

# ECLI:NL:RBROT:2010:BO7301

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	09-12-2010
Datum publicatie	15-12-2010
Zaaknummer	AWB 10/287 BC-T2
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:CBB:2014:349, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Geen beroep mogelijk tegen weigering algemeen verbindend voorschrift vast te stellen. Eiseres betoogt dat de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 28 van de Wta niet kwalificeert als algemeen verbindend voorschrift, omdat iedere zelfstandige normstelling ontbreekt. Anders dan eiseres stelt, is een algemene maatregel van bestuur per definitie aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb. Onmiskenbaar is daarmee sprake van wetgeving in materiële zin. De rechtspraak waarop eiseres zich beroept heeft geen betrekking op een dergelijke algemene maatregel van bestuur, maar ziet op concretiserende besluiten van algemene strekking en uitvoeringsbeschikkingen. Dat eiseres met een beroep op jurisprudentie van het Hof van Justitie betoogt dat de weigering van de minister om de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 4 en 28 van de Wta te bevorderen in strijd komt met het discriminatieverbod en dat de rechter dienaangaande de nationale wet- of regelgeving buiten toepassing dient te verklaren, maakt dit niet anders. De rechtbank overweegt in dit verband dat het niet onmogelijk of uiterst moeilijk is om effectieve rechtsbescherming in te roepen op het vlak van vrijheid van vereniging en/of het discriminatieverbod. Artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb laat immers onverlet dat indien eiseres opkomt tegen een besluit, niet inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, zij in het kader van de zogenoemde exceptieve toetsing de verbindendheid van wettelijke voorschriften aan de orde kan stellen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Sector Bestuursrecht

Meervoudige kamer

Reg.nr.: AWB 10/287 BC-T2

Uitspraak in het geding tussen

Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid OvRAN, te Wassenaar, eiseres (hierna: OvRAN),

en

de minister van Financiën, verweerder (hierna: de minister).

1 Ontstaan en loop van de procedure

Bij brief van 19 november 2009 heeft de minister OvRAN bericht geen aanleiding te zien thans de door haar verzochte algemene maatregel van bestuur vast te stellen als bedoeld in artikel 28 van de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: Wta).

Bij besluit van 18 december 2009 (hierna: het bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar van OvRAN niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen het bestreden besluit heeft OvRAN beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 november 2010. Namens OvRAN is verschenen [A]. De minister heeft zich niet laten vertegenwoordigen.

## 2 Overwegingen

### 2.1 Wettelijk kader

Uit artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) volgt dat voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep de schriftelijke weigering een besluit te nemen met een besluit wordt gelijkgesteld.

Artikel 7:1 van de Awb luidt:

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een administratieve rechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
  - a. het besluit in bezwaar of in administratief beroep is genomen,
  - b. het besluit aan goedkeuring is onderworpen,
  - c. het besluit een goedkeuring of een weigering daarvan inhoudt,
  - d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4, of
  - e. het beroep zich richt tegen het niet tijdig nemen van een besluit.
2. Tegen de beslissing op het bezwaar kan beroep worden ingesteld met toepassing van de voorschriften die gelden voor het instellen van beroep tegen het besluit waartegen bezwaar is gemaakt.

Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, van de Awb kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank.

Ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Gelet op artikel 4 van de Wta wordt de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in onder meer artikel 28 van de Wta niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 27 van de Wta luidt:

De externe accountant is een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, derde lid, van de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten en voldoet aan de bij en krachtens de Wet op de Registeraccountants of de Wet op de Accountants-Administratieconsulenten gestelde regels, voor zover deze van toepassing zijn op het uitvoeren van werkzaamheden betreffende de totstandkoming of de uitvoering van een opdracht tot het verrichten van wettelijke controles.

In artikel 28 van de Wta is bepaald dat met het oog op de waarborging van de publieke functie van de accountantsverklaring bij algemene maatregel van bestuur artikel 27 van de Wta buiten toepassing kan worden verklaard.

Ingevolge artikel 63 van de Wta is, indien beroep wordt ingesteld tegen een besluit op grond van deze wet, in afwijking van artikel 8:7 van de Awb, de rechtbank te Rotterdam bevoegd.

