

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AR7575
Datum uitspraak	15 december 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 oktober 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Minister) het aan appellante op 7 oktober 2002 door de inspecteur van de Arbeidsinspectie op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: de Arbowet 1998) gegeven mondelinge bevel dat de voorgenomen onderhoudswerkzaamheden op het spooreplacement Transformatorweg Amsterdam, ter hoogte van kilometrage 50.200 (hierna: het emplacement) niet mogen aanvangen in verband met ernstig gevaar voor personen, schriftelijk bevestigd.

Volledige tekst

200405871/1.

Datum uitspraak: 15 december 2004

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap "Strukton Railinfra Regio B.V", gevestigd te Maarssen,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 15 juni 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (lees: de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 oktober 2002 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Minister) het aan appellante op 7 oktober 2002 door de inspecteur van de Arbeidsinspectie op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: de Arbowet 1998) gegeven mondelinge bevel dat de voorgenomen onderhoudswerkzaamheden

op het spooreplacement Transformatorweg Amsterdam, ter hoogte van kilometrage 50.200 (hierna: het emplacement) niet mogen aanvangen in verband met ernstig gevaar voor personen, schriftelijk bevestigd.

Bij besluit van 11 november 2003 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de Staatssecretaris) het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 juni 2004, verzonden op 16 juni 2004, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 13 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 14 juli 2004, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 6 oktober 2004 heeft de Staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 november 2004, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. A.M.J. Bouman, advocaat te Amsterdam, vergezeld door J. van Kraanen, en de Staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma, advocaat te Den Haag, vergezeld door mr. N. Veendam, ing. G.N.M. van der Maat en D. Smink, allen werkzaam bij de Arbeidsinspectie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de Arbowet 1998 is een daartoe aangewezen ambtenaar als bedoeld in artikel 24 bevoegd mondeling of bij gedagtekend schrijven te bevelen dat personen niet mogen blijven in door hem aangewezen plaatsen, of dat door hem aangewezen werkzaamheden worden gestaakt dan wel niet mogen worden aangevangen, indien naar zijn redelijk oordeel dat verblijf of die werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen.

Ingevolge artikel 24, derde lid, van de Arbowet 1998 wordt een beschikking op grond van deze wet gegeven namens Onze Minister.

2.2. Voor de weergave van de feiten en omstandigheden die ten grondslag zijn gelegd aan het door de inspecteur van de Arbeidsinspectie namens de Minister gegeven preventieve stilleggingsbevel wordt verwezen naar de aangehechte uitspraak van de rechtbank.

2.3. De rechtbank heeft, anders dan appellante betoogt, geen blijk gegeven van een onjuiste opvatting omtrent de omvang van de door haar te verrichten toetsing. Gelet op de tekst van artikel 28, eerste lid, voormeld, en in het bijzonder de woorden "naar zijn redelijk oordeel", komt de Minister bij de beoordeling van de vraag of de werkzaamheden ernstig gevaar opleveren voor personen een ruime beoordelingsvrijheid toe. De invulling daarvan behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de Minister. Indien ernstig gevaar voor personen aanwezig wordt geacht, is de Minister bevoegd om een bevel als bedoeld in voormeld artikellid te geven. Bij de beantwoording van de vraag of al dan niet van die bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, komt de Minister beleidsvrijheid toe.

Een bevel om werkzaamheden te staken dan wel niet aan te vangen heeft als doel het voorkomen of beëindigen van een situatie die ernstig gevaar oplevert voor personen en die in strijd is met de Arbowet. Een zodanig besluit is niet gericht op leedtoevoeging en is dan ook, anders dan appellante betoogt, geen punitieve sanctie waarop artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 16 van de Grondwet zien.

