

AB 2025/223

Fietsenstallingexploitant niet werkzaam in zelfde verzorgingsgebied als concurrent en daarom geen belanghebbende. Peilmoment.

ABRvS 26-02-2025, ECLI:NL:RVS:2025:741, m.nt. J. Wieland

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	26 februari 2025
Magistraten	Mrs. C.M. Wissels, H. Benek, M. den Heyer
Zaaknummer	202104382/1/A3
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:BSD22326:1
Vakgebied(en)	Staatssteun (V) Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2025:741, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26-02-2025
Wetingang	Art. 1:2 Awb

Essentie

Fietsenstallingexploitant niet werkzaam in zelfde verzorgingsgebied als concurrent en daarom geen belanghebbende. Peilmoment.

Samenvatting

Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518), geldt als uitgangspunt dat een onderneming een concurrentiebelang heeft dat rechtstreeks bij een bestreden besluit is betrokken, als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Van dat uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig zijn.

De Afdeling is van oordeel dat U-stal weliswaar in hetzelfde marktsegment werkt als NS Fiets, omdat beiden exploitanten zijn van fietsenstallingen, maar dat zij niet in hetzelfde verzorgingsgebied werken. Bij dit criterium gaat het om de vraag of betrokkene in hetzelfde geografische gebied werkzaam is als de bedrijvigheid waarop het bestreden besluit betrekking heeft. U-stal heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij ten tijde van het besluit op bezwaar van 16 juni 2020 in het stationsgebied Driebergen-Zeist of in de directe omgeving daarvan betrokken was bij de exploitatie van een fietsenstalling. Ook is niet gebleken van concrete plannen op dit gebied. Dit betekent dat het door U-stal gestelde belang bij een “level playing field” alleen al daarom geen rechtstreeks bij het Aanwijzingsbesluit betrokken belang is. De conclusie van de rechtbank, dat U-stal geen belanghebbende bij het Aanwijzingsbesluit is, is juist.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van U-stal Holding B.V. (hierna: U-stal), in Utrecht, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 20 mei 2021 in zaak nr. 20/2579 in het geding tussen:

U-stal,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Utrechtse Heuvelrug (hierna: het college).

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college het ‘Aanwijzingsbesluit dienst van algemeen economisch belang’ genomen.

Bij besluit van 16 juni 2020 heeft het college het door U-stal daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 20 mei 2021 heeft de rechtbank het door U-stal daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft U-stal hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

U-stal heeft nadere stukken ingediend.

Het college heeft ook een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 november 2024, waar U-stal, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door mr. E. Steyger, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door M. Oomens, bijgestaan door mr. W.J.W. Engelhart en mr. R.E. Helder, beiden advocaat te Utrecht, zijn verschenen. Voorts zijn NS Fiets B.V. en NS Stations B.V., vertegenwoordigd door mr. F. Rijsbergen, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1.

In 2015 hebben ProRail B.V., de gemeenten Zeist en Utrechtse Heuvelrug en de provincie Utrecht plannen gemaakt om station Driebergen-Zeist te ontwikkelen. Eén van die plannen was de realisatie van een nieuwe bewaakte fietsenstalling.

NS Vastgoed B.V. is eigenaar van de percelen bij station Driebergen-Zeist en heeft een eeuwigdurend opstalrecht voor ProRail gevestigd voor onder andere het realiseren, exploiteren, in stand houden, in

eigendom hebben, houden en gebruiken van een bewaakte fietsenstalling. ProRail heeft het gebruiksrecht van de bewaakte fietsenstalling aan NS Stations B.V. (hierna: NS Stations) verleend. Dit gebruiksrecht houdt in het recht om de bewaakte fietsenstalling te exploiteren, te gebruiken en te verhuren aan derden. Een en ander is vastgelegd in de akte "Vestiging opstalrechten, koop en levering opstalrechten onder voorbehoud economische gerechtigheid" van 30 augustus 2018.

NS Stations heeft ervoor gekozen om de exploitatie van de fietsenstalling te laten uitvoeren door haar dochtervennootschap NS Fiets B.V. (hierna: NS Fiets).

2.

