

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY0373
Datum uitspraak	17 oktober 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 december 2010 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan [appellante] een boete van € 2.700,00 opgelegd.

Volledige tekst

201111151/1/A3.

Datum uitspraak: 17 oktober 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Breda,

tegen de uitspraak van de rechtbank Breda van 31 augustus 2011 in zaak nr. 11/2423 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 8 december 2010 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan [appellante] een boete van € 2.700,00 opgelegd.

Bij besluit van 11 april 2011 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 augustus 2011 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 juli 2012, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. D. van Amersfoort, werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld in verband met arbeidsomstandigheden van de werknemers.

Ingevolge het tiende lid, voor zover thans van belang, 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, voor zover thans van belang, wordt als overtreding aangemerkt het niet naleven van 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 overtreding.

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

Ingevolge artikel 9.1 van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: Arbobesluit), voor zover thans van belang, 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, voor zover thans van belang, wordt als overtreding ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de tweede categorie aangemerkt de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in artikel 3.17.

Ingevolge artikel 3.17, eerste volzin, wordt het gevaar te worden getroffen of geraakt door voorwerpen, producten of onderdelen daarvan dan wel vloeistoffen of gassen, of het gevaar beknelde te raken tussen voorwerpen, producten of onderdelen daarvan, voorkomen en indien dat niet mogelijk is zo veel mogelijk beperkt.

Bij de uitvoering van de bij of krachtens de Arbowet vastgestelde regels past de staatssecretaris de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving toe.

Volgens beleidsregel 33, achtste lid, aanhef en onder a, voor zover thans van belang, geldt € 2.700,00 als normbedrag bij de berekening van een boete voor een overtreding waarvoor een boete van de tweede categorie kan worden opgelegd, bij een arbeidsongeval dat leidt tot een ziekenhuisopname als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Arbowet, ingeval het bedrijf minder dan vijf werknemers heeft.

Volgens onderdeel c, gelezen in verbinding met het vierde lid, onder b, 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 de overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden gegeven 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 bestuurlijke boete met een derde gematigd;

- indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de bestuurlijke boete met nog een derde gematigd;

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

2. In het in bezwaar gehandhaafde besluit van 8 december 2010 is vermeld dat op 25 september 2009 een bedrijfsongeval heeft plaatsgevonden bij het inladen van wandpanelen in een vrachtwagen door twee werknemers van [appellante]. Een van deze werknemers werd getroffen door een aantal omvallende wandpanelen. Ten gevolge hiervan heeft de werknemer letsel opgelopen, waarvoor hij ter behandeling in een ziekenhuis is opgenomen. Naar aanleiding van dit bedrijfsongeval heeft de staatssecretaris bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 8 december 2010 aan [appellante] een boete van € 2.700,00 opgelegd. De staatssecretaris heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat [appellante] artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden. Voorts heeft [appellante] zich niet voldoende op de hoogte gesteld van de aan de arbeid verbonden risico's van de betreffende werkzaamheden. Mede hierom zijn er geen omstandigheden die aanleiding vormen om van de oplegging van een boete af te zien of om een gematigde boete op te leggen, aldus de staatssecretaris.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat zij artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden. Hiertoe verwijst zij naar de uitspraak van de rechtbank Assen van 8 juli 2010 in zaak nr. 09/242 (LJN: BN0702). In deze uitspraak werd bij een bedrijfsongeval geen overtreding van het Arbobesluit aanwezig geacht, omdat niet kon worden uitgesloten dat de betrokken werknemer onvoorzichtig had gehandeld. Voorts heeft zij het gevaar, dat gelet op de aard van de werkzaamheden nooit geheel kan worden voorkomen, zo veel mogelijk beperkt, aldus [appellante].

3.1. Niet in geschil is dat de betrokken werknemer, door de panelen bij het inladen deels in een waaiervorm in plaats van schuin tegen de wand te plaatsen, niet de meest veilige wijze van inladen heeft toegepast. Hierdoor werd het gevaar van het omvallen van de panelen vergroot. Derhalve is het gevaar door de wandpanelen getroffen te worden niet zo veel mogelijk beperkt. Gelet hierop heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat [appellante] artikel 3.17 van het Arbobesluit heeft overtreden. Dat [appellante], naar zij stelt, ter zake geen verwijt treft, staat hiervan los. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 december 2007 in zaak nr. 200705573/1) bevat artikel 3.17 van het Arbobesluit geen opzet of schuld als bestanddeel. Derhalve staat de overtreding, indien aan de materiële voorschriften van artikel 3.17 niet is voldaan, vast.

De door [appellante] genoemde uitspraak van de rechtbank Assen, leidt niet tot een ander oordeel. Die zaak betrof het in artikel 3.28, eerste lid, van het Arbobesluit neergelegde voorschrift dat een niet op de begane grond gesitueerde werkplek stabiel en stevig moet zijn. Volgens de rechtbank Assen bracht het feit dat een als werkplek dienende glasplaat was gebroken en een werknemer vervolgens daardoorheen was gevallen, niet zonder meer met zich dat dat voorschrift was overtreden. Niet kon worden uitgesloten immers dat de glasplaat op zich stabiel en stevig was, doch door onvoorzichtig handelen van de werknemer was gebroken, aldus de rechtbank Assen. In de onderhavige zaak brengt het niet hanteren van de meest veilige wijze van inladen van de panelen echter reeds met zich dat artikel 3.17 van het Arbobesluit is overtreden, waaraan mogelijk onvoorzichtig handelen van de betrokken werknemer niet kan afdoen. Derhalve is de situatie in de uitspraak van de rechtbank Assen

niet vergelijkbaar met deze zaak.
Het betoog faalt.

4. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat de overtreding haar niet, althans slechts in verminderde mate, kan worden verweten, zodat de staatssecretaris van boeteoplegging had moeten afzien of in ieder geval een gematigde boete had moeten opleggen. Zij voert hiertoe aan dat zij de risico's van de werkzaamheden voldoende heeft geïnventariseerd. Dat de bij het inladen te verrichten handelingen niet zijn opgenomen in de door de Arbodienst opgemaakte en beoordeelde risico-inventarisatie en -evaluatie (hierna: de RIE), doet hieraan niet af. Van een klein bedrijf kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat alle risico's daarin worden genoteerd. Voorts heeft zij alle mogelijke veiligheidsmaatregelen genomen door, ook op de betreffende dag, de werknemer te instrueren over de wijze van inladen. Bovendien waren spanbanden in de vrachtwagen aanwezig. Voorts mocht zij vertrouwen op de ervaring en deskundigheid van de werknemer. Desalniettemin heeft het ongeval zich voorgedaan als gevolg van onvoorzichtig handelen van de werknemer. Het opleggen van de bestuurlijke boete is derhalve disproportioneel, aldus [appellante].

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de door de rechtbank genoemde uitspraak van 23 februari 2011 in zaak nr. 201007635/1/H3, mag de staatssecretaris bij een overtreding in beginsel van de verwijtbaarheid ervan uitgaan, tenzij de desbetreffende werkgever feiten en omstandigheden aannemelijk maakt die tot het oordeel leiden dat hem ter zake van de overtreding geen verwijt treft. In situaties waarin de verwijtbaarheid volledig ontbreekt, wordt van boeteoplegging afgezien en een verminderde mate van verwijtbaarheid kan aanleiding geven de opgelegde boete te matigen.

4.2. In de RIE is niets opgenomen over het inladen van panelen in vrachtwagens en de werkwijze die daarbij dient te worden gehanteerd. Voorts heeft [appellante] geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht waaruit volgt dat zij de risico's hiervan op andere wijze heeft geïnventariseerd. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat zij de risico's van de werkzaamheden waarbij de overtreding zich heeft voorgedaan voldoende heeft geïnventariseerd. Derhalve heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de overtreding [appellante] niet valt te verwijten en heeft zij met juistheid overwogen dat [appellante] niet voldoet aan de eerste matigingsgrond van beleidsregel 33. Aangezien de matigingsgronden cumulatief zijn, wordt niet toegekomen aan beoordeling van de vraag of aan de overige matigingsgronden al dan niet wordt voldaan.

4.3. Ook indien de beleidsregels volgens welke een boete dient te worden opgelegd, als zodanig niet onredelijk zijn, moet worden beoordeeld of toepassing van die beleidsregels in het concrete geval tot een evenredige sanctie leidt. De rechter toetst zonder terughoudendheid of de opgelegde boete evenredig is. De rechtbank heeft in dat licht terecht ook overigens geen grond voor matiging van de boete gezien. Daartoe wordt het volgende overwogen.

Volgens de op 30 augustus en 28 oktober 2010 afgelegde verklaringen van de directeur van [appellante] heeft deze eerder gezien dat de betrokken werknemer niet de veiligste wijze van inladen hanteerde. De directeur heeft voorts verklaard dat hij weet dat eigenlijk een sanctiebeleid toegepast zou moeten worden en dat instructies, voorlichting en onderricht op papier gezet moeten worden. Bij het ongeval was hij niet aanwezig. Toen de betrokken werknemer begon met inladen had hij wel gezien dat hij de panelen in een waaivorm plaatste. Hij heeft hem daarop aangesproken, maar hij weet niet meer wat de werknemer

heeft teruggezegd. De werknemer was eigenwijs en wilde dingen graag op zijn eigen manier doen, maar vanwege zijn ervaring had hij een vrij zelfstandige functie gekregen, aldus de verklaringen. Volgens de verklaring van 3 september 2010 van de betrokken werknemer heeft deze verklaard dat hij nooit is geïnstrueerd over de wijze van inladen. Hij had zijn eigen methode toegepast, omdat hij dacht dat die veiliger was. Er waren ten tijde van het ongeval geen siorbanden of dergelijke aanwezig om de lading vast te zetten, aldus de verklaring. Volgens de verklaring van 22 september 2010 van een stagiair die ten tijde van het ongeval bij [appellante] werkte, heeft deze wel eens gezien dat de betrokken werknemer panelen in een waaiervorm plaatste, omdat hij dat een betere werkwijze vond. De directeur vond dat niet erg als het werk maar goed liep, aldus de verklaring.

Gezien het voorgaande, is niet aannemelijk dat de werknemers van [appellante] duidelijke en eenduidige instructies hebben ontvangen over de wijze waarop panelen in vrachtwagens dienen te worden geladen. Evenmin is aannemelijk dat voldoende erop werd toegezien dat het inladen op een veilige wijze plaatsvond. Het was de verantwoordelijkheid van [appellante] om hiervoor te zorgen. Dat de betrokken medewerker ervaren was, doet daar niet aan af, teminder nu bekend was dat de betrokken medewerker instructies niet zonder meer opvolgde en eerder was geconstateerd dat hij niet de veiligste werkwijze hanteerde. Dat de betrokken werknemer onvoorzichtig heeft gehandeld, brengt onder die omstandigheden niet mee dat de overtreding in verminderde mate aan [appellante] valt te verwijten. De kleine omvang van het bedrijf is onvoldoende voor een ander oordeel.

4.4. Gezien hetgeen onder 4.2 en 4.3 is overwogen, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de boete in strijd met het evenredigheidsbeginsel is opgelegd.

Het betoog faalt.

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink w.g. De Vries

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 oktober 2012

582-741.