

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BP4744
Datum uitspraak	16 februari 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 oktober 2008 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 17.270,00 wegens overtreding van bepalingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv).

Volledige tekst

201006904/1/H3.

Datum uitspraak: 16 februari 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Eck en Wiel, gemeente Buren,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 10 juni 2010 in zaak
nr. 09/4393 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Verkeer en Waterstaat, thans: de minister van Infrastructuur en Milieu.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 oktober 2008 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 17.270,00 wegens overtreding van bepalingen van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: het Atbv).

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

Bij uitspraak van 10 juni 2010, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank het door
[appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 juli
2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van
13 augustus 2010.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 januari 2011, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. K. Vierhout, advocaat te Haarlem, en de minister, vertegenwoordigd door mr. W. Autar, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de 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 (hierna: verordening 561/2006) mag de dagelijkse rijtijd van bestuurders in het wegvervoer niet meer bedragen dan negen uur. De dagelijkse rijtijd mag echter worden verlengd tot ten hoogste tien uur, doch niet meer dan twee keer in de week.

Ingevolge artikel 7 neemt de bestuurder na een rijperiode van vier en een half uur een aaneengesloten onderbreking van ten minste vijfenveertig minuten, tenzij hij een rusttijd neemt.

Deze onderbreking kan worden vervangen door een onderbreking van ten minste 15 minuten gevolgd door een onderbreking van ten minste 30 minuten die elk zodanig tijdens de periode worden ingelast, dat aan de bepalingen van de eerste alinea wordt voldaan.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, moet een bestuurder dagelijks en wekelijks rusttijden nemen.

Ingevolge het tweede lid moet een bestuurder binnen elke periode van 24 uur na het einde van de voorafgaande dagelijkse of wekelijkse rusttijd een nieuwe dagelijkse rusttijd genomen hebben.

Indien het gedeelte van de dagelijkse rusttijd dat binnen die periode van 24 uur valt ten minste negen doch niet meer dan elf uur bedraagt, wordt deze dagelijkse rusttijd als een verkorte dagelijkse rusttijd aangemerkt.

Ingevolge het derde lid mag een dagelijkse rusttijd worden verlengd tot een normale wekelijks rusttijd of een verkorte wekelijkse rusttijd.

Ingevolge het vierde lid mag een bestuurder tussen twee wekelijkse rusttijden ten hoogste drie keer een verkorte dagelijkse rusttijd hebben.

Ingevolge artikel 5:12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Arbeidstijdenwet (hierna: de Atw) kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, met uitzondering van arbeid verricht door defensiepersoneel, regels worden gesteld, die afwijken van, in de plaats komen van of strekken tot aanvulling van het bij paragraaf 5.2 bepaalde, ten aanzien van arbeid verricht door personen, werkzaam in of op railvoertuigen of motorrijtuigen.

Ingevolge artikel 10:7, eerste lid, aanhef en onder b, is de bestuurlijke boete die ten hoogste voor een overtreding kan worden opgelegd, indien begaan door een rechtspersoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 45.000.

Ingevolge het derde lid voor zover thans van belang, stellen de minister en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen beleidsregels vast voor beboetbare feiten begaan door personen, bedoeld in artikel 5:12, tweede lid, waarin de boetebedragen voor die feiten worden vastgelegd.

Ingevolge de artikelen 2.5:1, 2.5:3 en 2.5:6 van het Atbv, voor zover thans van belang, handelt de bestuurder in overeenstemming met de artikelen 6, eerste lid, 7 en 8 van de verordening 561/2006.

Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, voor zover thans van belang, levert het niet naleven van de artikelen 2.5:1, tweede lid, 2.5:3 en 2.5:6, tweede lid, van het Atbv een overtreding op.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, wordt, indien de bestuurder werknemer is, in geval van niet naleven van een tot de bestuurder gerichte bepaling, de werkgever aangemerkt als degene die die bepaling niet heeft nageleefd.

