

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:663
Datum uitspraak	28 februari 2018
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 februari 2015 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete van € 21.600,00 opgelegd.

Volledige tekst

201701458/1/A3.

Datum uitspraak: 28 februari 2018

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 11 januari 2017 in zaak nr. 16/2493 in het geding tussen:

[wederpartij], gevestigd te [plaats],

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2015 heeft de minister aan [wederpartij] een bestuurlijke boete van € 21.600,00 opgelegd.

Bij besluit van 11 maart 2016 heeft de minister het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 januari 2017 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 maart 2016 vernietigd en het besluit van 17 februari 2015 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel

hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 januari 2018, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. P. Boer-Wiegersma en H. Uijl, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. B. Smid, advocaat te Assen, en [gemachtigde], directeur, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 19 mei 2014 heeft een door [wederpartij] ingeleende werknemer, [persoon], een zeecontainer die op een aanhanger stond en gevuld was met autobanden, geopend om deze met een terreintruck voor een laadperron te plaatsen. Hierbij is een autoband van een stapel uit de zeecontainer gevallen. Op het moment dat [persoon], met zijn rug naar de container, de gevallen band wilde oprapen, viel een deel van een stapel autobanden in de deuropening van de zeecontainer om. [persoon] is door de vallende autobanden getroffen en heeft hierbij een gebroken heup opgelopen.

1.1. De minister stelt zich op het standpunt dat bij de werkzaamheden van [persoon] het gevaar om te worden getroffen of geraakt door voorwerpen niet is voorkomen of zo veel mogelijk is beperkt. Dit is een overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: de Arbowet) in samenhang gezien met artikel 3.17 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit). De minister heeft voor deze overtreding op grond van artikel 9.9b, eerste lid, aanhef en onder c, een boete aan [wederpartij] opgelegd. Hij heeft de hoogte van deze boete vastgesteld op € 21.600,00, in overeenstemming met de Beleidsregel boeteoplegging arbeidsomstandighedenwetgeving (hierna: de Beleidsregel).

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat het valgevaar als bedoeld in artikel 3.17 van het Arbobesluit naar zijn aard niet volledig was te voorkomen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft [wederpartij] het gevaar zo veel mogelijk beperkt. Daarbij heeft de rechtbank de volgende omstandigheden in aanmerking genomen. Uit het boeterapport volgt dat iedere werknemer bij aanstelling wordt gewezen op het Arboreglement en tekent voor kennisname en ontvangst van het bedrijfsverkeersplan, het Arboreglement en een instructie voor alle chauffeurs met betrekking tot het verplaatsen/weghalen van een containerchassis/trailer. Ieder kwartaal is er minstens een keer groepsgewijs werkoverleg. In het boeterapport staat ook dat [wederpartij] tijdens het onderzoek heeft kunnen aantonen dat zij instructies heeft gegeven met betrekking tot de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan. Gezien de aard van de werkzaamheden valt niet in te zien dat [wederpartij] schriftelijke instructies ten aanzien van het openen van de containerdeuren had moeten verstrekken. Met name kon van haar niet worden verwacht dat zij een specifieke instructie zou geven die erop ziet dat een werknemer niet dicht achter een pas geopende container