Op 5 november 2019 heeft het college het Aanwijzingsbesluit genomen. Bij dit besluit heeft het college als Dienst van Algemeen Economisch Belang (hierna: DAEB) aangewezen:

"de exploitatie van de fietsenstalling bij station Driebergen-Zeist gedurende 10 jaar onder de voorwaarden zoals geformuleerd in de exploitatieovereenkomst tussen NS fiets, de provincie Utrecht en de gemeenten Zeist en Utrechtse Heuvelrug".

3.

Kort daarna hebben NS Fiets, de provincie Utrecht en de gemeenten Utrechtse Heuvelrug en Zeist in november 2019 de in het Aanwijzingsbesluit genoemde Exploitatieovereenkomst Fietsenstalling Driebergen-Zeist (hierna: de exploitatieovereenkomst) gesloten. In artikel 2.2 van de exploitatieovereenkomst staat dat de partijen zijn overeengekomen dat gebruikers van de fietsenstalling gedurende elke eerste 24 uur gratis gebruik kunnen maken van de fietsenstalling en daarna tegen een laag tarief en dat de gemeenten deze dienst beschouwen als een dienst van algemeen economisch belang.

4.

Van 1993 tot 2017 exploiteerde U-stal een bewaakte fietsenstalling voor betaald stallen in het stationsgebied Driebergen-Zeist. Vanaf 2017 exploiteerde U-Stal in het stationsgebied een tijdelijke bewaakte fietsenstalling die U-Stal huurde van BAM. De huurovereenkomst met BAM is op 17 februari 2020 beëindigd.

5.

Het college heeft het door U-stal gemaakte bezwaar tegen het Aanwijzingsbesluit niet-ontvankelijk verklaard omdat U-stal geen belanghebbende is bij het Aanwijzingsbesluit en geen procesbelang heeft bij het bezwaar.

6.

De rechtbank heeft het daartegen door U-stal ingestelde beroep ongegrond verklaard. U-stal is het daar niet mee eens en heeft hoger beroep ingesteld.

Wat heeft U-stal in hoger beroep aangevoerd?

7.

De Afdeling stelt voorop dat uit de artikelen 8:69 en 8:77 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet volgt dat de Afdeling in haar uitspraak op alle aangevoerde argumenten afzonderlijk moet ingaan. Hoewel de Afdeling alle argumenten heeft gezien, zal zij zich hierna beperken tot de kern van de naar voren gebrachte gronden.

8.

U-stal betoogt dat de uitspraak van de rechtbank is gebaseerd op een onjuiste weergave van de feiten die ten onrechte de indruk wekt dat het college rechtmatig heeft gehandeld. Daartoe is volgens U-stal het volgende van belang.

Ten eerste heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat NS Fiets de exploitatie van de fietsenstalling heeft 'teruggenomen' van het college. Van 'terugnemen' is volgens U-stal geen sprake omdat NS Fiets de fietsenstalling niet eerder heeft geëxploiteerd.

Ten tweede is de rechtbank er ten onrechte vanuit gegaan dat NS Fiets de exploitatie van de nieuwe bewaakte fietsenstalling heeft aanbesteed. Dat is niet juist. NS Fiets heeft de opdracht direct neergelegd bij Rataplan, die uit een aanbesteding van NS in 2017 als opdrachtnemer voor de exploitatie van fietsenstallingen was gekomen.

Ten derde heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college bij herhaling heeft gezegd dat het bereid is met U-stal te onderhandelen over het toekennen van een DAEB onder dezelfde condities als aan NS indien U-stal over een fietsenstalling in de nabijheid van het station zou beschikken. Volgens U-stal blijkt uit de stukken niet dat het college eerder zo'n toezegging heeft gedaan. Zo'n toezegging heeft het college voor het eerst op 21 maart 2021 ter zitting bij de rechtbank gedaan.

Ten vierde heeft de rechtbank volgens U-stal ten onrechte overwogen dat het college geen exclusief recht aan NS Fiets heeft verleend omdat het college geen zeggenschap heeft over de fietsenstalling. U-stal wijst erop dat het Aanwijzingsbesluit de exploitatie van de fietsenstalling omvat waarbij NS Fiets als betrokken ondernemer is aangewezen.

Oordeel

8.1.

De Afdeling stelt vast dat het eerste punt terecht is voorgedragen, maar niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank kan leiden omdat het niet is gericht tegen een dragende overweging van de uitspraak.

