

Datum uitspraak: 07-09-2005
Datum publicatie: 07-09-2005
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Hoger beroep
Inhoudsindicatie: Bij besluit van 3 mei 2001 heeft appellant aan [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een arbeidsongeval in [wederpartij's] bedrijf aan de [locatie] te [plaats], alsmede in verband met het nalaten dit ongeval onverwijld aan de Arbeidsinspectie te melden.

Uitspraak

200409513/1.

Datum uitspraak: 7 september 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 14 oktober 2004 in het geding tussen:

[wederpartij], gevestigd te [plaats], vertegenwoordigd door mr. M.J. Ubbens en mr. J. Hielkema, curatoren,

en

appellant.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 mei 2001 heeft appellant aan [wederpartij] een bestuurlijke boete opgelegd krachtens de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in verband met een arbeidsongeval in [wederpartij's] bedrijf aan de [locatie] te [plaats], alsmede in verband met het nalaten dit ongeval onverwijld aan de Arbeidsinspectie te melden.

Bij besluit van 26 juli 2002 heeft appellant het daartegen door [wederpartij] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 oktober 2004, verzonden op 26 oktober 2004, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank) het daartegen door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd voor wat betreft de boete van f 12.000,00 (€ 5.445,36), het besluit van appellant van 3 mei 2001 in zoverre herroepen en bepaald dat haar beslissing in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 23 november 2004, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 22 december 2004. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 19 januari 2005 heeft [wederpartij] van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 mei 2005, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. B.J. Drijber, advocaat te Den Haag, en mr. N. Veendam, ambtenaar ten departemente, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. R. Snel, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 16, negende lid (met ingang van 29 december 2000 vernummerd tot tiende lid), van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna: de Arbwet), voorzover hier van belang, zijn de werkgever en de

werknemers verplicht tot naleving van de voorschriften en verboden als bedoeld in de op grond van dit artikel vastgestelde algemene maatregel van bestuur voorzover en op de wijze als bij deze maatregel is bepaald.

Ingevolge artikel 33, tweede lid, van de Arbowet wordt als beboetbaar feit aangemerkt de handeling of het nalaten in strijd met artikel 16, negende (thans: tiende) lid, voorzover het niet naleven van de in dat artikellid bedoelde voorschriften en verboden bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als beboetbaar feit. Terzake van de feiten, bedoeld in de vorige volzin, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald of een boete kan worden opgelegd van de eerste of tweede categorie.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit (hierna: het Arbobesluit), voorzover hier van belang, wordt een arbeidsmiddel vermoed te voldoen aan artikel 7.7 van het Arbobesluit, indien het, overeenkomstig de daarvoor geldende EG-richtlijnen, is voorzien van een CE-markering, vergezeld van een EG-verklaring van overeenstemming, en het arbeidsmiddel overeenkomstig de daarbij behorende gebruiksvoorschriften wordt gebruikt.

Ingevolge artikel 7.7, vijfde lid, van het Arbobesluit zijn de schermen of beveiligingsinrichtingen op voldoende afstand van de gevaarlijke zone van het arbeidsmiddel aangebracht.

Ingevolge artikel 9.9c, eerste lid, aanhef en onder f, van het Arbobesluit, voorzover hier van belang, wordt aangemerkt als beboetbaar feit ter zake waarvan een boete kan worden opgelegd van de tweede categorie, de handeling of het nalaten in strijd met de voorschriften welke zijn opgenomen in artikel 7.7 van het Arbobesluit.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van Richtlijn 98/37/EG (Pb L 207; hierna: de Machinerichtlijn), voorzover hier van belang, treffen de lidstaten alle dienstige maatregelen om ervoor te zorgen dat de machines of veiligheidscomponenten waarop deze richtlijn van toepassing is, uitsluitend in de handel kunnen worden gebracht en in bedrijf gesteld indien zij geen gevaar opleveren voor de veiligheid en de gezondheid van personen en indien zij op passende wijze worden geïnstalleerd en onderhouden en overeenkomstig hun bestemming worden gebruikt.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel doen de bepalingen van deze richtlijn geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van het Verdrag, de eisen voor te schrijven die zij noodzakelijk achten ter bescherming van personen, inzonderheid van werknemers, bij het gebruik van de bedoelde machines of veiligheidscomponenten, voorzover deze voorschriften geen wijzigingen inhouden van deze machines of veiligheidscomponenten ten opzichte van de bepalingen van deze richtlijn.

