

# ECLI:NL:RBROT:2014:5820

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	17-07-2014
Datum publicatie	17-07-2014
Zaaknummer	ROT 13/6800
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:CBB:2015:160, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Ministeriële Regeling, houdende wijziging van de Postregeling 2009, met als enige bepaling: "In afwijking van artikel 17, tweede lid, wordt het percentage waarmee de taireven voor de universele postdienst in 2013 gemiddeld mogen stijgen vastgesteld op 13", is een algemeen verbindend voorschrift.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 1

zaaknummer: ROT 13/6800

### uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 juli 2014 in de zaak tussen

**Sandd B.V., te Apeldoorn, eiseres,**

gemachtigde: mr. G.A. van der Veen,

en

**de minister van Economische Zaken, verweerder,**

gemachtigde: mr. A.C. Verduin en mr. R. Post.

## **Procesverloop**

Op 4 mei 2013 is vastgesteld de Regeling van de minister van Economische Zaken, met nummer WJZ/13061574, houdende wijziging van de Postregeling 2009 (de Wijzigingsregeling).

Bij besluit van 9 september 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen de Wijzigingsregeling niet-ontvankelijk verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 mei 2014. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

## Overwegingen

1. Eiseres kan zich niet verenigen met het standpunt van verweerder dat de Wijzigingsregeling als een algemeen verbindend voorschrift (avv) moet worden aangemerkt, zodat daartegen geen bezwaar kan worden gemaakt. Eiseres is van mening dat de Wijzigingsregeling geen avv is, maar een concreterend besluit van algemene strekking. De Wijzigingsregeling, bevattende het enige artikel 17a, is gegeven voor het jaar 2013 en heeft een éénmalig karakter. De Wijzigingsregeling is ingegeven door een verzoek van de verlener van de universele postdienst om de tarieven met 13% te laten stijgen. Het besluit hanteert vervolgens datzelfde percentage. Uit de toelichting bij de regeling blijkt bovendien dat het verzoek van de verlener van de universele postdienst alleen ten behoeve van die verlener, namelijk PostNL, is gedaan. In 2013 was niet een andere verlener van de universele postdienst in beeld. De wijziging van het tarief heeft een éénmalig karakter: één procedure voor één wijziging in 2013, met een percentage van 13, voor één rechtspersoon. Gelet daarop is geen sprake van een avv. Om die reden kan geen doorslaggevende betekenis toekomen aan het antwoord op de vraag of artikel 17a nu wel of niet enige zelfstandige normstelling bevat. Indien sprake zou zijn van enige normstelling, dan blijft nog staan dat de beslissing zich richt tot één geval.

De tekst van artikel 25, tweede lid, van de Postwet 2009 geeft aan dat de vaststelling van een ander tariefstijgingsplafond een concreterend is van een andere norm, namelijk de eis dat tarieven op kosten zijn gebaseerd. Deze norm is als avv opgenomen in artikel 24, tweede lid, van de Postwet 2009. Door de bevoegdheid toe te kennen tot het nemen van een besluit waarbij voor een bepaald jaar een ander percentage wordt vastgesteld dan is opgenomen in de ministeriële regeling, is niet een regelgevende bevoegdheid geschapen, maar een bestuursbevoegdheid waarvan de uitoefening onderworpen is aan de regels voor bezwaar en beroep van de Awb. Ten slotte heeft verweerder het concreterende karakter van de Wijzigingsregeling miskend.

- 2.1 Uit artikel 8:1 in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat een belanghebbende bezwaar kan maken tegen een besluit.

Uit artikel 8:2, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb volgt dat geen bezwaar kan worden ingediend tegen een besluit inhoudende een avv.

- 2.2 In artikel 24, eerste lid, van de Postwet 2009 is bepaald dat een verlener van de universele postdienst voorwaarden en tarieven vaststelt voor de onderscheiden postvervoerdiensten binnen de universele postdienst en deze bekend maakt.

In het tweede lid is bepaald dat de tarieven uniform en op de kosten gebaseerd zijn.

In het derde lid is bepaald dat de voorwaarden en tarieven non-discriminatoir en transparant zijn.