Ten aanzien van het tweede punt overweegt de Afdeling dat het berust op een onjuiste lezing van de uitspraak van de rechtbank. Anders dan waar U-Stal vanuit gaat, heeft de rechtbank niet overwogen dat NS Fiets de bemensing van de bewaakte fietsenstalling na 2017 opnieuw heeft aanbesteed.

Ook het derde punt berust op een onjuiste lezing van de uitspraak van de rechtbank. Anders dan U-stal betoogt, heeft de rechtbank niet overwogen dat het college een toezegging heeft gedaan over de toekenning van een DAEB aan U-stal. De rechtbank heeft wel overwogen dat het college bij herhaling heeft gezegd dat als U-stal beschikt over een fietsenstalling in de nabijheid van het station, het ook met U-stal om de tafel zal gaan zitten om te onderhandelen over het aanbieden van gratis fietsparkeren onder vergelijkbare condities als met NS Fiets is overeengekomen.

Tot slot volgt de Afdeling niet dat wat U-stal als vierde punt naar voren heeft gebracht. De overweging van de rechtbank, dat het college geen exclusief recht aan NS Fiets heeft verleend, is juist. Omdat het college geen zeggenschap over de fietsenstalling had, kon zij ook geen exclusief recht aan NS Fiets verlenen.

Het betoog slaagt niet.

Is U-stal belanghebbende?

9.

U-stal betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij geen belanghebbende is wegens het ontbreken van een actueel en direct belang bij het Aanwijzingsbesluit. Het college heeft haar uitgesloten van de mogelijkheid om mee te dingen naar de exploitatie van de fietsenstalling en nu wordt haar de mogelijkheid ontnomen om aan te tonen dat de gunningsprocedure niet voldeed aan de eisen van het Unierecht. Een oordeel daarover is relevant voor haar procespositie. Als het primaire besluit onrechtmatig is, dan kan zij een verzoek om schadevergoeding indienen.

U-stal betoogt verder dat de rechtbank het belanghebbendebegrip verkeerd heeft toegepast en daarmee in strijd heeft gehandeld met artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (hierna: het Handvest). Volgens U-stal is het Aanwijzingsbesluit in strijd met de artikelen 14 en 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en Richtlijn 2014/24 genomen. Er is namelijk een exclusief recht toegekend zonder eerst aan te besteden. Omdat het VEU en het Handvest van toepassing zijn moet er toegang zijn tot een openbare en doeltreffende procedure.

U-stal wijst er verder op dat de exploitatieovereenkomst na een gegrondverklaring van haar bezwaarschrift niet kan worden uitgevoerd. Het college zou namelijk onrechtmatig handelen als het dan toch door zou gaan met het geven van een financiële bijdrage aan NS Fiets. NS Fiets zal zonder financiële bijdrage niet aan haar verplichtingen kunnen of willen voldoen omdat het exploiteren van de fietsenstalling verliesgevend zal zijn. NS Fiets zal dan of moeten stoppen met de exploitatie van de fietsenstalling of voor eigen risico de exploitatie daarvan ter hand moeten nemen. Dat zou volgens U-stal een 'level playing field' opleveren, waarin zij eventueel een concurrerende fietsenstalling zou kunnen exploiteren. Daarom moet zij worden gezien als belanghebbende bij het primaire besluit.

Oordeel

9.1.

Zoals volgt uit vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:518), geldt als uitgangspunt dat een onderneming een concurrentiebelang heeft dat rechtsreeks bij een bestreden besluit is betrokken, als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Van dat uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat feitelijke gevolgen aanwezig zijn.

9.2.

De Afdeling is van oordeel dat U-stal weliswaar in hetzelfde marktsegment werkt als NS Fiets, omdat beiden exploitanten zijn van fietsenstallingen, maar dat zij niet in hetzelfde verzorgingsgebied werken. Bij dit criterium gaat het om de vraag of betrokkene in hetzelfde geografische gebied werkzaam is als de bedrijvigheid waarop het bestreden besluit betrekking heeft. U-stal heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij ten tijde van het besluit op bezwaar van 16 juni 2020 in het stationsgebied Driebergen-Zeist of in de directe omgeving daarvan betrokken was bij de exploitatie van een fietsenstalling. Ook is niet gebleken van concrete plannen op dit gebied. Dit betekent dat het door U-stal gestelde belang bij een "level playing field" alleen al daarom geen rechtstreeks bij het Aanwijzingsbesluit betrokken belang is. De conclusie van de rechtbank, dat U-stal geen belanghebbende bij het Aanwijzingsbesluit is, is juist.