Ingevolge artikel 3 van de Machinerichtlijn moeten de machines en veiligheidscomponenten waarop deze richtlijn van toepassing is, voldoen aan de in bijlage I opgenomen fundamentele veiligheids- en gezondheidsvoorschriften.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Machinerichtlijn mogen de lidstaten het op hun grondgebied in de handel brengen en in bedrijf stellen van machines en veiligheidscomponenten die voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn, niet verbieden, beperken of verhinderen.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Machinerichtlijn, voorzover hier van belang, beschouwen de lidstaten als in overeenstemming te zijn met het bepaalde in deze richtlijn: machines die voorzien zijn van de CE-markering en vergezeld gaan van de in bijlage II, deel A, bedoelde EG-verklaring van overeenstemming.

2.2. De beslissing op bezwaar strekt tot handhaving van het besluit van 3 mei 2001 waarbij [wederpartij] een bestuurlijke boete is opgelegd ten bedrage van f 12.000,00 (€ 5.445,36) vanwege overtreding van artikel 16, negende (thans: tiende) lid, van de Arbowet samen met artikel 7.7, vijfde lid, van het Arbobesluit. Het gaat hier om een ongeval op 3 januari 2000 waarbij een werknemer van [wederpartij] tijdens het verrichten van werkzaamheden aan een machine voor het fileren van kippen, met zijn linkerarm achter het veiligheidsscherm van de machine is geraakt, waarna de mouw van zijn schort is gegrepen door de pen van een opzetblok en zijn arm met de lopende band is meegetrokken. Daardoor is hij met zijn arm bekneld geraakt tussen de kantelende opzetblokken en de geleiding van de lopende band. De werknemer heeft hierbij ernstig en blijvend letsel opgelopen aan zijn linkerarm. Daarnaast is bij de beslissing op bezwaar gehandhaafd de bij het primaire besluit opgelegde boete ten bedrage van f 2.000,00 (€ 907,56) vanwege het in strijd met artikel 9, eerste lid, van de Arbowet niet onverwijld en schriftelijk melden van dit ongeval aan de Arbeidsinspectie.

2.3. [Wederpartij] is niet opgekomen tegen de boete die is opgelegd wegens het niet onverwijld en schriftelijk melden van het ongeval.

Het geding in hoger beroep heeft dan ook uitsluitend betrekking op het oordeel van de rechtbank over de in bezwaar gehandhaafde bestuurlijke boete van f 12.000,00 (€ 5.445,36) die is opgelegd terzake van de overtreding van artikel 7.7, vijfde lid, van het Arbobesluit.

2.4. In beroep bij de rechtbank heeft [wederpartij], samengevat weergegeven, betoogd dat de machine voldoet aan

de veiligheidsnormen van de Machinerichtlijn en is voorzien van een CE-markering, vergezeld van een EG-verklaring van overeenstemming. Voorts heeft [wederpartij] betoogd dat in de artikelen 6 en 7 van de Machinerichtlijn is bepaald welke procedure moet worden gevolgd in het geval een machine ondanks CE-markering de veiligheid van werknemers in gevaar dreigt te brengen. Gegeven dit stelsel kan de Staatssecretaris geen eigen, verdergaande nationale normen opleggen, zodat de opgelegde boete in strijd is met het Europese recht, aldus [wederpartij].

2.5. De rechtbank heeft [wederpartij] gevolgd in dit betoog en overwogen dat nu niet in geschil is dat de kipfileermachine was voorzien van een CE-markering en [wederpartij] beschikte over de verklaring van overeenstemming, zoals bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Machinerichtlijn, de machine moet worden beschouwd in overeenstemming te zijn met de richtlijn. Dit zou volgens de rechtbank slechts anders zijn indien appelland of een ander bestuursorgaan de in de artikelen 6 en 7 van de Machinerichtlijn opgenomen procedure zou hebben gevolgd, hetgeen is gesteld noch gebleken. Voorts heeft naar het oordeel van de rechtbank artikel 4, eerste lid, van de Machinerichtlijn rechtstreekse werking en moet het opleggen van een boete vanwege onveiligheid van de machine worden gezien als een beperking van het in bedrijf stellen van de machine als bedoeld in dit artikel 4, eerste lid, van die richtlijn.

