

PB 2016/118 - Sign. - Belanghebbende(ABRvS 5 oktober 2016, zaaknummer 201503533/1/V6)

PB 2016/118

Gegevens

Publicatie

PB 2016/118

Jaargang

2016

Enkele werknemers van een bedrijf dat concurreert met een tweetal bedrijven waar sprake zou zijn van strijd met de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wmm) en de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) hebben de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) gevraagd om daartegen handhavend op te treden door een bestuurlijke boete op te leggen. Tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op hun verzoek hebben zij beroep ingesteld. De rechtbank heeft hen in het gelijk gesteld, het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen daarvan vernietigd, en de minister opgedragen om alsnog een besluit op hun verzoek te nemen. De minister heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. De centrale vraag is of de werknemers belanghebbenden zijn als bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb. De Afdeling overweegt dat uit vaste jurisprudentie, onder meer de uitspraak van 15 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3669](#), volgt dat de wetgever de in artikel 1:2 lid 1 Awb vermelde eis van het zijn van belanghebbende heeft gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid dan ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende moet worden beschouwd en een rechtsmiddel kan aanwenden. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon of een rechtspersoon een voldoende objectief bepaalbaar, actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben, dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks door het bestreden besluit wordt geraakt. Indien de concurrerende bedrijven de Wmm en de Wav overtreden, zoals de werknemers aanvoeren, bestaat er een reële mogelijkheid dat zij daardoor worden geschaad in een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang. Overtreding van deze wetten door deze bedrijven kan leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie van het bedrijf waar de werknemers werken en benadeling van hun arbeidsrechtelijke positie en werkgelegenheid binnen dat bedrijf. Aangezien de minister overtreding van de Wmm en de Wav kan bestrijden met het opleggen van een bestuurlijke boete, is het aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang van de werknemers rechtstreeks betrokken bij het boetebesluit dat de minister kan nemen als hij naar aanleiding van het handhavingsverzoek constateert dat de concurrerende bedrijven de genoemde wetten overtreden. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de werknemers belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb zijn en dat de minister ten onrechte geen besluit op hun verzoek tot handhaving heeft genomen. De Afdeling bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot van de redacteur (HK)

1. Deze uitspraak is gesignaleerd vanwege de ruime uitleg die Afdeling hierin geeft aan het begrip ‘belanghebbende’ in artikel 1:2 lid 1 Awb. Het gaat om het volgende: enkele werknemers van een onderneming verzoeken de minister van SZW twee

concurrerende ondernemingen een boete op te leggen wegens het niet naleven van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet arbeid vreemdelingen door die bedrijven. De minister beslist niet tijdig op dit verzoek, waarna de werknemers gaan procederen tegen het uitblijven van een beslissing op hun verzoek. De vraag die zowel in beroep, als in hoger beroep centraal staat, is of de werknemers ‘belanghebbende’ zijn in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb (en dus of hun verzoek een aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 Awb is). Deze vraag wordt, anders dan door de minister, zowel door de rechtbank, als door de Afdeling bevestigend beantwoord. De Afdeling hecht daarbij veel gewicht aan het gegeven dat de werknemers door het niet naleven van bovengenoemde wetgeving door de concurrerende ondernemingen, kunnen worden geraakt in een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang.

2. Het is al sinds jaar en dag vaste jurisprudentie dat van een rechtstreeks belang als bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb geen sprake is als het belang wordt ontleend (bijvoorbeeld via een contract) aan het belang van een andere belanghebbende, meestal de aanvrager of geadresseerde van het besluit (de zogenoemde ‘afgeleid belang’-jurisprudentie). De laatste jaren zijn in de jurisprudentie wel enige uitzonderingen op deze hoofdlijn aanvaard om ongewenste gevolgen van een stringente toepassing ervan te mitigeren. Immers, een stringente toepassing kan tot gevolg hebben dat de toegang tot de bestuursrechter wordt afgesneden, ondanks het bestaan van een legitiem belang.

