

ECLI:NL:RBZWB:2024:8238

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum uitspraak	05-12-2024
Datum publicatie	12-12-2024
Zaaknummer	BRE 23/10361 WET
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Weigering afgifte LAPL-certificaat voor recreatief vliegen. Beroep gegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 23/10361

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 5 december 2024 in de zaak tussen

[eiser], uit [plaats], eiser

(gemachtigde: mr. R.M. Schnitker),

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat (Inspectie Leefomgeving en Transport),
verweerder (gemachtigde: [gemachtigde]).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de afwijzing van zijn aanvraag om afgifte van een EASA1 medisch certificaat klasse LAPL2 (hierna: LAPL-certificaat). De minister heeft deze aanvraag met het besluit van 22 mei 2023 afgewezen. Met het bestreden besluit van 14 september 2023 op het bezwaar van eiser heeft de minister de afwijzing van de aanvraag in stand gelaten.

1.1. De rechtbank heeft het beroep op 18 juni 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser, de gemachtigde van eiser en de gemachtigde van de minister, vergezeld door drs. [persoon 1].

Procesverloop

2. De rechtbank heeft het onderzoek na de behandeling ter zitting gesloten. Vervolgens heeft de rechtbank het onderzoek heropend, omdat gebleken is dat de minister tijdig op het beroep had gereageerd met een verweerschrift. Dit verweerschrift was de rechtbank ten tijde van de behandeling op zitting niet bekend. De minister heeft het verweerschrift op 16 juli 2024 aan de rechtbank gezonden met de mededeling dat hij een afschrift daarvan ook aan de gemachtigde van eiser had gezonden. Na het verstrijken van de aan eiser geboden termijn van vier weken na ontvangst van het verweerschrift is gebleken dat eiser het verweerschrift tot dan toe nog niet had ontvangen. Na verzending van het verweerschrift aan eiser, heeft de gemachtigde van eiser op 27 augustus 2024 een schriftelijke reactie aan de rechtbank gezonden. Op 25 oktober 2024 heeft de rechtbank een nadere schriftelijke reactie van de minister ontvangen. Partijen hebben afgezien van een nadere zitting. De rechtbank heeft daarop het onderzoek gesloten.

De rechtbank gaat in haar beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden

3. Eiser is sinds 1975 recreatief piloot. Om zijn hobby te kunnen beoefenen heeft eiser een vliegbrevet nodig. Daarover beschikt hij. Daarnaast moet eiser, om te mogen (zweef)vliegen, beschikken over een medisch certificaat. Dit certificaat is het LAPL-certificaat.

4. In 1992 is eiser in verband met een depressieve fase dan wel manisch psychotische ontregeling in het kader van een niet (eerder) onderkende bipolaire stoornis opgenomen voor behandeling. In de periode 1992 - 2020 had eiser anamnestic depressieve dan wel hypomane fases waarvoor geen opname noodzakelijk was. In april 2020 is eiser met een crisismaatregel opgenomen vanwege een manisch psychotisch toestandsbeeld. In augustus 2020 had eiser een depressieve fase. Ouderenpsychiater [persoon 2] heeft bij eiser in 2020 een milde bipolaire stoornis vastgesteld. Eiser heeft daarop medicatie voorgeschreven gekregen. Na zes maanden is eiser gestopt met het gebruik van deze medicatie, (mede) in verband met zijn wens om (weer) te vliegen. Eisers laatste hypomane fase was in oktober 2022.

Totstandkoming van het bestreden besluit

5. Op 22 juni 2020 heeft keuringsarts (AME3) [persoon 3] eisers aanvraag om een LAPL-certificaat afgewezen. In maart 2022 heeft eiser zich opnieuw tot keuringsarts [persoon 3] gewend voor de afgifte van een LAPL-certificaat. Op 15 maart 2022 heeft de keuringsarts aan eiser meegedeeld dat hij eiser geen LAPL-certificaat zou verstrekken. Eiser heeft zich op 14 juni 2022 ter (her)keuring gewend tot keuringsarts Obels. Op 11 juli 2022 heeft de keuringsarts de aanvraag van eiser afgewezen. Vervolgens heeft de keuringsarts eiser op 19 februari 2023 vliegmedisch ongeschikt verklaard voor de klasse LAPL. Eiser heeft op 27 maart 2023 de keuringsuitslag van keuringsarts Obels betwist bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT heeft namens de minister bij primair besluit van 22 mei 2023 eisers verzoek afgewezen om heroverweging van de keuringsuitslag en ten gevolge daarvan afgifte van een LAPL-certificaat. Eiser heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. De ILT heeft in de bezwaarfase twee onafhankelijk medisch adviseurs (OMAs) verzocht advies uit te brengen aan de medisch beoordelaar die het bezwaar van eiser behandelde. Het bezwaar is vervolgens ongegrond verklaard met het bestreden besluit van 14 september 2023. Eiser heeft hiertegen beroep ingesteld.

