

5. Voorschriften en nadere eisen verbonden aan een tijdelijk verleende vergunning of toestemming als bedoeld in het eerste tot en met derde lid blijven van kracht gedurende de looptijd van de vergunning of toestemming.

### Verordening inzake het kamperen buiten reguliere kampeerterrinen 2015

#### Artikel 2

1. Het is verboden zonder vergunning van het college een kleinschalig kampeertrein te exploiteren.

2. Het college verleent slechts een vergunning als bedoeld in het eerste lid indien:

a. de aanvraag voldoet aan de criteria ten aanzien van kleinschalige kampeerterrinen zoals bepaald in het bestemmingsplan Buitengebied en

b. de aanvrager beschikt over agrarisch bestemde grond, aansluitend aan het agrarisch bouwvlak, in eigendom of langjarige pacht en die hij als zodanig in gebruik heeft of laat gebruiken, en

c. er sprake is van een goede landschappelijke inpassing die voldoet aan de in het bestemmingsplan Buitengebied vastgelegde eisen en

d. in het geval geen sprake is van een rechtstreekse aansluiting op de openbare riolering, een bufferput is aangelegd met een capaciteit van tenminste 2 m<sup>3</sup> en

e. het aantal vergunde standplaatsen op kleinschalige kampeerterrinen binnen de gemeente na verlening van de vergunning niet meer dan 3.015 bedraagt en het aantal verleende vergunningen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet meer dan 171 bedraagt.  
[...].

#### Artikel 12

1. Kampeervergunningen en kampeerontheffingen voor het exploiteren van een kleinschalig kampeertrein, verleend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Kampeerverordening 2013 gelden als kampeervergunning in de zin van artikel 2, eerste lid, voor zover de op het moment van inwerkingtreding van deze verordening bestaande afwijking ten opzichte van de eisen als gesteld in artikel 2 niet wordt vergroot.

2. Vergunningen voor het exploiteren van een landschapscamping, verleend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening, gelden als vergunning in de zin van artikel 4, eerste lid, voor zover de op het moment van inwerkingtreding van deze verordening bestaande afwijking ten opzichte van de eisen als gesteld in artikel 4 niet wordt vergroot. Artikel 8 is van overeenkomstige toepassing.

3. Kampeervergunningen en vergunningen voor het exploiteren van een landschapscamping verleend met toepassing van de Kampeerverordening 2013 gelden als een vergunning verleend overeenkomstig deze verordening.

4. Aanvragen voor kampeervergunningen en kampeerontheffingen voor het exploiteren van een kleinschalig kampeertrein, welke met toepassing van de Kampeerverordening 2013 niet rechtsgeldig konden worden verleend als gevolg van vernietiging van delen van het Bestemmingsplan buitengebied, zoals vastgesteld op 30 mei 2013, worden behandeld als aanvragen, gedaan voor de toepassing van deze verordening.

5. Vergunningen of anderszins door het bevoegd gezag gegeven toestemmingen voor andere vormen van kamperen bij (voormalige) agrarische bedrijven, die niet vallen onder het eerste en tweede lid van dit artikel, blijven van kracht onder de voorwaarden en nadere eisen waaronder deze zijn verleend. Artikel 8 is van overeenkomstige toepassing.

6. Vergunningen als bedoeld in het eerste, tweede en vijfde lid worden geacht voor onbepaalde tijd te zijn verleend.

7. Voorschriften en nadere eisen verbonden aan een tijdelijk verleende vergunning of toestemming als bedoeld in het eerste tot en met derde lid blijven van kracht gedurende de looptijd van de vergunning of toestemming.

#### Noot

Zie mijn annotatie onder AB 2018/287.

J. Wieland

#### AB 2018/287

#### AFDELING BESTUURSRECHTSpraak VAN DE RAAD VAN STATE

20 juni 2018, nr. 201704491/1/A1

(Mr. F.C.M.A. Michiels)

m.nt. J. Wieland

Art 1:2, 1:3 lid 3 Awb

Milieurecht Totaal 2018/6816

ECLI:NL:RVS:2018:2001

#### Concurrentiebelang niet rechtstreeks betrokken bij verzoek om handhaving

\* J. Wieland is advocaat te Amsterdam. Tot 1 juni 2018 was hij werkzaam bij de directie bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hij is op geen enkele wijze betrokken geweest bij deze uitspraak.

*De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van 16 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:902), dat AGRAforce werkzaam is in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als onder meer de exploitanten van de vijf minicampings en dus een concurrent is van die exploitanten. AGRAforce is uit hoofde van het zijn van concurrent echter niet zonder meer belanghebbende bij elk besluit dat haar concurrent betreft. Dat is alleen het geval als haar belang rechtstreeks is betrokken bij dat besluit of in dit geval bij het nog te nemen besluit. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het (te nemen) besluit en de gevolgen die AGRAforce daarvan ondervindt. AGRAforce heeft eerder in de procedure gesteld dat het al dan niet handhavend optreden van het college op de percelen van de vijf minicampings gevolgen heeft voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op haar minicamping. (...) De Afdeling is van oordeel dat de gestelde gevolgen niet maken dat het belang van AGRAforce rechtstreeks is betrokken bij de te nemen besluiten op de handhavingsverzoeken. Niet aannemelijk is dat zij door de te nemen besluiten rechtstreeks in haar belang wordt geraakt. Het gestelde gevolg van de besluiten, dat minicamping 'De Heksenketel' daardoor aantrekkelijker wordt voor kampeerders, berust op een veronderstelling die geen enkele steun vindt in feiten of omstandigheden.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Het college van burgemeester en wethouders van Veere,
  2. Appellant 2A en appellant 2B (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant 2), beiden te Vrouwenpolder, gemeente Veere,
  3. Appellant 3, te Veere,
- appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 24 april 2017 in 16/5912, 16/5914, 16/5917, 16/5920 en 16/5922 in het geding tussen: AGRAforce Take 2 C.V. (hierna: AGRAforce) en appellant 3, en  
Het college.

