

De concurrent als belanghebbende: de ontwikkeling van een correctie

J. Wieland, datum 20-05-2019

Datum

20-05-2019

Auteur

J. Wieland^[1]

Auteursprofiel

mr. J. Wieland

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS54180:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen (V)

J. Wieland^[1]

1. Inleiding

In 2013 schreef ik een artikel in dit blad over de belanghebbendheid van concurrenten in het bestuursrecht.^[2] In dat artikel stond de maatstaf centraal die de bestuursrechter hanteert bij de beoordeling of een ondernemer op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit kan worden aangemerkt. Als maatstaf geldt dat een concurrent een rechtstreeks bij een besluit betrokken belang heeft als hij activiteiten verricht of wil gaan verrichten op dezelfde markt als de geadresseerde van een besluit. Daarbij is van dezelfde markt sprake als de concurrent en de geadresseerde van het besluit activiteiten verrichten in hetzelfde marktsegment en binnen hetzelfde verzorgingsgebied. In 2013 concludeerde ik dat dit op zichzelf heldere criterium in de rechtspraak van het CBb en de Afdeling vaak in zeer algemene bewoordingen wordt ingevuld. Dat leidt ertoe dat doorgaans tamelijk snel wordt aangenomen dat sprake is van belanghebbendheid. De toegang tot de procedure bij de bestuursrechter is dientengevolge over het algemeen ruim. Een conclusie die door mij wordt toegejuicht, omdat toegang tot rechtsbescherming een van de kernwaarden van een rechtsstaat is en de ruime mate waarin die toegang er is, recht doet aan het in de artikelen 6 EVRM en 47 Handvest van de grondrechten van de EU neergelegde beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Op hoofdlijnen is er sinds 2013 weinig fundamenteels veranderd. Bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten geldt nog steeds het criterium dat sprake moet zijn van activiteiten in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, wil een ondernemer op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit kunnen worden aangemerkt. Ook vindt de afbakening van de markt nog steeds vaak plaats in betrekkelijk algemene bewoordingen. Toch is er aanleiding voor een vervolg op mijn eerdere artikel. In 2013 koos de bestuursrechter vrijwel steeds voor een categorale benadering bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten. Daarbij was het verrichten van activiteiten in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied op zichzelf voldoende om belanghebbendheid aan te nemen. De laatste jaren kiest de bestuursrechter echter voor een genuanceerder oordeel over de belanghebbendheid. Steeds vaker onderzoekt hij of een concurrent feitelijke gevolgen van een besluit ondervindt. Deze ontwikkeling staat centraal in dit artikel. De vraag die ik daarbij wil beantwoorden, is in hoeverre deze nieuwe benadering een oplossing vormt voor een probleem en, zo ja welk, of dat deze nieuwe benadering de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten vooral nodeloos compliceert.

Om de genoemde ontwikkeling goed te kunnen plaatsen zal ik eerst beknopt ingaan op de criteria die de bestuursrechter van oudsher hanteert als startpunt voor de beoordeling van de belanghebbendheid van ondernemers op grond van hun concurrentiepositie, te weten het marktsegment en het verzorgingsgebied (paragraaf 2). Daarna volgt een schets van de ontwikkeling langs twee lijnen naar een genuanceerdere beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten (paragraaf 3). Vervolgens zal ik die ontwikkeling in een bredere context plaatsen en daar een oordeel over vormen (paragraaf 4). Ik sluit af met conclusies (paragraaf 5).

2. Marktsegment en verzorgingsgebied

Artikel 1:2 lid 1 Awb bepaalt dat als belanghebbende wordt aangemerkt degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Het is inmiddels bestendige rechtspraak van zowel de Afdeling als het CBb dat degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende is bij dat besluit.^[3] Dit criterium zegt op zichzelf evenwel nog niet zoveel. Hiermee is immers alleen gezegd *dat* een concurrentiebelang rechtstreeks bij een besluit betrokken kan zijn, maar niet *wanneer* dit het geval is. Per soort besluit wisselt het door de bestuursrechter gehanteerde criterium om vast te stellen of een concurrentiebelang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, enigszins.^[4] Waar het echter op neerkomt, is dat een onderneming op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende is aan te merken bij een tot een andere onderneming gericht besluit wanneer zij beide op dezelfde markt opereren of willen gaan opereren. De markt wordt daarbij gedefinieerd door twee criteria: het marktsegment en het verzorgingsgebied.^[5]

