

Vergaderjaar 1984–1985

18 798**Wijziging van de Wet administratieve rechtspraak
bedrijfsorganisatie****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Algemeen**

Naast de algemene bevoegdheid welke aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven toekomt krachtens artikel 4, tweede lid, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, wordt het College in enkele tientallen wetten aangewezen als de bevoegde administratieve rechter om te oordelen over beroepen tegen besluiten of beschikkingen afkomstig van administratieve organen met de uitvoering van die wetten belast. Het totale aantal van die wetten, welke in hoofdzaak betrekking hebben op onderwerpen van sociaal-economische aard, neemt nog toe. Bij Wet van 28 april 1983, houdende wijziging Wet Autovervoer Personen, Wet Autovervoer Goederen en Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (Stb. 1983, 254) is het College aangewezen als bevoegde rechter ter vervanging van bestaande beroepsmogelijkheden op de Kroon, respectievelijk de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Zulks is geschied ten einde een betere verdeling van de totale beroepenstroom over de verschillende administratieve rechtsgangen te bewerkstelligen. In het algemeen wordt er naar gestreefd het College van beroep voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te belasten met de administratieve rechtspraak in geschillen die voortvloeien uit de uitvoering van wettelijke regelingen van sociaal-economische aard. Dit beleid sluit nauw aan bij de conclusies en aanbevelingen van de werkgroep Inventarisatie Bevoegdheden Administratieve Rechter van de Afdeling Administratieve Rechtspraak van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Rapport bevoegdheidsverdeling administratieve rechtspraak, tremaspecial 1980-2).

Vanuit overwegingen van harmonisatie van wetgeving heeft het kabinet besloten om de totstandkoming van Richtlijnen voor het openstellen van beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven te bevorderen, welke richtlijnen enigszins kunnen worden vergeleken met de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de Kroon (Staatscourant 23 maart 1981, nr. 56). Een concept voor deze richtlijnen is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

Met het onderhavige ontwerp van wet wordt in de eerste plaats beoogd om de aanwijzing van het College van Beroep voor het bedrijfsleven als bevoegd rechter in de verschillende wetten op een eenvoudiger en meer eensluidende wijze mogelijk te maken en het treffen van aanvullende voorzieningen in de afzonderlijke wetten in beginsel overbodig te maken.

Daarmee wordt de eenvoud en de doorzichtigheid van het systeem van rechtsbescherming gediend. Door eenmaal in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie enkele voorschriften te veranderen of aan te vullen wordt bereikt dat de noodzaak om steeds opnieuw bij een afzonderlijke wet speciale voorzieningen te treffen komt te vervallen. Daarom wordt thans voorgesteld in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie een bepaling op te nemen betreffende de benoeming van bijzondere leden en te voorzien in een algemeen bruikbare bezwaarschriftenprocedure als voorprocedure voorafgaande aan de rechterlijke toetsing.

2. Benoeming van bijzondere leden

Volgens het voorschrift van artikel 28 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie oordeelt het College met vijf leden, waaronder twee bijzondere leden. Artikel 14 voorziet in de mogelijkheid bijzondere leden te benoemen, waartoe volgens artikel 13 voordrachten worden gedaan door ieder produkt-, hoofdbedrijf- en bedrijfchap. Wanneer in een afzonderlijke wettelijke regeling het College als bevoegde rechter wordt aangewezen, zijn er onder de aldus benoemde bijzondere leden niet altijd personen voor handen die bij uitstek deskundig kunnen worden geacht voor de beoordeling van geschillen welke op grond van die bijzondere wettelijke regeling kunnen rijzen. Daarom wordt in veel wetten waarin het College wordt aangewezen een aparte bepaling opgenomen om (aanvullend) bijzondere leden te kunnen benoemen. Bij voorbeeld kan worden gewezen op artikel 36 Wet tarieven gezondheidszorg, welke bepaling luidt: «Voor zover in de benoeming van bijzondere leden van het College met het oog op de toepassing van artikel 35 niet kan worden voorzien uit de in artikel 13 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bedoelde voordrachten kunnen zodanige leden door Ons op voordracht van Onze Minister en Onze Minister van Justitie anders dan uit eerstbedoelde voordrachten voor de tijd van vier jaren worden benoemd.». Voorgesteld wordt om in een nieuw artikel 14a deze bevoegdheid in overigens nagenoeg gelijklopende bewoordingen algemeen in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie neer te leggen, zodat bepalingen als die van artikel 36 Wet tarieven gezondheidszorg voortaan in de afzonderlijke wetten kunnen worden gemist.

