

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AT9268
Datum uitspraak	13 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 5 juni 2001 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het aan appellante door de inspecteur bij de Arbeidsinspectie op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: de Arbowet 1998) gegeven bevel de onderhoudswerkzaamheden aan het baanvak Breda-Roosendaal, indien zij op de beoogde wijze worden uitgevoerd, niet aan te vangen in verband met ernstig gevaar voor personen, schriftelijk bevestigd.

Volledige tekst

200409985/1.

Datum uitspraak: 13 juli 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Volker Stevin Rail & Traffic Contracting", gevestigd te Vianen,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 28 oktober 2004 in het geding tussen:

appellante

en

de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1. Procesverloop

Bij besluit van 5 juni 2001 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het aan appellante door de inspecteur bij de Arbeidsinspectie op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: de Arbowet 1998) gegeven bevel de onderhoudswerkzaamheden aan het baanvak Breda-Roosendaal, indien zij op de beoogde wijze worden uitgevoerd, niet aan te vangen in verband met ernstig gevaar voor personen, schriftelijk bevestigd.

Bij besluit van 22 oktober 2002 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de staatssecretaris) het daartegen door appellante gemaakte

bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 18 april 2003, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank Utrecht (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd.

Bij besluit van 22 januari 2004 heeft de staatssecretaris, opnieuw beslissend op het door appellante gemaakte bezwaar, het bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 oktober 2004, verzonden op 2 november 2004, heeft de rechtbank het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 december 2004, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 januari 2005. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 7 maart 2005 heeft de staatssecretaris van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 mei 2005, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. M. Klijnstra en mr. V.H. Textor, beiden advocaat te Amsterdam, en J.A. Herweijer, werkzaam bij appellante, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. A.J. Boorsma, advocaat te Den Haag, en ing. G.M. van der Maat en B.C. Nesse, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Arbowet 1998 voert de werkgever een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid en neemt hij daarbij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht:

a. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd moet de werkgever de arbeid zodanig organiseren dat daarvan geen nadelige invloed uitgaat op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer;

b. tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd moeten de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan worden voorkomen of beperkt; naar de mate waarin dergelijke gevaren en risico's niet bij de bron kunnen worden voorkomen of beperkt, moeten daartoe andere doeltreffende maatregelen worden getroffen waarbij maatregelen gericht op collectieve bescherming de voorrang dienen te hebben boven maatregelen gericht op individuele bescherming; slechts indien redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat maatregelen worden getroffen die zijn gericht op individuele bescherming, dienen doeltreffende en passende persoonlijke beschermingsmiddelen aan de werknemer ter beschikking te worden gesteld;

(..)

e. doeltreffende maatregelen moeten zijn genomen teneinde het mogelijk te maken dat de werknemer, indien een toestand ontstaat, waarin direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid aanwezig is, zich snel in veiligheid kan stellen dan wel andere passende maatregelen kan nemen ten einde te verzekeren dat de schade aan de gezondheid zoveel mogelijk beperkt wordt.

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 3.2, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit zijn arbeidsplaatsen veilig toegankelijk en kunnen ze veilig worden verlaten. Ze worden zodanig ontworpen, gebouwd, uitgerust, in bedrijf gesteld, gebruikt en onderhouden, dat gevaar voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zoveel mogelijk is voorkomen. Voorts worden zij zindelijk, zoveel mogelijk vrij van stof en voor zover de veiligheid van de arbeidsplaats dat vereist, ordelijk gehouden.

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

2.3. Het betoog van appellante dat de oorspronkelijk geplande werkzaamheden niet zijn uitgevoerd, zodat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de onderhoudswerkzaamheden inmiddels zijn uitgevoerd, laat onverlet dat de rechtbank heeft geoordeeld dat appellante procesbelang heeft en dat de rechtbank is overgegaan tot een inhoudelijke beoordeling van haar beroep. Derhalve behoeft dit betoog geen nadere bespreking.

2.4. De rechtbank heeft, anders dan appellante betoogt, geen blijk gegeven van een onjuiste opvatting omtrent de aard van de door haar te verrichten toetsing. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 15 december 2004 in zaak no. [200405871/1](#) komt de staatssecretaris, gelet op de tekst van artikel 28, eerste lid, van de Arbowet 1998 en in het bijzonder de woorden "naar zijn redelijk oordeel", 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 staatssecretaris. De rechtbank heeft terecht overwogen dat zij het oordeel van de staatssecretaris dat de werkzaamheden waarom het in dit geding gaat, uitgevoerd op de beoogde wijze, ernstig gevaar opleveren, terughoudend dient te toetsen. Indien dat oordeel zodanige toetsing kan doorstaan, is de staatssecretaris bevoegd om een bevel als bedoeld in voormeld artikellid te geven. Bij het bestaan van ernstig gevaar zal, naar ter zitting door de staatssecretaris is bevestigd, tot stillegging van de werkzaamheden worden en naar het oordeel van de Afdeling ook mogen worden overgegaan.