2.1 Marktsegment

Het eerste criterium aan de hand waarvan wordt beoordeeld of ondernemers met elkaar concurreren, betreft het marktsegment waarin zij actief zijn. Ondernemers zijn elkaars concurrenten als zij actief zijn in hetzelfde marktsegment. Bij de beoordeling of dit het geval is, hanteren het CBb en de Afdeling als maatstaf dat beide ondernemers diensten of producten moeten aanbieden die vergelijkbaar zijn. Uit een analyse van de rechtspraak wordt duidelijk dat daarbij sprake is van een glijdende schaal. Wanneer het gaat om min of meer homogene producten of diensten, dan wordt haast automatisch aangenomen dat beide ondernemingen werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment en dus over en weer belanghebbende zijn bij een tot de ander gericht besluit. Een voorbeeld hiervan geeft de in mijn vorige artikel reeds genoemde uitspraak, waarin het ging om de verlening van een subsidie aan een Nederlands bedrijf voor het in Vietnam handmatig produceren van chocoladedecoraties voor de export.^[6] Een Vietnamees bedrijf dat ook plannen had om in Vietnam handgemaakte chocoladedecoraties te produceren voor de export, werd als belanghebbende bij het subsidiebesluit aangemerkt. Van belang daarbij was dat beide ondernemers handgemaakte chocoladedecoraties wilden produceren voor de export en dus sprake was van vergelijkbare producten. Naarmate de aangeboden producten of diensten heterogener worden, en dus in mindere mate sprake is van vergelijkbaarheid, wordt minder snel aangenomen dat sprake is van hetzelfde marktsegment. Zo werd de eigenaar van een kaaswinkel niet aangemerkt als belanghebbende bij de verlening van een ontheffing voor een brocante waar curiosa en artikelen voor woninginrichting werden verkocht.^[7] De twee hier genoemde voorbeelden bevinden zich ieder aan de uiteinden van een spectrum. Daar tussenin bevinden zich zaken waarin het minder evident is of al dan niet sprake is van vergelijkbare producten. Zo werd ' *hop on, hop off* toeristenvervoer per boot niet vergelijkbaar geacht met ' *hop on, hop off* toeristenvervoer per bus. ^[8] Hoewel niet kan worden ontkend dat een boot en een bus van elkaar verschillen, gaat het in beide gevallen om het vervoer van toeristen die kortdurend in Amsterdam zijn en in die tijd zo veel mogelijk van de stad willen zien. Is in dit geval de markt niet te krap afgebakend door uitsluitend naar het vervoermiddel te kijken en niet naar de doelgroep van het vervoer: toeristen met beperkte tijd en geld? Vergelijkbaarheid van de diensten had naar mijn idee meer voor de hand gelegen.

Uit de rechtspraak van het CBb en de Afdeling wordt niet duidelijk waar precies de grens ligt tussen producten en diensten die nog wel vergelijkbaar zijn en producten en diensten die dat niet meer zijn. De bestuursrechter beoordeelt dit van geval tot geval. Daarbij valt in de eerste plaats op dat vaak betrekkelijk summier wordt ingegaan op de vraag of ondernemingen werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment. In veel gevallen wordt, na het benoemen van de door de betrokken ondernemingen aangeboden producten of diensten, volstaan met de constatering dat zij werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment. Gewezen zij bijvoorbeeld op een recente uitspraak van de Afdeling in een zaak waarin een reeds bestaand sportcentrum opkwam tegen de verlening van een omgevingsvergunning ten behoeve van een nieuw sportcentrum. De Afdeling oordeelt dat appellante als concurrent werkzaam is in hetzelfde marktsegment als het voorziene sportcentrum, zonder dit verder te motiveren.^[9]

In de tweede plaats valt op dat het product of de dienst die wordt aangeboden, vaak in vrij algemene bewoordingen wordt omschreven, zonder dat de specifieke kenmerken van het product of de dienst worden beschreven. Illustratief is ook hier weer de zaak over de chocoladedecoraties.^[10] Voldoende voor het aannemen van belanghebbendheid was dat beide ondernemingen zich bezig hielden met de handmatige productie van chocoladedecoraties. Gesproken wordt over op arbeidsintensieve wijze geproduceerde en voor de export bedoelde chocoladedecoraties, zonder dat bijvoorbeeld wordt ingegaan op het soort chocolade (puur of melk, *fair trade* of niet) of het soort decoraties (figuurtjes voor op taart en gebak of juist voor de losse verkoop). Interessant is dat de Afdeling in het kader van de inhoudelijke beoordeling van de zaak het aanbod nog eens wat beter heeft bekeken en overweegt dat de door de Nederlandse onderneming te produceren chocoladedecoraties voor een belangrijk deel met de hand worden gemaakt ten behoeve van een bijzonder verfijnde vormgeving en dat deze producten vanwege hun fragiliteit op een speciale wijze worden verpakt. Zij onderscheiden zich daarmee, volgens de Afdeling, in betekenende mate van de producten die de Vietnamese onderneming maakt en levert. Bij nadere beschouwing was dus toch geen sprake van concurrerende producten. Dit deed niet af aan de belanghebbendheid van de Vietnamese onderneming, aangezien, zoals de Afdeling terecht opmerkt, de belanghebbendtoetsing in het kader van de ontvankelijkheidsvraag ten aanzien van het aspect concurrentie minder strikt is dan de inhoudelijke toetsing aan het toepasselijke subsidie criterium.

Dat de bestuursrechter genoeg neemt met een tamelijk algemene omschrijving van hetgeen wordt aangeboden, laat zich goed verklaren. De afbakening van de markt vindt plaats in het kader van de beoordeling van de belanghebbendheid van een partij. Het gaat daarbij om de toegang tot de rechter. In mijn artikel uit 2013 heb ik reeds uiteengezet dat die context zich niet leent voor een zeer gedetailleerde analyse en afbakening van de markt. Los van de praktische problemen die met een gedetailleerde afbakening van de markt gepaard gaan, geldt voor de toegang tot de bestuursrechter dat die laagdrempelig en goedkoop moet blijven.^[11]

2.2 Verzorgingsgebied

Het tweede criterium aan de hand waarvan wordt beoordeeld of ondernemers met elkaar concurreren, betreft het verzorgingsgebied waarin zij actief zijn. Het gaat daarbij om de geografische ruimte waarin ondernemers actief zijn. Bij de beoordeling of ondernemingen in hetzelfde verzorgingsgebied werkzaam zijn, speelt in de eerste plaats de aard van de activiteiten een rol. Hoe exclusiever, hoe groter het verzorgingsgebied. Zo heeft een *factory outlet center* een groter verzorgingsgebied dan een supermarkt, omdat consumenten bereid zijn verder te reizen voor een dagje funshoppen, dan voor het doen van hun dagelijkse boodschappen. In de tweede plaats speelt een rol waar de activiteiten worden verricht. Hoe hoger de plaatselijke bevolkingsdichtheid en de dichtheid van verkooppunten, hoe kleiner het verzorgingsgebied. Zo heeft een supermarkt in de binnenstad van Amsterdam een kleiner verzorgingsgebied dan een supermarkt in een dorp op Schouwen-Duiveland, omdat er in Amsterdam door de grotere klantendichtheid meer supermarkten zijn en een consument dus op kortere afstand een supermarkt kan vinden.

