

ECLI:NL:RVS:2016:2974

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	09-11-2016
Datum publicatie	09-11-2016
Zaaknummer	201508350/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBAMS:2015:6953, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 september 2014 heeft de minister aan [appellant sub 2] een bestuurlijke boete opgelegd van € 18.000,00 wegens overtreding van artikel 3.17 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201508350/1/A3.

Datum uitspraak: 9 november 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
2. [appellant sub 2], gevestigd te [plaats], [gemeente],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2015 in zaak nr. 15/2663 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 19 september 2014 heeft de minister aan [appellant sub 2] een bestuurlijke boete opgelegd van € 18.000,00 wegens overtreding van artikel 3.17 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit).

Bij besluit van 18 maart 2015 heeft de minister het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 oktober 2015 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 maart 2015 vernietigd, het besluit van 19 september 2014 herroepen, de boete vastgesteld op € 12.000,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een verweerschrift ingediend en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 september 2016, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. F.D.R. van Motman, werkzaam bij het ministerie, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door [directeur], vergezeld door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. O. Lenselink, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is in een bijlage bij deze uitspraak opgenomen.

Aanleiding

2. Blijkens een door een arbeidsinspecteur van de Inspectie SZW op 7 mei 2014 op ambtsbelofte opgemaakt boeterapport en de daarbij behorende getuigenverklaringen heeft op 10 februari 2014 een arbeidsongeval plaatsgevonden bij een laadstation van Royal Flora Holland in Aalsmeer. Daarbij heeft [chauffeur], een door [appellant sub 2] via een uitzendbureau ingehuurd chauffeur, letsel opgelopen aan zijn linkerhand. Het letsel is ontstaan doordat de linkerhand van het slachtoffer tussen een laaddeur van een vrachtwagen van [appellant sub 2], die op dat moment door [bestuurder] werd bestuurd, en een metalen steun van de overkapping van het laadstation bekneld is geraakt. Beide laaddeuren aan de achterzijde van de vrachtwagen waren zijwaarts naar buiten toe opengeklaapt en konden, wegens ruimtegebrek in het laadstation, niet direct na het laden van de vrachtwagen worden gesloten. Om de laaddeuren te kunnen sluiten, heeft [bestuurder] de vrachtwagen langzaam vooruit gereden tegen een naar boven hellende weg. De lading kon tijdens het rijden gaan verschuiven, omdat deze niet op de voorgeschreven wijze was geborgd. Het slachtoffer en [persoon] hebben [bestuurder] daarom aangeboden om, ter controle, achter de open vrachtwagen aan te lopen en daarna de laaddeuren te sluiten. Nadat de vrachtwagen tot stilstand was gekomen en nog ten dele onder de overkapping van het laadstation stond, heeft [persoon] een van de laaddeuren gesloten. Het slachtoffer kon de andere laaddeur toen niet sluiten, omdat de vrachtwagen daarvoor te dicht tegen de constructie van de overkapping stond. Op het moment dat het slachtoffer nog met die laaddeur bezig was, heeft [bestuurder] de vrachtwagen verder naar voren gereden, waardoor de linkerhand van het slachtoffer bekneld is geraakt. Het letsel was dermate ernstig dat het slachtoffer in het ziekenhuis is opgenomen en aan zijn hand is geopereerd. Het slachtoffer heeft verklaard dat een zenuw, drie pezen en een ader waren doorgesneden en dat zijn duim los aan zijn linkerhand hing.

Het besluit van 18 maart 2015

3. De minister heeft de boete in het besluit van 18 maart 2015 niet gematigd, omdat [appellant sub 2] niet aan de in artikel 1, elfde lid, sub 1, van de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving vermelde matigingsgrond voldoet. Gelet hierop kunnen de overige in de onderdelen 2 en 3 van dat lid vermelde matigingsgronden niet aan de orde komen, aldus de minister.

Het verweerschrift in beroep

4. In het verweerschrift in beroep heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel niet langer wordt toegepast. De minister heeft daartoe verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2136. In die uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat artikel 1, elfde lid, onredelijk is, voor zover een boete met toepassing daarvan niet kan worden gematigd als een werkgever weliswaar niet aan onderdeel 1, maar daarentegen wel aan de in de onderdelen 2 of 3 van die bepaling vermelde matigingsgronden heeft voldaan. De Afdeling heeft in die uitspraak vervolgens beoordeeld of de drie in die bepaling vermelde factoren op zichzelf genomen, dus los van het in die bepaling vervatte cumulatievevereiste, tot matiging van de desbetreffende boete moeten leiden. In het verweerschrift in beroep heeft de minister op een met die beoordeling op één lijn te stellen wijze beoordeeld of de aan [appellant sub 2] opgelegde boete moet worden gematigd, hetgeen volgens de minister niet het geval is.