Ingevolge het derde lid is het tweede lid niet van toepassing indien de werkgever aantoont dat door hem de nodige bevelen zijn gegeven, de nodige maatregelen zijn genomen, de nodige middelen zijn verschaft en het redelijkerwijs te vorderen toezicht is gehouden om de naleving van de bepaling te verzekeren.

2.1.1. Bij het opleggen van boetes hanteert de minister de Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer), Stcrt. 2006, 43 (hierna: de beleidsregel).

2.2. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 20 oktober 2008 heeft de minister aan [appellante] een boete van € 17.270,00 opgelegd omdat over de onderzoeksperiode van 21 januari 2008 tot en met 17 februari 2008 elfmaal is gehandeld in strijd met artikel 2.5:1, tweede lid, driemaal met artikel 2.5:3 en zevenmaal met artikel 2.5:6, tweede lid, van het Atbv.

2.3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zich in dit geval bijzondere omstandigheden voordoen die voor de minister aanleiding hadden moeten vormen van de beleidsregel af te wijken en de boete te matigen dan wel op nihil vast te stellen. De rechtbank heeft volgens [appellante] ten onrechte overwogen dat zij met de door haar in beroep overgelegde jaarstukken over 2008 niet aannemelijk heeft gemaakt dat bij voldoening van de boete het voortbestaan van de onderneming ernstig in gevaar komt. Zij stelt zich op het standpunt dat haar financiële positie een matiging van de boete rechtvaardigt. Mede gelet op de zeer slechte liquiditeitspositie van de onderneming kan betaling van de boete volgens [appellante] niet van haar worden gevergd.

2.3.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van de artikelen 2.5:1, tweede lid, 2.5:3 en 2.5:6, tweede lid, van het Atbv om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid het bepalen van 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.

2.3.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 29 oktober 2008 in zaak nr. 200802872/1, vormt het feit dat de opgelegde boete zwaarwegende financiële consequenties heeft geen reden tot matiging van de opgelegde boete over te gaan indien de beboete werkgever niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij door de opgelegde boete onevenredig wordt getroffen.

2.3.3. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting voert de minister een zeer terughoudend beleid bij het in afwijking van de beleidsregel matigen van een boete. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen gaat zij wegens de financiële positie van een onderneming over tot matiging van een opgelegde boete. De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk of anderszins onrechtmatig. Daarbij neemt zij in aanmerking dat bij uitvoering van dit beleid concurrentievervalsing wordt tegengegaan en het niet-naleven van arbeidstijdenregels ook door slecht functionerende ondernemingen wordt ontmoedigd. Met de rechtbank stelt de Afdeling vast dat de in beroep overgelegde jaarstukken betrekking hebben op het jaar 2008 en geen inzicht bieden in de huidige financiële situatie. De rechtbank heeft terecht overwogen dat [appellante] haar in beroep naar voren gebrachte stelling dat de opgelegde boete het voortbestaan van haar onderneming ernstig in gevaar zal brengen, reeds daarom onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt.

Bovendien heeft de minister in verweer in beroep onweersproken gesteld dat uit de jaarstukken over 2008 blijkt dat in dat jaar een verbetering van het resultaat van de onderneming is behaald ten opzichte van 2007 en dat op korte termijn geen financieringen zullen worden opgeëist dan wel opgezegd. Voorts heeft de minister gesteld dat in 2008, ondanks een beperkt saldo aan liquide middelen, een aanzienlijk bedrag openstond aan nog te vorderen bedragen van debiteuren. De in hoger beroep overgelegde gegevens met betrekking tot de financiële situatie van [appellante] leiden evenmin tot matiging van de boete, omdat deze gegevens duiden op een voortgaande lichte verbetering van de financiële positie. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat haar financiële positie matiging van de boete rechtvaardigt. Daarbij acht de Afdeling van belang dat met [appellante], naar de minister ter zitting bij de Afdeling heeft toegezegd, zo nodig een soepele betalingsregeling kan worden getroffen. Het betoog faalt.

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

2.5. 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. W. Konijnenbelt en mr. C.J. Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Neuwahl
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 februari 2011

280-597.