### Procesverloop

Bij brieven van 12 januari 2016 en 24 januari 2016 hebben AGRAforce en appellant 3 het college verzocht om handhavend op te treden tegen het in strijd met het bestemmingsplan buiten het bouwvlak plaatsen van speeltoestellen en andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, op de minicampings op de volgende percelen: locatie 1 te Grijskerke, locatie 2 te Biggekerke, locatie 3 te Koudekerke, locatie 4 te Vrouwenpolder en locatie 5 te Biggekerke, alle gelegen in de gemeente Veere.

Bij brieven van 29 maart 2016 hebben AGRAforce en appellant 3 het college in gebreke gesteld vanwege het niet tijdig beslissen op deze handhavingsverzoeken.

AGRAforce en appellant 3 hebben gezamenlijk bij de rechtbank beroepen ingesteld tegen het niet tijdig nemen van besluiten op de handhavingsverzoeken.

Bij uitspraak van 24 april 2017 heeft de rechtbank onder meer de beroepen, voor zover ingesteld door appellant 3, niet-ontvankelijk en, voor zover ingesteld door AGRAforce, gegrond verklaard. De rechtbank heeft het met besluiten gelijk te stellen niet tijdig nemen van besluiten op de handhavingsverzoeken vernietigd. Het college is opgedragen om binnen acht weken na de dag van verzending van de uitspraak alsnog op de handhavingsverzoeken te beslissen.

Tegen deze uitspraak hebben het college, appellant 2 en appellant 3 hoger beroep ingesteld.

Het college en AGRAforce hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 april 2018, waar het college, vertegenwoordigd door mr. H.E. Jansen-van der Hoek, en appellant 2, vertegenwoordigd door mr. C. Lubben, advocaat te Den Haag zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Het college heeft zich, in reactie op de handhavingsverzoeken van AGRAforce en appellant 3, bij brieven van 11 februari 2016 op het standpunt gesteld dat zij niet zijn aan te merken als belanghebbenden bij hun verzoeken om handhaving wat betreft de plaats van onder meer speeltoestellen op de vijf minicampings, genoemd in de handhavingsverzoeken. Volgens het college zijn deze verzoeken daarom geen aanvragen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waarop het college besluiten moet nemen.

De rechtbank heeft overwogen dat appellant 3 geen belanghebbende is en dat AGRAforce wel moet worden aangemerkt als belanghebbende, omdat zij als exploitant van een minicamping in Veere een concurrentiebelang heeft. Het college was, volgens de rechtbank, daarom gehouden op de handhavingsverzoeken, voor zover ingediend door AGRAforce, te beslissen.

Appellant 3 en het college hebben tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Appellant 2, eigenaar van de minicamping op het perceel locatie 4 te Vrouwenpolder, heeft tegen deze uitspraak ook hoger beroep ingesteld. Zijn hoger beroep beperkt zich tot de uitspraak van de rechtbank

over het verzoek om handhaving dat betrekking heeft op zijn eigen perceel.

#### *Hoger beroep van appelland 3*

2. Appelland 3 heeft in het hogerberoepschrift slechts verwezen naar al wat zij in bezwaar en beroep naar voren heeft gebracht. Aan de beroepsprocedure is echter geen bezwaarfase voorafgegaan. Wat betreft de verwijzing naar de gronden in beroep overweegt de Afdeling dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak op deze gronden is ingegaan. In hoger beroep heeft appelland 3 met de enkele verwijzing naar wat zij in beroep naar voren heeft gebracht, geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van deze gronden en argumenten in de aangevallen uitspraak onjuist dan wel onvolledig zou zijn. Het hoger beroep geeft daarom geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoef faalt.

3. Het hoger beroep van appelland 3 is ongegrond.

#### *Hoger beroepen van het college en appelland 2*

4. Het college en appelland 2 betogen dat de rechtbank heeft miskend dat AGRAforce geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Ten onrechte heeft de rechtbank volgens hen aangenomen dat AGRAforce een belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij de handhavingsverzoeken. Het college en appelland 2 wijzen erop dat AGRAforce niet beschikt over een kampeervergunning en om die reden niet daadwerkelijk in een concurrentiebelang getroffen kan worden als het college zou besluiten tot handhavend optreden tegen beweerdelijke overtredingen op andere minicampings. Het college heeft ter zitting nog gesteld dat AGRAforce van de te nemen besluiten geen gevolgen zal ondervinden, mede omdat er in de gemeente Veere ongeveer 162 minicampings zijn gelegen.

4.1. Artikel 1:2, eerste lid, van Awb luidt:

“Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

Artikel 1:3, eerste lid, luidt:

“Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.”

Het derde lid luidt:

“Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.”

Artikel 6:2, aanhef en onder b luidt:

“Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een

besluit gelijkgesteld het niet tijdig nemen van een besluit.”

4.2. Voor de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college gehouden was om op de handhavingsverzoeken besluiten te nemen, is relevant of AGRAforce belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, in welk geval de handhavingsverzoeken, voor zover door haar ingediend, zijn te beschouwen als aanvragen waarop het college besluiten moet nemen.

4.3. AGRAforce huurt minicamping ‘De Heksenketel’ van appelland 3. De minicamping ligt op het perceel Kraaienestweg 1 te Veere. De minicampings in de gemeente Veere waar de verzoeken om handhaving op zien, liggen op een afstand van tussen de 2,6 km en 11,1 km, gemeten vanaf minicamping ‘De Heksenketel’. Niet is in geschil dat niet wordt voldaan aan het afstands- en zichtcriterium.

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 28 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:183)) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende.

Verder heeft de Afdeling eerder overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 5 oktober 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2648)) dat een onderneming slechts een concurrentiebelang heeft als zij in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment bedrijfsactiviteiten ontplooit als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden.