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft onweersproken geoordeeld dat niet in geschil is dat het boeterapport juist en volledig is, dat [appellant sub 2] artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden en dat, indien de overtreding verwijtbaar is, de hoogte van de op te leggen boete, volgens artikel 1, eerste tot en met het tiende lid, van de Beleidsregel, € 18.000,00 is. Voorts heeft de rechtbank overwogen dat de overtreding volledig aan [appellant sub 2] kan worden verweten, omdat zij, hoewel zij voorafgaand aan het arbeidsongeval op de hoogte was van het gevaar van beknelling door openslaande vrachtwagendeuren in het algemeen en van het gevaar dat de plaatsing van de metalen steunen van de overkapping van het laadstation met zich kan brengen in het bijzonder, geen instructies heeft opgesteld die specifiek op deze gevaren zien. De rechtbank heeft echter aanleiding gezien de opgelegde boete op grond van het evenredigheidsbeginsel te matigen tot € 12.000,00. Daartoe heeft zij overwogen dat zij artikel 1, elfde lid, buiten beschouwing laat, omdat de minister zich in zijn verweerschrift in beroep op het standpunt heeft gesteld dat deze bepaling niet langer wordt toegepast. Voorts heeft de rechtbank daartoe overwogen dat zij aannemelijk acht dat [appellant sub 2] in het algemeen, gezien haar veiligheidsbeleid en de veiligheidsvoorschriften die in een handboek voor chauffeurs zijn opgenomen, de nodige inspanningen heeft verricht om de veiligheid van haar personeel te beschermen, dat het slachtoffer kortdurend, te weten één dag en één nacht, in het ziekenhuis opgenomen is geweest, dat het slachtoffer aan het arbeidsongeval, hoewel hij als gevolg daarvan langdurig niet heeft kunnen werken, geen blijvend letsel heeft overgehouden en dat hij per 15 december 2014 weer volledig arbeidsgeschikt is verklaard.

Het hoger beroep

6. De minister betoogt dat de rechtbank de boete ten onrechte heeft gematigd, dan wel ten onrechte tot € 12.000,00 heeft gematigd. De minister verwijst daartoe naar hetgeen de rechtbank over de verwijtbaarheid van de overtreding heeft overwogen. Voorts voert de minister daartoe aan dat in de inspanningen die [appellant sub 2] in het algemeen heeft verricht geen reden voor matiging is gelegen, omdat deze inspanningen niet strekken tot voorkoming van beknellingsgevaar als hier aan de orde. De duur van de ziekenhuisopname vormt geen reden tot matiging, omdat de enkele omstandigheid dat medisch deskundigen een ziekenhuisopname noodzakelijk hebben geacht volgens artikel 1, tiende lid, onder b, van de Beleidsregel voldoende is om het boetenormbedrag met vier te vermenigvuldigen. Een korte ziekenhuisopname is voldoende om een arbeidsongeval als een ernstig ongeval aan te merken, aldus de minister. Het ontbreken van blijvend letsel is ook geen reden voor matiging, omdat blijvend letsel, volgens artikel 1, tiende lid, onder b, een op zichzelf staande grond is om het boetenormbedrag met vier te vermenigvuldigen en de boete in dit geval niet op deze grond is gebaseerd. Dat het slachtoffer per 15 december 2014 weer volledig arbeidsgeschikt is verklaard, vormt evenmin reden tot matiging van de boete. Deze omstandigheid doet immers niet af aan de ernst van het arbeidsongeval dat tot gevolg heeft gehad dat het slachtoffer in het ziekenhuis opgenomen is geweest en tien maanden niet heeft kunnen werken, aldus de minister.

6.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 3.17 van het Arbobesluit om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De minister kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen inzake het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook indien het beleid als zodanig door de rechter niet onredelijk is bevonden, dient de minister bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

6.2. De Afdeling zal artikel 1, elfde lid, van de Beleidsregel, wegens het daarin vervatte cumulatieve eisen dat eerder door de Afdeling in de uitspraak van 8 juli 2015 onredelijk is geacht, als zodanig buiten beschouwing laten. Dit laat echter onverlet dat de Afdeling de drie in deze bepaling vermelde factoren bij haar beoordeling van het hoger beroep, alsmede bij de beoordeling van het incidenteel hoger beroep, zal betrekken, omdat deze factoren op zichzelf genomen relevant zijn om te bepalen of grond bestaat voor matiging van een wegens overtreding van het Arbobesluit opgelegde boete.