De praktijk laat zien dat in veel gevallen de deelname van de bijzondere leden aan de berechting van geschillen niet een specifiek nuttige functie heeft. Indien het College met de behandeling van een bepaald type geschil de nodige ervaring heeft opgedaan, zijn de gewone leden met de sociale en economische achtergronden van de geschillen van die aard ten zeerste vertrouwd geraakt. Deze beroepsrechters zijn gedrieën dan zeer wel in staat om aan de hand van de wet, de bestaande jurisprudentie daaromtrent en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de beroepen waaraan geen bijzondere problemen te onderkennen vallen, zonder de inbreng van de bijzondere leden af te doen.

Daarom wordt in artikel I, onder D, voorgesteld aan artikel 28 een tweede lid toe te voegen waarin de voorzitter voor zulke gevallen de bevoegdheid krijgt om te bepalen dat het college met drie gewone leden zal oordelen. Het gebruikmaken van deze bevoegdheid zal kunnen leiden tot een kleine vermindering aan werkzaamheden voor de griffie en enige besparing aan vergoedingen voor de bijzondere leden.

3. Enkelvoudige kamer

In verschillende administratieve rechtsgangen bestaat reeds de mogelijkheid om zaken van eenvoudige aard door een enkelvoudige kamer te laten behandelen. In dit verband kan worden gewezen op de artikelen 3 en 4 van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken en op artikel 28, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, welke bepaling zowel voor de

behandeling van beroepen op de Kroon als voor de behandeling van zaken door de Afdeling rechtspraak betekenis heeft. Met de behandeling van eenvoudige geschillen van administratief recht door enkelvoudige kamers zijn goede ervaringen opgedaan.

Ter verruiming van de mogelijkheden voor het College om de te verwachten groei van het aantal te behandelen zaken zonder evenredige uitbreiding van het aantal rechters op te vangen, acht ik het wenselijk dat de mogelijkheid van een beoordeling door een enkelvoudige kamer thans ook voor deze tak van administratieve rechtspraak wordt geschapen. Voorgesteld wordt daarom een derde lid aan artikel 28 toe te voegen, voor welke bepaling artikel 28, zesde lid, van de Wet op de Raad van State model heeft gestaan. Van belang is dat de enkelvoudige kamer te allen tijde bevoegd is om de zaak naar een meervoudige kamer te verwijzen indien blijkt dat de zaak niet van eenvoudige aard is.

4. Lid-commissaris

Zaken welke niet van eenvoudige aard zijn, dienen door een meervoudige kamer van het College te worden behandeld. In die gevallen is het veelal onpraktisch dat het College met vijf, respectievelijk drie leden op een openbare terechtzitting verklaringen van getuigen moet horen, een deskundige een opdracht moet verlenen of (nader) inlichtingen van feitelijke aard van de partijen moet vernemen. Een meer praktische manier van werken houdt in dat het College hiermee een van zijn gewone leden belast. Dat lid treedt dan op als lid-commissaris. Voorgesteld wordt om op vergelijkbare wijze als dat voor de belastingrechtspraak is geschied (artikel 16a van de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken) een meervoudige kamer de bevoegdheid te verlenen een lid-commissaris uit haar midden te benoemen. Daartoe dient artikel 46a in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie te worden ingevoegd. Volledigheidshalve merk ik op dat de zitting van een lid-commissaris niet in de plaats komt van de gewone openbare terechtzitting.