3. De ontwikkeling van een derde criterium

Verrichten ondernemingen activiteiten in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied dan oordeelt de bestuursrechter in de meeste gevallen dat zij concurrenten van elkaar zijn en reeds daarom over en weer belanghebbende zijn bij tot de ander gerichte besluiten, zo kan worden geconcludeerd uit de vorige paragraaf. De bestuursrechter kiest daarmee voor een categorale benadering. De mate waarin een (te nemen) besluit daadwerkelijk invloed heeft op de bedrijfsvoering, meer in het bijzonder de concurrentiepositie, van de getroffen ondernemer speelt nauwelijks een rol. Nog steeds wordt deze categorale benadering veel toegepast. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van een uitspraak van de Afdeling over de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de herontwikkeling van een terrein in Harlingen. De herontwikkeling bestaat uit de nieuwbouw van een groot aantal huurwoningen. Appellante in deze zaak is een vastgoedontwikkelaar die zich bezighoudt met het realiseren van woningbouw in de huursector in de gemeente Harlingen. Zij komt op tegen de vaststelling van het bestemmingsplan, omdat zij vreest haar eigen vastgoed minder goed te kunnen verhuren als gevolg van de voorziene ontwikkeling. Allereerst rijst dan de vraag of appellante op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende bij de vaststelling van het bestemmingsplan kan worden aangemerkt. De Afdeling zegt daarover het volgende:

“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.” ^[12] (curs. JW)

Het CBb hanteert een vergelijkbare benadering in een uitspraak over de verlenging van een erkenning voor het bijhouden van een stamboek voor Shetland pony's. Appellante had eerder zelf verzocht om een erkenning voor het bijhouden van een stamboek voor Shetland pony's, maar dat verzoek was afgewezen omdat al een erkenning was verleend aan een derde. Die derde vroeg nu om verlenging van de eerder aan haar verleende erkenning. Dat verzoek werd gehonoreerd. Appellante kwam daar – om begrijpelijke redenen – tegen op. Het CBb zag zich gesteld voor de vraag of appellante belanghebbende was bij het verlengingsbesluit. In dat kader overweegt het CBb het volgende:

“Volgens vaste rechtspraak (...) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Gezien de doelstellingen van appellante is zij een concurrent van [derde] en *dat* maakt haar tot belanghebbende.” ^[13] (curs. JW)

Beide uitspraken laten zien dat de bestuursrechter het voldoende acht voor het aannemen van belanghebbendheid dat een ondernemer werkzaam is in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als degene tot wie het bestreden besluit is gericht, en zij dus concurrenten van elkaar zijn. De daadwerkelijke feitelijke gevolgen van het bestreden besluit voor de bedrijfsvoering van degene die tegen dat besluit opkomt, worden niet in de beoordeling betrokken.

Hoewel de bestuursrechter de hiervoor beschreven categorale benadering nog steeds veel toepast in concurrentiegeschillen, lijkt steeds vaker toch voor een meer genuanceerde benadering te worden gekozen. Niet alleen wordt dan gekeken naar het marktsegment en verzorgingsgebied waarin een ondernemer actief is, maar ook naar de feitelijke gevolgen van een besluit op zijn concurrentiepositie. De rechtspraak laat daarbij twee benaderingen zien. Enerzijds

de benadering waarbij bij de beoordeling van de belanghebbendheid van een concurrent de vraag wordt betrokken of het (te nemen) besluit leidt tot omzetverlies en anderzijds de benadering waarbij in meer algemene zin wordt bezien of een besluit, mede gelet op de aard daarvan, gevolgen voor een concurrent meebrengt. Ik zal beide ontwikkelingen hierna bespreken.

3.1 Omzetverlies

Geregeld duiken er uitspraken op, waarin de bestuursrechter bij de beoordeling van de belanghebbendheid van een derde op grond van zijn concurrentiepositie betreft of het bestreden besluit kan leiden tot omzetverlies bij die derde. Om te beginnen zij gewezen op de zaak over de Vietnamese chocoladedecoraties. Daarin formuleert de Afdeling het volgende criterium:

“Volgens vaste jurisprudentie (...), kan een derde op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening worden aangemerkt indien de subsidie strekt tot ondersteuning van bedrijfsactiviteiten, uit te voeren binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarbinnen de derde werkzaam is. *Daarbij kan worden meegewogen dat de met subsidie ondersteunde bedrijfsactiviteiten leiden tot (dreigend) omzetverlies bij de derde.*” [\[14\]](#) (curs. JW)

Bij de toepassing van dit criterium oordeelt de Afdeling vervolgens dat uit het gegeven dat appellante op bepaalde wijze chocoladedecoraties wilde gaan produceren in Vietnam voor dezelfde exportmarkt als de subsidieontvanger, zij daartoe concrete plannen had en was begonnen met de uitvoering daarvan, kon worden afgeleid dat de markt van chocoladedecoraties werd beïnvloed door de subsidieverlening. De Afdeling acht het dus niet voldoende dat beide ondernemers op dezelfde markt actief zijn. Vereist is tevens dat de markt door het besluit wordt beïnvloed. Waarom dat in deze zaak het geval is, wordt uit de uitspraak niet duidelijk. De Afdeling lijkt uit het feit dat beide ondernemingen werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, af te leiden dat de markt als gevolg van de subsidieverlening wordt beïnvloed. In zoverre wijkt de gekozen benadering nauwelijks af van de categorale benadering. Omdat de beide ondernemingen actief zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, heeft het besluit min of meer automatisch gevolgen voor de markt en dus de concurrentiepositie van appellante. Er is naar mijn idee dan ook sprake van een onnodige complicatie van de beoordeling van de belanghebbendheid. Gesuggereerd wordt dat er een aanvullend criterium wordt gebruikt, maar dat is eigenlijk helemaal niet het geval.

