

ECLI	ECLI:NL:RVS:2010:BM5583
Datum uitspraak	26 mei 2010
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 december 2008 heeft de minister aan [wederpartij] een boete van € 8.100,00 opgelegd.

Volledige tekst

200908963/1/H3.

Datum uitspraak: 26 mei 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 7 oktober 2009 in zaak nr. 09/647 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

de minister.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2008 heeft de minister aan [wederpartij] een boete van € 8.100,00 opgelegd.

Bij besluit van 23 maart 2009 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 oktober 2009, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 11 december 2008 herroepen, het bedrag van de boete vastgesteld op € 5.400,00 en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 november 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 16 december 2009.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 april 2010, waar de minister,

vertegenwoordigd door mr. F.W. Jansen, werkzaam bij het ministerie, en [wederpartij], in persoon en bijgestaan door mr. T.G.M. Scheers, advocaat te Herten, gemeente Roermond, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: de Arbowet), zoals deze wet luidde ten tijde en voor zover thans van belang, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld in verband met arbeidsomstandigheden van de werknemers.

Ingevolge het tiende lid zijn de werkgever en de werknemers verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel vastgestelde algemene maatregel van bestuur voor zover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald.

Ingevolge artikel 33, tweede lid, eerste volzin, wordt als beboetbaar feit aangemerkt de handeling of het nalaten in strijd met 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 beboetbaar feit.

Ingevolge artikel 34, eerste lid, legt een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar de boete op aan de natuurlijke of rechtspersoon op wie de verplichtingen rusten die voortvloeien uit deze wet en de daarop berustende bepalingen, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als beboetbaar feit.

Ingevolge het vierde lid zijn er twee categorieën:

1o. de eerste categorie: € 9.000,00;

2o. de tweede categorie: € 22.500,00.

Ingevolge het vijfde lid stelt de minister beleidsregels vast waarin is aangegeven hoe de hoogte van de op te leggen boete wordt bepaald.

Ingevolge artikel 3.17 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit), zoals dit besluit luidde ten tijde en voor zover thans van belang, wordt het gevaar te worden getroffen of geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar bekend te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, voorkomen en indien dat niet mogelijk is zo veel mogelijk beperkt. Gelezen in verbinding met artikel 3.16, vierde lid, laatste volzin, hebben maatregelen gericht op collectieve bescherming daarbij de voorrang boven maatregelen gericht op individuele bescherming.

Ingevolge artikel 9.1 is de werkgever verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden welke bij of krachtens dit besluit zijn vastgesteld.

Ingevolge artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder c, wordt de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in artikel 3.17 aangemerkt als beboetbaar feit ter zake waarvan een boete kan worden opgelegd van de tweede categorie.

2.1.1. Bij de uitvoering van de bij of krachtens de Arbowet vastgestelde regels hanteert de minister de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving.

Volgens beleidsregel 33, achtste lid, aanhef en onder a, zoals deze beleidsregel luidde ten tijde en voor zover thans van belang, geldt € 8.100,00 als normbedrag bij de berekening van

een boete voor een beboetbaar feit van de tweede categorie bij een arbeidsongeval dat leidt tot de dood, een blijvend letsel of een ziekenhuisopname, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbowet, ingeval het bedrijf 10 tot en met 39 werknemers heeft.

Volgens onderdeel c, gelezen in verbinding met het vierde lid, onder a, kunnen één of meer van de volgende factoren aan de orde zijn die achtereenvolgens leiden tot verlaging van het normbedrag:

- Indien de werkgever aantoont dat hij de risico's van de werkzaamheden waarbij het beboetbare feit zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd en op grond daarvan de nodige maatregelen heeft getroffen en deugdelijke, voor de arbeid geschikte, arbeidsmiddelen en persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking heeft gesteld, wordt de boete met een derde gematigd.

- Indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de boete met nog een derde gematigd.

- Indien de werkgever bovendien aantoont dat hij adequaat toezicht heeft gehouden, wordt geen boete opgelegd.

2.2. Op 17 januari 2008 heeft bij demontagewerkzaamheden aan een lift, verricht door twee werknemers van [wederpartij], een bedrijfsongeval plaatsgevonden. Daarbij is een van deze werknemers met zijn hoofd bekneeld geraakt tussen de bovenkant van de liftkooi en de drempel van de onderkant van de verdiepingsvloer. Naar aanleiding van dit ongeval heeft de minister bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 11 december 2008 aan [wederpartij] een boete van € 8.100,00 opgelegd. De minister heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat [wederpartij] artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden.

2.3. De rechtbank is met de minister van oordeel dat [wederpartij] artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden. Zij heeft het bij haar bestreden besluit evenwel vernietigd, omdat de boete van € 8.100,00, hoewel deze overeenkomstig beleidsregel 33 is vastgesteld, volgens haar niet in overeenstemming is met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan [wederpartij] kan worden verweten. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat [wederpartij] wel degelijk maatregelen heeft genomen ter bescherming van zijn werknemers en ter voorkoming van ongevallen. De rechtbank heeft hierin aanleiding gezien om, zelf in de zaak voorziend en aansluitend bij de berekeningssystematiek van beleidsregel 33, de boete met een derde deel te matigen.

2.4. De minister betoogt allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat ingevolge artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) slechts van een beleidsregel mag worden afgeweken indien onverkorte toepassing ervan wegens bijzondere omstandigheden onevenredige gevolgen zou hebben. Dat [wederpartij] maatregelen heeft genomen ter bescherming van zijn werknemers en ter voorkoming van ongevallen is volgens de minister geen bijzondere omstandigheid, aangezien het normaal is dat de arbeidsomstandighedenwetgeving wordt nageleefd. Dat bij de vaststelling van de hoogte van een boete rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, zoals artikel 5:46, tweede lid, van de Awb voorschrijft, noopt evenmin tot afwijking van beleidsregel 33, nu gesteld noch gebleken is dat de opgelegde boete de draagkracht van [wederpartij] te boven gaat, aldus de minister.