5. Verbetering van de bezwaarschriftprocedure

De huidige regeling van de bezwaarschriftprocedure in artikel 33, tweede en derde lid, van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie laat de keuze tussen eerst bezwaar maken (en, zo nodig, daarna beroep) of aanstonds beroep instellen aan de in zijn belangen getroffen natuurlijke- of rechtspersonen. Dit systeem heeft als nadeel dat in veel gevallen direct een beroep op de rechter wordt gedaan waar een voorafgaande behandeling van de klacht in een bezwaarschriftprocedure nuttig zou zijn geweest, terwijl anderzijds ook bezwaar wordt gemaakt in gevallen waarin de besluitvorming als zodanig ampel overwogen en op hoog niveau heeft plaats gevonden, dat een bezwaarschriftprocedure in feite weinig zinvol is en slechts een onnodige vertraging in de afwikkeling van de procedure met zich brengt. Voorts toont de regeling van artikel 33, tweede en derde lid, een aantal tekortkomingen. De wet geeft geen voorschriften voor de behandeling van bezwaarschriften. De tekst van de wet sluit niet uit dat na een uitspraak op een bezwaarschrift wederom een bezwaarschrift wordt ingediend. Wanneer een besluit aan goedkeuring is onderworpen en goedkeuring is verleend, kan een bezwaarschrift worden ingediend, hetgeen tot gevolg heeft dat het bestuur zich ten derde male over het besluit moet buigen. Aan het indienen van een bezwaarschrift staat in de weg dat hangende de behandeling daarvan geen voorlopige voorziening op grond van artikel 65 Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie aan de voorzitter van het College gevraagd kan worden.

Bovenstaande bezwaren hebben de wetgever er toe bewogen om artikel 33, tweede en derde lid, in een aantal wettelijke regelingen bij het van overeenkomstige toepassing verklaren van de genoemde wet uit te zonderen.

Dit voorstel van wet strekt er mede toe om in een beter uitgewerkte bezwaarschriftprocedure in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie te voorzien. Daarbij heeft de regeling van de bezwaarschriftprocedure in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob) voor beschikkingen genomen door administratieve organen behorende tot de centrale overheid, als uitgangspunt gediend. De procedure zoals die wordt voorgesteld in het nieuw in te voegen artikel 36a is nagenoeg gelijk aan de procedure welke geldt voor de behandeling van beroepschriften als bezwaarschriften neergelegd in artikel 11, eerste en derde lid en artikel 12 van de Wet Arob. Voorts wordt in een eveneens in te voegen artikel 36b de inhoud van artikel 14 van de Wet Arob mutatis mutandis overgenomen.

Deze harmonisatie op het punt van de bezwaarschriftprocedure biedt duidelijk voordelen. Niet alleen wordt een meer volwaardige regeling van de bezwaarschriftprocedure in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie opgenomen, een belangrijk voordeel is ook dat organen van de centrale overheid bezwaarschriften steeds volgens dezelfde werkwijze en procedure-regels kunnen afdoen, ongeacht of van de beslissing op het bezwaarschrift nog beroep op het College dan wel op de Arob-rechter openstaat.

Op gelijke wijze als in artikel 14, tweede lid, van de Wet Arob is voorzien, scheidt het voorgestelde artikel 36b, tweede lid, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorschriften voor de behandeling van bezwaarschriften vast te stellen. Het ligt voor de hand om die voorschriften, indien zij worden vastgesteld, zoveel mogelijk gelijklopend te doen zijn zowel voor de behandeling van bezwaarschriften die aan een beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State voorafgaan als voor de behandeling van bezwaarschriften die aan een beroep op het College voorafgaan. Voor het tot stand brengen van dergelijke voorschriften bestaan overigens geen concrete plannen.