Strijd met artikel 19 van het VEU en artikel 47 van het Handvest?

9.3.

Voor zover U-stal betoogt dat het gestelde vereiste van belanghebbendheid in strijd is met artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest, overweegt de Afdeling als volgt.

9.4.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof geeft artikel 19, eerste lid, van het VEU een nadere invulling aan het rechtsstatelijkheidsbeginsel uit artikel 2 van het VEU (zie bijvoorbeeld het arrest van 8 mei 2024, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România”*, ECLI:EU:2024:388, punten 34 en 35). Volgens het Hof omvat artikel 19, eerste lid, van het VEU onder andere het beginsel van effectieve rechtsbescherming, dat mede voortvloeit uit artikel 47 van het Handvest (punt 35).

Het Hof heeft in het arrest van 15 juli 2021, *Commissie tegen Polen*, ECLI:EU:C:2021:596, punt 57, overwogen dat artikel 19, eerste lid, tweede alinea, van het VEU alle lidstaten verplicht te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om op de onder het Unierecht vallende gebieden daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van met name artikel 47 van het Handvest te verzekeren. In dat artikel is het Unierechtelijk beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vervat. Daarom moet laatstgenoemd artikel naar behoren in aanmerking worden genomen voor de uitlegging van artikel 19, eerste lid, tweede alinea.

9.5.

Daarnaast is het vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat het bij gebreke van Unieregelgeving ter zake op grond van het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten is om procedurevoorschriften vast te stellen. Volgens vaste rechtspraak mogen de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie toegekende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Zie aldus onder meer de arresten van het Hof van Justitie van 27 juni 2018, *Diallo*, ECLI:EU:C:2018:499, punt 59 en van 7 november 2018, *K. en B.*, ECLI:EU:C:2018:877, punt 56.

9.6.

Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, bij uitspraak van 2 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2377, is het vereiste van belanghebbendheid gelijkelijk van toepassing op beroepen op grond van schending van het recht van de Unie en op beroepen op grond van niet-inachtneming van het nationale recht, zodat aan het beginsel van gelijkwaardigheid wordt voldaan. Voorts maakt die eis het in de praktijk niet onmogelijk voor U-stal om een beroep op de artikelen 14 en 107 van het VWEU en Richtlijn 2014/24 te doen, omdat daarvoor de rechtsgang naar de burgerlijke rechter open staat.

9.7.

Ook uit artikel 19, eerste lid, tweede alinea, van het VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, volgt niet dat toezicht op de naleving van de verplichtingen voortvloeiend uit het Europese recht, dient te geschieden door de bestuursrechter. De Afdeling verwijst in dit verband naar analogie naar het arrest van het Hof van Justitie van 13 maart 2007, *C-432/05, Unibet*, punt 65 (ECLI:EU:C:2007:163), waarin het Hof van Justitie heeft overwogen dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de door het unierecht aan de justitiabelen verleende rechten aldus moet worden uitgelegd dat het niet vereist dat er in de rechtsorde van een lidstaat een zelfstandig beroep bestaat dat ten principale ertoe strekt, de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het unierecht te onderzoeken, wanneer andere effectieve rechtsmiddelen, die niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen, het mogelijk maken een dergelijke verenigbaarheid incidenteel te beoordelen.

9.8.

Overigens merkt de Afdeling op dat het college, anders dan U-stal heeft aangevoerd, geen exclusief recht aan NS Fiets heeft verleend om een fietsenstalling nabij het station te exploiteren. Het college heeft geen enkele zeggenschap over de fietsenstalling, zodat zij ook geen exclusief recht aan NS Fiets kon verlenen.

9.9.

Het betoog slaagt niet.

Heeft U-stal procesbelang bij het bezwaar?

10.

De Afdeling begrijpt het betoog van U-stal zo, dat zij ook de overweging van de rechtbank, dat zij geen procesbelang heeft bij haar bezwaar, bestrijdt. Dat betoog slaagt niet. Omdat U-stal geen belanghebbende is bij het Aanwijzingsbesluit, kan zij ook geen procesbelang hebben.

Overigens

11.

Dat wat U-stal overigens heeft aangevoerd gaat over de inhoudelijke juistheid van het Aanwijzingsbesluit. Aan een beoordeling daarvan komt de Afdeling, gelet op de voorgaande overwegingen, niet toe.