In een zaak die ging om de verlening van een ontheffing en bouwvergunning voor het verplaatsen van een opslagvoorziening voor een bouwmarkt waartegen drie doe-het-zelfzaken opkwamen, hanteert de Afdeling het verlies van omzet als een zelfstandiger criterium.[\[15\]](#) Geoordeeld wordt dat appellanten werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de vergunninghouder, *en* dat niet is uitgesloten dat het besluit omzetverlies bij appellanten tot gevolg kan hebben. Hoewel aldus een extra criterium wordt geïntroduceerd, is de drempel voor het aannemen van belanghebbendheid daarmee nog steeds niet hoog. Voldoende is dat niet is uitgesloten dat het besluit tot omzetverlies leidt.[\[16\]](#) Dit vergt geen ingewikkelde economische analyses van de markt.

Soms gaat de bestuursrechter nog verder door bij de beoordeling van de belanghebbendheid van een concurrent als aanvullend criterium te gebruiken dat *aannemelijk* moet zijn dat het bestreden besluit tot omzetverlies zal leiden. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op een uitspraak van het CBb waarin het ging om de exploitant van een speelautomatenhal die opkomt tegen verlening van een exploitatievergunning aan een casino.[\[17\]](#) In beroep betoogt het bestuursorgaan dat het casino en appellante niet werkzaam zijn in hetzelfde marktsegment, omdat de doelgroepen die zij bedienen van elkaar verschillen, aangezien het casino zich richt op volwassenen en appellante op kinderen en jonge gezinnen. Het CBb gaat daar niet in mee. Daarbij acht het CBb van belang dat op grond van de door appellante overgelegde omzetgegevens aannemelijk is dat zij concurrentie van het casino ondervindt. Het omzetcriterium wordt min of meer als zelfstandig criterium gehanteerd, in aanvulling op de criteria van marktsegment en verzorgingsgebied. Verder valt op dat de lat voor het aannemen van belanghebbendheid hoger wordt gelegd, omdat volgens het CBb aannemelijk is dat het besluit leidt tot omzetverlies.[\[18\]](#) Dat dit het geval is, leidt het CBb af uit de overgelegde omzetcijfers. Dit gaat al richting een economische analyse die ten grondslag ligt aan de beoordeling van de belanghebbendheid van een concurrent.

Een forse stap verder gaat de Afdeling in de zaak *Vogelaar II*.[\[19\]](#) In deze zaak ging het om de verlening van steun aan een aantal woningcorporaties die actief waren in een aantal door de minister aangewezen probleemwijken (de zgn. Vogelaarwijken). De steun was bedoeld om de leefbaarheid in die wijken te verbeteren. Om deze steun te kunnen financieren heeft het Centraal Fonds Volkshuisvesting aan alle andere Nederlandse woningcorporaties een heffing opgelegd. Deze corporaties waren het daar niet mee eens en kwamen op tegen zowel de heffing als tegen de steunverlening. Zij voerden 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 *aangetoond* dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Niet

aannemelijk is gemaakt dat de bijzondere projectsteun kan leiden tot omzetverlies bij deze corporaties.” (curs. JW)

Den Ouden merkt in haar noot onder deze uitspraak op dat de aldus gekozen formulering opvallend is. Tot nu toe was voldoende dat een besluit *in theorie* tot omzetverlies (schade) bij een concurrent kan leiden.^[20] Dat dit ook daadwerkelijk het geval was, hoefde niet vast te staan en derhalve ook niet te worden aangetoond in het kader van de (ambtshalve) toetsing aan artikel 1:2 Awb. Nu oordeelt de Afdeling – in navolging van de rechtbank – dat dit wel moet gebeuren. Een ontwikkeling die Den Ouden^[21] niet gelukkig acht. Daar ben ik het mee eens. Van een partij wordt immers verwacht dat hij aantoonde dat een besluit bij hem tot omzetverlies zal leiden. Dit vergt in veel gevallen een complexe economische analyse die slecht bij het laagdrempelige karakter van de bestuursrechtelijke procedure past. De beoordeling van de belanghebbendheid dient er immers toch eerst en vooral op gericht te zijn willekeurige belangstellenden buiten de deur te houden.

3.2 Aard en gevolgen van het (te nemen) besluit

In de hiervoor besproken uitspraken betreft de bestuursrechter bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten of het bestreden besluit kan leiden tot omzetverlies bij de ondernemer die daartegen opkomt. Daarmee wordt een specifiek gevolg van het bestreden besluit benoemd en betrokken bij de beoordeling. Er zijn echter ook uitspraken waarin de Afdeling in meer algemene zin de aard en de gevolgen van het (te nemen) besluit betreft bij de beoordeling of een derde op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij dat besluit kan worden aangemerkt.