Een van deze uitzonderingen is dat, ondanks dat het bestaan van een ‘tussenschakel’, wel een rechtstreeks belang wordt aangenomen als degene die opkomt tegen een besluit of een daarmee gelijk te stellen handelen of nalaten van een bestuursorgaan potentieel kan worden geraakt in een grondrechtelijk beschermd recht. Een bekende uitspraak waaruit dit blijkt, is de uitspraak van de Afdeling van 21 november 2007 (AB 2008, 9 m.nt. De Waard, [«JB» 2008/14](#) m.nt. Schlössels). De huurster van een zendmast (T-Mobile) kwam op tegen de weigering van een bouwvergunning die door verhuurder was aangevraagd; ondanks het bestaan van deze ‘tussenschakel’ was T-Mobile rechtstreeks belanghebbende omdat een reële mogelijkheid bestond dat zij door de weigering van de bouwvergunning zou worden geschaad in haar door artikel 10 EVRM gewaarborgde recht op vrije meningsuiting. Een andere uitspraak – die meer verwantschap heeft met onderhavige uitspraak – is de uitspraak van 21 augustus 2013 (AB 2013, 315 m.nt. Tolsma, [«JB» 2013/199](#) m.nt. Schlössels, Gst. 2013, 121 m.nt. Timmermans). Een werknemer kwam op tegen de weigering op het verzoek van zijn werkgever hem als leidinggevende bij te schrijven op de Drank- en horecawetvergunning, wat tot zijn ontslag had geleid. De Afdeling kwam, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat in dit geval sprake was van een rechtstreeks belang van de werknemer omdat een reële mogelijkheid bestond dat hij als gevolg van de weigering zou worden geraakt in een aan het fundamentele recht op arbeid ontleend belang. Het moet wel in zekere mate aannemelijk zijn dat als gevolg van het besluit een reële mogelijkheid bestaat dat een grondrechtelijk beschermd recht van degene die daartegen opkomt, kan worden geschaad; als dit niet geval is, kan niet met succes een beroep op deze uitzondering op de hoofdlijn worden gedaan (vgl. ABRvS 19 september 2012, AB 2013, 265 m.nt. De Jong en Schuurmans; ABRvS 9 december 2015, AB 2016, 357 m.nt. Bakker en Tolsma).

3. Bijzonder in onderhavige uitspraak is dat de Afdeling het criterium dat een reële mogelijkheid dat degene die opkomt, wordt geraakt in een aan een grondrechtelijk beschermd recht ontleend belang, een rechtstreeks belang in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb kan generen, toepast buiten het kader van een klassieke ‘afgeleid belang’-context. De werknemers ontleen die hoedanigheid (en daarmee hun belang) weliswaar aan een overeenkomst met de onderneming waar zij werken, maar anders dan in een klassieke ‘afgeleid belang’-situatie, is die onderneming niet de aanvrager en/of geadresseerde van het beoogde besluit; de geadresseerden van het beoogde besluit zouden de concurrerende ondernemingen zijn, maar met die ondernemingen hebben de werknemers juist geen (contractuele) relatie. Anders gezegd: er is sprake van een extra schakel in de causale keten. Het belang waarin de werknemers kunnen worden geraakt is dat van verlies van hun baan (of het met ongunstigere arbeidsvoorwaarden genoegen moeten nemen) doordat de onderneming waar zij nu werken door oneerlijke concurrentie zodanig nadeel ondervindt dat zij haar bedrijfsactiviteiten moet verminderen of beëindigen. Deze causale keten is vrij lang en bevat veel onzekerheden; zo heel ‘rechtstreeks’ is het belang van de werknemers dus niet. Deze uitspraak kan aanmerkelijke gevolgen hebben voor het belanghebbende-begrip. Immers, niet-naleving van wettelijke normen door bedrijven leidt al snel tot concurrentieverstoring in een bedrijfstak (want er treedt verstoring van het ‘gelijk speelveld’ op) en