Conclusie

12.

Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

13.

Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage

Verdrag betreffende de Europese Unie

Artikel 2

De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

Artikel 19

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.

De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

[...].

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 14

Onverminderd artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 93, 106, 107 van dit Verdrag en gezien de plaats die de diensten van algemeen economisch belang in de gemeenschappelijke waarden van de Unie innemen, alsook de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, dragen de Unie en de lidstaten er, in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en binnen het toepassingsgebied van de Verdragen, zorg voor dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen deze beginselen en voorwaarden vast, onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om, met inachtneming van de Verdragen, dergelijke diensten te verstrekken, te laten verrichten en te financieren.

Artikel 107

1. De lidstaten nemen of handhaven met betrekking tot de openbare bedrijven en ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van de Verdragen, met name die bedoeld in de artikelen 18 en 101 tot en met 109.

2. De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Unie.
3. De Commissie waakt voor de toepassing van dit artikel en richt, voor zover nodig, passende richtlijnen of besluiten tot de lidstaten.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Artikel 47

Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht

Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69

1. De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.
2. De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan.
3. De bestuursrechter kan ambtshalve de feiten aanvullen.

Artikel 8:77

1. De schriftelijke uitspraak vermeldt:
 - a. de namen van partijen en van hun vertegenwoordigers of gemachtigden,
 - b. de gronden van de beslissing,

- c. de beslissing,
- d. de naam van de rechter of de namen van de rechters die de zaak heeft onderscheidenlijk hebben behandeld,
- e. de dag waarop de beslissing is uitgesproken, en
- f. door wie, binnen welke termijn en bij welke bestuursrechter welk rechtsmiddel kan worden aangewend.

[...].

Noot

Auteur: J. Wieland[*]

1.

Deze uitspraak gaat over de vraag of een fietsenstallingexploitant (U-stal) belanghebbende is bij de aanwijzing van de exploitatie van de fietsenstalling bij station Driebergen-Zeist als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB), waarbij NS Fiets B.V. als betrokken ondernemer (lees: exploitant) is aangewezen. Het draait in deze uitspraak om de vraag of U-stal op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende bij het Aanwijzingsbesluit kan worden aangemerkt. Wat deze uitspraak een bespreking waard maakt, is het peilmoment dat de Afdeling daarbij hanteert.

2.

In deze zaak gaat het om het volgende. In 2015 hebben ProRail B.V., de gemeenten Zeist en Utrechtse Heuvelrug en de provincie Utrecht plannen gemaakt om station Driebergen-Zeist te ontwikkelen. Onderdeel van die plannen was de realisatie van een nieuwe bewaakte fietsenstalling. NS Vastgoed B.V. is eigenaar van de percelen bij station Driebergen-Zeist en heeft een opstalrecht voor ProRail gevestigd voor onder andere het realiseren, exploiteren, in stand houden, in eigendom hebben en houden en gebruiken van een bewaakte fietsenstalling. ProRail heeft het gebruiksrecht van de bewaakte fietsenstalling verleend aan NS Stations B.V. Dit gebruiksrecht houdt in het recht om de bewaakte fietsenstalling te exploiteren, te gebruiken en te verhuren aan derden. NS Stations heeft er op haar beurt voor gekozen om de exploitatie van de fietsenstalling te laten uitvoeren door haar dochtervennootschap NS Fiets B.V.

3.

Met het oog op de exploitatie van de bewaakte fietsenstalling hebben de provincie Utrecht en de gemeenten Zeist en Utrechtse Heuvelrug een exploitatieovereenkomst gesloten met NS Fiets. Partijen zijn daarbij overeengekomen dat NS Fiets de fietsenstalling gedurende tien jaar moet (laten) exploiteren conform de afspraken uit de exploitatieovereenkomst. Een van die afspraken is dat er de eerste 24 uur gratis moet kunnen worden gestald en daarna tegen een gereduceerd tarief. Deze afspraak heeft tot gevolg dat de exploitatie van de fietsenstalling verlieslatend zal zijn, omdat de kosten hoog zijn en de inkomsten beperkt. Afgesproken is daarom dat de gemeente Utrechtse Heuvelrug NS Fiets zal compenseren. Om er zeker van te zijn dat deze compensatie geen verboden staatssteun oplevert, heeft het college een DAEB-aanwijzingsbesluit genomen waarbij de exploitatie van de fietsenstalling gedurende een periode van tien jaar als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is aangewezen. DAEB's zijn weliswaar economische activiteiten, maar dienen een publiek belang. Ondernemers of overheden die een DAEB uitvoeren, bieden hun dienst aan op een markt.