Evenmin als de artikelen 11 en 12 van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen geeft artikel 36a van het ontwerp aan in welke gevallen de betrokken bestuursorganen op de uitnodiging, die de voorzitter in veel gevallen zal zenden, bevestigend en in welke gevallen ontkennend moeten antwoorden. Verwacht mag worden dat zich in de praktijk zekere gedragslijnen zullen ontwikkelen. Zo ligt het voor de hand dat bestuursorganen voor sommige categorieën van besluiten de gedragslijn zullen gaan volgen dat altijd op de uitnodiging bevestigend wordt geantwoord. Een dergelijke gedragslijn acht ik vanuit het oogpunt van rechtsbescherming aantrekkelijk. In andere gevallen zal bepalend zijn hoe groot de kans geschat wordt, dat een heroverweging tot een voor de bezwaarde gunstigere beslissing of een meer overtuigende motivering, dan wel anderszins tot een voor de bezwaarde bevredigend contact zal leiden. In het algemeen zullen bestuursorganen er niet van uit mogen gaan dat een dergelijke kans niet of nauwelijks aanwezig is. In het bijzonder in gevallen waarin belanghebbenden nog niet eerder in de gelegenheid zijn gesteld om hun belangen in een direct contact met een bestuursambtenaar mondeling te bepleiten, vereist een goed bestuur in beginsel dat in een bezwaarschriftprocedure daartoe alsnog gelegenheid wordt geboden. Ook wanneer blijkt uit het beroepschrift van nieuwe of tot dan toe onbekende feiten of omstandigheden, is in het algemeen steeds reden voor een heroverweging en dus voor een bevestigend antwoord.

Een uitnodiging van de voorzitter om een beroepschrift als bezwaarschrift in behandeling te nemen, behoort als een belangrijk gegeven te worden beschouwd. Daarom verdient het aanbeveling om, zoals ook op veel plaatsen binnen de centrale overheid met overeenkomstige verzoeken van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State geschiedt, een besluit tot het niet gevolg geven aan de uitnodiging op een hoger niveau te doen plaats vinden dan het niveau waarop de bestreden beslissing in kwestie feitelijk is genomen.

In de nieuwe regeling zal in meer zaken dan thans het geval is een bezwaarschriftprocedure aan een procedure voor het College vooraf gaan. Hiervan mag wegens de filterwerking die van de behandeling van bezwaarschriften uitgaat, in enigerlei mate een vermindering van de werkbelasting van het College verwacht worden. De vermindering is gewenst met het oog op de mogelijkheid het College in meer wettelijke regelingen als bevoegde administratieve rechter aan te wijzen zonder dat tot evenredige uitbreiding van het aantal rechters moet worden overgegaan.

De regeling van de voorgestelde artikelen 36a en 36b zal niet in de weg staan aan de mogelijkheid voor de wetgever om, waar zulks doelmatiger wordt geoordeeld, tot het openstellen van administratief beroep in plaats van de bezwaarschriftprocedure over te gaan. Op gelijke wijze als zulks in de Wet Arob is voorzien, heeft ook het voorgestelde artikel 36a een aanvullend karakter in die zin dat deze regeling wijkt voor speciale voorprocedures die in de afzonderlijke wetten worden geschapen. Het spreekt echter vanzelf dat verwacht mag worden dat de wetgever terughoudendheid zal betrachten in het opnemen van speciale procedurevoorschriften in bijzondere wetten waar reeds een algemene wet in een bruikbare procedure voorziet.