2.4. De Afdeling kan zich verenigen met de overwegingen die de rechtbank hebben geleid tot het oordeel dat de Minister bevoegd was het (preventieve) stilleggingsbevel te geven. Niet kan worden staande gehouden dat de Minister, in aanmerking genomen de - niet onjuist of onredelijk te achten - uitgangspunten die aan zijn beoordeling van het bij de werkzaamheden gehanteerde veiligheidsniveau ten grondslag zijn gelegd en de concrete omstandigheden waaronder het bevel is gegeven, niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de onderhoudswerkzaamheden op het emplacement op 7 oktober 2002, indien zij op de beoogde wijze zouden worden uitgevoerd, een ernstig gevaar voor personen zouden opleveren. Het betoog van appellante dat nu de Minister alleen heeft getoetst aan het Reglement Veilig Werken (hierna: het RVW) de rechtbank ten onrechte de toetsing niet tot de RVW heeft beperkt, slaagt niet. De stukken bieden geen steun voor het oordeel dat de Minister zich bij de invulling van zijn beoordelingsruimte (heeft) beperkt tot toetsing aan de regels in het RVW, nu daarbij de Arbowetgeving steeds als uitgangspunt is genomen. Gelet hierop en in aanmerking genomen dat het RVW een (intern) bedrijfsreglement betreft dat als richtlijn dient voor aannemers die in opdracht of met toestemming van Railinfrabeheer B.V. werken, was de Minister bij de beoordeling van de vraag of de werkzaamheden ernstig gevaar voor personen opleveren niet gebonden aan de regels in dat reglement.

2.5. De rechtbank heeft voorts met juistheid overwogen dat hetgeen appellante heeft aangevoerd over het meewegen van haar economische belangen, haar (on)bekendheid met het beleid van de Minister en het achterwege blijven van optreden in de periode 1998-2002 niet in de weg stond aan het treffen van maatregelen. Daarbij wordt nog in aanmerking genomen dat appellante in ieder geval door een tijdelijke regeling in het RVW, die gold tot 31 december 1997, ermee bekend was of kon zijn dat ná die datum de door haar op het emplacement voorgenomen werkmethode met een extra veiligheidsman niet meer was toegestaan. Bovendien is, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, het "Projectplan landelijk inspectieproject veiligheid baanwerkers" van de Minister van september 2002, dat als basis heeft gediend voor een landelijk inspectietraject en het hier aan de orde zijnde (preventieve) stilleggingsbevel, uitgebreid besproken met de betrokken partijen, waaronder ook de Stichting Arbeidsomstandigheden Spoorwegveiligheid (SAS), waar appellante lid van is. Van schending van het vertrouwensbeginsel is derhalve geen sprake. Evenmin kan, gelet ook op het voorgaande, het bevel onevenredig worden geacht, aangezien niet kan worden staande gehouden dat de Minister bij afweging van de in aanmerking komende belangen aan het zwaarwegende belang van het voorkomen van een gevaarlijke situatie voor personen geen doorslaggevend gewicht heeft mogen toekennen.

2.6. Appellante betoogt verder tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat de Minister zijn stilleggingsbevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Volgens appellante heeft de Minister (slechts) het uitbannen van een werkmethode voor ogen gestaan. Er is evenwel geen grond voor het oordeel dat de Minister zijn bevoegdheid in evenbedoelde zin heeft gebruikt. Zoals uit het voorgaande blijkt heeft de Minister zijn bevoegdheid aangewend om een concrete gevaarlijke situatie voor personen te voorkomen. Dat de Minister het gebruik van de door appellante gehanteerde werkmethode met extra veiligheidsman in zijn algemeenheid niet (meer) toelaatbaar acht, maakt niet dat is gehandeld in strijd met het verbod van détournement de pouvoir.

2.7. Ten slotte faalt het betoog dat de in het bevel tot stillegging van de werkzaamheden opgenomen voorschriften ten onrechte zijn gegeven, reeds omdat in de beslissing op bezwaar van 11 november 2003 uiteen is gezet dat de in het primaire besluit voorgeschreven maatregelen ten aanzien van het bij de onderhoudswerkzaamheden in acht te nemen veiligheidsniveau, het karakter hadden van richtsnoeren en dat het de werkgever vrijstond

alternatieven aan te dragen, mits die een vergelijkbare veiligheid boden.

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

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H. Troostwijk, Voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. C.H.M. van Altena, Leden, in tegenwoordigheid van mr. I.A. Molenaar, ambtenaar van Staat.

w.g. Troostwijk w.g. Molenaar

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 december 2004

369.