2.4.1. Ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Awb 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.

Voormelde bepaling laat onverlet dat een bestuursorgaan beleidsregels mag vaststellen omtrent het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete. Daarbij dient echter in aanmerking te worden genomen hetgeen de Afdeling, in het bijzonder in de rechtspraak betreffende boetes wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen, heeft overwogen omtrent de wijze waarop met dergelijke beleidsregels moet worden omgegaan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 27 januari 2010 in zaak nr. 200902160/1/V6). Uit deze rechtspraak volgt dat een bestuursorgaan dergelijke beleidsregels als uitgangspunt dient te nemen bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete, mits het de beleidsregels in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Gelet op de aard van het te nemen besluit, dient het bestuursorgaan in het concrete geval echter ook het in artikel 3:4 van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel in acht te nemen. Dit betekent dat het bestuursorgaan zich bij het vaststellen van de hoogte van een boete moet afvragen of de uit de beleidsregels voortvloeiende boete, gelet op alle omstandigheden van het geval, evenredig is aan het door de wetgever beoogde doel. Tot de omstandigheden van het geval behoren in ieder geval de aard en de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Wanneer het uit de beleidsregels voortvloeiende boetebedrag niet evenredig is, is matiging van dit bedrag passend en geboden.

Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op het opleggen van een bestuurlijke boete van toepassing is, brengt met zich dat de rechter zonder terughoudendheid dient te toetsen of de door het bestuursorgaan in het concrete geval opgelegde boete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Indien de rechter van oordeel is dat dit niet het geval is en hij op die grond het besluit vernietigt, neemt hij bij het zelf bepalen van de hoogte van de boete de beleidsregels eveneens als uitgangspunt.

Gezien het voorgaande, diende de rechtbank op indringende wijze te toetsen of de aan [wederpartij] opgelegde boete evenredig is. Daarbij diende zij alle omstandigheden van het geval te betrekken en derhalve, anders dan de minister betoogt, niet uitsluitend te onderzoeken of bijzondere omstandigheden, als bedoeld in artikel 4:84 van de Awb, tot afwijking van beleidsregel 33 nopen, dan wel of de boete de draagkracht van [wederpartij] te boven gaat. Zo heeft de rechtbank de boete niet in verband met bijzondere omstandigheden of de draagkracht van [wederpartij] onevenredig geacht, doch in verband met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan hem kan worden verweten. Uit de afwezigheid van bijzondere omstandigheden of van aanwijzingen dat de boete de draagkracht van [wederpartij] te boven gaat, vloeit derhalve niet voort dat de rechtbank de boete ten onrechte niet evenredig heeft geacht. Het betoog faalt.

2.5. De minister betoogt voorts dat de door [wederpartij] genomen beschermende en preventieve maatregelen, mede gelet op hetgeen in de Arbowet is bepaald omtrent het door een werkgever te voeren arbeidsomstandighedenbeleid, niet adequaat zijn om het in artikel 3.17 van het Arbobesluit bedoelde gevaar tegen te gaan. Volgens de minister vloeit daaruit voort dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat deze maatregelen nopen tot matiging van de opgelegde boete.

2.5.1. Volgens de rechtbank heeft [wederpartij] aan geen van de drie factoren voldaan die volgens beleidsregel 33, achtste lid, onder c, gelezen in verbinding met het vierde lid, onder a, leiden tot verlaging van het uit het achtste lid, aanhef en onder a, voortvloeiende

boetenormbedrag. Gelet op de tekst van deze beleidsregel, betekent dit dat [wederpartij] de risico's van de werkzaamheden waarbij het hier aan de orde zijnde ongeval heeft plaatsgevonden, onvoldoende heeft geïnventariseerd, dan wel naar aanleiding van een inventarisatie niet de nodige maatregelen heeft getroffen, alsmede dat hij onvoldoende instructies heeft gegeven en geen adequaat toezicht heeft gehouden. Zoals de rechtbank heeft overwogen, heeft [wederpartij] weliswaar een aantal veiligheidsmaatregelen genomen, doch is niet gebleken dat hij voldoende specifieke maatregelen heeft genomen of voldoende specifieke instructies heeft gegeven om ongevallen, zoals hier aan de orde, te voorkomen. Zo heeft [wederpartij] weliswaar verklaard dat de handelwijze van de twee bij het ongeval betrokken werknemers niet overeenkomt met de gebruikelijke werkwijze, doch nergens is vastgelegd wat de gebruikelijke werkwijze inhoudt. Bovendien is de bij de startwerkbespreking gedane mededeling om op te passen voor beweegbare delen dermate algemeen, dat daaruit niet valt af te leiden dat [wederpartij] alle maatregelen heeft getroffen om het ongeval te voorkomen, aldus de rechtbank.

In het licht van hetgeen de rechtbank heeft overwogen, zijn de beschermende en preventieve maatregelen die [wederpartij] heeft genomen, gelet op de beleidsregel, te algemeen om een bijdrage te leveren ter voorkoming van ongevallen, zoals hier aan de orde. Reeds hierom doen deze maatregelen niet af aan de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan [wederpartij] kan worden verweten. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat deze maatregelen tot matiging van de aan [wederpartij] opgelegde boete nopen. Het betoog slaagt.

2.6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 maart 2009 alsnog ongegrond verklaren.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Roermond van 7 oktober 2009 in zaak nr. 09/647;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. D. Roemers en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. De Vries
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 mei 2010

582.