

Gst. 2025/19

## Horecabedrijf dat feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervindt is ondanks ontbreken concurrentiebelang belanghebbende bij verleende evenementenvergunningen. (Zandvoort)

ABRvS 06-11-2024, ECLI:NL:RVS:2024:4494, m.nt. J. Wieland

|                |                                                                                                  |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instantie      | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State                                               |
| Datum          | 6 november 2024                                                                                  |
| Magistraten    | Mrs. C.J. Borman, H. Benek en J.F. de Groot                                                      |
| Zaaknummer     | 202300983/1/A2                                                                                   |
| Noot           | J. Wieland                                                                                       |
| JCDI           | JCDI:ADS998252:1                                                                                 |
| Vakgebied(en)  | Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)<br>Horecarecht / Openbare orde                       |
| Brondocumenten | ECLI:NL:RVS:2024:4494, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 06-11-2024 |
| Wetgang        | (Art. 1:2 lid 1 Awb)                                                                             |

### Essentie

Horecabedrijf dat feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervindt is ondanks ontbreken concurrentiebelang belanghebbende bij verleende evenementenvergunningen. (Zandvoort)

### Samenvatting

Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Dat doet zich in dit geval niet voor. Het strandpaviljoen van Parnassia ligt in een natuurgebied, vlakbij het strand en de zee, en is het hele jaar geopend. Zij bedient hoofdzakelijk de doelgroep natuurliefhebbers. DGP B.V. bedient een ander marktsegment, namelijk een besloten race-event met vrij-toegankelijke side-events en daarbij behorende horeca, en een andere doelgroep, namelijk racefans, die enkele dagen per jaar vanuit heel Nederland afkomen op de DGP. In zoverre is het belang van Parnassia niet rechtstreeks bij de evenementenvergunningen betrokken.

Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat Parnassia wel belanghebbende is, omdat zij rechtstreeks feitelijke gevolgen van de evenementenvergunningen ondervindt. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb staat dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van de verleende evenementenvergunningen, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige

betekenis voor de bedrijfssituatie van Parnassia zijn, kijkt de Afdeling onder andere naar de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen (vergelijk de uitspraak van 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:169).

Op de zitting is vast komen te staan dat tijdens de DGP onder meer verkeersregelaars en dranghekken ter hoogte van de Zeeweg en in het duingebied zijn geplaatst. De burgemeester heeft toegelicht dat die maatregelen tot doel hadden om de toestroom van mensen vanuit het duingebied richting het circuit en de side-events te geleiden (crowd management). Het strandpaviljoen was hierdoor verminderd bereikbaar. Dit betekent dat Parnassia feitelijke gevolgen van enige betekenis heeft ondervonden door het plaatsen van de dranghekken en verkeersregelaars.

Deze feitelijke gevolgen zijn naar het oordeel van de Afdeling een rechtstreeks gevolg van de verleende evenementenvergunningen. Niet in geschil is dat het ook zonder de vergunde evenementen is toegestaan om op het circuit van Zandvoort te racen. De evenementenvergunningen zijn hoofdzakelijk verleend om de in- en uitstroom van bezoekers tijdens de verschillende races op het circuit van Zandvoort, waaronder de Formule 1, te reguleren en te spreiden. Het feit dat de evenementenvergunningen worden verleend, maakt de regulering van de toestroom van bezoekers mogelijk voor de duur van de evenementen en dat heeft rechtstreeks gevolgen voor de bereikbaarheid van en het aantal bezoekers aan het strandpaviljoen.

Daarbij komt dat in de evenementenvergunningen wordt verwezen naar de Mobiliteitsplannen. Daarin is een heel pakket aan (verkeers)maatregelen opgenomen, die zowel zien op de locaties waar de evenementen van de DGP plaatsvinden als het gebied daaromheen. Omdat, zoals ter zitting door de burgemeester is bevestigd, een deel van die maatregelen niet is gebaseerd op de verkeersbesluiten die in het kader van de DGP en daarbij behorende side-events zijn genomen, zijn deze maatregelen het rechtstreekse gevolg van de evenementenvergunningen.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat Parnassia rechtstreeks feitelijke gevolgen van enige betekenis heeft ondervonden van de evenementenvergunningen. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat Parnassia geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

P. aan Zee B.V., gevestigd in Overveen, gemeente Bloemendaal,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 30 december 2022 in de zaken nrs. 21/3270, 22/243, 22/4255, 22/4764 en 22/4765 in het geding tussen:

P. aan Zee B.V. (hierna: Parnassia)

en

de burgemeester van Zandvoort.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 13 februari 2020 heeft de burgemeester aan Dutch Grand Prix B.V. (DGP B.V.) een vergunning verleend voor het evenement Formula 1 Heineken Dutch Grand Prix 2020 - race Festival.

Bij besluit van 29 juli 2021 heeft de burgemeester het door Parnassia gemaakte bezwaar tegen het besluit van

13 februari 2020 ongegrond verklaard en een dwangsom van € 69,00 toegekend wegens niet tijdig beslissen.

Bij besluiten van 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021 heeft de burgemeester aan DGP B.V. een vergunning verleend voor de evenementen Official 538 Dutch Grand Prix Village, Dutch Grand Prix Fan Event - editie 2021, Dutch Grand Prix Race Festival - editie 2021 en Side events Zandvoort Beyond.

Bij besluit van 30 december 2021 heeft de burgemeester het door Parnassia gemaakte bezwaar tegen de besluiten van 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021 ongegrond verklaard.

Bij besluiten van 8 juli 2022 heeft de burgemeester aan DGP B.V. een vergunning verleend voor de evenementen Official 538 Dutch Grand Prix Village 2022, Dutch Grand Prix Race Festival - editie 2022 en Side events Zandvoort Beyond.

Tegen de besluiten van 8 juli 2022 heeft Parnassia met toepassing van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en met instemming van de burgemeester rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 30 december 2022 heeft de rechtbank, voor zover van belang, het beroep tegen de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 gegrond verklaard, de bezwaren tegen de besluiten van 13 februari 2020, 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021 niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat de uitspraak in de plaats komt van de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 voor zover vernietigd. De rechtbank heeft verder de beroepen tegen de besluiten van 8 juli 2022 en het verzoek om schadevergoeding niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Parnassia hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 10 oktober 2024, waar Parnassia, vertegenwoordigd door mr. G.L.M. Teeuwen, advocaat in Amsterdam, vergezeld door [persoon], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat in Den Haag, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

#### 1.

Parnassia exploiteert een horecaonderneming, een strandpaviljoen, aan de Parnassiaweg 1 in Overveen. Het paviljoen ligt op een duin in het nationaal park de Kennemerduinen nabij Bloemendaal aan Zee. Het strandpaviljoen is met de auto uitsluitend over de doodlopende Parnassiaweg bereikbaar, circa twee kilometer vanaf de provinciale weg N200 (de Zeeweg), die overgaat in de Boulevard Barnaart. Het strandpaviljoen is door de afgelegen ligging in de duinen grotendeels afhankelijk van gasten die lopend vanaf het strand of met de fiets of de auto komen. Direct naast het strandpaviljoen ligt het parkeerterrein Parnassia.

#### 2.

In de jaren 2020, 2021 en 2022 heeft de burgemeester aan DGP B.V. verschillende evenementenvergunningen verleend (hierna gezamenlijk: de evenementenvergunningen). Deze vergunningen strekten ertoe het voor DGP B.V. mogelijk te maken om op het circuit van Zandvoort en daarbuiten verschillende evenementen, zoals een race-festival, een camping met horecaplein en side-events te

organiseren die samenhangen met de Dutch Grand Prix (hierna: DGP).

3.

Parnassia stelt dat zij door de evenementenvergunningen schade heeft geleden. Tijdens de evenementen was zij door de daartoe genomen verkeersmaatregelen verminderd tot niet bereikbaar voor bezoekers. Omdat de burgemeester deze schade bij het verlenen van de evenementenvergunningen niet heeft meegewogen en niet heeft voorzien in een schaderegeling, zijn de besluiten onrechtmatig en moet de burgemeester de schade vergoeden.

4.

De burgemeester heeft bij besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 de bezwaren van Parnassia tegen de verlening van de evenementenvergunningen ongegrond verklaard onder verwijzing naar het advies van de adviescommissie voor bezwaarschriften. Volgens de burgemeester zijn de vergunningen niet in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

### **Uitspraak van de rechtbank**

5.

De rechtbank is ambtshalve van oordeel dat Parnassia geen belanghebbende is bij de door de burgemeester verleende evenementenvergunningen.

6.

Volgens de rechtbank heeft Parnassia geen concurrentiebelang dat rechtstreeks is betrokken bij de besluiten. DGP B.V. en Parnassia zijn niet werkzaam in hetzelfde marktsegment, omdat zij geen vergelijkbare diensten of producten aanbieden. Daarbij komt dat de doelgroep waarop Parnassia zich richt anders is dan bezoekers die afkomen op de evenementen van de DGP.

7.

Daarnaast heeft Parnassia geen feitelijke gevolgen van enige betekenis ondervonden door de verleende evenementenvergunningen. Hoewel Parnassia tijdens de evenementen verminderd bereikbaar of onbereikbaar was, was dit geen feitelijk gevolg van de maatregelen of voorschriften die aan de verleende evenementenvergunningen zijn verbonden, ook niet voor zover de Mobiliteitsplannen daarvan deel uitmaken. De verkeersmaatregelen waarop Parnassia doelt, zijn neergelegd in de verkeersbesluiten. Ook heeft Parnassia geen andere feitelijke gevolgen van de evenementenvergunningen ondervonden. Daartoe is de afstand van drie tot vier kilometer tot de evenementen volgens de rechtbank zodanig groot, dat Parnassia naar objectieve maatstaven gemeten geen feitelijke gevolgen van enige betekenis heeft ondervonden.

8.

De rechtbank is van oordeel dat de burgemeester het bezwaar van Parnassia tegen de verschillende evenementenvergunningen niet-ontvankelijk had moeten verklaren. Het rechtstreeks ingestelde beroep tegen de andere evenementenvergunningen is niet-ontvankelijk.

9.

De rechtbank heeft verder het verzoek van Parnassia op grond van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb om

vergoeding van de geleden schade wegens de beperkte bereikbaarheid van haar strandpaviljoen door de (onrechtmatige) evenementenvergunningen niet-ontvankelijk verklaard.

## Hoger beroep van Parnassia

10.

Parnassia betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij belanghebbende is bij de evenementenvergunningen. Zij heeft een concurrentiebelang dat rechtstreeks is betrokken bij de verleende evenementenvergunningen. Ook heeft zij door de vergunde evenementen feitelijke gevolgen van enige betekenis voor haar bedrijfsvoering ondervonden. De met de evenementenvergunningen samenhangende voorschriften in de Mobiliteitsplannen 2021 en 2022, zoals de verplichting tot het plaatsen van dranghekken en verkeersregelaars, hebben ertoe geleid dat de bereikbaarheid van Parnassia tijdens de DGP was beperkt. Omdat deze maatregelen in het kader van de evenementenvergunningen zijn genomen en niet in verkeersbesluiten zijn neergelegd, is zij belanghebbende bij die besluiten. Ook heeft de rechtbank miskend dat de burgemeester de evenementvergunningen niet mocht nemen, zonder de door haar gestelde schade in de besluitvorming over die vergunningen te betrekken.

## Beoordeling van het hoger beroep

11.

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat Parnassia geen concurrent-belanghebbende is.

12.

Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden.

13.

Dat doet zich in dit geval niet voor. Het strandpaviljoen van Parnassia ligt in een natuurgebied, vlakbij het strand en de zee, en is het hele jaar geopend. Zij bedient hoofdzakelijk de doelgroep natuurliefhebbers. DGP B.V. bedient een ander marktsegment, namelijk een besloten race-event met vrij-toegankelijke side-events en daarbij behorende horeca, en een andere doelgroep, namelijk racefans, die enkele dagen per jaar vanuit heel Nederland afkomen op de DGP. In zoverre is het belang van Parnassia niet rechtstreeks bij de evenementenvergunningen betrokken.

14.

Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat Parnassia wel belanghebbende is, omdat zij rechtstreeks feitelijke gevolgen van de evenementenvergunningen ondervindt.

15.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb staat dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van de verleende evenementenvergunningen, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de bedrijfssituatie van Parnassia zijn, kijkt de Afdeling onder

**16.**

Op de zitting is vast komen te staan dat tijdens de DGP onder meer verkeersregelaars en dranghekken ter hoogte van de Zeeweg en in het duingebied zijn geplaatst. De burgemeester heeft toegelicht dat die maatregelen tot doel hadden om de toestroom van mensen vanuit het duingebied richting het circuit en de side-events te geleiden (crowd management). Het strandpaviljoen was hierdoor verminderd bereikbaar. Dit betekent dat Parnassia feitelijke gevolgen van enige betekenis heeft ondervonden door het plaatsen van de dranghekken en verkeersregelaars.

**17.**

Deze feitelijke gevolgen zijn naar het oordeel van de Afdeling een rechtstreeks gevolg van de verleende evenementenvergunningen. Niet in geschil is dat het ook zonder de vergunde evenementen is toegestaan om op het circuit van Zandvoort te racen. De evenementenvergunningen zijn hoofdzakelijk verleend om de in- en uitstroom van bezoekers tijdens de verschillende races op het circuit van Zandvoort, waaronder de Formule 1, te reguleren en te spreiden. Het feit dat de evenementenvergunningen worden verleend, maakt de regulering van de toestroom van bezoekers mogelijk voor de duur van de evenementen en dat heeft rechtstreeks gevolgen voor de bereikbaarheid van en het aantal bezoekers aan het strandpaviljoen.

Daarbij komt dat in de evenementenvergunningen wordt verwezen naar de Mobiliteitsplannen. Daarin is een heel pakket aan (verkeers)maatregelen opgenomen, die zowel zien op de locaties waar de evenementen van de DGP plaatsvinden als het gebied daaromheen. Omdat, zoals ter zitting door de burgemeester is bevestigd, een deel van die maatregelen niet is gebaseerd op de verkeersbesluiten die in het kader van de DGP en daarbij behorende side-events zijn genomen, zijn deze maatregelen het rechtstreekse gevolg van de evenementenvergunningen.

**18.**

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat Parnassia rechtstreeks feitelijke gevolgen van enige betekenis heeft ondervonden van de evenementenvergunningen. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat Parnassia geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

**19.**

Het betoog slaagt.

**Tussenconclusie**

**20.**

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd voor zover de rechtbank de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 heeft vernietigd, heeft verklaard dat de bezwaren tegen de besluiten van 13 februari 2020, 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021 niet-ontvankelijk zijn en heeft bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats komt van de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021. De uitspraak wordt ook vernietigd voor zover de rechtbank de rechtstreekse beroepen tegen de besluiten van 8 juli 2022 niet-ontvankelijk heeft verklaard. Tot slot wordt de uitspraak vernietigd voor zover de rechtbank het verzoek om schadevergoeding niet-ontvankelijk heeft verklaard.



21.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, met toepassing van artikel 8:116 van de Awb, de gronden van het beroep van Parnassia tegen de evenementenvergunningen beoordelen.

### **Beoordeling van het beroep**

22.

Parnassia betoogt dat de burgemeester in de besluitvorming over de evenementenvergunningen ook de door Parnassia te lijden schade had moeten betrekken. De burgemeester had de besluiten niet mogen nemen zonder deze schade te vergoeden dan wel een schaderegeling te treffen.

23.

Bij de beoordeling van de vraag of de burgemeester de evenementenvergunningen mocht verlenen, beoordeelt de Afdeling of de evenementenvergunningen zodanige schade bij Parnassia veroorzaken dat het belang van Parnassia zwaarder zou moeten wegen dan het belang dat is gediend bij het verlenen van de evenementenvergunningen, zodat vooraf had moeten worden voorzien in een schaderegeling. Dit is bijvoorbeeld het geval als de besluiten ertoe leiden dat het bedrijf niet meer rendabel kan worden geëxploiteerd of de continuïteit van de bedrijfsvoering onvoldoende is verzekerd (vergelijk ABRvS 23 september 1999, ECLI:NL:RVS:1999:AA42210 en ABRvS 3 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0427).

24.

Anders dan Parnassia betoogt, is er geen grond voor het oordeel dat de burgemeester op grond van het evenredigheidsbeginsel, neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, was gehouden om de door Parnassia gestelde schade als gevolg van de verleende evenementenvergunningen in de besluitvorming over die vergunningen te betrekken. Parnassia heeft niet aannemelijk gemaakt dat de schade als gevolg van de evenementenvergunningen zodanig ernstig is, dat deze zonder dat een schaderegeling is getroffen aan het nemen van die besluiten in de weg staat. De door Parnassia gestelde periode waarin zij verminderd bereikbaar was, is beperkt geweest. Het betoog dat de tijdens de DGP 2021 geleden inkomensschade € 27.360,00 bedraagt en dat het hierbij om jaarlijks terugkerende schade gaat zolang de DGP wordt georganiseerd, leidt niet tot een ander oordeel. Niet aannemelijk is dat, gelet op de door Parnassia gestelde jaarlijkse omzet van circa € 2,5 miljoen, daardoor faillissement dreigt of de bedrijfsvoering anderszins in gevaar komt. De burgemeester mocht de schadekwestie daarom doorschuiven naar een afzonderlijke nadeelcompensatieprocedure. In die procedure kan worden beoordeeld of Parnassia recht heeft op nadeelcompensatie, waartoe vereist is dat de gestelde schade als gevolg van de (rechtmatige) evenementenvergunningen buiten het normaal maatschappelijk risico valt en ook overigens is voldaan aan de criteria voor het toekennen van nadeelcompensatie.

25.

Het betoog slaagt niet.

### **Conclusie**

26.

Het beroep is ongegrond. Dit betekent dat de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 in stand blijven en het beroep tegen de besluiten van 8 juli 2022 ongegrond is. Voor toekenning van een schadevergoeding

bestaat geen aanleiding, omdat de besluiten niet onrechtmatig zijn.

27.

De burgemeester moet de proceskosten in hoger beroep vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 30 december 2022 voor zover daarin de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021 zijn vernietigd, de bezwaren tegen de besluiten van 13 februari 2020, 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021 niet-ontvankelijk zijn verklaard, is bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats komt van de besluiten van 29 juli 2021 en 30 december 2021, de rechtbank de beroepen tegen de besluiten van 8 juli 2022 niet-ontvankelijk heeft verklaard en het verzoek om schadevergoeding niet-ontvankelijk heeft verklaard;
- III. verklaart het beroep tegen de besluiten van 13 februari 2020, 6 juli 2021, 9 juli 2021 en 2 augustus 2021, en de besluiten van 8 juli 2022 ongegrond;
- IV. wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- V. veroordeelt de burgemeester van Zandvoort tot vergoeding van bij P. aan Zee B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de burgemeester van Zandvoort aan P. aan Zee B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 vergoedt.

## Noot

**Auteur:** J. Wieland<sup>[1]</sup>

## Naschrift

1.

Deze uitspraak gaat over de verlening van verschillende evenementenvergunningen in de jaren 2020, 2021 en 2022 voor het organiseren van evenementen die samenhangen met de Dutch Grand Prix. Het gaat onder meer om een race-festival, een camping met horecaplein en side-events op en rond het circuit van Zandvoort. Parnassia exploiteert op drie tot vier kilometer van de vergunde activiteiten een strandpaviljoen. Het strandpaviljoen ligt op een duin in het nationaal park De Kennemerduinen nabij Bloemendaal aan Zee. Het paviljoen is met de auto uitsluitend over de doodlopende Parnassiaweg bereikbaar. Het strandpaviljoen is door de afgelegen ligging in de duinen grotendeels afhankelijk van gasten die lopend vanaf het strand of met de fiets of de auto komen. Parnassia stelt dat zij schade heeft geleden door de verleende evenementenvergunningen. Als gevolg van de in het kader van de vergunde race-evenementen genomen verkeersmaatregelen was het paviljoen namelijk verminderd tot niet bereikbaar voor bezoekers. Dit aspect is volgens Parnassia ten onrechte niet betrokken bij de besluitvorming. Zij heeft daarom bezwaar gemaakt en



## 2.

In (hoger) beroep staat de vraag centraal of Parnassia belanghebbende is bij de verleende evenementenvergunningen. De Afdeling oordeelt allereerst dat het concurrentiebelang van Parnassia niet rechtstreeks is betrokken bij de vergunningen. Het is vaste rechtspraak - waar de Afdeling overigens niet naar verwijst - dat degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks bij een besluit betrokken is daarbij belanghebbende is. Van een concurrentiebelang is sprake als een ondernemer bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied als waarin de bedrijfsactiviteiten van zijn concurrent plaatsvinden (bijv. ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland, ABRvS 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3141, AB 2021/196, m.nt. J. Wieland). De Afdeling concludeert dat daar in dit geval geen sprake van is. Daartoe wordt van belang geacht dat het paviljoen in een natuurgebied ligt, vlakbij het strand en de zee, en het hele jaar door geopend is. Zij bedient hoofdzakelijk de doelgroep natuurliefhebbers. Vergunninghouder bedient een andere doelgroep, namelijk racefans die een race-evenement bezoeken en die enkele dagen per jaar vanuit heel Nederland (en naar ik aanneem ook daarbuiten) afkomen op de Dutch Grand Prix. Aldus is geen sprake van bedrijfsactiviteiten die ontplooid worden in hetzelfde marktsegment. Dat oordeel lijkt mij in dit geval juist. Wel verdient hierbij opmerking dat, om tot dit oordeel te komen, de Afdeling redeneert vanuit de groep afnemers. Die behoren in dit geval tot wezenlijk verschillende groepen (natuurliefhebbers tegenover raceliefhebbers). In de meeste zaken wordt echter primair geredeneerd vanuit het product of de dienst die een ondernemer aanbiedt. Daarbij wordt onderzocht of dat product of die dienst vergelijkbaar is met het product dat of de dienst die een (vermeende) concurrent aanbiedt (zie bijv. ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1072). Zou de Afdeling haar oordeel in deze zaak ook baseren op de vergelijkbaarheid van de door het strandpaviljoen aangeboden producten met de door de vergunninghouder aangeboden producten, dan leidt dat zeer waarschijnlijk tot het oordeel dat sprake is van een concurrerend assortiment. Ik neem immers aan dat zowel op en rond het circuit als bij het strandpaviljoen koffie, thee, bier en bitterballen op het menu staan. Het aanbod verschilt dus niet zoveel van elkaar. Waar het echter om gaat, is dat de clientèle van het strandpaviljoen vermoedelijk niet erg genegen zal zijn om voor de 'koffie-met-gebak-of-tosti-na-de-wekelijkse-strandwandeling' naar het evenemententerrein rond het circuit uit te wijken. Dus hoewel sprake is van een soortgelijk assortiment, concurreren de stands rond het circuit niet met het strandpaviljoen. Ik heb dit eerder aangeduid als 'de corrigerende werking van de doelgroep' (zie daarover J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 66-68). Deze uitspraak vormt daar een mooi voorbeeld van.

## 3.

Dat niet aannemelijk is dat de clientèle van het strandpaviljoen voor haar 'koffie-met-gebak-of-tosti-na-de-wekelijkse-strandwandeling' uitwijkt naar het evenemententerrein rond het circuit van Zandvoort, laat onverlet dat Parnassia bij de exploitatie van het strandpaviljoen wel degelijk feitelijke gevolgen voor haar bedrijfsvoering kan ondervinden als gevolg van de verleende evenementenvergunningen. Ook dat levert belanghebbendheid bij de vergunningen op, mits het 'gevolgen van enige betekenis' betreft. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de bedrijfssituatie van Parnassia zijn, kijkt de Afdeling onder andere naar de aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen (vgl. bijv. ABRvS 19 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:169). Ter zitting is komen vast te staan dat het paviljoen verminderd bereikbaar was als gevolg van de voor de evenementenlocaties zelf en het gebied eromheen getroffen maatregelen (onder andere verkeersregelaars en dranghekken) die tot doel hadden de toestroom van mensen vanuit het duingebied richting het circuit en de side-events te geleiden (*crowd management*). Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze maatregelen, voor zover deze niet zijn gebaseerd op de ten behoeve van de race-evenementen genomen verkeersbesluiten (zie daarover ABRvS 6 november 2024 [ECLI:NL:RVS:2024:4493](#)), het rechtstreekse gevolg van de evenementenvergunningen. Die vergunningen zijn immers juist bedoeld om de toestroom van bezoekers naar het circuit voor de duur van het evenement te reguleren. Daarmee is sprake van gevolgen van enige betekenis

die maken dat Parnassia een persoonlijk belang heeft bij de verleende evenementenvergunningen en dus belanghebbende is bij de evenementenvergunningen. Ook dat oordeel lijkt mij juist.

#### 4.

Deze uitspraak maakt inzichtelijk dat een ondernemer verschillende belangen kan hebben die betrokken kunnen zijn bij een besluit. Een besluit kan zowel economische gevolgen voor de concurrentiepositie van een ondernemer hebben, als ruimtelijke gevolgen voor diens bedrijfsvoering. Zie over het verschil tussen enerzijds het concurrentiebelang en anderzijds het belang van (ongehinderde) bedrijfsuitoefening uitvoeriger J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 30-32). In deze uitspraak werd Parnassia niet getroffen in het eerste belang, maar wel in het tweede. Helaas voor Parnassia blijkt dat een *pyrrusoverwinning*. Weliswaar wordt het hoger beroep gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank vernietigd, maar doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, verklaart de Afdeling het beroep ongegrond. Hoewel ik begrijp dat de Afdeling - gezien de krapte op de arbeidsmarkt en de toenemende juridische complexiteit van de zaken die zij in behandeling heeft - niet veel kan doen aan de oplopende doorlooptijden, is het toch jammer dat een relatief eenvoudige zaak als de onderhavige in hoger beroep bijna twee jaar moet wachten op een uitspraak.

*J. Wieland*

---

#### Voetnoten

[1] Jaap Wieland is advocaat bij Stijl Advocaten te Amsterdam.