

ECLI:NL:CBB:2003:AF7851

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-04-2003
Datum publicatie	25-04-2003
Zaaknummer	AWB 03/321
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Proceskostenveroordeling Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2003, 247 met annotatie van J.H. van der Veen

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
Enkelvoudige kamer voor spoedeisende zaken
No. AWB 03/321 8 april 2003
14913 Wet personenvervoer 2000
Bestuursdwang

Uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak van:

V.O.F. Heuveltax, te Amsterdam, verzoekster,
gemachtigde: mr. R.A. IJsendijk, advocaat te Amsterdam,
tegen
de Minister van Verkeer en Waterstaat, verweerder,
gemachtigde: mr. W.E. van Haveren, werkzaam op verweerders departement.

1. De procedure

Bij besluit van 13 maart 2003 heeft verweerder verzoekster opgedragen zich te onthouden van het ter beschikking stellen van aan háár verleende vergunningenbewijzen aan derden, die daarmee zonder houder te zijn van een geldige vergunning, taxivervoer verrichten, door verweerder anders geformuleerd, zich te onthouden van medeplichtigheid aan overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Wet personenvervoer 2000 (hierna: de Wet). Verweerder heeft bepaald dat verzoekster met ingang van de vijfde werkdag na de dag waarop de beschikking is verzonden, bij elke geconstateerde medeplichtigheid aan overtreding door derden van het in artikel 4, tweede lid, van de Wet gegeven voorschrift, in die zin, dat wordt vastgesteld dat bij deze overtreding gebruik is gemaakt van door verzoekster ter beschikking gestelde, op naam van verzoekster gestelde vergunningbewijzen voor het verrichten van taxivervoer, een dwangsom zal verbeuren van 25.000,-- (zegge: vijfentwintigduizend euro) tot een maximum van 500.000 ,--(zegge vijfhonderdduizend euro).

Bij brief van 14 maart 2003 is namens verzoekster bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Bij brief van gelijke datum is bij de voorzieningenrechter van het College een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend, waarbij de voorzieningenrechter is verzocht het bestreden besluit te schorsen tot twee weken nadat op het bezwaar zal zijn beslist. Bij brief van 18 maart 2003 heeft de gemachtigde van verzoekster de gronden van het bezwaar aangevoerd.

Verweerder heeft bij schrijven van 27 maart 2003 de op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd en een verweerschrift ingediend.

Het verzoek is ter zitting behandeld op 1 april 2003, alwaar de heer C. Van den Heuvel is verschenen en de gemachtigden van partijen hun standpunten hebben toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

2.1 In de Wet deregulering taxivervoer is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel VII

Een vergunning voor het verrichten van taxivervoer, die voor de datum van inwerkingtreding van deze wet is verleend op grond van de artikelen 57, 63 of 63a van de Wet personenvervoer, zoals deze luiden voor die datum, geldt met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet als een vergunning verleend door Onze Minister voor hetzelfde gebied op grond van artikel 57, zoals dat luidt met ingang van die datum.

De vergunning geldt voor de duur van een jaar of tot het tijdstip waarop onherroepelijk is beslist op de aanvraag voor een vergunning, mits gedaan binnen dat jaar, onverminderd wijziging of intrekking van de vergunning als bedoeld in artikel 91 of het van rechtswege vervallen van de vergunning als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet personenvervoer."

In de Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer (Wet personenvervoer 2000), Stb. 2000, 314, is onder meer bepaald:

"Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

()

j. taxivervoer: personenvervoer per auto, anders dan bedoeld in onderdeel h, tegen betaling;

k. vervoerder: degene die () taxivervoer verricht, niet in de hoedanigheid van bestuurder van een auto, bus, trein, metro, tram of een via een geleidesysteem voortbewogen voertuig;

()

Artikel 4

1. ()

2. Het is verboden taxivervoer te verrichten zonder een daartoe verleende vergunning.

()

Artikel 5

Onze Minister beslist op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 4, eerste, tweede en vierde lid.

Artikel 6

1. Een vergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd.
2. Een vergunning kan worden geweigerd, gewijzigd, geschorst of ingetrokken. Een vergunning wordt geschorst voor bepaalde tijd.
3. Een vergunning wordt steeds geweigerd, indien binnen een periode van twee jaar direct voorafgaande aan de datum van indiening van een aanvraag voor een vergunning een eerder aan de aanvrager verleende vergunning is ingetrokken op grond van artikel 99, onderdeel a, of onderdeel b, voor zover het betreft de eis van betrouwbaarheid.
4. Een vergunning kan onder beperkingen worden verleend. Aan een vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.
5. De beperkingen waaronder een vergunning wordt verleend en de aan een vergunning verbonden voorschriften kunnen ambtshalve of op aanvraag worden gewijzigd, geschorst of ingetrokken.