Omdat daarbij evenwel veelal sprake is van onrendabele activiteiten of van activiteiten die de markt ontoereikend naar maatschappelijk verantwoorde voorwaarden kan uitvoeren, moeten ondernemingen die met een DAEB zijn belast, worden gecompenseerd om de openbare diensten waarmee zij zijn belast, te kunnen uitvoeren. Daarbij geldt op grond van de DAEB-regelgeving dat de compensatie objectief en transparant wordt vastgesteld, dat er geen overcompensatie mag plaatsvinden en dat hier op wordt gecontroleerd. Dit betekent dat de compensatie geen verstoring van de markt oplevert en daarmee dus ook geen verboden staatssteun is.

4.

U-stal kan zich niet vinden in het Aanwijzingsbesluit, waarbij NS Fiets met de exploitatie van de fietsenstalling is belast, omdat dit volgens haar het gelijke speelveld verstoort. U-stal heeft daarom bezwaar gemaakt tegen het Aanwijzingsbesluit. Het is echter de vraag of U-stal belanghebbende is bij het Aanwijzingsbesluit. In de periode van 1993 tot 2017 exploiteerde U-stal een bewaakte fietsenstalling in het stationsgebied in Driebergen-Zeist. En vanaf 2017 exploiteerde zij in het stationsgebied een tijdelijke bewaakte stalling die zij huurde van BAM. De huurovereenkomst met BAM is op 17 februari 2020 beëindigd. De vraag is of dit voldoende is om U-stal op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende bij het Aanwijzingsbesluit aan te merken.

5.

Het is vaste rechtspraak dat degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit, belanghebbende is. Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden (bijvoorbeeld ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392, AB 2024/224 m.nt. J. Wieland). De Afdeling oordeelt allereerst dat U-stal in hetzelfde marktsegment werkt als NS Fiets, omdat beide exploitanten zijn van fietsenstallingen. Daar is weinig tussen te krijgen. Vervolgens beoordeelt de Afdeling of U-stal en NS Fiets in hetzelfde verzorgingsgebied werken. Hierbij gaat het om de vraag of de partij die rechtsmiddelen heeft aangewend, U-stal, werkzaam is in hetzelfde geografische gebied als waarin de activiteiten plaatsvinden waarop het bestreden besluit betrekking heeft (de exploitatie van de fietsenstalling door NS Fiets). Van belang is derhalve om te bepalen wat het geografische gebied is dat NS Fiets met de door haar geëxploiteerde stalling bedient. De Afdeling oordeelt hierbij terecht dat het gaat om het stationsgebied Driebergen-Zeist en de directe omgeving daarvan. Immers, reizigers die vanaf het station Driebergen-Zeist de trein of de bus willen pakken zullen hun fietsen niet op meer dan een paar minuten lopen van het station willen stallen. Tot slot komt dan de vraag aan de orde of U-stal ook werkzaam is in dit verzorgingsgebied. Daar wordt de uitspraak interessant. De Afdeling overweegt dat U-stal tot 17 februari 2020 een (tijdelijke) fietsenstalling in het stationsgebied exploiteerde. Dat betekent dat U-stal, toen het college op 5 november 2019 het Aanwijzingsbesluit nam, werkzaam was in hetzelfde verzorgingsgebied als NS Fiets. De Afdeling oordeelt echter dat U-stal *tentijdevanhetbesluitopbezwaar* van 16 juni 2020 niet betrokken was bij de exploitatie van een fietsenstalling in het stationsgebied Driebergen-Zeist of de directe omgeving daarvan en dat ook niet is gebleken van concrete plannen op dit gebied. U-stal was op dat moment dus niet (meer) werkzaam in hetzelfde verzorgingsgebied als NS Fiets. De Afdeling komt dan ook tot de slotsom dat U-stal geen belanghebbende is bij het Aanwijzingsbesluit. Ik vraag mij af of dit oordeel juist is.

6.