Ter zitting heeft het college onbetwist gesteld dat AGRAforce op minicamping ‘De Heksenketel’ vijftien kampeerplekken aan recreanten verhuurt. Het bieden van verblijf aan recreanten behoort blijkens de inschrijving van AGRAforce bij de Kamer van Koophandel tot haar activiteiten. De omstandigheid dat AGRAforce niet zou beschikken over een op haar naam gestelde kampeervergunning, wat daar verder ook van zij, doet er niet aan af dat AGRAforce feitelijk betrokken is bij de exploitatie van minicamping ‘De Heksenketel’.

De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van 16 maart 2018

(ECLI:NL:RVS:2018:902), dat AGRAforce werkzaam is in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als onder meer de exploitanten van de vijf minicampings en dus een concurrent is van die exploitanten. AGRAforce is uit hoofde van het zijn van concurrent echter niet zonder meer belanghebbende bij elk besluit dat haar concurrent betreft. Dat is alleen het geval als haar belang rechtstreeks is betrokken bij dat besluit of in dit geval bij het nog te nemen besluit. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het (te nemen) besluit en de gevolgen die AGRAforce daarvan ondervindt.

4.5. AGRAforce heeft eerder in de procedure gesteld dat het al dan niet handhavend optreden van het college op de percelen van de vijf minicampings gevolgen heeft voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op haar minicamping. De Afdeling begrijpt dit zo dat volgens AGRAforce de vijf minicampings mogelijk aantrekkelijker zijn voor kampeersders dan haar minicamping, omdat buiten het bouwvlak speeltoestellen en andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn geplaatst, waardoor kampeersders mogelijk een kampeerplaats op één van deze minicampings zullen verkiezen boven een kampeerplaats op minicamping 'De Heksenketel'. Eventueel door het college te nemen handhavingsbesluiten zullen volgens haar dan kennelijk tot gevolg kunnen hebben dat op de vijf minicampings de speeltoestellen en bouwwerken alsnog binnen het bouwvlak moeten worden geplaatst of worden verwijderd. Dit zou dan, zo begrijpt de Afdeling, volgens AGRAforce gunstige gevolgen hebben voor de verhuurbaarheid van haar kampeerplekken.

De Afdeling is van oordeel dat de gestelde gevolgen niet maken dat het belang van AGRAforce rechtstreeks is betrokken bij de te nemen besluiten op de handhavingsverzoeken. Niet aannemelijk is dat zij door de te nemen besluiten rechtstreeks in haar belang wordt geraakt. Het gestelde gevolg van de besluiten, dat minicamping 'De Heksenketel' daardoor aantrekkelijker wordt voor kampeersders, berust op een veronderstelling die geen enkele steun vindt in feiten of omstandigheden.

In de hiervoor genoemde uitspraak van 16 maart 2018, waarin AGRAforce wel als belanghebbende is aangemerkt bij een te nemen besluit op een handhavingsverzoek ter zake van minicampings in de gemeente Veere, betrof het een handhavingsverzoek van haar ter zake van het beweerdelijk in strijd met de gemeentelijke regelgeving verhuren van meer dan het toegestane aantal van 15 kampeerplaatsen op 20 minicampings. Die situatie is niet in relevant opzicht gelijk aan de nu voorliggende situatie. Indien het gaat om meer dan het toegestane aantal kampeerplaatsen op deze minicampings, kan er namelijk wel een oorzakelijk verband aanwezig worden geacht tussen het te nemen besluit en de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op minicamping 'De Heksenketel'. Het aantal verhuurde plaatsen heeft direct gevolg voor de kans op verhuur elders in het verzorgingsgebied.

Nu AGRAforce door de te nemen besluiten niet rechtstreeks in haar belang wordt geraakt, is zij geen belanghebbende. Dat betekent dat de handhavingsverzoeken geen aanvragen zijn in de zin van de Awb en dat het college daarop dus te

recht geen besluiten heeft genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

5. De hoger beroepen van het college en appelland 2 zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd wat betreft de beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce, tegen het met besluiten gelijk te stellen niet tijdig nemen van besluiten alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

6. Het college dient ten aanzien van appelland 2 op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De griffier van de Raad van State zal aan appelland 2 het door hem betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetalen.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van appelland 3 ongegrond;

II. verklaart de hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Veere en appelland 2A en appelland 2B gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 24 april 2017 in 16/5912, 16/5914, 16/5917, 16/5920 en 16/5922, voor zover het betreft de gegrondverklaring van de beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce Take 2 C.V.;

IV. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce Take 2 C.V., niet-ontvankelijk;

V. veroordeelt het college tot vergoeding van bij appelland 2A en appelland 2B in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1002 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan appelland 2A en appelland 2B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 250 (zegge: tweehonderdvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

### Noot

1. De twee hierboven opgenomen uitspraken zijn om twee redenen interessant. In de eerste plaats zet de Afdeling in de uitspraken nog eens op een heldere wijze uiteen hoe de bestuursrechter beoordeelt of een concurrent belanghebbende is. Daarnaast is in het bijzonder de

uitspraak van 20 juni 2018 interessant, omdat deze een mooie illustratie vormt voor een ontwikkeling die gaande is in de concurrentenrecht-spraak. Het betreft de ontwikkeling dat bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten steeds vaker niet meer alleen wordt nagegaan of ondernemingen in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zijn, maar ook wordt nagegaan of het besluit gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering en omzet van een concurrent. Deze ontwikkeling zal ik in deze noot nader beschouwen. Ik begin echter met het schetsen van de achtergrond van beide zaken (punt 2). In punt 3 bespreek ik in algemene zin het criterium dat wordt gebruikt bij de beoordeling of een concurrent belanghebbende is. Vervolgens sta ik stil bij het gebruik van wat ik kort gezegd het omzetcriterium noem (punt 4). Dit criterium zal ik in punt 5 in een bredere context plaatsen. In punt 6 bespreek ik het oordeel van de Afdeling over de belanghebbendheid van concurrenten in de hierboven opgenomen uitspraken en bezie ik in hoeverre deze uitspraken passen in de gesignaleerde ontwikkeling. Ik sluit af met een korte conclusie (punt 7).