De voorgestelde regeling van de bezwaarschriftprocedure mag niet tot gevolg hebben dat in spoedeisende gevallen geen schorsing of andere voorlopige voorziening op grond van artikel 65 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie mogelijk zou zijn hangende de behandeling van een bezwaarschrift. De voorgestelde aanvulling op artikel 65, eerste lid, van genoemde wet zal daartoe een mogelijkheid openen. Deze oplossing is vergelijkbaar met die welke voor het vragen van schorsing of voorlopige voorziening aan de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State in artikel 80 van de Wet op de Raad van State is neergelegd. Weliswaar blijkt uit de letterlijke tekst van artikel 80, eerste lid, van de Wet op de Raad van State niet, dat ook in geval toepassing wordt gegeven aan artikel 11 van de Wet Arob, schorsing of voorlopige voorziening mogelijk is, maar in de praktijk is zulks blijkens de jurisprudentie van de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak wél het geval (bij voorbeeld: Vz. Afd. rechtspraak 29 oktober 1980, tB/S, Jurispr. VII, blz. 448). Wat dit betreft is er praktisch geen verschil tussen het voorgestelde, ruimer geformuleerde, nieuwe eerste lid van artikel 65 en het, enger geformuleerde, artikel 80, eerste lid van de Wet op de Raad van State. Onder het nieuwe artikel 65, eerste lid, zal dus steeds vanaf het moment dat een belanghebbende zijn beroepschrift aan het College gericht heeft, bij de voorzitter om een voorlopige voorziening gevraagd kunnen worden, ook al wordt met toepassing van artikel 36a het betreffende administratief orgaan uitgenodigd het beroepschrift als bezwaarschrift in behandeling te nemen. Daarnaast maakt de voorgestelde aanvulling het mogelijk dat, indien krachtens wettelijk voorschrift eerst een administratieve beroeps- of bezwaarschriftprocedure moet worden doorlopen alvorens de rechtsgang naar het College openstaat, ook tijdens die voorfase zo nodig al aan de voorzitter van het College om een voorlopige voorziening gevraagd kan worden. In dit verband merk ik voor alle duidelijkheid nog op, dat in de toe te voegen volzin «beroep» in de combinaties «beroep- of bezwaarschrift» en «beroep of bezwaar» betekent beroep binnen de administratie (administratief beroep), terwijl in «beroep op het College» vanzelfsprekend beroep op de rechter is bedoeld.

6. Toelichting op de afzonderlijke artikelen

Artikel 1, onder A

Het bestaande artikel 2 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie spreekt over «algemeen bindende voorschriften». Gebruikelijk is in de wetgeving op het terrein van de rechtsbescherming van de term algemeen verbindende voorschriften te hanteren, zoals overigens ook in artikel 5, eerste lid, van genoemde wet is gebeurd. Door «bindende» te wijzigen in verbindende wordt een (kleine) verbetering aangebracht.

Artikel I, onder B

In de loop der jaren heeft de wetgever in tal van bijzondere wetten het College aangewezen als administratieve rechter die bevoegd is te oordelen over beroepen ingesteld tegen bepaalde besluiten van de overheid. Met het voorgestelde vierde lid van artikel 4 wordt beoogd deze ontwikkeling ook in de tekst van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie zelf tot uitdrukking te brengen.

Daarnaast wordt in de voorgestelde bepaling een omschrijving gegeven van het begrip beschikking, welke term in de bedoelde bijzondere wetten veelal ter aanduiding van voor beroep vatbare besluiten wordt gebruikt en in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid nog meer gebruikt zal gaan worden. De gegeven definitie is geënt op het beschikkingsbegrip van de artikelen 2 en 3 van de Wet Arob. Voor wat betreft de gelijkstelling van het uitblijven van een beschikking met een beschikking (vergelijk de zogenaamde fictieve weigering van artikel 3 van de Wet Arob), is de aansluiting op artikel 33, tweede lid (nieuw) van de Wet Arbo van groot belang.

Artikel I, onder C en D

Deze wijzigingen zijn hiervoor in par. 2 uitvoerig toegelicht.

Artikel I, onder E tot en met L

De wijzigingen onder D, E en L zijn hiervoor in par. 5 uitvoerig toegelicht. In par. 4 is de wijziging voorgesteld onder I belicht. De wijzigingen onder E en K houden verband met de invoering van de mogelijkheid van unus-rechtspraak. De wijziging onder H betreft een aanpassing welke nodig is in verband met de wijziging onder F voorgesteld.

De wijziging welke onder L in het vierde lid van artikel 65 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie wordt aangebracht, betekent het herstel van een oude misslag. Zie mr. A. J. Haakman, Rechtspraak bedrijfsorganisatie, Alphen a.d. Rijn 1957, blz. 136. Ook de wijziging voorgesteld onder de letter J houdt het verbeteren van een schoonheidsfoutje in.