daarmee tot risico's voor de arbeidsposities van werknemers van bedrijven die volgens de regels werken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bedrijf dat oneerlijk concurrentievoordeel behaalt door de wettelijke milieunormen niet na te leven; met deze uitspraak in de hand kan worden betoogd dat werknemers van concurrerende bedrijven in dat geval belanghebbend zijn in het kader van de bestuurlijke handhaving van de milieunormen bij het bedrijf dat die normen schendt. Het is echter zeer de vraag of deze uitspraak zo ruim moet worden uitgelegd. Er is namelijk sprake van een vrij bijzondere situatie. Ten eerste lijkt sprake te zijn van een bedrijfstak waarin slechts een beperkt aantal bedrijven actief is (zeesleepdiensten). Het effect van concurrentievervalsing door het niet-naleven van wettelijke normen door een van de ondernemingen in zo'n bedrijfstak is groter dan in een grotere bedrijfstak. Ten tweede heeft de wetgeving die de concurrerende ondernemingen volgens de werknemers hebben geschonden specifiek betrekking op de verhouding tussen ondernemingen in de bedrijfstak en hun werknemers en beoogt die wetgeving specifiek de belangen van de werknemers te beschermen (bescherming tegen onderbetaling en illegale arbeid). Het is twijfelachtig of deze lijn zonder meer doorgetrokken kan worden naar situaties waarin het belang van de werknemers en het belang dat de geschonden wettelijke norm beoogt te beschermen minder direct is dan in deze zaak (zoals bij milieunormen). Ook rijst de vraag of werknemers er veel mee opschieten als zij de ontvankelijkheidshorde van de belanghebbende-eis halen omdat de inhoudelijke beoordeling van hun beroep dan gemakkelijk op de relativiteitseis zal afstuiten (artikel 8:69a Awb). Ten slotte lijkt relevant dat de werknemers hun stelling dat de concurrerende ondernemingen door niet-naleving van bovengenoemde wetgeving daadwerkelijk concurrentievoordeel (lagere arbeidskosten) hadden behaald, met bewijsstukken konden onderbouwen. Dit bewijs zal in zaken waarin het verband tussen de normschending en de concurrentievervalsing minder evident is lastig zijn te leveren. Kortom: de precedentwerking van deze uitspraak lijkt al met al beperkt te zijn.

4. Deze uitspraak maakt niet duidelijk of de onderneming waar deze werknemers in dienst zijn, in het geweer is gekomen tegen het niet-naleven van bovengenoemde wetten door de concurrerende ondernemingen. Dit had wel in de rede gelegen omdat deze onderneming primair de gevolgen van de oneerlijke concurrentie ondervindt: het is haar concurrentiepositie die verslechtert. Het is vaste jurisprudentie dat een onderneming belanghebbende is bij besluiten, gericht tot een concurrerende onderneming, als zij werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied (vgl. ABRvS 7 maart 2007, [«JB» 2007/84](#), [«JM» 2007/67](#) m.nt. Zigenhorn; ABRvS 19 maart 2014, [«JB» 2014/106](#), [«JM» 2014/53](#) m.nt. De Vries, BR 2014/90 m.nt. Breeman en Bäcker; ABRvS 5 oktober 2016, [«JOM» 2016/971](#); zie uitvoerig over deze jurisprudentie: Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', NTB 2013/17). Daarvan lijkt in dit geval sprake te zijn; dat is ook logisch, want als de ondernemingen geen concurrenten zouden zijn die als belanghebbende kwalificeren, zouden de werknemers ook niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden; immers, zij ontleen hun belanghebbendheid aan hun (contractuele) band met de onderneming bij wie zij werkzaam zijn, in die zin is er wel sprake van een afgeleid belang. Ook de relativiteitseis (artikel 8:69a Awb) lijkt niet aan een inhoudelijke beoordeling van een beroep in de weg te staan. Immers, de betrokken wetgeving heeft betrekking op de verhouding tussen de concurrerende ondernemingen en hun werknemers en bepaalt daardoor (mede) het speelveld waarbinnen deze ondernemingen hun bedrijfsactiviteiten moeten verrichten en zij elkaar (legaal) beconcurreren kunnen; gelet hierop kan niet worden gezegd dat (de naleving van) deze wetgeving kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de onderneming.