langsloopt, nu het naar het oordeel van de rechtbank bij de werknemers van eiseres die de betrokken werkzaamheden verrichten en die beroepschauffeur zijn, als algemeen bekend mag worden verondersteld dat daaruit lading kan vallen. Steun voor dit oordeel heeft de rechtbank gezien in de door [wederpartij] overgelegde verklaring van 8 april 2016 van de Vereniging VACO, de bedrijfstakorganisatie voor de banden- en wielenbranche. Daarin verklaart A.J. Verhoef, senior beleidsmedewerker kwaliteit, arbo en milieu, die betrokken is bij het opstellen en onderhouden van de Risico-Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) voor de branche en de zogenaamde Arbocatalogus, dat hij in het incident geen aanleiding ziet om de RI&E aan te passen. Het gaat om een gevaar dat in de praktijk hoogst zelden voorkomt. De algemene instructie over zorgvuldigheid voldoet volgens hem. De rechtbank heeft voorts, anders dan de minister, geen grond gezien voor het oordeel dat [wederpartij] onvoldoende toezicht heeft gehouden op het werk. Dat in het door de inspectie opgemaakte boeterapport staat dat niet schriftelijk kon worden aangetoond dat toezicht werd gehouden, wil volgens de rechtbank niet zeggen dat er in de praktijk geen toezicht was. Daarbij heeft de rechtbank voorts betrokken dat [persoon] heeft verklaard dat er doorlopend toezicht werd gehouden door de verschillende afdelingschefs. Gezien het voorgaande doet zich naar het oordeel van de rechtbank geen overtreding voor als bedoeld in artikel 16, tiende lid, van de Arbowet, gelezen in verbinding met artikel 3.17 van het Arbobesluit, en heeft de minister ten onrechte een boete opgelegd aan [wederpartij].

Hoger beroep

3. De minister kan zich niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat [wederpartij] artikel 16, tiende lid, van de Arbowet, gelezen in verbinding met artikel 3.17 van het Arbobesluit, niet heeft overtreden. Daartoe voert hij aan dat het Arboreglement, het bedrijfsverkeersplan en de instructies, waarnaar de rechtbank verwijst, ten tijde van het ongeval niet zagen op het gevaar dat zich heeft voorgedaan. Het bedrijfsverkeersplan en de instructies zijn na het ongeval gewijzigd. De minister betoogt voorts dat de rechtbank door te overwegen dat het slachtoffer een beroepschauffeur is, heeft miskend dat op de werkgever een eigen verplichting rust om het werk en de arbeidsplaats zodanig in te richten dat de veiligheid en gezondheid van werknemers wordt gewaarborgd. In de verklaring van Verhoef, waarnaar de rechtbank in haar uitspraak heeft verwezen, staat dat de algemene instructie over zorgvuldigheid volstaat. De minister betoogt dat deze instructie, opgenomen in 5.6.4 van het RI&E, zo algemeen is dat deze van toepassing kan zijn op alle soorten werkzaamheden. Op grond van deze instructie is voor een werknemer niet duidelijk hoe hij dient te handelen om de specifieke werkzaamheden zo voorzichtig en zorgvuldig mogelijk te kunnen uitvoeren. Daarbij wijst de minister erop dat Verhoef kennelijk van mening is veranderd, omdat in de RI&E die op 17 augustus 2016 is gepubliceerd wel een bepaling is opgenomen over het openen van deuren van zeecontainers. De minister ziet hierin steun voor zijn standpunt dat vallende lading bij het openen van containerdeuren een reëel risico is. De minister betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er sprake was van voldoende toezicht. Volgens hem is er geen adequaat toezicht als er afdelingschefs rondlopen en deze in het algemeen af en toe ingrijpen. Het toezicht moet worden toegespitst op naleving van een instructie of werkwijze, aldus de minister.

Oordeel van de Afdeling over het hoger beroep

4. Artikel 16, tiende lid, van de Arbowet bepaalt: "De werkgever, dan wel een ander dan de werkgever bedoeld in het zevende, achtste of negende lid en de werknemers zijn verplicht

tot naleving van de voorschriften en verboden vastgesteld bij of krachtens de op grond van dit artikel, artikel 20, eerste lid, en artikel 24, negende lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur voorzover en op de wijze als bij of krachtens deze maatregel is bepaald."

Artikel 3.17 van het Arbobesluit bepaalt:

"Het gevaar te worden getroffen of geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar bekneld te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, wordt voorkomen en indien dat niet mogelijk is zoveel mogelijk beperkt. Artikel 3.16, vijfde lid, laatste volzin, is van toepassing."