Het gaat hier om de vraag van welk moment moet worden uitgegaan bij de beoordeling of een (rechts)persoon die tegen een besluit opkomt belanghebbende is. Op welk moment moet het belang dat iemand belanghebbende maakt (De Poorter heeft het over 'rechtsbelang', zie J.C.A. de Poorter, *Debelanghebbende* (diss. Tilburg), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003) bestaan? Op grond van artikel 1:2 lid 1 Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Vlasblom wijst

erop dat deze neutrale formule het statische karakter onderstreept van het aan het besluit gerelateerde belanghebbendenschap. In bezwaar kan men die status nog krijgen of verliezen, maar na voltooiing van de besluitvorming ligt zijn grondslag in het toen actuele belangencomplex mét het besluit vast en zijn beide gedateerd (zie M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming enbestuurlijkevoorzorgprocedure*, Deventer: Kluwer 2017, 6^e druk, p. 230). De Poorter spreekt in dat verband over een ‘moment-beoordeling’, hetgeen betekent dat belanghebbendheid niet door tijdverloop verloren gaat. Daarin verschilt de vraag naar de belanghebbendheid van de vraag naar het procesbelang dat wel verloren kan gaan door tijdverloop en aldus om een ‘voortdurende beoordeling’ vraagt (De Poorter (2003), p. 135-136). Uitgangspunt is dus dat het moment waarop het bestreden besluit wordt genomen, het peilmoment is waarop moet worden beoordeeld of iemand belanghebbende is. In de rechtspraak rekt de bestuursrechter dat moment op tot het moment waarop bezwaar of rechtstreeks beroep wordt ingesteld. Uiterlijk tijdens de bezwaartermijn — en bij rechtstreeks beroep: de beroepstermijn — kan aan deze eis nog worden voldaan. Zie bijv. ABRvS 30 november 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA9578, *Gst.* 2001-7137, 3, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens; ABRvS 22 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0691 en ABRvS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1645.

7.

Passen we het einde van de bezwaartermijn als peildatum toe in de onderhavige uitspraak, dan had de conclusie volgens mij moeten zijn dat U-stal toch wel belanghebbende is. Immers, uitgaande van de publicatie van het aanwijzingsbesluit op of rond 6 november 2019, liep de bezwaartermijn af op of rond 18 december 2019. Op dat moment was er nog sprake van een huurovereenkomst met BAM en vermoedelijk dus ook van de (tijdelijke) exploitatie van een fietsenstalling in het stationsgebied. Het enige dat in de hier opgenomen uitspraak anders is dan in de hiervoor genoemde voorbeelden uit de jurisprudentie, is dat het in die zaken ging om de situatie waarin bezwaarmaker ten tijde van het nemen van het besluit waar bezwaar tegen wordt gemaakt *noggeen* belanghebbende was. De vraag was of die belanghebbendheid alsnog was verkregen tegen het einde van de bezwaartermijn. In de hier opgenomen uitspraak gaat het daarentegen om de situatie waarin bezwaarmaker op het moment van het nemen van het besluit waartegen bezwaar wordt gemaakt, (nog) wel belanghebbende is en de vraag is of zij die belanghebbendheid op enig moment alsnog heeft verloren. Ik zie niet in waarom in dat tweede geval niet het einde van de bezwaartermijn als peildatum zou moeten gelden.

8.

Daar komt nog bij dat als wordt beoordeeld of bezwaarmaker belanghebbende is op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar, dit het risico van rechtsonzekerheid en mogelijk zelfs willekeur in zich draagt. Immers, het tijdstip waarop op het bezwaar wordt beslist is, anders dan de wettelijke termijn van — doorgaans — zes weken die geldt voor het maken van bezwaar, een in vergaande mate door het bestuursorgaan zelf gekozen tijdstip. Dat kan ertoe leiden dat er twee (rechts)personen tegen hetzelfde besluit bezwaar maken, maar dat het bestuursorgaan op zo’n moment op de bezwaren beslist, dat de ene (rechts)persoon nog wel belanghebbende is en de andere niet meer. Dat lijkt mij onwenselijk, omdat dit in strijd is met de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid.

9.