Beoordeling door de rechtbank

6. De rechtbank beoordeelt de afwijzing van de afgifte van een LAPL-certificaat aan eiser. Zij doet dat mede aan de hand van de beroepsgronden van eiser.

7. De rechtbank oordeelt dat het beroep gegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Wat is het (wettelijk) kader?

8. Regels over de medische geschiktheid van piloten zijn opgenomen in Europese Verordeningen. In Verordening 2018/1139 is bepaald dat piloten een medisch certificaat krijgen als is vastgesteld dat zij voldoen aan de essentiële eisen.⁴ In Verordening 1178/20115 en Uitvoeringsverordeningen 2019/276 en 2020/3587 zijn regels vastgesteld over de eisen die worden gesteld aan het certificeren van (onder meer) piloten. Ook zijn hierin regels vastgelegd over de eisen die worden gesteld aan het certificeren van keuringsartsen.

Eisen die worden gesteld voor een LAPL-certificaat

8.1. Artikel 3 bis, eerste lid van de Uitvoeringsverordening 2020/358 bepaalt dat piloten van zweefvliegtuigen moeten voldoen aan de in Bijlage IV (PART-MED) van Verordening 1178/2011 vastgelegde eisen die worden gesteld aan het (medisch) onderzoek van aanvragers van LAPL-certificaten. MED.A.005 (sectie 2 van subdeel A) van PART-MED bevat de eisen die worden gesteld aan de afgifte, geldigheid, verlening en hernieuwde afgifte van een medisch certificaat. Op grond van MED.A.030 moeten aanvragers en houders van een vliegbrevet voor het besturen van lichte vliegtuigen ten minste over een LAPL-certificaat beschikken. MED.B.005 schrijft voor dat aanvragers moeten worden beoordeeld overeenkomstig secties 2 en 3 van PART-MED. MED.B.095 schrijft specifieke eisen voor LAPL-certificaten voor. Zo moet (onder a) een aanvrager van een LAPL-certificaat worden beoordeeld op basis van de beste luchtvaartgeneeskundige praktijken en moet er (onder b) speciale aandacht worden besteed aan de complete medische geschiedenis van de aanvrager.

8.2. EASA heeft aan de uitvoeringsvoorschriften invulling gegeven aan de hand van Acceptable Means of Compliance (AMCs) en Guiding Materials (GMs). EASA is met het voorschrift ARA.GEN.120 in de basisverordening verplicht tot het opstellen van AMCs (aanvaardbare wijzen van naleving). Dit betekent echter niet dat de AMCs van wetgevende aard zijn; ze zijn opgesteld om te komen tot een (meer) uniforme implementatie en toepassing van de voorschriften. AMCs kunnen worden gebruikt door personen en organisaties om aan te tonen dat ze voldoen aan de bepalingen en bijlagen van de verordeningen.⁸

8.3. AMC11 MED.B.095 bevat de invulling van het uitvoeringsvoorschrift MED.B.095. Aanvragers van een LAPL-certificaat worden, op basis van lid b van de AMC, afgekeurd als zij een psychotische stoornis hebben (gehad), tenzij is vast komen te staan dat de psychotische stoornis van voorbijgaande aard is, kan worden geïdentificeerd en het risico op herhaling minimaal is. Op basis van lid e van de AMC kan in dat geval een LAPL-certificaat worden verstrekt, als de aanvrager eerst een psychiatrische geschiktheidsbeoordeling heeft ondergaan.

Heeft de minister eisers aanvraag voor een LAPL-certificaat terecht geweigerd?

9. Tussen partijen is niet in geschil dat de AMCs waaraan de minister heeft gerefereerd niet van wetgevende aard zijn. De kernvraag die partijen verdeeld houdt is of de minister eisers aanvraag om een LAPL-certificaat, gelet op de bij hem gestelde diagnose bipolaire-I-stoornis, terecht heeft geweigerd.