Illustratief is allereerst een uitspraak over de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorzag in een juridisch planologische regeling voor een *fietsexperience center* in Ede.^[22] MediaMarkt komt hiertegen op, omdat zij eveneens elektrische fietsen en bijbehorende accessoires verkoopt en dus vreest een deel van haar afzet te zullen verliezen als gevolg van de komst van het *fietsexperience center*. De Afdeling oordeelt dat MediaMarkt niet actief is in hetzelfde marktsegment als waarin het *fietsexperience center* actief is. Daarbij is voor de Afdeling bepalend dat de activiteiten van MediaMarkt zich qua doelgroep en aanbod in zodanig betekenende mate van die van het te realiseren *fietsexperience center* onderscheiden, dat niet kan worden geoordeeld dat beide bedrijven actief zijn in hetzelfde marktsegment en dus concurrenten van elkaar zijn. Dat MediaMarkt elektrische fietsen en daaraan gerelateerde elektronische accessoires verkoopt, maakt dit niet anders, nu is komen vast te staan dat dat een ondergeschikt onderdeel van het assortiment van MediaMarkt betreft. Opvallend is dat de Afdeling op grond hiervan oordeelt dat MediaMarkt niet in hetzelfde marktsegment actief is en daarom niet als belanghebbende moet worden aangemerkt. Dogmatisch lijkt mij dit niet juist. Feit is immers dat zowel MediaMarkt als het *fietsexperience center* elektrische fietsen en de daarbij horende accessoires verkopen. Naar mijn idee staat daarmee vast dat zij actief zijn in hetzelfde marktsegment. Waar het de Afdeling eigenlijk om te doen is, is dat de feitelijke gevolgen van de verkoop van elektrische fietsen en accessoires door het *fietsexperience center* maar zeer beperkt van invloed zijn op de omzet van MediaMarkt, omdat de verkoop door het *fietsexperience center* slechts met een zeer beperkt onderdeel van het totale assortiment van MediaMarkt concurreert. In feite is, anders dan de Afdeling suggereert, geen sprake van een correctie op het marktsegment-criterium, maar van een correctie op de categorale benadering die inhoudt dat een concurrent automatisch belanghebbende is op grond van zijn concurrentiepositie. Omdat partijen in hetzelfde marktsegment werkzaam zijn, zijn zij concurrenten van elkaar, maar omdat de feitelijke gevolgen van het besluit op de bedrijfsvoering van MediaMarkt nagenoeg niet voelbaar zijn, kan MediaMarkt niet op die grond als belanghebbende worden aangemerkt bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

In de omgekeerde situatie, waarin een ondernemer met een assortiment dat in omvang beperkt is, 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 aangenomen op grond van de concurrentiepositie van betrokkene. Zo was in een geval waarin een boekwinkel, een winkel in kranten, tijdschriften, kantoorartikelen en speelgoed, een winkel in huishoudelijke artikelen en een drogisterij opkwamen tegen de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorzag in een omvangrijke supermarkt, aannemelijk dat appellanten, gezien het brede assortiment van de supermarkt, daarvan concurrentie kunnen ondervinden.^[23] Het beroep was dan ook ontvankelijk.

In 2018 heeft de Afdeling een tweetal uitspraken gedaan, waarin zij duidelijk maakt dat de aard en/of gevolgen van een besluit kunnen meebrengen dat, hoewel een ondernemer die daartegen opkomt werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de geadresseerde van het besluit, toch geen sprake is van belanghebbendheid. Het gaat om twee uitspraken in een reeks van uitspraken over handhavingsverzoeken van minicampings in de gemeente Veere. Kamperen bij de boer in Zeeland is kennelijk populair, want in de gemeente Veere alleen al bevinden zich meer dan 160 minicampings. De concurrentie is hevig, want bij de gemeente regent het handhavingsverzoeken over en weer. De aard van de verzoeken verschilt. Zo wordt er in een geval verzocht handhavend op te treden tegen twintig minicampings die in strijd met de kampeerverordening meer dan vijftien kampeerplaatsen zouden exploiteren.^[24] In twee andere zaken wordt verzocht handhavend op te treden tegen een aantal andere minicampings, omdat op die campings buiten het bouwvlak speeltoestellen en andere bouwwerken zouden zijn neergezet.^[25] De verzoeken worden allemaal afgewezen en over die besluiten wordt geprocedeerd tot aan de Afdeling. De Afdeling ziet zich daarbij steeds voor de vraag gesteld of de camping die om handhaving heeft verzocht, belanghebbende is bij een (te nemen) handhavingsbesluit.

De Afdeling begint met de standaardoverweging dat degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks bij een besluit is betrokken, belanghebbende is bij dat besluit en dat een onderneming slechts een concurrentiebelang heeft als zij in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied activiteiten ontplooit als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Vervolgens overweegt de Afdeling dat de minicamping die om handhaving heeft verzocht, werkzaam is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de minicamping(s) jegens welke om handhaving is verzocht. Tot zover niets nieuws. Het gaat immers om de bekende categorale benadering in concurrentiegeschillen. Maar daarna wordt het interessant in de uitspraken van 20 juni 2018 en 10 oktober 2018.^[26] De Afdeling overweegt in die uitspraken namelijk dat het zijn van concurrent niet betekent dat appellante uit dien hoofde zonder meer belanghebbende is bij elk besluit dat haar concurrenten betreft. Dat is alleen het geval als haar belang rechtstreeks is betrokken 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 appellante daarvan ondervindt, aldus de Afdeling.