4.1. Partijen zijn verdeeld over de vraag of de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat [wederpartij] het gevaar te worden geraakt door uit een container vallende lading zo veel mogelijk heeft beperkt. De Afdeling overweegt hieromtrent als volgt.

4.2. De rechtbank is ervan uitgegaan dat de werknemers van [wederpartij] gezien de aard van de werkzaamheden en hun opleiding bekend zijn met het gevaar van uit de container vallende lading. In hetgeen de minister heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat dit een onjuist uitgangspunt is. De werkzaamheden van de chauffeurs bestaan uit het transporteren van containers met auto- en truckbanden over het bedrijfsterrein van [wederpartij] te [plaats]. Daarbij openen de chauffeurs de deuren van de containers meermalen per dag. [wederpartij] heeft ter zitting onweersproken verklaard dat het openen van de deuren van de containers maar op één manier kan gebeuren, namelijk door met de deur mee te lopen. Deze omstandigheid en de omstandigheid dat [wederpartij] met haar leveranciers afsprekt dat de banden in kettingslag worden geladen, beperken het risico op vallende lading. [wederpartij] vereist van haar chauffeurs dat zij de nascholingscursus "Code 95" hebben gevolgd. Onderdeel van deze nascholingscursus is het laden en lossen en het zekeren van lading. Uit de door [wederpartij] overgelegde documenten volgt dat daarbij ook de gevaren van onjuist gezekerde lading aan bod komen. Ter zitting heeft [wederpartij] uiteengezet dat iedere chauffeur die bij [wederpartij] in dienst treedt daarbij ook nog een interne opleiding krijgt, waarbij hij of zij met een ervaren chauffeur meerijdt.

Gelet op deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [wederpartij] niet gehouden was specifieke instructies met betrekking tot het openen van containerdeuren te verstrekken. De omstandigheid dat na het ongeval wel instructies over het openen van containerdeuren zijn gegeven, leidt niet tot een ander oordeel. Aan deze van na het ongeval daterende omstandigheid kan, anders dan de minister kennelijk betoogt, niet de conclusie worden verbonden dat [wederpartij] slechts geacht kan worden aan de vereisten van artikel 3.17 van het Arbobesluit te hebben voldaan indien deze de beschikking zou hebben gehad over een specifieke van haar als werkgever afkomstige instructie waarin het valgevaar als zich in deze situatie heeft voorgedaan, was beschreven. De Afdeling ziet gelet op het vorenstaande met de rechtbank voorts geen aanleiding voor het oordeel dat het door [wederpartij] als werkgever uitgeoefende toezicht onvoldoende is geweest. De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat [wederpartij] als werkgever voldoende inspanningen heeft verricht om het gevaar te worden geraakt door uit een container vallende lading zoveel mogelijk te beperken.

4.3. Dit brengt met zich dat de rechtbank terecht tot de conclusie is gekomen dat zich geen overtreding als bedoeld in artikel 16, tiende lid, van de Arbowet, gelezen in verbinding met artikel 3.17 van het Arbobesluit, voordoet en dat de minister ten onrechte een boete aan [wederpartij] heeft opgelegd.

Het hoger beroep van de minister is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep

5. [wederpartij] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld op de voorwaarde dat het hoger beroep van de minister gegrond is. Nu de Afdeling heeft geoordeeld dat het door de minister ingestelde hoger beroep ongegrond is en de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, is deze voorwaarde niet vervuld. Aan een inhoudelijke bespreking van het incidenteel hoger beroep van [wederpartij] wordt daarom niet toegekomen.

Proceskostenveroordeling

6. De minister dient ten aanzien van [wederpartij] 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. bepaalt dat van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een griffierecht van € 508,00 (zegge: vijfhonderdacht euro) wordt geheven;

III. veroordeelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1503,00 (zegge: vijftienhonderddrie euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en mr. F.D. van Heijningen en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.A. Binnema, griffier.

w.g. Lubberdink w.g. Binnema
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2018

589.