Artikel 7

1. Een vergunning vervalt van rechtswege:
 - a. zes maanden na het overlijden of het intreden van wettelijke onbekwaamheid van degene aan wie de vergunning is verleend;
 - b. zodra de rechtspersoon waaraan de vergunning is verleend, heeft opgehouden te bestaan;
 - c. zodra de overeenkomst van de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of de maatschap waaraan de vergunning is verleend, is ontbonden;
 - d. zodra degene aan wie de vergunning is verleend, zijn activiteiten als vervoerder heeft beëindigd.

Artikel 9

1. Een vergunning wordt, behoudens in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, slechts verleend aan een vervoerder die voldoet aan eisen van betrouwbaarheid, kredietwaardigheid en vakbekwaamheid.

(..)

Artikel 11

Het is de houder van een vergunning verboden te handelen in strijd met:

- a. een vergunning, de beperkingen waaronder een vergunning is verleend en de aan een vergunning verbonden voorschriften;
- b. de beperkingen waaronder een ontheffing is verleend en de aan een ontheffing verbonden voorschriften.

Artikel 93

Onze Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Artikel 113

Een vergunning voor het verrichten van taxivervoer die voor de datum van inwerkingtreding van artikel 127 is verleend ingevolge artikel 57 van de Wet personenvervoer, zoals dit artikel luidde voor de datum van inwerkingtreding van artikel 127, geldt, onverminderd mogelijke wijziging, schorsing, intrekking of het van rechtswege vervallen, met ingang van de datum van inwerkingtreding van artikel 127, als een vergunning verleend ingevolge artikel 5."

In het Besluit van 14 december 2000, houdende vaststelling van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de Wet personenvervoer 2000 (Besluit personenvervoer 2000), Stb. 2000, 563, (hierna: het Besluit) is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 14

1. Vergunningen worden op naam van de vervoerder gesteld.
2. Indien natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk als vervoerder optreden, worden de vergunningen op hun namen tezamen gesteld, met, in voorkomend geval, toevoeging van de naam waaronder zij gezamenlijk als vervoerder optreden.
3. De vervoerder doet een aanvraag tot wijziging van de vergunning bij wijziging van de naam van de vervoerder, van een van de namen van de natuurlijke personen of rechtspersonen die gezamenlijk als vervoerder optreden of van de naam waaronder natuurlijke personen of rechtspersonen gezamenlijk als vervoerder optreden.

Artikel 15

1. Onverminderd artikel 14 worden in de vergunning vermeld:
 - a. het vervoer waarvoor de vergunning is verleend en
 - b. het adres van de vervoerder aan wie de vergunning is verleend of, indien artikel 14, tweede lid, toepassing heeft gevonden, de adressen van de natuurlijke personen, bedoeld in dat artikel, dan wel het gezamenlijk adres van deze personen.
2. In de vergunning worden, voor zover van toepassing, de voorschriften vermeld die aan de vergunning zijn verbonden en de beperkingen waaronder de vergunning is verleend.

Artikel 17

1. Vergunningbewijzen worden op aanvraag door Onze Minister verleend aan de vergunninghouder.
2. Onze Minister neemt een aanvraag om verlening van een vergunningbewijs in behandeling nadat de bij ministeriële regeling vastgestelde vergoeding voor de kosten van deze behandeling is ontvangen.
3. Vergunningbewijzen zijn geldig voor een periode van ten hoogste vijf jaar, gerekend vanaf het moment van verlening van de vergunning.
4. Onze Minister kan de verlening van het aantal vergunningbewijzen beperken tot het aantal bussen of auto's waarvan de vergunninghouder aantoont dat hij daarover duurzaam de beschikking heeft.

Artikel 18

1. Op het vergunningbewijs worden vermeld:
 - a. de naam en het adres van de vervoerder aan wie de vergunning is verleend,
 - b. het vervoer waarvoor de vergunning is verleend,
 - c. de beschikking waarbij de vergunning is verleend of laatstelijk is gewijzigd.
2. Op het vergunningbewijs worden voorts voor zover van toepassing vermeld:
 - a. de naam van de personen, bedoeld in artikel 14, tweede lid, dan wel de naam waaronder zij gezamenlijk als vervoerder optreden,
 - b. de adressen van de personen, bedoeld in artikel 14, tweede lid, dan wel het gezamenlijk adres van deze personen,
 - c. de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden en de beperkingen waaronder de vergunning is verleend voorzover van belang voor het toezicht op de rechtmatigheid van het verrichte vervoer, en

d. de geldigheidstermijn van het vergunningbewijs.