2. In beide uitspraken speelt minicamping 'De Heksenketel' in Veere een hoofdrol. Deze minicamping ligt op het perceel Kraaienestweg 1 te Veere. Dit perceel is eigendom van B, die op het perceel woont en aan wie een kampeervergunning is verleend voor de exploitatie van de minicamping. B verhuurt de camping aan AGRAforce die de camping exploiteert. Kleinschalige campings zijn populair in Zeeland, want De Heksenketel is niet de enige minicamping. Alleen al in de gemeente Veere bevinden zich niet minder dan 162 (!) minicampings. Kennelijk is de concurrentie zo hevig, dat dit tot een groot aantal bestuursrechtelijke procedures heeft geleid waarbij AGRAforce en B betrokken zijn. Op de website van de Raad van State vond ik er maar liefst acht. Twee daarvan bespreek ik hier. Het gaat om verzoeken van AGRAforce en B aan het college van burgemeester en wethouders van Veere om handhavend op te treden tegen concurrerende minicampings in de gemeente. In de uitspraak van 16 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:902) ging het om een verzoek om handhavend op te treden tegen twintig minicampings die in strijd met de Verordening kleinschalig kamperen Veere 2008 meer dan vijftien kampeerplaatsen zouden exploiteren. In de uitspraak van 20 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2001) ging het om een verzoek om handhavend op te treden tegen vijf minicampings, omdat op die campings buiten het bouwvlak speeltoestellen en andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zouden zijn geplaatst. Volgens AGRAforce heeft deze overtreding gevolgen voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op haar minicamping, omdat de

vijf andere minicampings hierdoor aantrekkelijker worden en kampeerders een kampeerplaats op een van deze campings zullen verkiezen boven een plaats op 'De Heksenketel'.

In beide gevallen heeft het college zich, in reactie op de aanvraagverzoeken van AGRAforce en B, op het standpunt gesteld dat zij niet zijn aan te merken als belanghebbenden bij hun verzoeken om handhaving, zodat de verzoeken geen aanvragen zijn als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb waarop het college een besluit in de zin van de Awb dient te nemen. AGRAforce en B hebben vervolgens in beide gevallen bij de rechtbank beroep ingesteld wegens het niet-tijdig nemen van een besluit. De rechtbank heeft in beide zaken geoordeeld dat AGRAforce als belanghebbende aangemerkt moet worden. Voorts heeft de rechtbank in de zaak waarin was verzocht om handhaving van het aantal kampeerplaatsen ook B als belanghebbende aangemerkt. In het geval waarin is verzocht om handhaving van het bouwvlak, is B door de rechtbank niet aangemerkt als belanghebbende. In beide zaken heeft het college vervolgens hoger beroep ingesteld. In de zaak over de handhaving van het bouwvlak heeft ook B hoger beroep ingesteld. In hoger beroep ligt (primair) de vraag voor of AGRAforce en B op grond van hun concurrentiepositie kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij besluiten op hun verzoeken om handhaving.

3. Artikel 1:2 lid 1 Awb bepaalt dat als belanghebbende wordt aangemerkt degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het is vaste rechtspraak dat degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende is bij dat besluit (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:609, r.o. 4; ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1309, r.o. 3.3; CBb 26 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:146, r.o. 2.3.2; CBb 31 mei 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ7228, r.o. 6.5 en ABRvS 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0085 r.o. 2.3). Dit criterium zegt op zichzelf nog niet zoveel, omdat hiermee alleen gezegd is dat een concurrentiebelang rechtstreeks bij een besluit betrokken kan zijn, maar niet wanneer dit het geval is. Gaat het om een beslissing op een verzoek om handhaving, zoals ook in de hier afgedrukte uitspraken aan de orde is, dan is volgens de Afdeling en het CBb het concurrentiebelang van een ondernemer rechtstreeks daarbij betrokken, wanneer hij activiteiten ontplooit binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de ondernemer jegens wie om handhaving wordt verzocht (zie bijvoorbeeld ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2834, r.o. 3.1; ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:91, r.o. 4; CBb 5 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:369, r.o. 4.2, en

CbB 31 mei 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1615, r.o. 8.1, AB 2013/246, m.nt. H.D. Tolsma). Bij andere besluiten, zoals subsidiebesluiten of besluiten tot vaststelling van een bestemmingsplan, wordt een vergelijkbaar criterium gehanteerd. Een onderneming is op grond van zijn concurrentiepositie aan te merken als belanghebbende bij een aan een andere onderneming gericht besluit wanneer zij beide werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied (zie voor een bespreking van de criteria marktsegment en verzorgingsgebied: J. Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', *NTB* 2013/17 en J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2017).

Een interessante constatering hierbij is dat de bestuursrechter in verreweg de meeste gevallen voor een categorale benadering kiest. Dit houdt in dat zodra vaststaat dat ondernemingen activiteiten verrichten in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, aangenomen wordt dat zij concurrenten van elkaar zijn en reeds daarom belanghebbende zijn bij het voorliggende besluit. De mate waarin het bestreden besluit van invloed is op de concurrentiepositie van de getroffen ondernemer lijkt daarbij geen rol te spelen. Ter illustratie kan worden gewezen op een overweging van de Afdeling in een uitspraak van eerder dit jaar:

“appellante is een vastgoedontwikkelaar die zich bezighoudt met het realiseren van woningbouw in de (sociale) huursector binnen de gemeente Harlingen. Nu het bestemmingsplan woningbouw mogelijk maakt binnen hetzelfde marktsegment en binnen hetzelfde verzorgingsgebied als waarin appellante werkzaam is, moet het concurrentiebelang van appellante worden geacht rechtstreeks bij het bestreden besluit te zijn betrokken. *Derhalve* moet appellante als belanghebbende in de zin van voormeld artikel 1:2, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt”

(cursivering JW, ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:609, r.o. 4). Het CbB hanteert een zelfde soort benadering:

“Volgens vaste rechtspraak (...) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Gezien de doelstellingen van appellante is zij een concurrent van naam 4 en *dat maakt haar tot belanghebbende*”

(cursivering JW, CbB 26 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:146).

