

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:2
Datum uitspraak	8 januari 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 september 2010 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 8.100,00.

Volledige tekst

201210526/1/A3.

Datum uitspraak: 8 januari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 3 oktober 2012 in zaak nr. 11/1036 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2010 heeft de minister aan [appellante] een boete opgelegd van € 8.100,00.

Bij besluit van 30 mei 2011 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 oktober 2012 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister 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 5 november 2013, waar [appellante], vertegenwoordigd door haar [directeur], en de minister, vertegenwoordigd door mr. F.D.R. van Motman, werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: de Arbowet) 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 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, zoals dit luidde ten tijde van belang, 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 het derde lid is de hoogte van de bestuurlijke boete die ten hoogste voor een overtreding kan worden opgelegd gelijk aan de geldsom van de categorie die voor de overtreding is bepaald. Artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing indien een artikel gesteld bij of krachtens deze wet op grond waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, niet is nageleefd.

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

Ingevolge artikel 7.7, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit) zijn bewegende delen van een arbeidsmiddel indien zij gevaar opleveren, van zodanige schermen of beveiligingsinrichtingen voorzien, dat het gevaar zoveel mogelijk wordt voorkomen.

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

Ingevolge artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder g, zoals dit luidde ten tijde 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 7.7.

Volgens de beleidsregel 33, vierde lid, aanhef en onder b, van de Beleidsregels arbeidsomstandighedenwetgeving, zoals deze luidde ten tijde van belang, kunnen bij de berekening van de op te leggen bestuurlijke boete één of meer van de volgende factoren aan de orde zijn en achtereenvolgens leiden tot verlaging van het al dan niet op bedrijfsgrootte gecorrigeerde normbedrag:

1°. 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 eenderde gematigd;

2°. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij voldoende instructies heeft gegeven, wordt de bestuurlijke boete met nog eenderde gematigd;

3°. indien de werkgever bovendien aantoont dat hij adequaat toezicht heeft gehouden, wordt geen bestuurlijke boete opgelegd.

Volgens het achtste lid, aanhef en onder a, 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 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 het negende lid wordt geen bestuurlijke boete opgelegd indien de verwijtbaarheid ontbreekt.

2. Op 4 juni 2010 heeft een bedrijfsongeval plaatsgevonden op de locatie [park] aan de [locatie] te [plaats]. Een [medewerker] van [appellante], was bezig met het zagen van rubberen tegels met een afmeting van 50 bij 50 cm tot een formaat van 15 bij 15 cm met behulp van een tafel-, afkort- en verstekzaagmachine. Op enig moment heeft [medewerker] tijdens het doorzagen van rubberen tegels met voornoemde zaagmachine, met zijn rechterhand de tegel langs het zaagblad geduwd en is deze tegel door de wrijving aan het zaagblad blijven plakken. Hierdoor is zijn wijsvinger tegen het draaiende zaagblad aangekomen. Ten gevolge van dit ongeval heeft hij letsel opgelopen.

De minister heeft naar aanleiding van dit incident aan [appellante] een, in bezwaar gehandhaafde, bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van artikel 7.7, eerste lid, van het Arbobesluit. De minister heeft geen grond gezien om de boete te matigen, omdat [appellante] niet heeft voldaan aan de eerste matigingsgrond van beleidsregel 33, vierde lid aanhef en onder b, in welk geval evenmin toegekomen wordt aan de overige matigingsgronden.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister bevoegd was om een boete op te leggen wegens overtreding van artikel 7.7, eerste lid, van het Arbobesluit. Daartoe voert zij aan dat de zaagmachine is gekeurd en veilig bevonden door een extern bureau en de medewerkers voldoende duidelijke instructies hebben gekregen om veilig te werken. De beschermkap en het spouwmes waren aanwezig op de machine, doch zijn verwijderd door [medewerker]. Ten onrechte heeft de inspecteur in het boeterapport niet vermeld dat deze onderdelen wel bij de zaagmachine aanwezig waren.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 mei 2010 in zaak nr. 200907791/1/H3) is in het Arbobesluit overtreding van artikel 7.7, eerste lid, aangemerkt als een beboetbaar feit zonder dat daartoe opzet of schuld is vereist. Derhalve staat de overtreding vast, indien aan de materiële voorschriften van dat artikel niet is voldaan.

3.2. Aan het bij het besluit op bezwaar gehandhaafde besluit van 22 september 2010 heeft de minister een op 6 augustus 2010 opgemaakt boeterapport ten grondslag gelegd. In dit boeterapport staan de bevindingen van een inspecteur van de Arbeidsinspectie die op 13 juli 2010 het vestigingsadres van [appellante] heeft bezocht. De inspecteur heeft daar vastgesteld dat de zaagmachine waarmee het ongeval had plaatsgevonden een Elu zaagmachine was van het type TGC 273 A2, welke als tafelzaagmachine en als afkortzaagmachine gebruikt kan worden. Tussen partijen is niet in geschil dat ten tijde van het ongeval het spouwmes en de beschermkap waren verwijderd. De rechtbank heeft derhalve met juistheid overwogen dat de bewegende delen van het arbeidsmiddel niet van schermen of kappen waren voorzien, in de zin van artikel 7.7, eerste lid, van het Arbobesluit,

zodat de minister bevoegd was om een boete op te leggen. De vraag door wie het spouwmes en de beschermkap zijn verwijderd is voor de vraag of deze bepaling is overtreden niet van belang nu de werkgever op grond van artikel 9.1 van het Arbobesluit verplicht is tot naleving van dit voorschrift.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet aan de eerste grond voor matiging van de boete als bedoeld in beleidsregel 33, vierde lid, is voldaan. Volgens [appellante] heeft zij de risico's voldoende geïnventariseerd en heeft zij voldoende maatregelen getroffen om de overtreding te voorkomen. Daartoe voert zij aan dat bij een periodieke risico inventarisatie en evaluatie geen specifieke risico's aan het licht zijn gekomen voor het gebruik van de zaagmachine en dat de specifieke werkzaamheden zijn geïnventariseerd. Alle medewerkers ontvangen voldoende instructies over veilig werken en er wordt frequent en adequaat toezicht gehouden op alle projecten. Ter zitting heeft [appellante] benadrukt dat zij zich tot het uiterste inspant op het gebied van veilig werken en het Arbobeleid. In verband met het ontbreken van verwijtbaarheid zou geen boete moeten worden opgelegd, aldus [appellante].