- 9.1. Eiser is van mening dat de minister het LAPL-certificaat ten onrechte heeft geweigerd, omdat hij vindt dat het advies van de OMAs in bezwaar voornamelijk gebaseerd is op persoonlijke medische opvattingen over psychotische stoornissen in relatie tot (veilig) vliegen. Volgens eiser volgt niet uit de geldende wet- en regelgeving dat vliegen met een bipolaire-I-stoornis niet is toegestaan, met name gelet op het niet wetgevende karakter van de AMCs waarop de OMAs zich in bezwaar hebben gebaseerd. Eiser vindt dat de medisch beoordelaar van de ILT eiser een onderzoek door een psychiater met luchtvaartgeneeskundige expertise had kunnen laten ondergaan. Ook is eiser van mening dat er onvoldoende rekening gehouden is met zijn situatie, met name dat hij bijna vijftig jaar probleemloos heeft gevlogen. Eiser bestrijdt dat hij bij eerdere aanvragen de aandoening heeft verzwegen, omdat hij pas in aanloop naar de keuring die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit werd gediagnosticeerd met een bipolaire-I-stoornis.
- 9.2. De minister is op basis van AMC11 MED.B.095 van mening dat de aanvraag voor een LAPL-certificaat terecht geweigerd is. Het staat vast dat eiser een bipolaire-I-stoornis heeft. Dit is een chronische aandoening die behoort tot de stemmingsstoornissen. De aandoening zelf is niet te genezen. Symptomen kunnen weliswaar gestabiliseerd worden, maar het optreden van symptomen is onvoorspelbaar en grillig. De manische en depressieve episodes kunnen een gevaar voor de vliegveiligheid vormen. De minister schrijft het feit dat eiser eerder LAPL-certificaten heeft gekregen toe aan het niet eerder vermelden van de aandoening op het aanvraagformulier. Volgens de minister is er sprake van een vermoeden van naleving van de AMCs, omdat de verplichting voor EASA om AMCs te ontwikkelen en toe te passen is geïntegreerd in de basisverordening (Verordening 1178/2011).
- 9.3. De rechtbank stelt vast dat de geldende wet- en regelgeving niet expliciet bepaalt dat een LAPL-certificaat niet kan worden verstrekt als sprake is van een bipolaire-I-stoornis. Zoals de minister in zijn verweerschrift heeft toegelicht, is de conclusie die de keuringsarts en vervolgens in bezwaar de OMAs hebben getrokken te herleiden tot AMC11 MED.B.095. Partijen zijn het erover eens dat de AMCs niet van wetgevende aard zijn. EASA heeft de AMCs opgesteld om invulling te geven aan uitvoeringsvoorschriften. Dat EASA verplicht is tot het opstellen van AMCs en dat deze verplichting opgenomen is in de basisverordening betekent naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat de AMCs daarmee blindelings gevolgd moeten worden. De AMCs zijn richtsnoeren. Daarnaast is in voorschrift ARA.GEN.120 onder b opgenomen dat alternatieve wijzen van naleving mogen worden gebruikt om overeenstemming te bereiken met uitvoeringsvoorschriften.
- 9.4. De rechtbank stelt ook vast dat keuringsarts Obels in zijn keuringsrapport van 19 februari 2023 heeft verwezen naar de diagnose die ouderenpsychiater [persoon 2] bij eiser heeft vastgesteld. Uit het onderzoek van de keuringsarts blijkt niet van nader onderzoek naar eiser en/of zijn ziektebeeld. Het advies dat de OMAs in de bezwaarfase aan de medisch beoordelaar hebben verstrekt baseert zich (grotendeels) op AMC11 MED.B.095. De OMAs hebben eiser niet (nader) onderzocht, noch hebben zij hem gesproken. Dat eiser heeft afgezien van een hoorzitting in bezwaar omdat hij van mening is dat de hoorzitting bedoeld is ter aanvulling van het bezwaarschrift en niet ter (nader) onderzoek van zijn ziektebeeld, kan eiser niet worden tegengeworpen. Als eiser(s ziektebeeld) nader had moeten worden onderzocht in bezwaar was de hoorzitting daarvoor namelijk niet de geëigende mogelijkheid. Dit betekent dat het bestreden besluit een motiveringsgebrek kent.
- 9.5. De rechtbank is van oordeel dat het gelet op de specifieke situatie waarin eiser zich bevindt voor de hand had gelegen om hem nader te laten onderzoeken door een psychiater met luchtvaartgeneeskundige expertise, omdat eiser tientallen jaren zonder problemen recreatief gevlogen heeft. Dat de ouderenpsychiater een bipolaire-I-stoornis bij hem heeft vastgesteld en dat, zoals de minister heeft toegelicht, deze aandoening chronisch van aard is en van karakter altijd latent aanwezig zal blijven, betekent op basis van de geldende wet- en regelgeving niet dat aan eiser geen LAPL-certificaat kan of kon worden verleend. De enkele verwijzing van de keuringsarts naar de diagnose die de ouderenpsychiater heeft gesteld en vervolgens de motivering van het bestreden besluit dat, gelet op het karakter van een bipolaire-I-stoornis en AMC11 MED.B.095, eiser om die reden geen LAPL-certificaat kan krijgen, dragen het besluit niet. De rechtbank is van oordeel dat niet het gewicht had

mogen worden toegekend aan de AMCs als is gedaan, omdat de AMCs (zoals in r.o. 8.2 en 9.3 aan bod is gekomen) slechts richtinggevend en instruerend van aard zijn. De rechtbank is daarom van oordeel dat de combinatie van het advies van de OMAs en de beoordeling van de medisch beoordelaar in de bezwaarfase niet voldoet aan de eisen uit MED.B.095 van deel 3 van bijlage IV, subdeel B van de Verordening.