4. Hoewel de hiervoor geschetste categorale benadering van de belanghebbendheid van concurrenten in de meeste gevallen wordt toegepast, komt er steeds vaker een uitspraak voorbij waarin

wordt gekozen voor een genuanceerdere benadering. De hierboven afgedrukte uitspraak van 20 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2001) is daar een voorbeeld van. Op het oordeel van de Afdeling in die – en ook de andere – zaak kom ik terug in punt 6 van deze noot. Hier zal ik eerst in wat algemenere zin de rechtspraak bespreken waarin vooral de Afdeling bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten ook de mate van concurrentie een rol laat spelen en dus de categorale benadering los laat. Dit gebeurt soms heel impliciet, door te overwegen dat niet is uitgesloten dat een besluit tot omzetverlies zal leiden (ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1354, r.o. 2.3.3, AB 2011/86, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). Kennelijk gaat het er daarbij om dat een besluit in theorie kan leiden tot omzetverlies.

Interessanter is een uitspraak waarin het weliswaar ging om concurrerende marktactiviteiten, maar de Afdeling desondanks tot de conclusie kwam dat geen sprake was van belanghebbendheid, omdat de activiteiten ten behoeve waarvan een concurrent rechtsbescherming zoekt, van ondergeschikte aard zijn (ABRvS 17 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1870, r.o. 2.3). In deze zaak kwam de MediaMarkt op tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorzag in een juridisch-planologische regeling voor een *fietsexperience center* in Ede. MediaMarkt deed dit, omdat zij ook elektrische fietsen en de bijbehorende accessoires verkoopt en dus vreesde een deel van haar omzet te verliezen. De Afdeling oordeelde dat het ging om een ondergeschikt onderdeel van het assortiment van MediaMarkt en MediaMarkt daarom geen rechtstreeks bij het besluit betrokken concurrentiebelang heeft. Zie voor een zaak waarin werd gekozen voor een zelfde benadering, maar naar het oordeel van de Afdeling sprake was van activiteiten die *niet* van ondergeschikt belang waren (ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2648, r.o. 2.2). In de omgekeerde situatie, waarin een ondernemer met een assortiment dat beperkt is in omvang opkomt tegen een besluit dat veel meer omvattende activiteiten toestaat, die van invloed zijn op de verkoop van het volledige (althans niet-ondergeschikte gedeelte van het) assortiment van betrokkene, wordt wel belanghebbendheid op grond van concurrentiepositie aangenomen. Zo oordeelde de Afdeling in een geval waarin een boekwinkel, een winkel in kranten, tijdschriften, kantoorartikelen en speelgoed, een winkel in huishoudelijke artikelen en een drogistij opkwamen tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorzag in een supermarkt met een zeer grote omvang, dat aannemelijk was dat appellanten, gezien het brede assortiment van een dergelijke supermarkt, daarvan concurrentie

kunnen ondervinden. Het beroep was dan ook ontvankelijk (ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1309, r.o. 4.2).

Nog een stap verder dan het criterium dat sprake moet zijn van activiteiten die niet van ondergeschikt belang zijn om aan te nemen dat het concurrentiebelang waar voor wordt opgekomen rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken is, is het betrekken van de gevolgen van het bestreden besluit voor de omzet van de concurrent die daartegen opkomt. Gewezen kan worden op een uitspraak waarin een mosselkweker opkwam tegen de verlening van subsidie aan een concurrent voor het kweken van mosselzaad (ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8484, r.o. 2.3, AB 2008/67, m.nt. N. Verheij). De Afdeling oordeelde dat de subsidieontvanger door de toekenning van de subsidie in staat werd gesteld om mosselzaad op de markt te brengen tegen aanzienlijk lagere kosten dan haar concurrent, zodat *aannemelijk* was dat die concurrent als gevolg daarvan omzetverlies zou ondervinden. De Afdeling lijkt hiermee, naast het marktsegment en het verzorgingsgebied, een aanvullend criterium (het omzetcriterium) te introduceren voor de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten (zie bijvoorbeeld ook ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:398, r.o. 2.3). Hoewel er een extra criterium wordt toegevoegd, wordt daar in deze uitspraken betrekkelijk lichtvaardig mee omgegaan. Aan de hand van de gestelde feiten en omstandigheden wordt beoordeeld of aannemelijk is dat een besluit zal leiden tot omzetverlies. Ingewikkelde economische analyses komen hier niet aan te pas.

Tot slot kan worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling in de zaak *Vogelaar II* (ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:BZ0794, r.o. 4.2, AB 2013/263, m.nt. W. den Ouden) waarin een nog strenger criterium wordt toegepast. In deze zaak ging het om de verlening van steun aan een beperkt aantal woningcorporaties om de leefbaarheid in bepaalde wijken te verbeteren. Om deze steun te kunnen financieren werd aan een groot aantal andere corporaties een heffing opgelegd. Deze corporaties kwamen tegen de steunverlening op en voerden onder meer aan dat zij door de steunverlening in hun concurrentiepositie werden getroffen. In het kader van de beoordeling van de belanghebbendheid oordeelde de Afdeling:

“dat voor betalende corporaties die wel werkzaam zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als steunontvangende corporaties, geldt dat zij niet hebben *aangehouden* dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Niet *aannemelijk* is gemaakt

dat de bijzondere projectsteun kan leiden tot omzetverlies bij deze corporaties.”