Artikelen II t/m XVII

In de in deze artikelen genoemde wetten kan steeds de bepaling omtrent de benoeming van bijzondere leden worden geschrapt, nu deze bepalingen na opneming van artikel 14a in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie overbodig worden. Voorts wordt in enkele wetten alsnog de mogelijkheid geopend om bij de voorzitter van het College een voorlopige voorziening te vragen door ook artikel 65 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van overeenkomstige toepassing te verklaren. De overige aan te brengen wijzigingen houden nauw verband met de in artikel I voorgestelde wijzigingen.

In artikel VII, betrekking hebbende op een wijziging van de Colportagewet, alsmede in artikel VIII, betrekking hebbend op een wijziging van de Wet op het afbetalingsstelsel 1961, wordt op de van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen uit de Wet Arbo (de artikelen 29 tot en met 73) een uitzondering gemaakt voor artikel 33, vierde lid. Beide uitzonderingen vinden hun verklaring in de bestaande teksten van de Colportagewet, respectievelijk de Wet op het afbetalingsstelsel 1961. Het laten vallen van genoemde uitzonderingen zou nopen tot verdergaande wijziging van beide wetten.

Artikelen XVIII t/m XX

Voor de Wet Autovervoer Personen, de Wet Autovervoer Goederen en de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart koos de wetgever reeds voor het systeem dat door opneming van de artikelen 36a en 36b in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie nu algemeen wordt geïntroduceerd. In de genoemde vervoerswetten kunnen ten gevolge daarvan een aantal bepalingen vervallen.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Vooraf

Deze richtlijnen gaan ervan uit dat in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie enkele wijzigingen worden aangebracht. Een voorstel van wet tot wijziging van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is daartoe bij de Tweede Kamer ingediend. De in het kader van deze richtlijnen van belang zijnde wijzigingen betreffen: de benoeming van bijzondere leden, de invoering van een bezwaarschriftprocedure vergelijkbaar met die welke volgens de Wet Arob geldt voor de centrale overheid en de introductie van de mogelijkheid om hangende de voorafgaande fase van bezwaar of beroep reeds bij de voorzitter van het College een voorlopige voorziening te vragen.

Deze richtlijnen dienen in de eerste plaats in acht te worden genomen bij het ontwerpen van nieuwe voorstellen van wet. Daarnaast verdient het aanbeveling om in gevallen waarin een wijziging van een wet om andere redenen wordt voorbereid te bezien in hoeverre de bepalingen inzake beroep aan deze richtlijnen kunnen worden aangepast.

De keuze voor het CvBB als administratieve rechter

1. Indien bij de totstandkoming van een wettelijke regeling geopteerd wordt voor administratieve rechtspraak, wordt door hieromtrent geen bepaling op te nemen, in het algemeen de Afdeling rechtspraak van de Raad van State op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet Arob) de bevoegde instantie. In een aantal gevallen kan echter de keuze voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CvBB) de voorkeur verdienen. Deze gedachte is reeds neergelegd in de Richtlijnen voor de keuze tussen Arob-beroep en beroep op de kroon, Staatscourant 23 maart 1981, nr. 56. In algemene zin wordt daar als criterium geformuleerd of het onderwerp van de betrokken beschikking aansluit bij de bestaande competentiesfeer van een gespecialiseerde administratieve rechter. Als zodanig wordt in bedoelde richtlijnen het CvBB ook in het bijzonder genoemd.

Voortbouwende op dit uitgangspunt wordt thans met het oog op een wenselijk geachte doelmatige competentieverdeling en vanuit overwegingen van harmonisatie van wetgeving het College van Beroep voor het bedrijfsleven als de in beginsel te kiezen administratieve rechter in wettelijke regelingen van sociaal-economische aard aanbevolen. Meer in het bijzonder geldt deze voorkeur, wanneer de wettelijke regelingen economische ordening of sturing dan wel kwaliteitsnormen voor produkten behelzen. Van een regeling van sociaal-economische aard zal in het algemeen ook gesproken kunnen worden, indien het gaat om wettelijke voorschriften die primair de uitoefening van beroepen of bedrijven betreffen, tenzij de voorschriften vooral op het oprichten en in werking houden van inrichtingen ten behoeve van een bedrijf of beroep betrekking hebben. Een op zich zelf staand argument kan voorts zijn dat een wettelijke regeling samenhangt met of aansluit bij regelingen waarin reeds beroep op het CvBB is opengesteld.