2.5. Bij de invulling van voormelde beoordelingsvrijheid hanteert de staatssecretaris ten aanzien van werkzaamheden aan spoorbanen als uitgangspunten dat het, gelet op de toenemende risico's door hogere treinfrequenties en -snelheden, noodzakelijk is een aanzienlijke verbetering in de veiligheid van baanwerkers te verkrijgen en dat het veilig werken aan de railinfrastructuur alleen mogelijk is bij een strikte scheiding van de werkzaamheden en de reguliere treinenloop, aangezien het risico van aanrijden door treinen wordt gevormd door treinen die rijden op het zogenoemde nevenspoor.

Het besluit tot stillegging van de werkzaamheden is onder meer gebaseerd op het oordeel dat de voorgestane wijze van werken, gezien in het licht van voormelde uitgangspunten, voor de baanwerkers in het onderhavige geval onaanvaardbare risico's met zich brengt.

De Afdeling ziet met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat de staatssecretaris, in aanmerking genomen de hiervoor vermelde - 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 werkzaamheden op het traject, indien zij op de beoogde wijze zouden worden uitgevoerd, een ernstig gevaar voor personen zouden opleveren. De rechtbank heeft op goede gronden overwogen dat de staatssecretaris de veiligheid van de werknemers terecht van doorslaggevend belang heeft geacht.

In deze situatie kan aan het Reglement Veilig Werken geen doorslaggevende betekenis worden gehecht. De staatssecretaris is aan dit (intern) bedrijfsreglement niet gebonden. Dit laat onverlet dat de staatssecretaris dit reglement wel bij zijn oordeel kan betrekken.

2.6. Appellante betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het bevel tot stillegging een onevenredig zwaar middel is en dat de staatssecretaris de dubbelsporige buitendienststelling en de fysieke afscherming tussen het werkspoor en het nevenspoor niet in redelijkheid heeft kunnen voorstellen.

2.6.1. Het besluit van 5 juli 2001 strekt slechts tot het stilleggen van de werkzaamheden zoals die naar het voornemen van appellante zouden worden uitgevoerd. De staatssecretaris heeft appellante niet verplicht om tot buitendienststelling of het aanbrengen van een fysieke afscherming over te gaan. Gelet op artikel 3, eerste lid, aanhef en onder e, van de Arbowet 1998, dat een verplichting oplegt aan de werkgever om doeltreffende maatregelen te nemen indien een toestand ontstaat waarin direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid van de werknemer aanwezig is, heeft de staatssecretaris zich terecht op het standpunt gesteld dat de werkgever in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor zijn arbeidsomstandighedenbeleid. Het stond appellante dan ook vrij om alternatieven aan te dragen, mits die afdoende zouden leiden tot het ondervangen van aanrijdgevaar. Voorzover appellante heeft aangevoerd dat de zorgplicht als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Arbowet 1998 niet inhoudt dat steeds de uit het oogpunt van de veiligheid van de werknemers meest doelmatige maatregelen dienen te worden getroffen, overweegt de Afdeling dat voor een afweging van belangen gediend met die veiligheid ten opzichte van hetgeen economisch, operationeel en technisch haalbaar wordt geacht geen plaats is in het geval de waarborg die artikel 28, eerste lid, van de Arbowet 1998 beoogt te bieden niet in acht wordt genomen.

Nu, zoals hiervoor is overwogen, sprake is van ernstig gevaar voor personen, kunnen, anders dan appellante betoogt, andere factoren geen rol meer spelen, zodat de vraag of het bevel tot stillegging een onevenredig zwaar middel is buiten beschouwing dient te blijven. Ook is in deze procedure niet aan de orde de vraag bij welke werkwijze het bevel kan worden opgeheven. De stelling dat de stillegging van de werkzaamheden een onevenredig zwaar middel is omdat daarmee ook de horwerkzaamheden zijn stilgelegd, terwijl bij die werkzaamheden geen ernstig gevaar voor personen bestaat, faalt evenzeer, nu de staatssecretaris ervan uit mocht gaan dat sprake is van een samenhangend geheel van werkzaamheden en het op de weg van appellante lag om te verzoeken de stillegging uitsluitend voor de uitvoering van de horwerkzaamheden op te heffen.

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

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. C.H.M. van Altena, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.M.M. de Leeuw-van Zanten, ambtenaar van Staat.

De Voorzitter is verhinderd w.g. De Leeuw-van Zanten
de uitspraak te ondertekenen. ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 juli 2005

97-419.