Den Ouden merkt in haar noot onder deze uitspraak terecht op dat de gekozen formulering opvallend is. Tot nu toe was voldoende dat een besluit *in theorie* tot omzetverlies (schade) bij een concurrent kan leiden (zie in dezelfde zin: P.C. Adriaanse & J.R. van Angeren, ‘De Awb en staatssteunvragen’, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Bju, p. 677). Dat dit ook daadwerkelijk het geval was (aangetoond moet worden) hoefde niet al vast te staan in het kader van de (ambtshalve) toets aan art. 1:2 Awb. Dat de Afdeling nu oordeelt dat dit wel moet gebeuren is een ontwikkeling die ik – met Den Ouden – niet bepaald gelukkig acht. Van een partij wordt nu immers verwacht dat hij aannemelijk maakt dat een bepaald besluit bij hem tot omzetverlies zal leiden. Dit vergt vaak een complexe economische analyse die slecht past bij het laagdrempelige karakter van het bestuursrecht. De beoordeling van de belanghebbendheid dient er toch eerst en vooral op gericht te zijn om willekeurige belangstellenden buiten de deur te houden.

5. Hiervoor heb ik de ontwikkeling geschetst, waarbij in het kader van de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten niet altijd meer alleen wordt nagegaan of ondernemingen actief zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, maar zo nu en dan ook wordt nagegaan of het bestreden besluit ook daadwerkelijk van invloed is op de concurrentieverhoudingen. De mate waarin het bestreden besluit van invloed is op de concurrentieverhoudingen speelt dus steeds vaker een rol. Deze ontwikkeling past binnen een bredere ontwikkeling in het bestuursrecht, waarbij bij de beantwoording van de vraag of iemand belanghebbende is bij een besluit een rol speelt of hij ‘gevolgen van enige betekenis’ ondervindt van dat besluit. Gewezen kan worden op de recente rechtspraak van de Afdeling in omgevingsrechtelijke geschillen (ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, r.o. 18.2, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma en ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, r.o. 3.2, AB 2017/348, m.nt. H.D. Tolsma).

In de uitspraak van 23 augustus 2017 heeft de Afdeling uiteengezet dat als hoofdregel geldt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die door een besluit wordt toegestaan, in beginsel ook belanghebbende is bij dat besluit. De vraag of hij ‘gevolgen van enige betekenis’ van dat besluit ondervindt dient daarbij slechts als een correctie op de hoofdregel. Aldus wordt voorzichtig paal en perk gesteld aan de kring van belanghebbenden bij een besluit. De feitelijke gevolgen van een besluit moeten voor

een rechtzoekende enige mate van ernst hebben om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt. Interessant is verder dat de Afdeling in de uitspraak van 23 augustus 2017 heeft geoordeeld dat bij besluiten over activiteiten in het omgevingsrecht het de taak van het bestuursorgaan is om de kring van belanghebbenden vast te stellen aan de hand van (onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit. Uiteindelijk is het echter aan de bestuursrechter om te oordelen over de vraag wie belanghebbende bij een besluit is. De betrokken rechtzoekende hoeft derhalve niet zelf aan te tonen dat hij belanghebbende bij een besluit is. Slechts indien tijdens de procedure de vraag aan de orde is of 'gevolgen van enige betekenis' ontbreken en dus de vraag opkomt of er aanleiding is de correctie toe te passen, kan en mag van betrokkene worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij van de activiteit ondervindt of vreest te zullen ondervinden, zo overweegt de Afdeling. Dit is een heel andere benadering dan die de Afdeling heeft gekozen in de eerder genoemde uitspraak in de zaak *Vogelaar II*, waarbij van de betalende corporaties werd gevraagd aan te tonen dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hadden voor hun concurrentiepositie. Tolsma wijst er in haar noot onder de uitspraak van 23 augustus 2017 evenwel op dat ook de in die uitspraak gekozen benadering niet probleemloos is. Dit heeft er mee te maken dat het criterium 'gevolgen van enige betekenis' een normatief karakter heeft en dus ook weer interpretatieproblemen geeft. Ook Tolsma wijst er op dat een uitgebreide beoordeling van feitelijke effecten bij de afbakening van de kring van belanghebbenden niet goed aansluit bij een stelsel van bestuursrecht dat zich kenmerkt door laagdrempeligheid en relatief lage kosten. Kortom, het inperken van de kring van belanghebbenden door middel van het op de een of andere manier 'wegen' van de feitelijke gevolgen van een besluit leidt linksom of rechtsom tot complicaties bij de beoordeling van de belanghebbendheid die haaks staan op het laagdrempelige karakter van het bestuursprocesrecht. Dat neemt niet weg dat ik op zichzelf wel begrip heb voor de wens om in gevallen waarin het (zeer) twijfelachtig is dat de gene die tegen een besluit opkomt daarvan ook daadwerkelijk (negatieve) gevolgen ondervindt, diegene buiten de procedure bij de bestuursrechter te houden. De hierboven opgenomen uitspraak van 20 juni 2018 laat iets van deze worsteling zien.

6. Terug dan naar de hierboven afgedrukte uitspraken. In de uitspraak van 16 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:902) verzochten B en AGRAforce het college handhavend op te treden tegen twintig minicampings die meer dan de toegestane vijftien

kampeerplaatsen zouden exploiteren. De Afdeling oordeelt ten aanzien van B, de eigenaar van het perceel waarop 'De Heksenketel' is gevestigd en houder van een kampeervergunning, dat zij zich als verhuurder van een camping richt op hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als de minicampings waarop het verzoek om handhavend op te treden ziet. Tot zover gaat het om de standaard categorale benadering in concurrentiegeschillen. De Afdeling vervolgt met de overweging dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat niet is uitgesloten dat wanneer het aantal kampeerplaatsen op de andere minicampings toeneemt, de verhuurbaarheid van camping 'De Heksenketel' nadelig zal worden beïnvloed, dan wel dat het zal leiden tot derving van huurinkomsten van B. De Afdeling betreft in haar oordeel aldus ook de mate waarin B daadwerkelijk (negatieve) gevolgen ondervindt van het afzien van handhaving ten aanzien van het aantal toegestane kampeerplaatsen. De Afdeling legt de lat daarbij overigens niet erg hoog. Voldoende is dat *niet is uitgesloten* dat B negatieve gevolgen ondervindt. Naderre onderbouwing lijkt niet nodig. Ten aanzien van AGRAforce oordeelt de Afdeling dat zij werkzaam is in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als de minicampings waarop het handhavingsverzoek ziet. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling *daarom* terecht overwogen dat AGRAforce als belanghebbende bij het verzoek om handhavend op te treden kan worden aangemerkt. Hier is een louter categorale benadering zichtbaar.