4.1. De boete ziet uitsluitend op het ongeval, niet op het door [appellante] gevoerde Arbobeleid in het algemeen. Bij de beantwoording van de vraag of aanleiding bestaat de opgelegde boete te matigen, dient volgens het vierde lid, aanhef en onder b, van beleidsregel 33 allereerst te worden beoordeeld of [appellante] heeft aangetoond dat zij 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. De rechtbank heeft op goede gronden geoordeeld dat [appellante] de risico's van de specifieke werkzaamheden waarbij het ongeval heeft plaatsgevonden niet heeft geïnventariseerd. Zoals [appellante] zelf in haar zienswijze van 12 september 2010 heeft vermeld, heeft [medewerker], en dus niet [appellante], besloten om de zaagmachine te gebruiken voor het snijden van de rubberen tegels, nadat hij eerst had getracht om de tegels met een stanleymes door te snijden, zoals was geadviseerd door de leverancier van de tegels. Voorts is het zagen van rubberen tegels niet behandeld in de risico inventarisatie en evaluatie, zodat [appellante] niet heeft voldaan aan de eerste voorwaarde voor matiging van de boete. Dat [medewerker] een ervaren medewerker is met voldoende scholingsniveau maakt niet dat van [appellante] niet hoeft te worden verwacht dat zij de risico's van het gebruik van de zaagmachine bij de door [medewerker] te verrichten specifieke werkzaamheden inventariseert.

Het betoog faalt.

5. [appellante] betoogt vervolgens dat de rechtbank ten onrechte niet heeft onderkend dat de boete onevenredig is, gelet op de financiële situatie van het bedrijf, de omvang van het bedrijf en de aard en oorzaak van het letsel. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet aannemelijk is gemaakt of onderbouwd dat het letsel van [medewerker] het gevolg kan zijn van onjuist medisch handelen. Daartoe voert zij aan dat geen degelijk onderzoek heeft plaatsgevonden, zodat de oorzaak van het letsel niet onomstotelijk vast staat.

5.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbowet, gelezen in verbinding met artikel 7.7, eerste lid, van het Arbobesluit om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. De minister moet bij de

aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, 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 de minister met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

5.2. Onder verwijzing naar de uitspraak van 13 juni 2012 in zaak nr. 201106143/1/A3 overweegt de Afdeling dat de beleidsregels inzake de berekening van een boete wegens overtreding van artikel 16, tiende lid, van de Arbowet, gelezen in verbinding met artikel 7.7, eerste lid, van het Arbobesluit in hun algemeenheid niet onredelijk zijn. Met de enkele stelling dat de hoogte van de boete niet in verhouding staat tot de aard van het letsel, de bedrijfsomvang en de financiële positie van het bedrijf, heeft [appellante] geen feiten en omstandigheden aannemelijk gemaakt die meebrengen dat zij door de opgelegde boete onevenredig wordt benadeeld.

5.3. Voor zover [appellante] betoogt dat niet aannemelijk is dat het ontstane lengteverschil aan de vinger het gevolg is van het bedrijfsongeval, wordt overwogen dat de minister een rapportage van een medisch adviseur heeft overgelegd, waaruit volgt dat dit lengteverschil niet is ontstaan ten gevolge van de behandeling in het ziekenhuis. Het is aan [appellante] om aannemelijk te maken dat het onderzoeksrapport naar inhoud of wijze van totstandkoming gebreken vertoont, inhoudelijk tegenstrijdig of anderszins niet of niet voldoende concludent is. Dit heeft [appellante] niet gedaan, zodat de rechtbank terecht heeft overwogen dat [appellante] de stelling dat het ontstane lengteverschil aan de vinger het gevolg is van een medische fout niet aannemelijk heeft gemaakt.

5.4. [appellante] heeft ter zitting ten aanzien van de aard van het letsel betoogd dat, gelet op de omvang van het letsel, de minister zich ten onrechte op het standpunt stelt dat van blijvend letsel kan worden gesproken. [medewerker] is hersteld en kan zonder beperkingen werken.

Onder verwijzing naar de uitspraak van 16 mei 2007, zaak nr. 200608155/1 overweegt de Afdeling dat het ontstaan van een lengteverschil aan een vinger, ook als dit verschil slechts millimeters bedraagt, blijvend van aard is, zodat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat dit terecht door de minister is aangemerkt als blijvend letsel.

5.5. Voor matiging van de boete op grond van het evenredigheidsbeginsel bestaat gelet op het bovenstaande geen grond.

Het betoog faalt.

6. Voor zover [appellante] betoogt dat het door de minister verrichte medisch onderzoek buiten de termijn heeft plaatsgevonden, waardoor de besluitvorming niet tijdig heeft plaatsgevonden, heeft de rechtbank met juistheid overwogen dat [appellante] rechtsmiddelen

kan aanwenden tegen het uitblijven van tijdige besluitvorming, doch dit heeft nagelaten. Het betoog faalt.

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

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Klein
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 8 januari 2014

317-798.