

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:2987
Datum uitspraak	12 september 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 april 2015 heeft de minister [wederpartij] een boete ten bedrage van € 74.800,00 opgelegd wegens 17 overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv).

Volledige tekst

201702565/1/A3.

Datum uitspraak: 12 september 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Infrastructuur en Milieu, thans: de minister van Infrastructuur en Waterstaat, appelland,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 16 februari 2017 in zaak nr. 16/2979 in het geding tussen:

[wederpartij], gevestigd te [plaats],

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 10 april 2015 heeft de minister [wederpartij] een boete ten bedrage van € 74.800,00 opgelegd wegens 17 overtredingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv).

Bij besluit van 23 mei 2016 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard en het besluit van 10 april 2015 herroepen en de boete verlaagd naar € 20.500,00.

Bij uitspraak van 16 februari 2017 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 mei 2016 vernietigd, het besluit van

10 april 2015 herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De minister heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2018, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. K. Ulmer, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. K. Vierhout, advocaat te Haarlem, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] is een onderneming die voornamelijk internationaal vervoer verzorgt. Op 21 oktober 2014 heeft een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport de administratie van [wederpartij] over de periode 2 juni 2014 tot en met 29 juni 2014 gecontroleerd. Daarbij zijn de digitale gegevens van de tachografen van de vrachtwagens van [wederpartij] geanalyseerd met het computerprogramma DIANTA (Digitale en Analoge Tachograaf Analyse). Deze gegevens zijn vergeleken met de urenrapportages van de chauffeurs zoals die in de applicatie Carrierweb waren opgenomen. Gebleken is dat de gegevens van de tachografen niet overeenkomen met de urenrapportages. Volgens de minister heeft [wederpartij] onvoldoende toezicht gehouden op het juiste gebruik van de tachografen en de bestuurderskaarten. Daarvoor heeft de minister een boete opgelegd.

Regelgeving

2. De tekst van de voor deze zaak relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

De besluiten van de minister

3. De minister heeft vastgesteld dat volgens de gegevens van de tachograaf op 2, 4, 5, 10, 16 en 23 juni 2014 [persoon A] het voertuig met kenteken [A] heeft bestuurd, terwijl volgens Carrierweb die dagen alleen bestuurders [persoon B] en [persoon C] in het voertuig werkzaam zijn geweest. Volgens de minister is gebruikgemaakt van een op naam van een ander gestelde bestuurderskaart en heeft de tweede bestuurder gereden zonder zijn bestuurderskaart in de tachograaf te plaatsen. Verder heeft de minister vastgesteld dat volgens de gegevens van de tachograaf op 17, 19, 20, 24 en 26 juni 2014 [persoon D] het voertuig met kenteken [B] heeft bestuurd, terwijl volgens Carrierweb alleen [persoon E] in dat voertuig werkzaam is geweest. Volgens de minister is ook in dit geval gebruikgemaakt van een op naam van een ander gestelde bestuurderskaart.

De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat [wederpartij] niet heeft toegezien op de juiste werking en het juiste gebruik van het controleapparaat - de tachograaf - en de bestuurderskaart. Daardoor heeft [wederpartij] in strijd met artikel 2.4:13, tweede lid, van het

Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Abtv), gelezen in verbinding met artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85 gehandeld. De minister heeft voor 17 overtredingen (6 voor chauffeur [persoon B], 6 voor chauffeur [persoon C] en 5 voor chauffeur [persoon E]) een boete opgelegd. Per overtreding bedraagt de boete € 4.400,00, zodat in totaal een boete van € 74.800,00 is opgelegd.

4. Bij het besluit van 23 mei 2016 heeft de minister de boete verlaagd naar € 20.500,00. Daaraan heeft hij ten grondslag gelegd dat in de op 22 maart 2016 in werking getreden Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer) 2016 de maximale boete bij een eerste bedrijfsinspectie voor een bedrijf met minder dan 25 werknemers is vastgesteld op 0,25 maal het bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

De aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft overwogen dat uit het enkele feit dat is gebleken dat onjuist gebruik is gemaakt van bestuurderskaarten en tachografen niet zonder meer volgt dat [wederpartij] onvoldoende toezicht op een juist gebruik van de bestuurderskaarten en de tachografen heeft gehouden. Het valt niet uit te sluiten dat, ondanks voldoende toezicht door de werkgever, door de bestuurders onjuist gebruik van de bestuurderskaart en de tachograaf wordt gemaakt. De minister kan niet volstaan met de stelling dat, nu de bestuurderskaart en tachograaf onjuist gebruikt zijn, er als direct gevolg hiervan sprake is van onvoldoende toezicht door [wederpartij]. De minister moet aantonen dat [wederpartij] tekort is geschoten in haar toezicht en dient ter onderbouwing daarvan feiten aan te dragen. In dit geval heeft de minister niet inzichtelijk gemaakt waaruit het onvoldoende toezicht van [wederpartij] op een juist gebruik van de bestuurderskaart en de tachograaf heeft bestaan. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister niet heeft aangetoond dat [wederpartij] onvoldoende toezicht heeft gehouden. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat [wederpartij] heeft gesteld dat met het geven van regelmatige instructies aan de chauffeurs duidelijk is wat van hen ten aanzien van de bestuurderskaart en tachograaf wordt verwacht.