Het zijn van concurrent is dus niet meer voldoende om als belanghebbende aangemerkt te kunnen worden. Volgens de Afdeling moet worden nagegaan of appellante daadwerkelijk feitelijke gevolgen ondervindt van het bestreden besluit. In de uitspraak van 20 juni 2018 ging het om een verzoek om handhaving, omdat een andere minicamping speeltoestellen en andere bouwwerken buiten het bouwvlak zou hebben neergezet. Uit de uitspraak volgt dat de verzoeker om handhaving heeft gesteld dat het al dan niet handhavend optreden op de percelen van de andere minicampings gevolgen heeft voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op haar eigen minicamping, omdat de buiten het bouwvlak geplaatste speeltoestellen en andere bouwwerken die andere minicampings aantrekkelijker maken en kampeersders eerder voor een kampeerplaats op een van die andere minicampings zullen kiezen. Eventueel door het college te nemen handhavingsbesluiten zullen volgens appellante tot gevolg kunnen hebben dat op de andere minicampings de speeltoestellen en bouwwerken alsnog binnen het bouwvlak moeten worden geplaatst of worden verwijderd. Dit zou dan gunstige gevolgen hebben voor de verhuurbaarheid van haar kampeerplekken. Op het eerste gezicht geen onlogische redenering. De Afdeling gaat er echter niet in mee en overweegt:

“De Afdeling is van oordeel dat de gestelde gevolgen niet maken dat het belang van [appellante] rechtstreeks is betrokken bij de te nemen besluiten op de handhavingverzoeken. Niet *aannemelijk* is dat zij door de te nemen besluiten rechtstreeks in haar belang wordt geraakt. Het gestelde gevolg van de besluiten, dat minicamping “[naam]” daardoor aantrekkelijker wordt voor kampeersders, berust op een veronderstelling die geen enkele steun vindt in feiten of omstandigheden.” (curs. JW)

Aan de hand van de feiten en omstandigheden die naar voren zijn gebracht, oordeelt de Afdeling dat niet *aannemelijk* is dat appellante door de te nemen handhavingsbesluiten rechtstreeks in haar belang wordt geraakt. De Afdeling verwijst vervolgens naar haar uitspraak van 16 maart 2018, waarin appellante wel als belanghebbende is aangemerkt bij een te nemen besluit op een handhavingverzoek ter zake van twintig minicampings in de gemeente Veere. In dat geval ging het om een verzoek ter zake van het – volgens appellante – in strijd met de gemeentelijke regelgeving verhuren van meer dan het toegestane aantal van vijftien kampeerplaatsen op de twintig minicampings. Volgens de Afdeling kan in dat geval wel een oorzakelijk verband aanwezig worden geacht tussen het te nemen besluit en de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op de minicamping van appellante. Immers, het aantal verhuurde plaatsen heeft direct gevolg voor de kans op verhuur elders in het verzorgingsgebied, aldus de Afdeling.^[27]

De redenering van de Afdeling acht ik niet onbegrijpelijk. De gestelde gevolgen voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op de eigen minicamping in de zaak die ging over bouwen buiten het bouwvlak, zijn niet zozeer het gevolg van het buiten het bouwvlak bouwen, waarop het handhavingverzoek ziet, maar veeleer het gevolg van het bouwen op zichzelf. Anders gezegd, als de speeltoestellen en bouwwerken binnen het bouwvlak zouden zijn gebouwd, dan had appellante dezelfde gevolgen voor de verhuurbaarheid van haar kampeerplaatsen ondervonden, terwijl in dat geval sprake is van een legale situatie en dus niet kan worden verzocht om handhaving wegens strijd met het bestemmingsplan. Dit maakt dan ook dat een rechtstreeks verband tussen handhaving en de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op de eigen camping ontbreekt. Dat lijkt dan ook de aanleiding voor de Afdeling te zijn geweest om niet te volstaan met een categorale benadering maar verder te zoeken naar de werkelijke gevolgen die appellante ondervindt van een beslissing om niet handhavend op te treden tegen haar concurrenten. In de uitspraak van 20 juni 2018 – en later ook die van 10 oktober 2018 – lijkt dan ook sprake te zijn van een soort correctie op de categorale benadering. Deze benadering is dogmatisch beschouwd juist dan de benadering in de uitspraak over het *fietsexperience center* in Ede, waarin werd geoordeeld dat gelet op de beperkte omvang van de gevolgen van de vaststelling van het bestemmingsplan geen sprake is van hetzelfde marktsegment.

4. De context van de beschreven ontwikkeling

De in de vorige paragraaf geschetste ontwikkeling, waarbij de rechter bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten niet alleen kijkt naar het marktsegment en verzorgingsgebied, maar ook acht slaat op de feitelijke gevolgen

die een concurrent van een (te nemen) besluit ondervindt, staat niet op zichzelf. Deze ontwikkeling past bij een ontwikkeling in het ruimtelijk bestuursrecht, waarbij bij de beantwoording van de vraag of iemand belanghebbende is bij een besluit, tevens een rol speelt of hij 'gevolgen van enige betekenis' ondervindt van dat besluit. ^[28]

De Afdeling heeft in een uitspraak van 23 augustus 2017, die betrekking had op een verzoek van omwonenden om handhavend op te treden tegen een mestbassin, uiteengezet dat als uitgangspunt 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. Op dat uitgangspunt dient echter een correctie te worden toegepast wanneer niet aannemelijk is dat betrokkene, naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het (te nemen) besluit gevolgen van enige betekenis ondervindt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken, indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt – in het omgevingsrecht – acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. Voorts geldt dat de kring van belanghebbenden kan verschillen naar gelang de aard van het besluit. Zo hoeft de kring van belanghebbenden bij een handhavingsbesluit niet altijd samen te vallen met de kring van belanghebbenden bij een besluit tot vergunningverlening, aldus de Afdeling. Met het inzetten van deze lijn, wordt voorzichtig – want in de vorm van een correctie – paal en perk gesteld aan de kring van belanghebbenden bij een besluit. De feitelijke gevolgen van een besluit moeten voor een rechtzoekende een zekere mate van ernst hebben om hem als belanghebbende aan te kunnen merken.