Modelbepaling

2. In het eenvoudigste geval kan van alle beschikkingen welke op grond van een bepaalde regeling mogelijk zijn, beroep op het CvBB worden opengesteld. De keuze voor één rechterlijke instantie in één regeling heeft als voordelen dat er geen problemen rond de competentieverdeling kunnen rijzen, dat voorkomen wordt dat meerdere rechtscolleges zich in een bepaalde materie intensief moeten inwerken en dat voor de justitiabelen aanstonds duidelijk is tot welke rechter zij zich kunnen wenden.

Tegen een opsomming van de concrete beschikkingen welke appellabel zullen zijn (de z.g. enumeratie-methode) bestaat het bezwaar dat tegen een niet genoemd besluit dan toch weer elders voorziening zal kunnen worden gevraagd. Immers zal voor zulke beschikkingen veelal de Wet Arob een mogelijkheid van rechtsbescherming bieden, dan wel zal de weg naar de burgerlijke rechter voor de rechtzoekende burger openstaan. Men kiese daarom zoveel mogelijk voor een algemeen bevoegd verklaren van het CvBB als administratieve rechter. Tenzij een afwijken noodzakelijk is, staat voor deze gevallen de navolgende bepaling model:

1. Degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een op grond van deze wet genomen beschikking, kan daartegen beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

2. De artikelen 5 en 29 tot en met 73 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) zijn van overeenkomstige toepassing.

Overeenkomstig aanwijzing 34 van de Aanwijzingen inzake de wetgevings-techniek, wordt in het eerste lid van de modelbepaling de term beschikking gebruikt, omdat het hier gaat om besluiten voor concrete gevallen. De modelbepaling sluit aan op het vierde lid van artikel 4 van de Wet Arbo. In die bepaling wordt een definitie gegeven van het begrip beschikking voor de gevallen waarin de modelbepaling is gebruikt. Deze definitie is geënt op het beschikkingsbegrip van de artikelen 2 en 3 van de Wet Arob. De in de Wet Arbo gegeven definitie luidt: een beschikking is een op enig rechtsgevolg gericht schriftelijk besluit van een administratief orgaan, niet zijnde een besluit van algemene strekking of een rechtshandeling naar burgerlijk recht. Met een beschikking wordt gelijkgesteld de weigering of het uitblijven van een beschikking. Verwacht mag worden dat de interpretatie van het beschikkingsbegrip het CvBB voor weinig problemen zal plaatsen wegens de beperking «op grond van deze wet genomen».

In het tweede lid zijn alle daarvoor in aanmerking komende bepalingen uit de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet Arbo) van overeenkomstige toepassing verklaard. Daartoe behoren de artikelen 74 en 75 niet. Evenmin is het nog nodig, na opneming van artikel 4, vierde lid, in de Wet Arbo, de artikelen 2 en 3 van overeenkomstige toepassing te verklaren. In het algemeen is het niet gewenst om zonder klemmende noodzaak ten opzichte van de in de modelbepaling van overeenkomstige toepassing verklaarde artikelen een beperking aan te brengen. De Wet Arbo biedt een afgewogen en in de praktijk goed functionerende regeling van administratief procesrecht. Indien niet alle daarvoor in aanmerking komende artikelen uit de Wet Arbo van overeenkomstige toepassing worden verklaard, wordt niet alleen afbreuk gedaan aan de in het algemeen wel bestaande mogelijkheden van rechtsbescherming, maar wordt ook het risico gecreëerd dat de justitiabele zich toch tot de gewone rechter zal wenden ten einde bij deze aanvullende rechtsbescherming te zoeken. Zulke beperkingen, die bij voorbeeld ontstaan wanneer niet ook Titel V (Van voorlopige voorzieningen) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, doen afbreuk aan de doorzichtigheid van het systeem van rechtsbescherming en verzwaren bovendien de totale druk op de rechterlijke macht doordat meerdere procedures die onderling een nauwe samenhang hebben, voor verschillende colleges gevoerd moeten worden.