6.3. De door [appellant sub 2] verrichte inspanningen om de veiligheid van haar personeel te beschermen, vormen geen reden tot matiging van de opgelegde boete, omdat [appellant sub 2] daarmee geen veilige werkwijze heeft ontwikkeld ter voorkoming van beknellingsgevaar als hier aan de orde. Dat het slachtoffer kortdurend in het ziekenhuis opgenomen is geweest en hij geen blijvend letsel of arbeidsongeschiktheid aan het arbeidsongeval heeft overgehouden, is evenmin reden tot matiging van de boete. Volgens artikel 1, tiende lid, onder b, van de Beleidsregel, welke bepaling de Afdeling op zichzelf bezien niet onredelijk acht, wordt bij een arbeidsongeval dat tot blijvend letsel of een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9 van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: de Arbowet) leidt het boetenormbedrag met vier vermenigvuldigd. De minister heeft deze bepaling uit de Beleidsregel toegepast, omdat het slachtoffer na het arbeidsongeval in het ziekenhuis opgenomen is geweest. Gezien de ernst van het letsel dat het arbeidsongeval heeft veroorzaakt, als gevolg waarvan het slachtoffer tien maanden niet heeft kunnen werken, heeft de toepassing van deze bepaling uit de Beleidsregel in dit geval niet tot een onevenredig hoge boete geleid. De rechtbank heeft in de door haar van belang geachte omstandigheden ten onrechte aanleiding gezien de aan [appellant sub 2] opgelegde boete te matigen.

Het betoog slaagt.

Het incidenteel hoger beroep

7. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de overtreding haar niet, dan wel in verminderde mate, mag worden verweten en dat, voor zover de overtreding haar wél kan worden verweten, de rechtbank de boete onvoldoende heeft gematigd. [appellant sub 2] voert daartoe aan dat haar geen verwijt kan worden gemaakt, omdat het beknellingsgevaar niet voorzienbaar was en het praktisch onuitvoerbaar is om alle risico's op alle laad- en losplekken waar haar vrachtwagens komen in kaart te brengen. Voorts voert [appellant sub 2] aan dat zij haar werknemers instrueert om, ter voorkoming van gevolgen van beknelling bij het laden en lossen van goederen, veiligheidshandschoenen te dragen. Indien het slachtoffer zijn veiligheidshandschoenen zou hebben gedragen, dan zou het letsel als gevolg van het arbeidsongeval veel minder ernstig zijn geweest en dan zou een ziekenhuisopname vermoedelijk niet

aan de orde zijn geweest. Indien de overtreding aan haar kan worden verweten, verzoekt [appellant sub 2] de boete te matigen tot nihil, dan wel tot een bedrag lager dan € 12.000,00.

7.1. De rechtbank heeft vastgesteld dat [appellant sub 2] zich op het standpunt heeft gesteld dat zij, gezien de beperkte ruimte en de metalen steunpilaren bij het laadstation, op de hoogte was van de mogelijk gevaar zettende situatie ter plaatse en dat deze situatie veelvuldig onderwerp van werkoverleg is geweest. [appellant sub 2] heeft de juistheid van deze vaststelling niet in hoger beroep bestreden. Ter zitting van de Afdeling heeft [appellant sub 2] de gevaar zettende situatie bij het laadstation verder toegelicht door te wijzen op de geringe afstand tussen de overkapping van het laadstation en de openbare weg. Deze afstand maakt de situatie bij het laadstation bijzonder, aldus [appellant sub 2]. Gelet hierop kan de stelling van [appellant sub 2] dat het gevaar van beknelling in het laadstation niet voorzienbaar was en de overtreding haar derhalve niet kan worden verweten, niet worden gevolgd. Dat de gevaar zettende situatie veelvuldig onderwerp van werkoverleg is geweest, is geen reden voor matiging van de boete. Daartoe is reeds redengevend dat de bespreking van het onderwerp niet heeft geleid tot de ontwikkeling van een op dit onderwerp gerichte veilige werkwijze en tot daarop gerichte specifieke instructies. In de instructie om tijdens laden en lossen veiligheidshandschoenen te dragen, is evenmin een reden voor matiging van de boete gelegen, omdat deze instructie niet kan worden aangemerkt als een instructie ter voorkoming van beknellingsgevaar als hier aan de orde. Immers, [appellant sub 2] heeft ter zitting van de Afdeling te kennen gegeven dat het dragen van veiligheidshandschoenen het ontstaan van letsel bij het slachtoffer niet had kunnen voorkomen. Voorts is daartoe van belang dat de stelling van [appellant sub 2], dat het letsel veel minder ernstig en een ziekenhuisopname vermoedelijk niet aan de orde zou zijn geweest, indien het slachtoffer veiligheidshandschoenen zou hebben gedragen, speculatief is.

