

Beroepsprocedure dienstregelingen streekvervoer

In Nederlands Transport, nummer 6 d.d. 17 maart 1984 zijn op blz. 11 en 12 de nieuwe beroepsprocedures weergegeven ingevolge de WAP en WAG en is melding gemaakt van een nieuwe beroepsinstantie, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Op blz. 12 is daarbij de vraag gesteld, of het ook de bedoeling van de wetgever is geweest, om terzake van dienstregelingen van autobusdiensten in meer dan één gemeente de mogelijkheid van een dubbele bezwaarschriftprocedure te creëren, zoals dat is af te leiden uit het gehandhaafde artikel 121 a UAP, een uitkering van artikel 24 sub g WAP en het nieuwe artikel 55 WAP.

Een retorische vraag, omdat even verder in hetzelfde artikel reeds werd vermeld, dat blijkens het persbericht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die dubbele bezwaarschriftprocedure nu niet de bedoeling van de wetgever is geweest. Het artikel was voor de directeur-generaal van het Verkeer, ir H. A. de Groot, aanleiding tot een reactie waarin de intentie van de wetgever nog eens uitvoerig wordt toegelicht en de redactie der betreffende artikelen wordt gemotiveerd.

Reeds gelet op het belang van deze brief voor eventuele toekomstige rechtspraak, wordt de inhoud daarvan in dit artikel grotendeels overgenomen. Immers, een goede rechtspraak wordt bevorderd, indien niet alleen naar de letter, maar ook naar strekking en geest van de wet wordt gekeken. De directeur-generaal schrijft in zijn brief ondermeer het volgende: 'Ik ben zo vrij u erop te wijzen dat aan de hand van de Nota van Toelichting bij het Besluit van 1 februari 1984, houdende wijziging van (ondermeer) het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Personen 1939 (Stbl. 1984, nr. 14) het antwoord op deze vraag is te vinden: het is niet de bedoeling van de wetgever geweest na een door de Minister in beroep genomen beslissing inzake de goedkeuring van een dienstregeling, daartegen nog eens beroep mogelijk te maken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Ter toelichting op artikel 1 van voornoemd wijzigingsbesluit wordt immers opgemerkt: 'dat de aanpassing aan de beroepsregeling ingevolge de Wet de bezwaar- en beroepsregelingen van autobusdiensten in

meer dan een gemeente onverlet laat, zulks vanwege de geheel eigen aard van de betrokken materie'. Over de bedoeling van de wetgever hoeft dan ook geen twijfel te bestaan.

Wel kan de vraag worden gesteld of de huidige redactie van artikel 55 van de Wet Autovervoer Personen, wel volledig aan deze bedoeling van de wetgever beantwoordt. Doordat artikel 55 van de WAP beroep openstelt tegen beschikkingen van de Minister en daarbij artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) van overeenkomstige toepassing is verklaard, zou namelijk de vraag kunnen rijzen of thans – on-



Is het de bedoeling van de wetgever geweest een dubbele bezwaarschriftprocedure te creëren tegen dienstregelingen van autobusdiensten die door meer dan één gemeente lopen?

danks de bedoeling van de wetgever – niettemin beroep op het College mogelijk is van besluiten van de Minister die – zoals bijvoorbeeld een goedkeuring van een dienstregeling – een algemene strekking hebben.

Immers, met artikel 2 Wet Arbo in zijn huidige redactie zijn alleen uitgezonderd van beroep verordeningen en algemeen verbindende voorschriften die niet zijn verordeningen.

Het heeft er daardoor de schijn van dat zogenaamde besluiten van algemene strekking, die niet te rangschikken zijn onder de noemer 'algemeen verbindende voorschriften', vallen binnen het begrip 'beschikking' waartegen artikel 55 beroep mogelijk maakt.

Met het begrip beschikking in artikel 55 WAP heeft de wetgever echter beoogd aan te sluiten bij artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en bij de jurisprudentie hierover van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Daarbij is een afbakening ontstaan

tussen hetgeen aan de ene kant onder een beschikking kan worden verstaan en aan de andere kant wat moet worden begrepen onder een besluit van algemene strekking. Een beslissing van de Minister in beroep tegen de goedkeuring van een dienstregeling moet daarbij volgens de jurisprudentie van de Afdeling rechtspraak worden aangemerkt als een besluit van algemene strekking. In het licht daarvan staat er, indien men daarnaast – in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever – het begrip beschikking van artikel 55 WAP de thans gangbare, beperkte, betekenis toekent, na de bijzondere bezwaar- en beroepsprocedure van artikel 121a UAP naar mijn mening geen administratief rechtsmiddel tegen de goedkeuring van een dienstregeling meer open.

Dit alles laat uiteraard onverlet dat het uiteindelijk het College van Beroep voor het bedrijfsleven zelf is dat de grenzen van zijn rechtsmacht vaststelt aan de hand van de hierboven aangehaalde bepalingen.

Samengevat komt de opvatting van de Directeur-Generaal erop neer, dat een goedgekeurde dienstregeling een besluit is van algemene strekking en derhalve geen beschikking in de zin van artikel 55 WAP, waartegen in het verleden geen zg. AROB-beroep mogelijk was (art. 2 Wet AROB) en dat dit besluit dus ook is aan te merken als een 'algemeen bindend voorschrift', de terminologie zoals die wordt gehanteerd in art. 2 van de Wet ARBO, zodat ook daartegen geen beroep bij het CBB mogelijk is en de bedoeling van de wetgever ook wettelijk is geëffectueerd. Het risico leek te bestaan dat het CBB een beslissing van de minister in beroep tegen de goedkeuring van een dienstregeling niet wenst te rangschikken onder het begrip algemeen verbindend voorschrift. Dergelijke ministeriële beslissingen kunnen immers door wetgever én Raad van State niet als beschikking, maar als besluit van algemene strekking worden aangemerkt. Daarmee zou een beroep bij het CBB mogelijk worden. Gezien bovenstaande toelichting van de directeur-generaal nu, lijkt ons dit slechts een theoretisch risico.

H. C. v.d. A.