Beoordeling van het hoger beroep

6. De minister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij niet heeft aangetoond dat [wederpartij] onvoldoende toezicht heeft gehouden. Hij voert aan dat op basis van de administratie van [wederpartij] kon worden vastgesteld dat chauffeurs gebruik hadden gemaakt van bestuurderskaarten van andere chauffeurs. Indien [wederpartij] had toegezien op het juiste gebruik van de bestuurderskaart en tachograaf, waren de registraties niet op deze wijze in haar administratie verantwoord. Hiermee staat vast dat [wederpartij] niet heeft toegezien op het juiste gebruik van de bestuurderskaart en tachograaf. Volgens de minister gaat het om een risicoaansprakelijkheid dan wel omkering van de bewijslast. Weliswaar wordt in artikel 8:1, tweede lid, van het Abtv ten aanzien van de in deze zaak toegepaste bepalingen een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat de werkgever als overtreder wordt aangemerkt, maar dit uitgangspunt is voor artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85 ook niet nodig, nu die bepaling zich ook tot de werkgever richt. Voorts wijst de minister erop dat [wederpartij] als vervoersonderneming ingevolge artikel 10, tweede en derde lid, van Verordening (EG) nr. 561/2006 aansprakelijk is voor inbreuken van bestuurders van de onderneming op Verordening (EEG) nr. 3821/85. Omdat de chauffeurs artikel 13 hebben overtreden, heeft [wederpartij] die bepaling in beginsel ook overtreden. Verder voert

de minister aan dat is gebleken dat [wederpartij] de inzet van chauffeurs niet zodanig heeft gepland dat chauffeurs de rij- en rusttijden kunnen naleven, hetgeen in strijd is met artikel 10, tweede lid, van Verordening (EG) nr. 561/2006.

6.1. De minister heeft de bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van artikel 2.4:13, tweede lid, van het Atbv, gelezen in verbinding met artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85. Ingevolge de laatste bepaling rust op [wederpartij] als werkgever alsmede op de voor haar werkzame bestuurders de verplichting om toe te zien op de juiste werking en het juiste gebruik van de tachograaf en de bestuurderskaart. In artikel 8:1, tweede lid, van het Atbv is als uitgangspunt neergelegd dat bij het niet naleven van een tot de bestuurder gerichte bepaling de werkgever van die bestuurder wordt aangemerkt als degene die de desbetreffende bepaling niet heeft nageleefd. In hetzelfde artikel is echter een uitzondering gemaakt voor onder meer artikel 2.4:13, tweede lid. Indien bestuurders de ingevolge artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85 op hen rustende toezichtsverplichting niet naleven, wordt [wederpartij] als werkgever van die bestuurders dan ook niet aangemerkt als degene die artikel 13 niet heeft nageleefd. Het enkele feit dat een bestuurder artikel 13 heeft overtreden, is dan ook, anders dan de minister stelt, niet voldoende om aan te nemen dat ook de werkgever artikel 13 heeft overtreden. Hier doet niet aan af dat [wederpartij] als vervoersonderneming ingevolge artikel 10, tweede en derde lid, van Verordening (EG) nr. 261/2006 aansprakelijk is voor inbreuken op Verordening (EEG) nr. 3821/85 door voor haar werkzame bestuurders. Deze aansprakelijkheid doet er niet aan af dat de in artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85 neergelegde toezichtsverplichting voor werkgevers moet worden onderscheiden van de in die bepaling neergelegde toezichtsverplichting voor bestuurders. Voorts leidt deze aansprakelijkheid er niet toe dat de in artikel 8:1, tweede lid, van het Atbv neergelegde uitzondering op het uitgangspunt dat de werkgever als overtreder wordt aangemerkt, niet meer geldt.

De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat uit het enkele feit dat is gebleken dat voor [wederpartij] werkzame bestuurders onjuist gebruik hebben gemaakt van tachografen en bestuurderskaarten niet zonder meer volgt dat [wederpartij] onvoldoende toezicht heeft gehouden op het juiste gebruik van die tachografen en bestuurderskaarten.