Het betoog faalt.

Conclusie

8. Het hoger beroep van de minister is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van de minister van 18 maart 2015 alsnog ongegrond verklaren.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 oktober 2015 in zaak nr. 15/2663;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. A.B.M. Hent en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.J.C. Robben, griffier.

w.g. Slump w.g. Robben
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 november 2016

610.

BIJLAGE

Ingevolge artikel 5:41 van de Awb legt het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Ingevolge artikel 5:46, eerste lid, bepaalt de wet de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.

Ingevolge het tweede lid stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Arbowet wordt in de Arbowet en de daarop berustende bepalingen onder werkgever verstaan:

1°. degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten;

2°. degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1°.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, meldt de werkgever arbeidsongevallen die leiden tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname direct aan de daartoe aangewezen toezichthouder en rapporteert hij hierover desgevraagd zo spoedig mogelijk aan deze toezichthouder.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld in verband met arbeidsomstandigheden van de werknemers.

Ingevolge het tiende lid zijn de werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel, artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur voor zover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald. Ingevolge artikel 33, tweede lid, wordt als overtreding aangemerkt het niet naleven van artikel 16, tiende lid, voor zover het niet naleven van de in dat artikellid bedoelde voorschriften en verboden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als overtreding.

Ingevolge artikel 34, eerste lid, legt een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar de bestuurlijke boete op aan de overtreder op wie de verplichtingen rusten die voortvloeien uit de Arbowet en de daarop berustende bepalingen, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als overtreding.

Ingevolge het derde lid bedraagt de bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Ingevolge artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, zoals dat luidde ten tijde van belang, is het bedrag van de vijfde categorie per 1 januari 2014 € 81.000,00.

Ingevolge artikel 3.16, vijfde lid, laatste volzin, van het Arbobesluit hebben maatregelen gericht op

collectieve bescherming de voorrang boven maatregelen gericht op individuele bescherming.

Ingevolge artikel 3.17 wordt het gevaar te worden getroffen of geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar bekneld te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, voorkomen en indien dat niet mogelijk is zoveel mogelijk beperkt. Artikel 3.16, vijfde lid, laatste volzin, is van toepassing.

Ingevolge artikel 9.1 is de werkgever verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden welke bij of krachtens dit besluit zijn vastgesteld, met uitzondering van de artikelen 1.25, 2.6, 2.26 tot en met 2.29, 2.32 tot en met 2.34 en 7.21.

Ingevolge artikel 9.9b, eerste lid, aanhef en onder c, wordt als overtreding ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, aangemerkt de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in onder meer artikel 3.17.

Volgens artikel 1, tweede lid, van de Beleidsregel geldt als overtreding met directe boete de overtreding die de directe aanleiding is geweest voor een arbeidsongeval als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbowet.

Volgens het derde lid, onder a, gelezen in samenhang met het zevende lid en de bijlage bij de Beleidsregel, wordt bij de berekening van een boete wegens overtreding van artikel 3.17 van het Arbobesluit uitgegaan van een normbedrag van € 9.000,00.

Volgens het achtste lid betalen bedrijven of instellingen met 40 tot en met 99 werknemers 50 procent van het toepasselijke boetenormbedrag.

Volgens het tiende lid, onder b, wordt bij een arbeidsongeval dat leidt tot een blijvend letsel of een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbowet het boetenormbedrag van de daaraan ten grondslag liggende overtreding vermenigvuldigd met vier.

Volgens het elfde lid kunnen bij de berekening van de op te leggen bestuurlijke boete één of meer van de volgende factoren aan de orde zijn en achtereenvolgens leiden tot verlaging van het gecorrigeerde normbedrag:

1o. indien de werkgever aantoont dat hij de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd, een veilige werkwijze heeft ontwikkeld die voldoet aan de vereisten van de Arbeidsomstandighedenwetgeving, deugdelijke, voor de arbeid geschikte, arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld en de verdere nodige maatregelen heeft getroffen wordt de bestuurlijke boete gematigd met een derde;

2o. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de bestuurlijke boete gematigd met nog een derde; en

3o. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij adequaat toezicht heeft gehouden, wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.