In de uitspraak van 20 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2001) ging het om een verzoek om handhavend op te treden tegen vijf minicampings, omdat op die campings buiten het bouwvlak speeltuinstellen en andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zouden zijn geplaatst. Omdat B in deze zaak slechts volstaat met het verwijzen naar al wat zij in bezwaar en beroep heeft aangevoerd is haar hoger beroep reeds daarom ongegrond en komt de Afdeling ten aanzien van haar niet toe aan een oordeel over de belanghebbendheid bij het handhavingsverzoek. Ten aanzien van AGRAforce oordeelt de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 16 maart 2018, dat AGRAforce werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de exploitanten van de vijf minicampings jegens wie zij om handhaving heeft verzocht en dus concurrent is van die exploitanten. Opmerkelijk is dat de Afdeling daar, anders dan in de uitspraak van 16 maart 2018, niet ophoudt. De Afdeling gaat namelijk na of AGRAforce daadwerkelijk gevolgen ondervindt van de weigering handhavend op te treden. AGRAforce voert in dat verband, zo valt te lezen in de uitspraak, aan dat het al dan niet handhavend optreden op de percelen van de vijf minicampings gevolgen heeft voor de verhuur-



baarheid van kampeerplaatsen op haar minicamping. Ik vind dit op het eerste gezicht geen geheel onlogische redenering. Bij nadere bestudering dringt zich echter de vraag op of de door AGRAforce gestelde gevolgen voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op 'De Heksenketel' het gevolg zijn van het bouwen buiten het bouwvlak (waarop het verzoek om handhaving ziet) of van het bouwen *an sich*. Ik denk dat het laatste het geval is. Met andere woorden, als de speeltoestellen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, binnen het bouwvlak zouden worden gerealiseerd ondervindt AGRAforce dezelfde gevolgen voor de verhuurbaarheid van haar kampeerplaatsen. In dat geval kan echter niet worden verzocht om handhaving wegens strijd met het bestemmingsplan. Ik sluit niet uit dat dit een rol heeft gespeeld bij de overweging van de Afdeling om niet te volstaan met een categorale benadering en verder te zoeken naar de werkelijke gevolgen die AGRAforce ondervindt van de beslissing om niet handhavend op te treden tegen haar concurrenten. Volgens de Afdeling is niet aannemelijk dat AGRAforce door de te nemen besluiten rechtstreeks in haar concurrentiebelang is geraakt. Het gestelde gevolg van de besluiten (naar ik aanneem is daarmee bedoeld dat wanneer tot handhaving wordt overgegaan), dat minicamping 'De Heksenketel' aantrekkelijker wordt voor kampeersers, berust op een veronderstelling die geen enkele steun vindt in feiten of omstandigheden. Dit oordeel geeft blijk van de wens om de kring van belanghebbenden beheersbaar te houden en dus te onderzoeken welke gevolgen een besluit daadwerkelijk heeft voor de concurrentiepositie van AGRAforce. De Afdeling gebruikt hier een verdergaande maatstaf dan zij deed in de uitspraak van 16 maart 2018. Niet voldoende is dat *niet valt uit te sluiten* dat AGRAforce gevolgen ondervindt van het al dan niet handhavend optreden. Het moet *aannemelijk* zijn dat dit het geval is. Dat in deze zaak een strenger criterium wordt gehanteerd dan in de uitspraak van 16 maart 2018 wordt in de uitspraak van 20 juni 2018 wel door de Afdeling verklaard. Als het gaat om meer dan het toegestane aantal kampeerplaatsen, kan er naar het oordeel van de Afdeling wel een oorzakelijk verband aanwezig worden geacht tussen het te nemen handhavingsbesluit en de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op minicamping 'De Heksenketel'. Het aantal verhuurde plaatsen heeft met andere woorden direct gevolg voor de kans op verhuur elders in het verzorgingsgebied. Dat geldt niet voor de situatie waarin speeltoestellen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, buiten het bouwvlak worden gebouwd.

Zoals ik hiervoor al uiteen heb gezet, zijn de gevolgen voor de verhuurbaarheid niet zozeer het gevolg van het bouwen buiten het bouwvlak, maar van het bouwen op zichzelf. Zolang dat niet in strijd is met het bestemmingsplan kan niet met succes een verzoek om handhaving worden gedaan. In ben het dan ook wel eens met het oordeel van de Afdeling ten aanzien van de belanghebbendheid van AGRAforce in beide uitspraken. Puntje van kritiek – en dat heeft niet zozeer betrekking op deze uitspraken, als wel op de concurrentierechtspraak in het algemeen – is dat de bestuursrechter niet geheel eenduidig is in de gebruikte terminologie. De ene keer is voldoende dat niet valt uit te sluiten dat een besluit gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van een ondernemer terwijl een andere keer van een ondernemer wordt gevraagd aannemelijk te maken dat een besluit negatieve gevolgen heeft voor zijn omzet. Zoals gezegd gaat deze laatste benadering naar mijn idee te ver, maar het zou goed zijn als hier een duidelijke lijn zou worden getrokken. Tot die tijd zullen we het moeten doen met tamelijk casuïstische rechtspraak waarin wel een ontwikkeling valt te ontwaren naar een maatstaf waarbij het zijn van concurrent op zichzelf niet meer voldoende is om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt.