Op grond hiervan heeft de rechtbank geoordeeld dat appelland in strijd heeft gehandeld met een rechtstreeks werkende bepaling van het gemeenschapsrecht en niet bevoegd was de boete op te leggen.

2.6. In hoger beroep heeft appelland zich op het standpunt gesteld, samengevat weergegeven, dat de bepalingen van de Machinerichtlijn zich niet verzetten tegen handhavend optreden op grond van nationale regels op het gebied van arbeidsomstandigheden. Dit standpunt baseert appelland op de tekst en de totstandkomingsgeschiedenis van de Machinerichtlijn en mede op die van Richtlijn 89/655/EEG (Pb L 393; hierna: de Arbeidsmiddelenrichtlijn). De aanwezigheid van een CE-markering en EG-verklaring van overeenstemming ontslaat de werkgever volgens appelland niet van de verplichting na te gaan of een bepaalde machine bij gebruik in de concrete arbeidssituatie ook voldoende veilig is. Voorts betoogt appelland dat het vermoeden van conformiteit van de machine met de bepalingen van de Machinerichtlijn op grond van de aangebrachte CE-markering en het verleende certificaat was weerlegd op het moment dat de Arbeidsinspectie vaststelde dat de voorgeschreven afstand tussen het veiligheidsscherm en het kantelpunt niet in acht was genomen. Subsidiair betoogt appelland dat artikel 4 van de Machinerichtlijn niet van toepassing is omdat dit artikel uitsluitend geldt voor machines waarvan de conformiteit niet slechts wordt vermoed maar vaststaat, hetgeen volgens appelland niet het geval is omdat uit de door de fabrikant afgegeven verklaring van overeenstemming is gebleken dat de kipfileermachine niet voldeed aan EN-norm 294 die een veiligheidsafstand geeft voor de afstand arm tot schoudergewricht bij het reiken door openingen. Meer subsidiair bestrijdt appelland het oordeel van de rechtbank dat het opleggen van een boete vanwege onveiligheid van de machine moet worden gezien als een beperking van het in bedrijf stellen van de machine als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Machinerichtlijn.

2.7. De Afdeling stelt vast, op grond van de tekst en het samenstel van de bepalingen van de Machinerichtlijn, dat de Machinerichtlijn is gericht op de interne markt en het vrij verkeer van goederen en daartoe voorschriften ter waarborging van de productveiligheid geeft. Deze voorschriften, die zich met name tot de fabrikant en de importeur richten, hebben tot doel ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen te voorkomen of op te heffen.

Dit laat onverlet dat op nationaal niveau voorschriften worden gesteld die betrekking hebben op een veilig gebruik, door werkgevers en werknemers, van eenmaal in gebruik genomen machines, mits dit niet leidt tot (nieuwe) producteisen. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Machinerichtlijn mogen lidstaten immers, met inachtneming van het Verdrag, ter bescherming van werknemers gebruiksvoorschriften stellen, voorzover deze voorschriften geen wijzigingen inhouden van de machines ten opzichte van de bepalingen van de richtlijn. Dergelijke gebruiksvoorschriften zijn in Nederland voorzien in de Arboret en het Arboretbesluit, welke mede strekken ter implementatie van voormelde Arbeidsmiddelenrichtlijn. Het is op grond van deze nationale Arboretgeving dat appelland het bestreden besluit heeft genomen. Dat het hier aan de orde zijnde voorschrift van artikel 7.7, vijfde lid, van het Arboretbesluit een wijziging inhoudt van de machine ten opzichte van de bepalingen van de Machinerichtlijn, is gesteld noch gebleken. De Afdeling volgt appelland dan ook in zijn betoog dat de productvoorschriften van de Machinerichtlijn en de gebruiksvoorschriften van de arbeidsomstandighedenwetgeving in dit geval naast elkaar staan. De rechtbank heeft derhalve ten onrechte de Machinerichtlijn als exclusief toetsingskader genomen.