Artikel 19

1. Een vergunningbewijs is niet geldig vanaf het tijdstip waarop de vergunning is ingetrokken, gedurende de periode waarin de op het vergunningbewijs vermelde gegevens niet overeenstemmen met de feitelijke situatie en gedurende de periode waarin een vergunning is geschorst.
2. Met uitzondering van de periode waarin een vergunning is geschorst en met uitzondering van het geval dat de geldigheidstermijn, bedoeld in artikel 18, tweede lid, onderdeel d, is verlopen, levert de vervoerder binnen vier weken na het tijdstip, bedoeld in het eerste lid, het vergunningbewijs in bij Onze Minister."

Artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt het volgende;

- " 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
2. Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.
3. Voor het opleggen van een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.
4. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. Het vastgestelde bedrag staat in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.
5. In de beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.
- ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wet als een vergunning verleend door Onze Minister voor hetzelfde gebied op grond van artikel 57, zoals dat luidt met ingang van die datum."

De Wet op de economische delicten (WED) bevat onder meer de volgende bepaling:

" Artikel 4

Waar in deze wet in het algemeen of in het bijzonder wordt gesproken van een economisch delict, dat een misdrijf oplevert, wordt medeplichtigheid aan en poging tot zodanig delict daaronder begrepen, voor zover niet uit enige bepaling het tegendeel volgt."

2.2 Bij de beoordeling van het verzoek om voorlopige voorziening gaat de voorzieningenrechter uit van de volgende feiten en omstandigheden.

- Verzoekster is opgericht op 23 december 1987 en staat ten tijde van de beslissing van 13 maart 2003 ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam met als bedrijfsomschrijving: "(h)et voor gemeenschappelijke rekening en risico exploiteren van bedrijfsvergunningen taxivervoer". Ten tijde van de beslissing van 13 maart 2003 waren haar vennoten blijkens dit register de Coöperatieve Taxichauffeursvereniging "Veilig Vervoer" U.A. en Autobedrijf Axi B.V., beide gevestigd te Amsterdam. De coöperatieve vereniging had 31 leden, genaamd Heuveltax 1 tot en met 31. C. van den Heuvel gaf namens vennoot Autobedrijf Axi B.V. leiding aan verzoekster.

- Bij besluit van 28 april 1998 (kenmerk: 434/OLT/92) is verzoekster door het toenmalige bevoegde bestuursorgaan, het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam Taxivervoer Amsterdam, Zaanstreek, Amstelland en Meerlanden (OLT AZAM) voor een onbepaalde termijn vergunning verleend om met tien taxi's straattaxivervoer te verrichten binnen en vanuit het AZAM-gebied.
- Bij besluit van 10 november 1999 (kenmerk: 1559/OLT/1999) is verzoekster door het toenmalige bevoegde bestuursorgaan tevens tot 10 november 2003 vergunning verleend om met twee taxi's taxivervoer binnen en vanuit het AZAM-gebied te verrichten.
- Op 27 juli 2000 heeft verweerder van verzoekster een aanvraag op grond van artikel VII van de Wet deregulering taxivervoer om een vergunning tot het verrichten van taxivervoer ontvangen. Het betreft een zogenaamde 'omzettingaanvraag' van de door het toenmalige bevoegde bestuursorgaan aan verzoekster verleende vergunning. Op deze aanvraag is nog niet onherroepelijk beslist.
- Bij op 8 juli en 4 en 20 december 2002 gehouden taxiconroles is vastgesteld dat met auto's van Autobedrijf Axi B.V. taxivervoer als bedoeld in artikel 1, onder j, van de Wet werd verricht, waarbij gebruik is gemaakt van een vergunningbewijs dat op grond van artikel 17 van het Besluit op aanvraag was verleend aan verzoekster en die door haar ter beschikking was gesteld aan de bestuurders van de gecontroleerde auto's, die niet in het bezit waren van de voor verrichten van taxivervoer krachtens de Wet vereiste vergunning.
- Verweerder heeft verzoekster daarop schriftelijk geïnformeerd over zijn voornemen haar een last onder dwangsom op te leggen.
- Op 27 februari 2003 heeft de heer Van den Heuvel samen met zijn gemachtigde mondeling zijn zienswijze op dat voornemen gegeven.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.
- Per 19 maart 2003 zijn alle - 18 - leden van de coöperatieve vereniging als vennoten tot verzoekster toegetreden.
- Namens verzoekster is op 25 maart 2003 een Aanvraag wijziging taxivergunning ingediend.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt - samengevat - onder meer het volgende in.

Bij drie taxiconroles is vastgesteld dat taxivervoer is verricht door bestuurders die niet in het bezit zijn van de daarvoor krachtens de Wet vereiste vergunning. Zij hebben daarbij gebruik gemaakt van een aan verzoekster verleend vergunningsbewijs. De drie bestuurders hebben in strijd gehandeld met het in artikel 4, tweede lid, van de Wet opgenomen verbod.

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wet blijkt dat de vergunninghouder die een chauffeur faciliteert met een vergunningbewijs of taxi, medeplichtigheid aan overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Wet ten laste kan worden gelegd. Verzoekster heeft zich daar tot driemaal toe schuldig aan gemaakt. Op 19 mei 2001 is de heer Van den Heuvel tijdens een gesprek met een Inspecteur van de Rijksverkeersinspectie meegedeeld dat het tegen betaling ter beschikking stellen van vergunningbewijzen aan derden, die daarmee, zonder zelf houder te zijn van een vergunning, taxivervoer verrichten, niet is toegestaan. Verzoekster is evenwel doorgegaan met deze bij de Wet verboden handelwijze. Er bestaat dan ook aanleiding aan verzoekster een last onder dwangsom op te leggen.

4. Het standpunt van verzoekster

Verzoekster heeft- samengevat en voor zover thans van belang - het volgende aangevoerd.

Er is geen sprake van overtreding van artikel 4, tweede lid van de Wet. Verzoekster exploiteert haar taxionderneming al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw volgens dezelfde structuur. Deze in de taxibranche veel voorkomende structuur is door het destijds vergunningenverlenende gezag OLT AZAM altijd geaccepteerd, ook onder de Wet personenvervoer zoals die tot 2000 van kracht was. Verzoekster is steeds als vervoerder aangemerkt. Verweerder heeft jegens verzoekster nimmer gebruik gemaakt van zijn

onder de oude wet bestaande handhavende bevoegdheden. Hoewel in de Wet de omschrijving van het begrip "vervoerder" niet is gewijzigd, wordt dat begrip thans toch anders en stringenter geïnterpreteerd dan het OLT AZAM dit altijd heeft gedaan. Dit heeft tot gevolg dat veel taxiondernemingen die door het OLT AZAM als vervoerder werden aangemerkt, dit volgens verweerder nu niet zijn. Verzoekster stelt, met een verwijzing naar het overgangsrecht, dat haar oude vergunning geldig blijft tot is beslist op haar aanvraag. Voorts brengt naar haar mening een redelijke uitleg van artikel VII van de Wet deregulering taxivervoer met zich dat de vervoerder die vóór inwerkingtreding van de Wet op een bepaalde wijze gebruik maakte van de vergunning, deze wijze van gebruik onder de nieuwe wet mag voortzetten totdat op de nieuwe aanvraag onherroepelijk is beslist. Er is geen sprake van een wijziging in de exploitatie. Daarnaast wordt gewezen op de beschikking van de raadkamer van de rechtbank Amsterdam van 13 juli 2001, waarin een bepaalde uitleg wordt gegeven aan het overgangsrecht. Dat de voorzieningenrechter van het College op 27 mei 2002 anders heeft beschikt doet daar niets aan af.

Verzoekster is voorts geen overtreder in de zin van artikel 5:32 van de Awb, waardoor aan haar geen last onder dwangsom kan worden opgelegd. Als overtreder wordt uitsluitend beschouwd degene tot wie de te handhaven norm zich richt en die de norm daadwerkelijk heeft geschonden. De norm die zou worden overtreden is dat geen taxivervoer mag worden verricht zonder een daartoe verleende vergunning. Verzoekster verricht echter geen taxivervoer. Zij stelt de vennoten van de V.O.F.'s Heuveltax 1 tot en met 31 een vergunningbewijs ter beschikking. Hierdoor wordt evenwel artikel 4, tweede lid, van de Wet niet overtreden. Indien was beoogd middels deze bepaling ook diegenen bestuursrechtelijk te kunnen aanpakken die middelen verschaffen tot het tijden zonder vergunning, dan was hiertoe een expliciet verbod opgenomen. Dit is niet het geval en een dergelijk handelen kan dan ook slechts via de strafrechterlijke weg worden aangepakt. Verzoekster wordt medeplichtigheid aan overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Wet verweten. Verweerder verwijst hiervoor naar artikel 4 van de WED. Dit is een begripsbepaling waarin wordt uitgelegd wat onder het begrip "economisch misdrijf" dient te worden verstaan. De werking is geheel strafrechtelijk begrensd. Op grond van artikel 93 van de Wet is verweerder bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van bij of krachtens de Wet gestelde verplichtingen, niet de bij of krachtens het Wetboek van Strafrecht of de WED gestelde verplichtingen. Verweerder overschrijdt met de onderhavige last onder dwangsom de grens tussen het straf- en bestuursrecht. De voorgenomen wetswijziging wijst daar ook op.

5. Het nadere standpunt van verweerder

Verweerder heeft in zijn verweerschrift van 27 maart 2003 - voor zover thans van belang -nog het volgende aangevoerd.

Anders dan verzoekster meent valt de door haar gehanteerde vergunningconstructie niet onder de bepalingen van het overgangsrecht. Deze constructie was reeds in strijd met de destijds geldende Wet personenvervoer en is eveneens in strijd met de Wet. Onder beide kon en kan verzoekster op basis van de aan haar afgegeven vergunning uitsluitend voor eigen rekening en risico taxivervoer verrichten. Het verpachten aan derden is niet gelegaliseerd door het overgangsrecht. Verweerder wijst in dit verband op de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van 27 mei 2002 (no's. Awb 02/619 en 02/620). In deze uitspraak is verweerders standpunt ter zake gevolgd. Verzoekster beroept zich op de beschikking van de raadkamer van de rechtbank Amsterdam van 13 juli 2001. Zij laat echter na te vermelden dat de Economische Politierichter in deze procedure ten principale bewezen heeft verklaard dat zowel de heer C. Van den Heuvel als vennoot van verzoekster als degene die met gebruikmaking van het vergunningbewijs van verzoekster taxivervoer verrichte, zich schuldig maakten aan overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Wet en de verdachten heeft veroordeeld tot voorwaardelijke geldboetes. De door verzoekster gepleegde overtreding waartegen handelend wordt opgetreden, is het tegen vergoeding in bruikleen geven van vergunningbewijzen aan derden, die daarmee voor eigen rekening en risico taxivervoer verrichten, zonder zelf in het bezit te zijn van een geldige vergunning. Uit artikel 4 van de WED volgt dat verzoekster hierdoor medeplichtig is aan het misdrijf als bedoeld in artikel 4 van de Wet. Medeplichtigheid is een accessoire vorm van deelneming. De last dient te worden opgelegd aan de overtreder, dat wil zeggen degene die het in zijn macht heeft om de last uit te voeren of na te komen. Met de onderhavige last wordt beoogd herhaling van medeplichtigheid aan overtreding van artikel 4, tweede lid, van de Wet te voorkomen. Het

staat vast dat verzoekster de overtreder is en het volledig in haar macht heeft om de vergunningbewijzen niet aan derden beschikbaar te stellen, die daarmee vervolgens onrechtmatig taxivervoer verrichten. Terecht is derhalve de last onder dwangsom opgelegd aan verzoekster.

6. De beoordeling van het geschil

Ingevolge het bepaalde in artikel 8:81 van de Awb juncto artikel 19, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie kan, indien tegen een besluit bij het College beroep is ingesteld, dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep, bezwaar is gemaakt, op verzoek een voorlopige voorziening worden getroffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Dienaangaande overweegt de voorzieningenrechter het volgende.

Verzoekster heeft primair de stelling geponeerd dat de door haar gehanteerde vergunningconstructie volkomen rechtmatig is dan wel onder de bescherming valt van het overgangsrecht, zoals dat is neergelegd in artikel VII van de Wet deregulering personenvervoer.