Interessant is dat de Afdeling in de uitspraak van 23 augustus 2017 ook iets zegt over de bewijslast. Uiteindelijk is het aan de bestuursrechter om te oordelen over de vraag wie belanghebbende bij een besluit zijn. 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. De lat wordt daarmee niet hoog gelegd voor een rechtzoekende. Toch wijst Tolsma in haar noot onder deze uitspraak op dat 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, hetgeen ook weer interpretatieproblemen geeft. Wanneer zijn gevolgen immers zo ernstig dat kan worden gezegd dat zij enige betekenis te hebben? Dit vergt een weging van de feitelijke gevolgen van een besluit. Vroeg of laat komt er dan toch een uitvoerige analyse – al dan niet aan de hand van deskundigenrapporten – om de hoek kijken. Dat sluit niet goed aan bij een stelsel van bestuursrecht dat zich kenmerkt door laagdrempeligheid en relatief lage kosten. Het inperken van de kring van belanghebbenden via de band van het beoordelen van de ernst van de feitelijke gevolgen is dus niet zonder problemen.

De problemen die Tolsma terecht signaleert bij toepassing van het 'gevolgen van enige betekenis-criterium', doen zich ook voor bij toepassing van het 'aard en gevolgen van het (te nemen) besluit-criterium' als het gaat om de belanghebbendheid van concurrenten. Of de gevolgen van een bepaald besluit voor de concurrentiepositie van een concurrent niet voldoende substantieel zijn, vergt immers ook een normatieve beoordeling. ^[29] Ook dit kan leiden tot uitvoerige marktanalyses en deskundigenonderzoeken naar de gevolgen van een besluit voor de concurrentiepositie van een onderneming. Dat geldt in nog sterkere mate wanneer het gaat om toepassing van het omzetcriterium, aangezien dat al snel een cijfermatige onderbouwing van de gevolgen van een besluit vergt. Zoals gezegd acht ik dat geen goede ontwikkeling. Het maakt beantwoording van de vraag of een concurrent belanghebbende is, immers nodeloos ingewikkeld en staat dan ook op gespannen voet met het uitgangspunt dat de bestuursrechtelijke procedure laagdrempelig en goedkoop moet zijn. Het vorenstaande laat overigens onverlet dat ik op zichzelf wel begrip heb voor de wens om in gevallen waarin het (zeer) twijfelachtig is dat degene die tegen een besluit opkomt, daarvan ook daadwerkelijk (negatieve) gevolgen ondervindt buiten de procedure bij de bestuursrechter te houden. Om dat te bewerkstelligen is het naar mijn idee echter voldoende om met gezond verstand te beoordelen in hoeverre een concurrent of andere betrokkene daadwerkelijk feitelijke gevolgen van een (te nemen) besluit ondervindt. Het gaat er dan om dat niet kan worden uitgesloten dat dit het geval is. Het gaat er wat mij betreft dus uitdrukkelijk niet om dat, zoals de Afdeling in sommige uitspraken wel heeft overwogen, aannemelijk is of zelfs is aangetoond dat de gevolgen van een besluit voor betrokkene – in zekere mate – merkbaar zijn.

5. Conclusies

In 2013 schreef ik dat de toegang van concurrenten tot de bestuursrechter zeer ruim was. Een ondernemer werd op grond van zijn concurrentiepositie automatisch aangemerkt als belanghebbende bij een tot een andere onderneming gericht besluit wanneer zij beide actief waren in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied. De laatste jaren is deze categorale benadering genuanceerd en beoordeelt de bestuursrechter steeds vaker of een concurrent daadwerkelijk feitelijke gevolgen van een (te nemen) besluit ondervindt. Het gaat daarbij niet om een correctie op de vaststelling dat twee ondernemingen actief zijn in hetzelfde marktsegment, maar om een correctie op de categorale benadering. Of daarmee een probleem wordt opgelost betwijfel ik. Dat als gevolg van de doorgaans zeer algemene beoordeling van vooral het marktsegment al vrij snel

sprake is van belanghebbenheid op grond van een concurrentiepositie ervaar ik niet als een serieus probleem. Toegang tot de rechter is een belangrijke waarde in een rechtsstaat en er moet dan ook heel terughoudend worden omgegaan met het beperken van die toegang. Dat laat evenwel onverlet dat zich gevallen kunnen voordoen waarin weliswaar sprake is van ondernemers die actief zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, maar waarbij een tot een van beide gericht besluit nauwelijks merkbare gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van de ander. De in dit artikel besproken zaak over MediaMarkt, die, hoewel elektrische fietsen maar een heel beperkt onderdeel zijn van haar assortiment, stelt concurrentienadeel te ondervinden van de komst van een *fietsexperience center* en de zaak over de Zeeuwse minicamping die stelt dat zij concurrentienadeel ondervindt omdat op een andere minicamping speeltoestellen buiten het bouwvlak zijn neergezet, zijn hier voorbeelden van. In dergelijke gevallen kan de beperktheid van de daadwerkelijke feitelijke gevolgen van een besluit voor de concurrentiepositie van een concurrent prima als correctie werken. Ik ben op zichzelf dan ook niet ongelukkig met de in dit artikel beschreven ontwikkeling, omdat de kring van belanghebbenden op die manier beheersbaar blijft en concurrenten die slechts een zeer ver verwijderd belang hebben, de bestuursrechter niet onnodig belasten. Wel is het van groot belang dat ervoor wordt gewaakt dat toepassing van een correctie niet averechts werkt omdat deze de beoordeling van de belanghebbenheid onnodig compliceert. Het moet immers niet zo zijn dat het beoordelen van de feitelijke gevolgen van het besluit in het kader van de toetsing van de belanghebbenheid ertoe leidt dat uiteindelijk aan de hand van allerhande (economische) analyses en deskundigenonderzoeken wordt uitgevochten of een besluit leidt tot substantiële gevolgen voor de concurrentiepositie. Van een concurrent die tegen een (te nemen) besluit opkomt, zou hooguit gevraagd mogen worden uit te leggen welke feitelijke gevolgen hij ondervindt of vreest te zullen ondervinden van de met het besluit toegestane activiteit. Het is dan aan de rechter om op basis van gezond verstand tot een oordeel te komen over de belanghebbenheid van de desbetreffende concurrent. Deze werkwijze draagt uiteraard wel het risico in zich dat met name ondernemers die genoeg financiële middelen tot hun beschikking hebben, alvast voorsorteren op toepassing van een correctie op de criteria van het marktsegment en verzorgingsgebied. Zij kunnen in de aanloop van een procedure alvast een marktanalyse en/of een analyse van de gevolgen van een (te nemen) besluit uit (laten) voeren. De bestuursrechter dient daarop bedacht te zijn en zich in een voorkomend geval terughoudend opstellen en misschien zelfs zijn gezond verstand laten prevaleren boven een door een van de partijen overgelegd deskundigenrapport.