2.8. Anders dan de rechtbank heeft gedaan, dient dit geschil derhalve in hoofdzaak te worden beoordeeld aan de hand van de normen van de Arboret en het Arboretbesluit.

Zoals ook de rechtbank heeft overwogen staat vast dat de desbetreffende kipfileermachine was voorzien van een CE-markering, vergezeld van een EG-verklaring van overeenstemming, als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Machinerichtlijn en dat de machine overeenkomstig de daarbij behorende gebruiksvoorschriften werd gebruikt. Dit betekent dat de machine op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Arboretbesluit wordt vermoed te voldoen aan de desbetreffende in het Arboretbesluit gestelde eisen, zoals in dit geval de eis van artikel 7.7, vijfde lid, dat de schermen of beveiligingsinrichtingen op voldoende afstand van de gevaarlijke zone van het arbeidsmiddel zijn aangebracht.

Appellant heeft terecht naar voren gebracht dat de aanwezigheid van de CE-markering en de EG-verklaring van overeenstemming [wederpartij] niet ontsloeg van haar algemene zorg- en onderzoeksverplichting met betrekking tot de machine. [wederpartij] mocht er echter, gegeven de CE-markering en de EG-verklaring van overeenstemming, in beginsel van uitgaan dat de machine ook wat betreft de veiligheidsschermen voldeed aan de voorschriften van het Arbobesluit.

Zoals ter zitting is bevestigd stelt appellant zich op het standpunt dat het in dit geval aanwezige vermoeden van conformiteit was weerlegd op het moment dat de Arbeidsinspectie vaststelde dat de voorgeschreven afstand tussen het veiligheidsscherm en het kantelpunt niet in acht was genomen. Appellant stelt zich daarbij tevens op het standpunt, zo is ter zitting bevestigd, dat is komen vast te staan dat niet was voldaan aan EN-norm 294 en dat [wederpartij] deze norm wel kon kennen gelet op de folders en brochures die hierover in het algemeen door het ministerie worden verspreid.

De Afdeling stelt vast dat eerst nadat het ongeval had plaatsgevonden is gebleken dat het veiligheidsscherm van de machine, die al langere tijd in gebruik was, zich op een te korte afstand, te weten circa 35 cm, van de gevaarlijke zone bevond. In het Ongevallenboeterapport, dat appellant aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, is vermeld dat bij de grootte of de plaats van het beveiligingsscherm onvoldoende rekening was gehouden met de menselijke maat van de arm, waarvan de gemiddelde reikwijdte volgens de opsteller van dit rapport 78,7 cm is. Eerst in hoger beroep heeft appellant in dit verband EN-norm 294 naar voren gebracht, die een afstand van tenminste 850 mm inhoudt. Vaststaat dat eerst nadat het ongeval had plaatsgevonden is gebleken dat in de door de fabrikant afgegeven verklaring van overeenstemming EN-norm 294 ontbreekt bij de normen waarop de kipfileermachine is getest. Gelet op het voorgaande heeft appellant naar het oordeel van de Afdeling met de in het bestreden besluit genoemde overwegingen het vermoeden van conformiteit, zoals bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van het Arbobesluit, onvoldoende weerlegd. Hetgeen in het bestreden besluit is overwogen biedt onvoldoende grondslag voor het oordeel dat [wederpartij] vóór of ten tijde van het ongeval niet van de veronderstelde veiligheid van de machine mocht uitgaan en kon of diende te weten dat de machine niet voldeed aan de norm van artikel 7.7, vijfde lid, van het Arbobesluit dat het veiligheidsscherm op voldoende afstand van het kantelpunt van de machine was aangebracht.

Het bestreden besluit is dan ook genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de rechtbank terecht, zij het op onjuiste gronden, is overgegaan tot vernietiging van dit besluit. Aan hetgeen overigens in hoger beroep is aangevoerd komt de Afdeling gelet op deze vernietiging niet toe.

2.9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het op andere gronden dan die welke de rechtbank tot haar oordeel hebben gebracht. De uitspraak van de Afdeling treedt in zoverre in de plaats van het vernietigde besluit.

2.10. Appellant dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de Staatssecretaris 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 € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) aan [wederpartij] onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. S.F.M. Wortmann, Leden, in tegenwoordigheid van mr. M.H. Broodman, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Broodman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 september 2005