## 2.2 Beoordeling

2.2.1 De minister heeft met het bestreden besluit het bezwaar van OvRAN niet-ontvankelijk verklaard omdat naar zijn oordeel de weigering een algemeen verbindend voorschrift vast te stellen, gelet op artikel 8:2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, niet vatbaar is voor bezwaar en beroep. De minister betoogt in dit verband dat niet de rechtbank Rotterdam, maar de rechtbank Den Haag bevoegd is, omdat geen sprake is van een besluit op grond van de Wta.

Naar vaste jurisprudentie moet gelet op artikel 8:1, eerste lid, van de Awb, in verbinding met artikel 7:1, tweede lid, van de Awb een besluit op bezwaar van een bestuursorgaan worden aangemerkt als een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter, ook indien het bezwaar niet is gericht tegen een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb of indien het zich richt tegen een beslissing waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Nu inzet van het bestreden besluit is of OvRAN een besluit kan uitlokken als bedoeld in artikel 28 van de Wta, staat tegen het bestreden besluit beroep open bij de rechtbank als bedoeld in artikel 63 van de Wta. Het betoog van de minister dat deze rechtbank onbevoegd is kennis te nemen van het beroep faalt derhalve.

2.2.2 OvRAN betoogt dat de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 28 van de Wta niet kwalificeert als algemeen verbindend voorschrift, omdat iedere zelfstandige normstelling ontbreekt.

Anders dan OvRAN stelt, is een algemene maatregel van bestuur per definitie aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb. Onmiskenbaar is daarmee sprake van wetgeving in materiële zin. De rechtspraak waarop OvRAN zich beroept heeft geen betrekking op een dergelijke algemene maatregel van bestuur, maar ziet op concretiserende besluiten van algemene strekking en uitvoeringsbeschikkingen.

2.2.3 Nu OvRAN gelet op artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb niet rechtstreeks op zal kunnen komen tegen een algemene maatregel van bestuur in de zin van artikel 28 van de Wta, moet voorts worden aangenomen dat tegen de weigering van de minister een dergelijke algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen niet op grond van artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb beroep kan worden ingesteld. De rechtbank wijst in dit verband op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 maart 2002 (LJN AE0734) en van de Centrale Raad van Beroep van 3 december 2009 (LJN BK4789).

2.2.4 Het betoog dat de weigering van de minister de gevraagde algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen in strijd komt met verplichtingen die voortvloeien uit het Europese Unierecht en andere verdragsverplichtingen, waaronder de artikelen 11 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, kan geen bevoegdheid creëren voor de bestuursrechter om artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb buiten toepassing te verklaren. Dat eiseres met een beroep op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 21 juni 2007 (gevoegde zaken C-231/06 tot C-233/06) betoogt dat de weigering van de minister om de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 4 en 28 van de Wta te bevorderen in strijd komt met het discriminatieverbod en dat de rechter dienaangaande de nationale wet- of regelgeving buiten toepassing dient te verklaren, maakt dit niet anders.

De rechtbank overweegt in dit verband dat het niet onmogelijk of uiterst moeilijk is om effectieve rechtsbescherming in te roepen op het vlak van vrijheid van vereniging en/of het discriminatieverbod.

Artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb laat immers onverlet dat indien OvRAN opkomt tegen een besluit, niet inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel, zij in het kader van de zogenoemde exceptieve toetsing de verbindendheid van wettelijke voorschriften aan de orde kan stellen. De rechtbank wijst in dit verband op haar uitspraak van 18 maart 2010 (LJN BL8500). Voorts kan OvRAN in een civiele procedure een verklaring voor recht vorderen ter zake van de verbindendheid van algemeen verbindende voorschriften.

2.2.5 De slotsom is dat het beroep ongegrond moet worden verklaard. Voor een veroordeling in de proceskosten ziet de rechtbank geen aanleiding.

### 3 Beslissing

De rechtbank,

recht doende:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gedaan door mr. L.A.C. van Nifterick, voorzitter, en mr. J. Bergen en mr. J.L.S.M. Hillen, leden, in tegenwoordigheid van mr. drs. R. Stijnen, griffier.

De griffier: De voorzitter:

Uitgesproken in het openbaar op: 9 december 2010.

Afschrift verzonden op:

Een belanghebbende onder wie in elk geval OvRAN wordt begrepen en de minister kunnen tegen deze uitspraak hoger beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. De termijn voor het indienen van het beroepschrift is zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het afschrift van deze uitspraak is verzonden.