In artikel 25, eerste lid, van de Postwet 2009 is bepaald dat bij ministeriële regeling, gehoord de Autoriteit Consument en Markt, wordt bepaald:

a. met welk percentage de tarieven voor de universele postdienst jaarlijks gemiddeld ten hoogste mogen worden gewijzigd;

b. op welke wijze de jaarlijks gemiddelde wijziging, bedoeld in onderdeel a, wordt vastgesteld.

In het tweede lid is bepaald dat bij ministeriële regeling, gehoord de Autoriteit Consument en Markt, voor een afzonderlijk jaar een ander percentage dan bedoeld in het eerste lid kan worden vastgesteld indien dit noodzakelijk is om te voldoen aan het vereiste dat de tarieven op de kosten gebaseerd zijn.

- 2.3 In artikel 17, tweede lid, van de Postregeling 2009 (nr. WJZ/9055290, gepubliceerd in de Staatscourant 2009, nr. 61), zoals dit luidde ten tijde hier van belang, wordt een algemene regel gegeven waaraan tariefswijzigingen voor de universele postdienst moeten voldoen.

2.4 Bij Regeling van 4 mei 2013 met nummer WJZ/13061574, gepubliceerd in Staatscourant 2013 nr. 12395 van 8 mei 2013 heeft verweerder, gelet op artikel 25, tweede lid, van de Postwet 2009, na artikel 17 van de Postregeling 2009 een artikel 17a ingevoegd. Dit artikel luidt als volgt:

"In afwijking van artikel 17, tweede lid, wordt het percentage waarmee de tarieven voor de universele postdienst in 2013 gemiddeld mogen stijgen vastgesteld op 13."

3. In geschil is de vraag of de Wijzigingsregeling een avv is. Dit is van belang, omdat gelet op het bepaalde in artikel 8:2, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, indien moet worden geconcludeerd dat de Wijzigingsregeling een avv is, het niet mogelijk is daartegen bezwaar te maken.
4. Naar vaste jurisprudentie, bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2060, is een algemeen verbindend voorschrift een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn.
5. De Wijzigingsregeling voldoet aan deze onder 4 vermelde omschrijving.
  - 5.1 Uit artikel 25, tweede lid, van de Postwet volgt dat de wetgever in dit geval de bevoegdheid om bij ministeriële regeling voorschriften te stellen aan de minister als regelgever heeft willen geven.
  - 5.2 De Wijzigingsregeling richt zich tot een onbepaalde groep rechtssubjecten en zij is voor herhaalde concrete toepassing vatbaar. De Wijzigingsregeling bevat een regel over tariefstijging waaraan een ieder die de universele postdienst uitvoert moet voldoen. Daarmee is zij niet beperkt tot één of meer rechtssubjecten en geldt zij dus in principe voor iedere onderneming die met de universele postdienst is belast. Op grond van artikel 15 van de Postwet 2009 kunnen daarnaast ook meer ondernemingen worden aangewezen die belast zijn met (een gedeelte van) de universele postdienst. De Wijzigingsregeling is geschikt voor herhaalde toepassing omdat zij geldt bij elke tariefwijziging die zich in 2013 voordoet, en omdat zij niet alleen geldt voor de ondernemingen die op het moment van inwerkingtreding van de Wijzigingsregeling de universele postdienst uitvoeren, maar ook voor ondernemingen die in een later stadium mogelijk (een gedeelte van) de universele postdienst uitvoeren. Het gaat daarbij om hetgeen in theorie mogelijk is; dat achteraf is gebleken dat alleen PostNL in 2013 de universele postdienst uitvoerde, doet daarbij niet terzake. De Wijzigingsregeling geldt dus voor een potentieel onbeperkte groep rechtssubjecten.
6. Nu moet worden geconcludeerd dat de Wijzigingsregeling als een avv moet worden aangemerkt, is hiertegen geen bezwaar en beroep mogelijk. Verweerder heeft dus terecht het bezwaar niet ontvankelijk verklaard, zodat het beroep ongegrond is.
7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H. de Wildt , rechter, in aanwezigheid van mr. I. Geerink-van Loon, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 juli 2014.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

## **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.