De voorzieningenrechter van het College heeft deze stelling in een uitspraak tussen partijen van 27 mei 2002, no. Awb 02/619, verworpen. De voorzieningenrechter ziet, onder verwijzing naar de overwegingen van genoemde uitspraak, in hetgeen namens verzoekster in deze procedure is aangevoerd geen aanleiding om thans een ander standpunt in te nemen. Dit leidt tot de conclusie dat verweerder terecht heeft aangenomen dat de drie bestuurders waarvan bij controle op 8 juli en 4 en 20 december 2002 is vastgesteld dat zij taxivervoer verrichtten, in strijd hebben gehandeld met het in artikel 4, tweede lid, van de Wet opgenomen verbod. In het bestreden besluit wordt evenwel niet een last onder dwangsom opgelegd aan de drie bestuurders als overtreders van de in artikel 4, tweede lid, van de Wet neergelegde norm, maar aan verzoekster. Verweerder is van oordeel dat verzoekster medeplichtige is bij het overtreden van het verbod en dat haar op deze grond een last kan worden opgelegd.

Verweerders stellingname doet allereerst de, ook door verzoekster opgeworpen, vraag rijzen of een medeplichtige wel kan gelden als overtreder in de zin van artikel 5:32, voornoemd. De voorzieningenrechter overweegt dienaangaande als volgt.

Jurisprudentie en literatuur leveren, naar voorlopig oordeel, voldoende steunpunten op voor de opvatting dat het begrip "overtreder" in voornoemde zin in het algemeen beperkt moet worden opvat. Als overtreder kan, aldus gezien, uitsluitend worden beschouwd degene tot wie de te handhaven norm zich richt en die de norm ook daadwerkelijk heeft geschonden. Het Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, Vierde Tranche, van 7 september 1999 hanteert als uitgangspunt - neergelegd in artikel 5.0.1, tweede lid - dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene(n), die de gedraging "pleegt/plegen" of "medepleegt/medeplegen". Uit de Memorie van Toelichting bij het Voorontwerp (pagina 85) blijkt voorts dat geen aanleiding wordt gezien om de figuur van de medeplichtigheid in het bestuurlijke sanctierecht te introduceren.

Gelet op en in aansluiting bij het voorgaande komt het de voorzieningenrechter vooralsnog voor dat verweerder door verzoekster een last onder dwangsom op te leggen een onjuiste uitleg geeft aan het begrip overtreder in de zin van artikel 5:32, eerste lid, Awb. Zo'n last kan naar het oordeel van de voorzieningenrechter slechts worden opgelegd aan een pleger c.q. medepleger en niet aan een medeplichtige. Van een medeplichtige als verzoekster kan immers niet worden volgehouden dat hij de te handhaven norm heeft geschonden, nu zijn bijdrage voor de toepassing van artikel 5:32, eerste lid, voornoemd, in een te ver verwijderd verband van de schending staat. Dat overtreding van de norm in het onderhavige geval een misdrijf is, zoals verweerder heeft benadrukt, maakt dit niet anders.

Op grond van vorenstaande overwegingen is de voorzieningenrechter dan ook van oordeel dat er, nu verzoekster evenmin als "medepleger" kan worden aangemerkt, aanzienlijke twijfel bestaat of het bestreden besluit in de bodemprocedure in stand zal kunnen blijven. Nu verzoekster voorts een voldoende spoedeisend belang heeft bij inwilliging van haar verzoek, ziet de voorzieningenrechter aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening, in die voege dat het bestreden besluit wordt geschorst tot twee weken na de datum van verzending van de beslissing op bezwaar.

Tenslotte ziet de voorzieningenrechter aanleiding te bepalen dat het door verzoekster betaalde griffierecht, ad 232,-- door verweerder wordt vergoed, onder veroordeling van verweerder in de proceskosten aan de

zijde van verzoekster. Met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden deze kosten vastgesteld op 644,--, waarbij 1 punt is toegekend voor het indienen van het verzoekschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting en het gewicht van de zaak is bepaald op gemiddeld (1), met een waarde per punt van 322.

7. De beslissing

De Voorzieningenrechter

- wijst het verzoek om een voorlopige voorziening toe, in die zin dat het besluit van verweerder van 13 maart 2003, nr. IVW/DV/J-3433-LOD66, wordt geschorst tot twee weken nadat de beslissing op bezwaar is verzonden;
- bepaalt dat verweerder het door verzoekster betaalde griffierecht ten bedrage van 232,-- (zegge: tweehonderdtweeëndertig euro) vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de kosten van deze procedure aan de zijde van verzoekster, vastgesteld op 644,-- (zegge: zeshonderdvierenveertig euro);
- wijst de Staat der Nederlanden aan als de rechtspersoon die deze kosten moet vergoeden.

Aldus gewezen door mr. R.R. Winter in tegenwoordigheid van mr. R. Meijer als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 8 april 2003.

w.g. R.R. Winter w.g. R. Meijer