7. Ter afronding het volgende. In het verleden was de toegang van concurrenten tot de bestuursrechter zeer ruim. Een ondernemer werd op grond van zijn concurrentiepositie automatisch aangemerkt als belanghebbende bij een aan een andere onderneming gericht besluit wanneer zij beide actief waren in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied. De laatste jaren is deze categorale benadering genuanceerd en beziet de bestuursrechter soms ook of een concurrent daadwerkelijk feitelijke gevolgen van het besluit ondervindt. De uitspraak van 16 maart 2018 is daarvan een mooi voorbeeld. Op zichzelf ben ik niet ongelukkig met deze ontwikkeling, omdat op deze manier de kring van belanghebbenden beheersbaar blijft en concurrenten die slechts een (zeer) ver verwijderd belang hebben de bestuursrechtelijke procedure niet onnodig belasten. De feitelijke gevolgen voor het bedrijfsresultaat van een rechtzoekende kunnen in dat opzicht prima als correctie werken bij de beoordeling van de belanghebbendheid, maar mogen daarbij naar mijn idee niet gaan fungeren als zelfstandig criterium. Het bestuursrecht heeft van oudsher immers een laagdrempelig karakter en moet dat ook houden. Daarbij past niet dat in het kader van de belanghebbendheid complexe economische marktanalyses worden gevraagd. Van een ondernemer die stelt dat hij door een besluit in zijn concurrentbelang wordt getroffen mag

daarom ook niet worden verwacht dat hij aannemelijk maakt dat het besluit tot omzetverlies of anderszins negatieve gevolgen voor zijn bedrijf leidt. Hooguit mag van hem worden gevraagd uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij ondervindt of vreest te zullen ondervinden van de met het besluit toegestane activiteit.

J. Wieland

## AB 2018/288

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

27 juni 2018, nr. 201703928/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, B.P. Vermeulen, J.J. van Eck)  
m.n.t. P.J. Stolk

Art. 10 lid 2 aanhef en onder g WOB 1992

ECLI:NL:RVS:2018:2143

**Openbaarheid van bestuur. Toespitsing uitzonderingsgrond na tussenuitspraak. Onevenredige benadeling vanwege het in het gedrang komen van een goede klachtbehandeling. Aannemelijk dat betrokkenen minder bereidwillig zullen zijn om vrijuit over hun bevindingen te verklaren.**

De Afdeling begrijpt uit de opdracht van de rechtbank aan de staatssecretaris dat onvoldoende duidelijk was waarom de staatssecretaris meende dat art. 11 Wob aan de weigering de inhoudelijke passages uit de gespreksverslagen openbaar te maken ten grondslag kon worden gelegd, omdat in de gesprekken ook feitelijkeheden waren gewisseld. Met het oog daarop heeft de rechtbank de staatssecretaris gevraagd om per onderdeel in de verslagen te motiveren waarom sprake is van persoonlijke beleidsopvattingen. Uit de nadere reactie van de staatssecretaris begrijpt de Afdeling dat hij de weigering van de inhoudelijke passages in de verslagen nader heeft toegespitsd op de weigeringsgrond onder art. 10 lid 2 aanhef en onder g Wob, op grond waarvan de inhoud van de verslagen integraal moet worden geweigerd. Gelet op deze nadere toelichting van de staatssecretaris heeft de rechtbank terecht niet reeds in het feit dat niet per passage is aangegeven waarom daarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn opgenomen, geoordeeld dat niet aan de opdracht in de tussenuitspraak is voldaan. Het standpunt van appellante dat de passages in de gespreksverslagen, voor zover van feitelijke aard, gelet op de tussenuitspraak van de rechtbank openbaar gemaakt hadden kunnen worden, kan gelet op de toespitsing van de weigeringsgrond niet worden gevolgd.

Art. 10 lid 2 aanhef en onder g Wob is de meest algemene uitzonderingsgrond die kan worden toegepast als door het verstrekken van informatie andere belangen dan de in art. 10 lid 2 aanhef en onder a t/m f Wob genoemde belangen te zeer worden geschaad. Deze bepaling voorziet daarmee in de behoefte om de Wob te kunnen toepassen in zeer verschillende, niet voorspelbare situaties. Het karakter van deze bepaling brengt mee dat onder bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden ook publiekrechtelijke lichamen worden begrepen. De bepaling mag er echter niet toe leiden dat bestuursorganen gegevens zouden mogen achterhouden omdat publicatie daarvan mogelijk een ongunstig licht zou werpen op het door hen gevoerde beleid of de kans op aanvaarding van het door hen voorgenomen beleid zou verkleinen. De belangen die hierbij in het geding zijn wegen niet op tegen het met de Wob beoogde publieke belang van het verstrekken van informatie. Een en ander neemt niet weg dat ook ministers, andere bestuurders en ambtenaren bij de aangelegenheid betrokken personen kunnen zijn, zeker als om informatie wordt gevraagd over aangelegenheden die henzelf betreffen. Hierbij is niet gedacht aan gevallen waarin van inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer sprake is, maar aan zulke waarin het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken, in het geding is.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat de vrees van de staatssecretaris dat de Klachtenadviescommissie (KAC) en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) onevenredig worden benadeeld door openbaarmaking van de verslagen, niet ongegrond is. De rechtbank heeft op goede gronden geoordeeld dat een goede klachtbehandeling door de NVWA in het gedrang kan komen indien uitlatingen in de klachtprocedure voor iedereen openbaar kunnen worden. Het is aannemelijk dat betrokkenen minder bereidwillig zijn om vrijuit over hun bevindingen te verklaren als zij er rekening mee moeten houden dat hun verklaringen in de openbaarheid worden gebracht. Het onderzoek van de KAC naar de klacht blijft daarmee verstoken van volledige medewerking waarbij alle relevante feiten en omstandigheden naar boven komen. Daardoor kan zij niet het onderzoek doen dat nodig is om de NVWA te adviseren in de afhandeling van de klacht. Dat brengt vervolgens mee dat het voor de NVWA lastiger wordt eventuele verbeterpunten in haar organisatie door te voeren.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 27 maart 2017 in 16/1542 in het geding tussen: