

AB 2025/146

Betoog van concurrentbelanghebbende dat plan financieel niet uitvoerbaar is, strandt op het relativiteitsvereiste.

ABRvS 18-12-2024, ECLI:NL:RVS:2024:5268, m.nt. J. Wieland

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	18 december 2024
Magistraten	Mr. A.J.C. de Moor-van Vugt
Zaaknummer	202400215/1/R1
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:BSD10365:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen) Bestuursprocesrecht / Beroep
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2024:5268, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18-12-2024
Wetingang	Art. 8:69a Awb; art. 3.1.6 lid 1 aanhef en onder f Bro; art. 108 lid 3 VWEU

Essentie

Betoog van concurrentbelanghebbende dat plan financieel niet uitvoerbaar is, strandt op het relativiteitsvereiste.

Samenvatting

Financiële uitvoerbaarheid

Appellante betoogt dat het plan financieel niet uitvoerbaar is, omdat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. (...).

De raad en initiatiefnemer stellen zich op het standpunt dat het in artikel 8:69a van de Awb vervatte relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van de plan op grond van het betoog van appellante over ongeoorloofde staatssteun.

De Afdeling stelt vast dat appellante zich beroept op strijdigheid met artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). (...). Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 11.4, volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt tot de bescherming van de belangen van concurrenten en justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel. Concurrenten kunnen, mits zij in of in de nabijheid van het plangebied gevestigd zijn, schending van dat artikel ten grondslag leggen aan hun betoog dat het bestemmingsplan niet

uitvoerbaar is.

Appellante is weliswaar een concurrent van de supermarkt die mogelijk wordt gemaakt door het bestreden bestemmingsplan, omdat gelet op de situering ervan kan worden aangenomen dat appellante hetzelfde verzorgingsbied heeft. Zoals onder 8.4 is overwogen is appellante echter niet gevestigd in de nabijheid van het plangebied en worden haar belangen om die reden niet beschermd door artikel 108, derde lid van het VWEU.

Het betoog kan daarom, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot vernietiging van het plan.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

Appellante, in Heerlen,

en

De raad van de gemeente Heerlen, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 25 oktober 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Herontwikkeling Giesen-Bautsch" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft appellante beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Initiatiefnemer heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 9 oktober 2024, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. S. de Block, advocaat te Maastricht, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.C.T. Linders, M. Beckers en, via een videoverbinding, E. van Neerbos, zijn verschenen. Verder is op de zitting initiatiefnemer, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door mr. W.G.B. van de Ven, advocaat te Rotterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het

bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 10 februari 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2.

Het plan maakt de herstructurering van het winkelcentrum Giesen-Bautsch mogelijk. Binnen het plangebied liggen twee vlakken waar de bestemming "Gemengd" op rust. Het plan maakt daar twee gebouwen mogelijk. Het gebouw voorzien in het westen van het plangebied heeft een maximum bouwhoogte van 14,5 m en biedt ruimte voor een supermarkt en maximaal 41 woningen. In het oosten is een gebouw voorzien met een maximum bouwhoogte van 5 m waar onder meer detailhandel en horeca is toegestaan. Appellante exploiteert een supermarkt op hemelsbreed ongeveer 300 m afstand ten zuiden van het plangebied. De loopafstand is circa 600 meter. Zij kan zich om verschillende redenen niet verenigen met het plan. Zij betwist het standpunt van de raad dat het plan niet meer oppervlakte aan detailhandel mogelijk maakt dan het vorige plan.

Initiatiefnemer is de initiatiefnemer van het plan.

Ingetrokken beroepsgrond

3.

Op de zitting heeft appellante de beroepsgrond dat de raad ten onrechte geen gelegenheid heeft geboden aan een ieder om mee te dingen naar de koop van de gronden binnen het plangebied, ingetrokken. De Afdeling gaat daarom niet inhoudelijk in op die beroepsgrond.

Toetsingskader

4.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Detailhandel op de verdieping

5.

Appellante betoogt dat het plan ten onrechte mogelijk maakt dat in het westelijke bouwvlak een supermarkt op de verdiepingen wordt gevestigd. Volgens appellante beperken de planregels de supermarkt niet tot de begane grond. Dit heeft als gevolg dat het plan meer oppervlakte detailhandel mogelijk maakt dan mogelijk was onder het vorige bestemmingsplan.

5.1.

Op het westelijke bouwvlak rusten zowel de functieaanduiding "detailhandel" als de functieaanduiding "supermarkt". Ingevolge artikel 3.1.1, aanhef en onder g, van de planregels is detailhandel enkel toegestaan op de begane grond. Gelet op de definitie van "detailhandel" en "supermarkt" in de planregels geldt deze beperking, anders dan appellante betoogt, ook voor een supermarkt. Ingevolge artikel 1.30 van de planregels wordt onder "detailhandel" verstaan "het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder mede begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit". Een supermarkt is ingevolge artikel 1.60 van de planregels een detailhandelsbedrijf dat zich in hoofdzaak richt op het verkopen van voedings- en genotmiddelen en dagelijkse levensbenodigdheden in een algemeen assortiment in de vorm van een zelfbedieningszaak. Een supermarkt is, gelet op deze definitie, een vorm van detailhandel. Dit betekent dat een supermarkt, net als andere vormen van detailhandel, volgens de planregels slechts op de begane grond mag worden gevestigd. Het betoog van appellante mist in zoverre feitelijke grondslag en kan alleen daarom al niet slagen.

Overige beroepsgronden

Het relativiteitsvereiste

6.

De Afdeling komt niet toe aan een inhoudelijke bespreking van de overige beroepsgronden van appellante. Artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) staat namelijk in de weg aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgronden. De Afdeling zal hierna motiveren waarom artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging vanwege die gronden in de weg staat.

7.

Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ([Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3](#), blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. Dit wordt het relativiteitsvereiste genoemd. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

De laddertoets

8.

Appellante betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de oppervlakte bestemd voor detailhandel niet wordt vergroot door het bestreden plan. Omdat de raad ten onrechte ervan uit is gegaan dat de totale oppervlakte ten behoeve van detailhandel niet groter is geworden, heeft hij nagelaten nader onderzoek te doen naar de ruimtelijke effecten van de toegenomen detailhandel, aldus appellante.

8.1.

De Afdeling begrijpt het betoog van appellante mede gelet op het verhandelde tijdens de zitting zo dat

appellante zich op het standpunt stelt dat de raad het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) heeft vastgesteld, omdat het plan geen beschrijving bevat van de behoefte aan de toegenomen oppervlakte ten behoeve van detailhandel in het plangebied, de zogenoemde laddertoets.

8.2.

Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt:

"De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

8.3.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.27 tot en met 10.29, dienen, als een concurrent stelt dat een besluit in strijd is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, feiten en omstandigheden naar voren te komen die het oordeel rechtvaardigen dat de voorziene ontwikkeling tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening relevante leegstand zal kunnen leiden. In dat geval staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet aan inhoudelijke beoordeling van de gestelde strijd met artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro in de weg. Relevante leegstand als hiervoor bedoeld wordt niet reeds aangenomen als de voorziene ontwikkeling leidt of kan leiden tot een verminderde vraag naar producten of diensten en daardoor tot daling van omzet en inkomsten van de eigen onderneming of de desbetreffende vestiging. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw, is op zichzelf eveneens onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatiespecifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik - al dan niet door transformatie - niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

8.4.

Appellante exploiteert een supermarkt die is gevestigd op ongeveer 600 m loopafstand van het plangebied. Daargelaten de vraag of het bestemmingsplan een grotere oppervlakte aan detailhandel mogelijk maakt, heeft appellante geen feiten of omstandigheden naar voren gebracht waarmee aannemelijk is gemaakt dat de ontwikkeling zal kunnen leiden tot relevante leegstand in de hiervoor vermelde zin. Op grond van het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste kan de grond over de strijd met artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro daarom niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit.

Strijd met de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg en de Omgevingsverordening Limburg 2014

9.

Appellante betoogt dat het plan in strijd is met de op 20 december 2017 vastgestelde "Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg" (hierna: de SVREZL) en de Omgevingsverordening Limburg 2014 (hierna: de omgevingsverordening), omdat het plan volgens appellante voorziet in een toename van detailhandel in het plangebied.

9.1.

Artikel 2.4.3, derde lid, van de omgevingsverordening luidde ten tijde van belang:

"Een ruimtelijk plan voor een gebied gelegen in de regio Zuid-Limburg voorziet niet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel aan de bestaande voorraad detailhandel alsmede aan de bestaande planvoorraad detailhandel anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het POL2014, de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio Zuid-Limburg, zoals verwoord in de bij deze paragraaf behorende bijlage 3."

9.2.

De Afdeling overweegt dat artikel 2.4.3, derde lid, van de omgevingsverordening en de SVREZL eenzelfde doel en strekking heeft als artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Dit komt mede naar voren uit de toelichting bij de omgevingsverordening en uit paragraaf 6.3 van het POL2014. In paragraaf 1.1 van de SVREZL staat dat het doel is de leefbaarheid in de kernen en Zuid-Limburg als geheel zo goed mogelijk intact te houden en te verbeteren, door leegstand te beperken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 30 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3180, kunnen belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, omdat die bepaling kennelijk niet strekt tot de bescherming van hun belangen, zich ook niet beroepen op artikelen uit een provinciale omgevingsverordening met eenzelfde doel en strekking. Belanghebbenden kunnen zich in een dergelijk geval ook niet beroepen op een structuurvisie met eenzelfde doel en strekking als artikel 3.1.6, tweede lid van het Bro. Dit betekent dat het betoog van appellante over artikel 2.4.3, derde lid, van de omgevingsverordening en de SVREZL, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet kan leiden tot vernietiging van het plan.

Onderzoek naar verkeer en parkeren

10.

Appellante betoogt dat de raad ten onrechte geen nader onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de vergrote oppervlakte aan detailhandel voor parkeren en verkeer.

10.1.

Appellante beroept zich met haar betoog op de norm van een goede ruimtelijke ordening die vanuit het oogpunt van een aanvaardbaar leef- en bedrijfsklimaat mede ziet op de aspecten parkeren en verkeer. Deze aspecten van een goede ruimtelijke ordening strekken ertoe te waarborgen dat een ruimtelijke ontwikkeling niet leidt tot een onaanvaardbare parkeersituatie of verkeerssituatie ter plaatse. De supermarkt van appellante ligt op ongeveer 600 m van het plangebied. Gelet op deze afstand acht de Afdeling het in dit geval niet aannemelijk dat de supermarkt van appellante gevolgen voor parkeren en verkeer door het plan kan ondervinden. De norm waar appellante zich op beroept strekt daarom niet tot de bescherming van haar belang. Dit betekent dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden plan vanwege onvoldoende onderzoek naar parkeren en verkeer.

Financiële uitvoerbaarheid

11.

Appellante betoogt dat het plan financieel niet uitvoerbaar is, omdat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Appellante voert aan dat de gemeente grond voor de herstructurering van het winkelcentrum heeft gekocht en deze grond voor een lagere prijs heeft verkocht aan initiatiefnemer. Appellante wijst hiernaast op

andere financiële voordelen en steun die volgens haar aan de betrokken partijen worden verleend door de gemeente. Appellante wijst in dit verband op het raadsvoorstel van 19 september 2023 over het aangaan van een koopovereenkomst en een samenwerkingsovereenkomst inzake de herontwikkeling van het winkelcentrum Giesen-Bautsch.

11.1.

De raad en initiatiefnemer stellen zich op het standpunt dat het in artikel 8:69a van de Awb vervatte relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van de plan op grond van het betoog van appellante over ongeoorloofde staatssteun.

11.2.

De Afdeling stelt vast dat appellante zich beroept op strijdigheid met artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). Ingevolge die bepaling moet de Commissie op de hoogte worden gesteld van een voornemen tot invoering van een staatssteunmaatregel en mag deze maatregel niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 11.4, volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt tot de bescherming van de belangen van concurrenten en justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel. Concurrenten kunnen, mits zij in of in de nabijheid van het plangebied gevestigd zijn, schending van dat artikel ten grondslag leggen aan hun betoog dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

11.3.

Appellante is weliswaar een concurrent van de supermarkt die mogelijk wordt gemaakt door het bestreden bestemmingsplan, omdat gelet op de situering ervan kan worden aangenomen dat appellante hetzelfde verzorgingsbied heeft. Zoals onder 8.4 is overwogen is appellante echter niet gevestigd in de nabijheid van het plangebied en worden haar belangen om die reden niet beschermd door artikel 108, derde lid van het VWEU.

Het betoog kan daarom, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot vernietiging van het plan.

Conclusie

12.

Het beroep is ongegrond.

13.

De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

1.

Deze uitspraak over de vaststelling van een bestemmingsplan laat goed zien dat de toets van de belanghebbendheid en de relativiteitstoets nauw met elkaar verweven zijn, maar dat het toch om twee duidelijk van elkaar te onderscheiden toetsen gaat. Ook laat deze uitspraak zien dat de relativiteitstoets ingewikkelder wordt als in een *omgevingsrechtelijke* procedure (indirect) een beroep wordt gedaan op *financieel-economische* normen. Aanleiding genoeg om de uitspraak van een noot te voorzien.

2.

Deze uitspraak gaat over de vaststelling van een bestemmingsplan dat onder meer ruimte biedt aan een supermarkt. Appellante exploiteert een supermarkt op hemelsbreed ongeveer 300 meter afstand van het plangebied. De loopafstand bedraagt ongeveer 600 meter. Gelet op deze afstanden wordt, zo valt te lezen in r.o. 11.3, aangenomen dat appellante werkzaam is in hetzelfde verzorgingsgebied als de nieuw te vestigen supermarkt. Verder wordt er (impliciet) van uitgegaan dat beide supermarkten actief zijn in hetzelfde marktsegment. Dat betekent dat appellante op grond van haar concurrentiepositie belanghebbende is bij de vaststelling van het bestemmingsplan (zie over de belanghebbendheid van concurrenten op grond van hun concurrentiepositie onder andere J. Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht* (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 41-97). Dat appellante belanghebbende is bij het bestreden besluit, betekent niet dat zij vervolgens zomaar alles kan aanvoeren tegen dat besluit. Daar staat het in 2013 in artikel 8:69a Awb (en in 2010 al in de Crisis- en herstelwet) opgenomen relativiteitsvereiste aan in de weg. Dit vereiste houdt kort gezegd in dat (1) een appellant zich alleen kan beroepen op een eigen, persoonlijk belang en (2) dat belang moet vallen binnen het beschermingsbereik van de ingeroepen rechtsnorm (vgl. B.J. Schueler, 'Waarheen leidt de weg van de relativiteit', in: M. Bosma e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 174). De meeste van de door appellante aangevoerde beroepsgronden stranden dan ook op het relativiteitsvereiste. Bijzondere aandacht verdient het oordeel van de Afdeling over het betoog van appellante dat het plan financieel niet uitvoerbaar is, omdat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De Afdeling oordeelt als volgt:

"11.2. De Afdeling stelt vast dat appellante zich beroept op strijdigheid met artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU). (...) Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 11.4, volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt tot de bescherming van de belangen van concurrenten en justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel. Concurrenten kunnen, mits zij in of in de nabijheid van het plangebied gevestigd zijn, schending van dat artikel ten grondslag leggen aan hun betoog dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is.

11.3. Appellante is weliswaar een concurrent van de supermarkt die mogelijk wordt gemaakt door het bestreden bestemmingsplan, omdat gelet op de situering ervan kan worden aangenomen dat appellante hetzelfde verzorgingsgebied heeft. Zoals onder 8.4 is overwogen is appellante echter niet gevestigd in de nabijheid van het plangebied en worden haar belangen om die reden niet beschermd door artikel 108, derde lid van het VWEU.

Het betoog kan daarom, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet leiden tot vernietiging van het plan." Bij eerste lezing struikelde ik over r.o. 11.3. In de eerste zin van deze overweging staat dat appellante een concurrent is van de supermarkt die mogelijk wordt gemaakt in het bestreden bestemmingsplan, omdat de nieuwe supermarkt zo dicht bij de supermarkt van appellante is gesitueerd dat zij hetzelfde verzorgingsgebied hebben. Dat maakt dat appellante op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende kan worden aangemerkt. In de tweede zin staat vervolgens dat appellante *niet* is gevestigd in de nabijheid van het

plangebied. Dat lijkt op het eerste gezicht tegenstrijdig. In de eerste zin stond immers dat kan worden aangenomen dat appellante gelet op de situering van de nieuwe supermarkt hetzelfde verzorgingsgebied heeft (en dus op grond van haar concurrentiepositie belanghebbende is). Hier lijken de toets van de belanghebbendheid en de relativiteitstoets door elkaar te lopen. Als ik de uitspraak wat beter lees, klopt het oordeel van de Afdeling echter toch.

3.

Bijzonder aan het door appellante aangevoerde argument dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun, is dat het niet om een op zichzelf staand betoog gaat. Het gaat om een *argument* ter onderbouwing van het *betoog* dat het plan financieel niet uitvoerbaar is en diensgevolge in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dat strijd met de staatssteunregels niet als op zichzelf staand betoog wordt aangevoerd, is logisch. De vraag of sprake is van staatssteun is immers niet relevant in het kader van de beoordeling van de *ruimtelijke* effecten van een plan. Het vaststellen van een plan als zodanig kan ook niet worden aangemerkt als het verlenen van steun. Daarom kan het staatssteunargument slechts indirect aan de orde komen en wel in het kader van de vraag of de gestelde staatssteun een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. We hebben dus te maken met een *financieel-economisch* argument in een *ruimtelijke* procedure. Daarbij is de vraag *niet* of de concurrerende supermarkt een concurrentievoordeel krijgt omdat zij steun ontvangt, maar of het plan, wanneer de toegekende steun inderdaad onrechtmatig wordt geacht, niet ten uitvoer kan worden gebracht. Deze specifieke context waarin het staatssteunberoep wordt geplaatst, heeft consequenties voor de toepassing van het relativiteitsvereiste. Ten aanzien van welke norm - de financieel-economische staatssteunnorm of de ruimtelijke uitvoerbaarheidsnorm - moet dat vereiste immers worden toegepast?

4.

In de hier afgedrukte uitspraak wordt - net als in de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, AB 2021/42 m.nt. Nijmeijer (r.o. 11.4) - eerst het beschermingsbereik van de *standstill*-bepaling uit artikel 108 lid 3 VWEU bepaald. Het is vaste rechtspraak van het HvJ EU dat deze norm strekt tot de bescherming van de belangen van concurrenten en justitiabelen die worden onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel. Appellante is werkzaam in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als de nieuw te vestigen supermarkt, zodat zij zich kwalificeert als concurrent. Dat levert haar in dit geval dus niet alleen een toegangsticket tot de rechter op (zij is belanghebbende), maar dat betekent ook dat zij binnen het beschermingsbereik van artikel 108 lid 3 VWEU valt. Aldus is sprake van samenloop tussen het concurrentiebelang waarvoor appellante in deze procedure opkomt (en dat haar belanghebbende maakt) en het belang dat de door haar ingeroepen norm beoogt te beschermen (zgn. congruentieregel, vgl. Wieland 2017, p. 285-286, en Schueler 2017, p. 175-176). De eerste relativiteitshobbel wordt dus zonder kleerscheuren genomen. Daarmee zijn we er echter nog niet. Omdat het beroep op de *standstill*-bepaling wordt gedaan in het kader van een ruimtelijke procedure, overweegt de Afdeling dat concurrenten, *mits zij in of in de nabijheid van het plangebied gevestigd zijn*, schending van artikel 108 lid 3 VWEU ten grondslag kunnen leggen aan hun betoog dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. In het cursief gemaakte tussenzinnetje zit een tweede relativiteitstoets verscholen. Ook ten aanzien van de financiële-uitvoerbaarheidsnorm (artikel 3.1.6 lid 1, aanhef en onder f, Bro) en meer in het algemeen de open norm van een goede ruimtelijke ordening (artikel 3.1 Wro), dient te worden bepaald of appellante daarop in deze procedure een beroep toekomt. En dat is niet het geval. De supermarkt van appellante is te ver van het plangebied af gevestigd om daarvan ook de ruimtelijke gevolgen te ondervinden. Appellante ontleent haar belanghebbendheid dan ook uitsluitend aan haar concurrentiepositie. Het ruimtelijke belang dat wordt beschermd door de financiële-uitvoerbaarheidsnorm en norm van een goede ruimtelijke ordening, is dus geen eigen en persoonlijk belang van appellante en maakt haar geen belanghebbende. In zoverre is derhalve geen sprake van een samenloop van belang waarvoor appellante in deze procedure opkomt (en dat haar belanghebbende maakt) en het belang dat wordt beschermd door de ingeroepen ruimtelijke norm (geen

congruentie). Dat zorgt ervoor dat het beroep op de staatssteunregels, juist omdat dat is gedaan ter onderbouwing van het betoog dat het plan financieel niet uitvoerbaar zou zijn, alsnog sneuvelt op het relativiteitsvereiste. Een getrapte relativiteitstoets derhalve. De Afdeling oordeelt terecht dat appellante niet met succes een beroep kan doen op de staatssteunregels, nu op die norm een beroep is gedaan ter onderbouwing van het ruimtelijke betoog dat het plan financieel niet uitvoerbaar is. Lees ik r.o. 11.3 nu nog een keer, dan staat daar dus niets anders dan dat appellante dicht genoeg bij het plangebied is gevestigd om de *economische* concurrentiegevolgen van het vastgestelde plan te ondervinden (dat maakt haar belanghebbende) maar tegelijkertijd te ver van het plangebied af zit om daar ook de *ruimtelijke* gevolgen van te ondervinden. Dat laatste maakt dat zij niet met succes een beroep kan doen op normen die beogen (niet haar) ruimtelijke belangen te beschermen. Een juist oordeel, zo lijkt mij.

5.

Tot slot rijst nog wel de vraag waarom de bestuursrechter eerst het staatssteunbetoog aan een relativiteitstoets onderwerpt en daarna pas het financiële-uitvoerbaarheidsbetoog. Is het niet logischer om dat om te draaien? Immers, het staatssteunbetoog is 'slechts' een argument ter onderbouwing van het beroep van appellante op de ruimtelijke norm. Dan kan het oordeel ook korter zijn. Het ruimtelijke belang waar appellante een beroep op doet, is geen eigen en persoonlijk belang. Ze ontleent daaraan immers niet haar belanghebbendheid. Reeds daarom zou het betoog van appellante naar mijn idee moeten afstuiten op het relativiteitsvereiste. Wat zij aan dat betoog verder ten grondslag legt, doet dan verder niet meer ter zake. De vraag is dus of de Afdeling r.o. 11.2 wel nodig had om deze beroepsgrond af te doen.

Voetnoten

[*] J. Wieland is advocaat bij Stijl Advocaten te Amsterdam.