Niettemin kan zich bij uitzondering een geval voordoen waarin een of meer artikelen van de Wet Arbo niet zonder meer van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan het geval dat een beschikking waartegen beroep mogelijk zal zijn, niet (of niet uitsluitend) medegedeeld, uitgereikt of verzonden zal worden, maar op een bepaalde wijze openbaar gemaakt dient te worden. Het ligt dan in het algemeen voor de hand de aanvang van de beroepstermijn te doen afhangen van het tijdstip van openbaarmaking. In zo'n geval zal art. 33, eerste lid, Wet Arbo niet van overeenkomstige toepassing kunnen worden verklaard en zal daarvoor in de bijzondere wet in kwestie een aparte voorziening getroffen dienen te worden.

3. Soms is het vanuit een oogpunt van doelmatige bevoegdheidsverdeling raadzaam om ten aanzien van bepaalde beschikkingen die op grond van een wettelijke regeling kunnen worden genomen, beroep op een andere rechter dan het CvBB open te stellen. Zo kan het de voorkeur verdienen om beroepen tegen besluiten omtrent heffingen naar de belastingrechter te leiden. Dit zal veelal het geval zijn indien de vaststelling en de invordering van de heffingen worden toevertrouwd aan de rijksbelastingdienst. Wanneer in zulke gevallen de Algemene wet inzake de rijksbelastingen (c.q. de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen) van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, heeft dit tot gevolg dat terzake van de heffingen de belastingrechter de bevoegde instantie wordt.

Ook is denkbaar dat het voor bepaalde beschikkingen wenselijk wordt geoordeeld om eerst administratief beroep open te stellen en pas van de uitspraak op het beroep nader beroep op het CvBB mogelijk te maken. In beide gevallen kan het eerste lid van de in par. 2 geformuleerde modelbepaling dan als volgt worden geredigeerd:

1. Degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een op grond van deze wet genomen beschikking kan daartegen beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, tenzij krachtens deze wet voor hem een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat of opengestaan heeft.

Er zij op gewezen dat in de toevoeging «tenzij ... opengestaan heeft» twee verschillen met de in artikel 5, sub d, van de Wet Arob gekozen bewoordingen voorkomen. De formulering «krachtens deze wet» is nodig ten einde zeker te stellen dat de (bijzondere) bevoegdheid van het College alleen wijkt voor uitzonderingen gemaakt in de wet, waarin de modelbepaling wordt opgenomen. De bewoordingen «voor hem een andere administratiefrechtelijke voorziening openstaat of opengestaan heeft» is een ten opzichte van artikel 5, sub d, van de Wet Arob mogelijke en wenselijke vereenvoudiging, waarbij wordt verondersteld dat, wanneer in een wet voor bepaalde beschikkingen nog een andere administratieve rechtsgang wordt opengesteld, zulks gebeurt voor elke rechtstreeks getroffen belanghebbende. Iedere beperking in de kring van rechtstreeks getroffen belanghebbenden leidt licht tot niet gewenste processuele complicaties.

4. Ten slotte zij erop gewezen dat na de opnemings van artikel 14a in de Wet Arbo het niet langer nodig is dat in iedere afzonderlijke wet waarin beroep op het College wordt opengesteld, een bepaling wordt opgenomen ten einde te voorzien in de benoeming van bijzondere leden met het oog op de behandeling van de beroepen welke op grond van die wet zullen worden ingediend.

5. Het verdient aanbeveling omtrent de toepassing van deze richtlijnen, in het bijzonder indien wordt overwogen om af te wijken van de modelbepalingen, contact op te nemen met de Stafafdeling Harmonisatie Wetgeving of de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het Ministerie van Justitie.