6.2. De op de werkgever rustende toezichtsverplichting houdt mede in dat de werkgever de bestuurders instructies moet geven over het juiste gebruik van de tachografen en bestuurderskaarten. Zoals de minister terecht stelt, vergt deze bepaling echter meer van de werkgever. Deze bepaling omvat ook de verplichting voor de werkgever om te controleren of de tachografen en bestuurderskaarten op de juiste manier worden gebruikt door de bestuurders. De minister heeft bevestigd dat deze controle alleen achteraf - dat wil zeggen: nadat de tachografen en bestuurderskaarten tijdens het rijden zijn gebruikt - kan worden uitgevoerd. Gebleken is dat de controle een tamelijk diepgaand onderzoek vergt, waarbij diverse gegevens van de gereden ritten met elkaar moeten worden vergeleken. De werkgever kan dus niet in één oogopslag zien dat onjuist gebruik is gemaakt van een tachograaf of bestuurderskaart. Indien een werkgever merkt dat voor hem werkzame bestuurders de tachografen en bestuurderskaarten niet op de juiste manier gebruiken, mag van hem worden verwacht dat hij intensievere controles uitvoert. In deze zaak is dat niet aan de orde, nu over onjuist gebruik van tachografen en bestuurderskaarten door bestuurders die werkzaam zijn voor [wederpartij] alleen de onder 3 vermelde gegevens bekend zijn. Het gaat om ritten die in juni 2014 - dus in een beperkte periode - door drie chauffeurs zijn gereden. Er zijn geen aanwijzingen voor eerdere gevallen van onjuist gebruik van tachografen en

bestuurderskaarten. Dit leidt tot de conclusie dat de minister niet heeft aangetoond dat [wederpartij] het gebruik van tachografen en bestuurderskaarten onvoldoende heeft gecontroleerd en dat het gebrek aan controle heeft geleid tot de door de bestuurders gepleegde overtredingen met de tachografen en bestuurderskaarten. Voor zover de minister heeft gesteld dat de bestuurders de overtredingen niet zonder medeweten van [wederpartij] konden plegen, heeft hij dit onvoldoende onderbouwd. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de minister niet heeft aangetoond dat [wederpartij] onvoldoende toezicht in de zin van artikel 13 van Verordening (EEG) nr. 3821/85 heeft gehouden.

6.3. Zoals de rechtbank evenzeer terecht heeft overwogen, is in deze procedure niet aan de orde of [wederpartij] andere voorschriften - waaronder voorschriften met betrekking tot rij- en rusttijden - heeft overtreden. Hetgeen de minister daarover heeft aangevoerd, blijft daarom buiten bespreking.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de minister van Infrastructuur en Waterstaat een griffierecht van € 501,00 (zegge: vijfhonderdeen euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. D.A.C. Slump en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Herweijer
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 september 2018

640.

BIJLAGE

Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB 1985, L 370), zoals laatstelijk gewijzigd bij

Verordening (EG) nr. 2135/98 van de Raad van 24 september 1998 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Richtlijn 88/599/EEG betreffende standaardprocedures voor de controle op de toepassing van Verordening (EEG) nr. 3820/85 en Verordening (EEG) nr. 3821/85 (PB 1998, L 274)

Artikel 13

De werkgever en de bestuurders zien toe op de juiste werking en het juiste gebruik van het controleapparaat en van de bestuurderskaart, indien de bestuurder moet rijden met een voertuig dat is uitgerust met een aan bijlage I B beantwoordend controleapparaat.

Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad

Artikel 10

[...]

2. De vervoersonderneming organiseert het werk van de bestuurders zoals bedoeld in lid 1 zodanig dat deze Verordening (EEG) nr. 3821/85 en hoofdstuk II van deze verordening kunnen naleven. De vervoersonderneming instrueert de bestuurder naar behoren, en zij controleert daartoe regelmatig of het bepaalde in Verordening (EEG) nr. 3821/85 en in hoofdstuk II van de onderhavige verordening wordt nageleefd.

3. De vervoersonderneming is aansprakelijk voor inbreuken van de bestuurders van de onderneming, ook wanneer die inbreuken zijn begaan op het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land.

Onverminderd het recht van de lidstaten om de vervoersondernemingen volledig aansprakelijk te stellen, kunnen de lidstaten die aansprakelijkheid laten afhangen van de vraag of de onderneming een inbreuk tegen de leden 1 en 2 heeft begaan. De lidstaten mogen alle bewijsstukken in overweging nemen die kunnen staven dat de vervoersonderneming redelijkerwijs niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de begane inbreuk.

[...]

Arbeidstijdenbesluit vervoer

Artikel 2.4:13, zoals dat luidde tot 2 maart 2016

[...]

2 Voor zover verordening (EG) nr. 561/2006 van toepassing is, is het verboden te handelen in strijd met de artikelen 1, 3, eerste lid, en 13 tot en met 16 van verordening (EEG) nr. 3821/85.

[...]

Artikel 8:1

1 Het niet naleven van [artikel] 2.4:13, tweede tot en met vijfde lid, [...] levert een overtreding op.

2 Behoudens de artikelen 2.4:4 en 2.4:13, tweede tot en met vijfde lid, wordt, indien de bestuurder werknemer is, ingeval van het niet naleven van een tot de bestuurder gerichte bepaling de werkgever aangemerkt als degene die die bepaling niet heeft nageleefd.

[...]