

PBSignaleringen

Kernbegrippen

JURISPRUDENTIE

117. Belanghebbende

(ABRvS 26 oktober 2016, zaaknummer 201508129/1/A1)

Bij besluit van 10 januari 2014 heeft het college aan partij A omgevingsvergunning verleend voor het verkopen en repareren van fietsen op het perceel aan te Dronten. Daartegen is door appelland bezwaar en beroep ingesteld. Hij is niet-ontvankelijk verklaard. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2015; ECLI:NL:RVS:2015:183) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende. Dat is bij de bestreden besluiten slechts het geval indien appelland in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment bedrijfsactiviteiten ontplooit als waarbinnen de bedrijfsactiviteiten van partij A, partij B, Velomobiel, Leisure World Bike Store en Allight plaatsvinden. Appelland heeft gesteld dat hij in de breedste zin des woords een fietsenhandel heeft. Deze stelling heeft hij gemotiveerd door het overleggen van een factuur van 1 april 2015 waarin staat dat het bedrijf (eenmanszaak) één fiets heeft verkocht. Naar het oordeel van de Afdeling heeft hij met die factuur, maar ook anderszins niet aannemelijk gemaakt dat hij binnen hetzelfde marktsegment als partij A, partij B, Velomobiel, Leisure World Bike Store en Allight bedrijfsactiviteiten ontplooit. Daarbij worden de resultaten in aanmerking genomen van een door gemeenteambtenaren, E. Sleurink en R. van Bruggen, op 23 april 2015 uitgevoerd controlebezoek aan het bedrijfsgebied van het pand te Dronten. Volgens de van dit bezoek opgestelde notitie en de daarbij gemaakte foto's was voormeld pand niet publiekelijk toegankelijk, was er geen toonbank, kassa of showroom aanwezig en waren er uitsluitend gedateerde computers aanwezig die

niet waren aangesloten op het lichtnet of internet. Appelland heeft de bevindingen van dit controlebezoek onvoldoende weersproken. Verder wordt bij voormeld oordeel in aanmerking genomen dat appelland op 24 september 2015 tijdens een hoorzitting van de commissie bezwaarschriften bij de behandeling van een andere zaak volgens het gespreksverslag heeft verklaard dat hij sinds 2003 geen bedrijfsactiviteiten meer heeft verricht. Voorts leidt de stelling van appelland dat hij belasting heeft afgedragen ook niet tot het oordeel dat hij binnen hetzelfde marktsegment als voormelde bedrijven bedrijfsactiviteiten ontplooit. Uit het door hem overgelegde stuk met logo van de belastingdienst valt immers niet meer af te leiden dan dat hij op 30 april 2015 de kopie voor eigen gebruik van zijn aangifte omzetbelasting heeft afgedrukt en niet hoeveel omzet of inkomen de verkoop van fietsen heeft opgeleverd. Verder heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat appelland niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij als potentieel concurrent als belanghebbende kan worden aangemerkt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:338) kunnen ook potentiële concurrenten als belanghebbende worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan. Hiervan is in dit geval niet gebleken. Ter zitting in beroep heeft appelland verklaard dat hij pas zal investeren in het bedrijf als hij dat kan overdragen aan zijn kinderen. Voor zover dit al een concreet plan betreft, is appelland nog niet begonnen met de uitvoering daarvan.

Noot van de redacteur (RBo)

De concurrent als belanghebbende houdt de gemoederen bezig. In deze uitspraak blijkt maar weer eens dat niet al te snel mag worden aangenomen dat een concurrent werkzaam is binnen hetzelfde marktsegment. Volgens vaste jurisprudentie is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken

bij een besluit, belanghebbende bij dit besluit. Dit is slechts het geval indien de concurrent in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als de in het plan voorziene bedrijvigheid. De concurrent zal aannemelijk moeten maken dat zij dus werkzaam is in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment. In deze uitspraak is men daar niet in geslaagd. De Afdeling beoordeelt de (concurrentie)positie vrij gedetailleerd. Behalve uit een factuur, bleek echter uit niets dat de concurrent binnen hetzelfde marktsegment werkzaam was als de betrokken partijen. Uit de genoemde factuur zou blijken dat één fiets is verkocht, maar in de 'winkel' zelf werden enkel gedateerde (niet aangesloten) computers aangetroffen. Van een showroom of iets dergelijks was geen sprake. Bovendien zijn er sinds 2003 ook geen bedrijfsactiviteiten meer verricht. Ook uit het gestelde document van de belastingdienst blijkt niet hoeveel fietsen er zijn verkocht en welke omzet daarmee gepaard is gegaan. Daarmee is aan het criterium van hetzelfde marktsegment niet voldaan en is verdere beoordeling van het toetsingskader niet meer relevant. Staat de deur dan nog op een kier wanneer er sprake is van een potentiële concurrent? Uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2013, zaaknummer 201107906/1/A2 volgt immers dat ook potentiële concurrenten als belanghebbende worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan. Dat zijn dus twee cumulatieve vereisten. Dat laat overigens onverlet dat ook dan voldaan moet worden aan het criterium van hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied. Het ligt op de weg van de potentiële concurrent om aan te tonen dat hij een potentiële concurrent is en aan de genoemde cumulatieve vereisten voldoet. Daar is de onderneming niet in geslaagd. Het enkele voornemen om de onderneming te starten is in ieder geval onvoldoende. Niet zonder reden stelt de Afdeling als eis dat er sprake moet zijn van een begin met de uitvoering van de (concrete)

plannen. Dat was in casu niet het geval. De onderneming gaf immers aan dat zij pas ging starten wanneer het bedrijf was overgedragen aan de kinderen van de eigenaar en pas dan investeringen gedaan zouden gaan worden ter uitvoering van haar plannen.

118. Belanghebbende

(ABRvS 5 oktober 2016, zaaknummer 201503533/1/V6)

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 signaleerd 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 Drink- 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