De minister had, gelet op het in MED.B.095 vervatte voorschrift, opdracht moeten geven om eiser (aanvullend) te laten onderzoeken door een psychiater met luchtvaartgeneeskundige achtergrond, om eiser als aanvrager van een LAPL-certificaat op basis van de beste luchtvaartgeneeskundige praktijken te beoordelen en speciale aandacht te besteden aan de complete medische geschiedenis van eiser. De minister had deze opdracht moeten geven, ook al volgt uit het advies van de OMAs dat eisers aandoening chronisch en latent aanwezig is en blijft. Daarnaast is in het advies van de OMAs dat ten grondslag ligt aan het bestreden besluit, noch in de beoordeling van de medisch beoordelaar zelf, de omstandigheid dat eiser bijna vijftig jaar probleemloos heeft gevlogen meegewogen, terwijl niet (zonder meer) is in te zien waarom eiser niet nog jaren probleemloos door zou kunnen blijven vliegen. Het enkele feit dat eiser in de tussentijd gediagnosticeerd is, is daarvoor onvoldoende.

9.6. Voorts overweegt de rechtbank dat niet is vast komen te staan dat eiser (bewust) de bij hem in 2020 vastgestelde bipolaire-I-stoornis heeft verzwegen op eerdere aanvraagformulieren, omdat niet is vast komen te staan dat eiser voordien zelf wist dat hij die aandoening had. Dat eiser zijn aandoening niet eerder heeft vermeld op zijn aanvraagformulieren kan hem daarom naar oordeel van de rechtbank dan ook niet worden tegengeworpen. Dat beeld wordt versterkt doordat eiser bij de eerste (her)keuring nadat hij door de ouderenpsychiater gediagnosticeerd was met een bipolaire-I-stoornis dit zelf bij de keuringsarts heeft aangegeven.

9.7. Tot slot merkt de rechtbank op dat ter zitting is besproken dat een uitkomst van een aanvullend onderzoek door een psychiater met luchtvaartgeneeskundige expertise kan zijn dat eiser inderdaad niet (alsnog) een LAPL-certificaat krijgt. Eiser heeft ter zitting verklaard daarmee te kunnen leven, omdat dan deugdelijk is onderzocht of zijn aandoening in zijn situatie wel of niet samengaat met zijn hobby, het recreatief vliegen.

Conclusie en gevolgen

10. Het beroep is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit op basis van artikel 7:12, eerste lid van de Awb, omdat sprake is van een motiveringsgebrek. De rechtbank ziet geen mogelijkheid om het geschil definitief te beslechten. De rechtbank bepaalt met toepassing van artikel 8:72, vierde lid van de Awb dat de minister een nieuw besluit moet nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank geeft de minister hiervoor acht weken.

10.1. Omdat het beroep gegrond is, moet de minister het griffierecht aan eiser vergoeden en krijgt eiser een vergoeding voor zijn proceskosten. De minister moet deze vergoeding betalen. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt eiser een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van 875,-. De gemachtigde heeft een beroepschrift ingediend en aan de zitting van de rechtbank deelgenomen. De vergoeding bedraagt in totaal 1.750,-. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 14 september 2023;
- draagt de minister op om binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat de minister het griffierecht van 184,- aan eiser moet vergoeden;
- veroordeelt de minister tot betaling van 1.750,- aan proceskosten aan eiser.

Deze uitspraak is gedaan door mr. drs. J.M.J.C. Paijmans, rechter, in aanwezigheid van mr. M.A. de Rooij, griffier, op 5 december 2024 en is openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

¹ Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart / European Aviation Safety Agency.

² Light Aircraft Pilot License.

³ Authorised Medical Examiner.

⁴ Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2018 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van burgerluchtvaart en tot oprichting van een Agentschap van de Europese Unie voor de veiligheid van de luchtvaart, en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 2111/2005, (EG) nr. 1008/2008, (EU) nr. 996/2010, (EU) nr. 376/2014 en de Richtlijnen 2014/30/EU en 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 552/2004 en (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EEG) nr. 3922/91 van de Raad.

⁵ Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad.

⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/27 van de Commissie van 19 december 2018 houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1139 van het Europees Parlement en de Raad.

⁷ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/358 van de Commissie van 4 maart 2020 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1976 wat betreft bewijzen van bevoegdheid voor zweefvliegtuigen.

⁸ Vgl. Rechtbank Gelderland 21 december 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:6991.