Voetnoten

[1]

Mr. dr. J. Wieland is advocaat te Amsterdam. In 2017 verdedigde hij het proefschrift, 'De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht', Den Haag: Boom juridisch 2017. Delen van dit artikel zijn gebaseerd op passages uit dit proefschrift, alsmede op een aantal door hem geschreven annotaties die in 2018 en 2019 zijn verschenen in de *AB*. Hij dankt Leo Damen voor zijn waardevolle commentaar bij een eerdere versie van dit artikel. Het artikel is afgerond op 5 mei 2019.

[2]

J. Wieland, 'De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend', *NTB* 2013/17.

[3]

Bijvoorbeeld ABRvS 27 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:595, *Gst.* 2019/78, m.nt. A. Drahmman (*Gymnasion*), r.o. 6.1, ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3695, *AB* 2019/171, m.nt. J. Wieland, r.o. 7.1, ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227, r.o. 5.2, ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:609, r.o. 4, CbB 22 december 2017, ECLI:NL:CBB:2017:508, r.o. 4.2, 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, en CbB 31 mei 2011, ECLI:NL:CBB:2011:BQ7228, r.o. 6.5.

[4]

Zie daarover J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017, paragraaf 3.3.1.

[5]

Zie voor een uitgebreide 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, hoofdstuk 3.

[6]

ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, *AB* 2011/215, m.nt. J. Dijkgraaf.

[7]

CbB 15 april 2016, ECLI:NL:CBB:2016:178, r.o. 6. Zie ook CbB 5 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:369, *Gst.* 2016/54, m.nt. W.P. Adriaanse, r.o. 4.3, waarin het CbB oordeelde dat een dierenwinkel, een noten- en dropwinkel en een hifi-zaak niet werkzaam waren in hetzelfde marktsegment als een bakkerij.

[8]

CbB 1 september 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ8176, *AB* 2009/396, m.nt. I. Sewandono.

[9]

ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3297, r.o. 2.

[10]

ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, AB 2011/215, m.nt. J. Dijkgraaf.

[11]

[Kamerstukken II 1991/92, 22495, 3](#), p. 33 (MvT tweede tranche Awb).

[12]

ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:609, r.o. 4

[13]

CbB 26 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:146, r.o. 2.3.2.

[14]

ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072, AB 2011/215, m.nt. J. Dijkgraaf, r.o. 2.5.1. Zie in gelijke zin ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1378, AB 2013/264, m.nt. W. den Ouden, r.o. 4.1, ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1354, AB 2011/86, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 2.3.3 en ABRvS 17 mei 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AB2050, AB 2002/58, m.nt. N. Verheij.

[15]

ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1354, AB 2011/86, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, r.o. 2.3.3.

[16]

Vgl. P.C. Adriaanse en J.R. van Angeren, 'De Awb en staatssteunvragen', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 677.

[17]

CbB 31 mei 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1615, AB 2013/246, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 5.4.

[18]

Ook in de rechtspraak van de Afdeling wordt soms het criterium gebruikt dat voor belanghebbendheid van een concurrent *aannemelijk* moet zijn dat het bestreden besluit tot omzetverlies zal leiden. Bijvoorbeeld ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8484, AB 2008/67, m.nt. N. Verheij, r.o. 2.3 en ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:398, r.o. 2.3.

[19]

ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0794, AB 2013/263, m.nt. W. den Ouden, r.o. 4.2.

[20]

Zie in dezelfde zin: P.C. Adriaanse en J.R. van Angeren, 'De Awb en staatssteunvragen', T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: BJu 2010, p. 677.

[21]

Zie ook J.R. van Angeren, 'Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 608.

[22]

ABRvS 17 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2015:1870, r.o. 2.3. Zie voor een zaak waarin werd gekozen voor eenzelfde 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.

[23]

ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1309, r.o. 4.2.

[24]

ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:902, AB 2018/286, m.nt. J. Wieland.

[25]

ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland en ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland.

[26]

ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland en ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland.

[27]

Een vergelijkbare redenering lijkt – zij het zeer impliciet – ten grondslag te liggen aan ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1664, r.o. 5, laatste volzin.

[28]

ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, AB 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma, r.o. 18.2, ABRS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, AB

[29]

Zie ook J.R. van Angeren, 'Het belanghebbendebegrip vanuit de advocaat', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 608. Hij heeft het over een subjectief element.