Kortom, door bij de beoordeling of U-stal belanghebbende was, uit te gaan van de situatie ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar, in plaats van de situatie ten tijde van het einde van de bezwaartermijn, hanteert de Afdeling volgens mij een onjuist peilmoment. Het juiste peilmoment staat los van het tijdstip waarop op het bezwaar wordt beslist en stelt zowel degenen die pas tijdens de bezwaarperiode belanghebbende worden, als degenen die na het einde van de bezwaarperiode hun belanghebbendheid verliezen gelijk. Dat kan alleen als het einde van de bezwaartermijn als peilmoment wordt gehanteerd. Dat betekent dat de Afdeling U-stal ten onrechte niet als belanghebbende aanmerkt. Aan het einde van de

bezwaartermijn was immers nog wel sprake van bedrijfsactiviteiten van U-stal in het stationsgebied, zodat zij nog wel werkzaam was in het verzorgingsgebied waarin ook NS Fiets werkzaam was. Zij was dus belanghebbende op grond van haar concurrentiepositie.

10.

Dat U-stal belanghebbende is bij het Aanwijzingsbesluit, wil overigens nog niet zeggen dat zij ontvankelijk is in bezwaar. Als afzonderlijke ontvankelijkheidsvoorwaarde geldt immers het procesbelang. Procesbelang ontbreekt onder andere (zie voor een overzicht van de verschillende typen procesbelang de instructieve noot van T. Groot onder ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4728, AB 2025/140) wanneer een inhoudelijk oordeel geen feitelijke betekenis (meer) heeft voor bezwaarmaker (U-stal). Die situatie lijkt zich hier voor te doen. Ten tijde van het besluit op bezwaar exploiteerde U-stal geen fietsenstalling meer in het stationsgebied en had zij geen concrete plannen daartoe. Op dat moment concurreerde zij dus niet (meer) met NS Fiets. Dat betekent dat zelfs als het Aanwijzingsbesluit zou worden vernietigd, dit voor U-stal geen feitelijke gevolgen zou hebben. Interessant in dit verband is dat U-stal nog heeft aangevoerd dat met het Aanwijzingsbesluit een exclusief recht aan NS Fiets is verleend om een fietsenstalling te exploiteren. Als dat inderdaad zo zou zijn, dan zou U-stal m.i. haar procesbelang hebben behouden. Immers, toekenning van een exclusief recht houdt in dat er maar één partij actief kan zijn in het stationsgebied. Vernietiging van het Aanwijzingsbesluit zou er in dat geval mogelijk toe kunnen leiden dat U-stal alsnog in aanmerking zou kunnen komen voor dat exclusieve recht, althans indien en voor zover dat exclusieve recht aan NS Fiets is toegekend zonder dat U-stal in de gelegenheid is gesteld daar naar mee te dingen. Met het Aanwijzingsbesluit is echter geen exclusief recht toegekend om een fietsenstalling nabij het station Driebergen-Zeist te exploiteren. Het college van B&W van Utrechtse Heuvelrug heeft geen zeggenschap over de fietsenstalling en kon dus ook helemaal geen exclusief recht aan NS Fiets verlenen om die stalling te exploiteren. Het recht van NS Fiets om de fietsenstalling te exploiteren vloeit voort uit de contracten tussen NS Vastgoed, NS Stations en NS Fiets. In dit kader is voorts relevant dat uit de uitspraak van de rechtbank (Rb. Midden-Nederland 20 mei 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2255) volgt dat het college heeft aangegeven dat als U-stal beschikt over een fietsenstalling nabij het station, het ook met U-stal om de tafel zou zijn gaan zitten om te onderhandelen over het aanbieden van gratis fietsparkeren. Kortom, het Aanwijzingsbesluit houdt niets anders in dan dat aan NS Fiets een compensatie wordt toegekend voor de verliezen die zij lijdt als gevolg van het aanbieden van gratis en tegen gereduceerd tarief aanbieden van fietsparkeren. Dit besluit staat er aldus niet aan in de weg dat andere partijen ook een fietsenstalling (gaan) exploiteren in het stationsgebied. Pas op het moment dat dit werkelijk gebeurt, dan wel daartoe concrete plannen bestaan, heeft de betreffende exploitant een procesbelang. Alleen in dat geval wordt immers het onderlinge speelveld (concurrentie) beïnvloed door toekenning van compensatie. Daarvan is nu echter geen sprake. De conclusie van de Afdeling dat U-stal in bezwaar terecht niet-ontvankelijk is verklaard is dus juist. Alleen is dat niet omdat zij geen belanghebbende is, maar omdat zij geen procesbelang heeft.

Voetnoten

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