

maal hetzelfde, maar de feitelijke uitkomst is voor de belanghebbende gelijk). Er is wat mij betreft dan ook geen (goede) reden voor de bestuursrechter om zich hierin te mengen, anders dan als er sprake is van een bijzondere omstandigheid.

T.N. Sanders

AB 2020/112

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

27 november 2019, nr. 201809257/1/R1

(Mr. F.D. van Heijningen)

m.nt. T. Groot*

Art. 1:2, 8:1 Awb; art. 3.6 lid 1 sub a en sub b Wro

ABKort 2019/581

Milieurecht Totaal 2019/7059

Module Ruimtelijke ordening 2020/8284

ECLI:NL:RVS:2019:3988

Wijzigingsplan. Concurrent is geen belanghebbende.

De Afdeling stelt vast dat Bidfood zich met name op een concurrentiebelang beroept. Daarbij verkeert Bidfood in de veronderstelling dat haar concurrent De Kweker bij het wijzigingsplan al een deel van de schaarse ruimte op het FCA toebedeeld heeft gekregen, althans dat dit de bedoeling is van het wijzigingsplan. De Afdeling overweegt dat het door Bidfood ingeroepen concurrentiebelang geen aanleiding geeft om Bidfood als belanghebbende bij het wijzigingsplan aan te merken. In het wijzigingsplan is namelijk niet geregeld dat de gronden of gebouwen aan een specifiek bedrijf worden toebedeeld. Met het wijzigingsplan is dus geen ruimte van het FCA toebedeeld aan De Kweker. Voor zover Bidfood vreest dat De Kweker zich uiteindelijk toch zal kunnen vestigen in het plangebied van het wijzigingsplan, betreft dit een toekomstige, onzekere ontwikkeling. Een vrees voor een toekomstige, onzekere ontwikkeling is naar het oordeel van de Afdeling evenwel onvoldoende om belanghebbende te kunnen zijn.

Uitspraak in het geding tussen:

Bidfood B.V. (hierna: Bidfood), te Ede, appellante, en

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 september 2018 heeft het college het wijzigingsplan "Food Center Amsterdam – 1e wijziging, gemeente Amsterdam" (hierna: het wijzigingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Bidfood beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

B.V. Levensmiddelengroothandel De Kweker en Exploitatiemaatschappij Wheere B.V. (hierna: De Kweker en Wheere), de Vereniging Herstructurering Food Center Amsterdam (hierna: de Vereniging) en Marktkwartier C.V. (hierna: Marktkwartier) hebben schriftelijke uiteenzettingen ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 september 2019, waar Bidfood, vertegenwoordigd door mr. A. Kamphuis, advocaat te Amsterdam, mr. J.M. Gerretsen, advocaat te Amsterdam, en gemachtigde A, en het college, vertegenwoordigd door mr. F. Arents en A. de Groot, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting gehoord Marktkwartier, vertegenwoordigd door mr. W.D. de Vos, advocaat te Amsterdam, gemachtigde B, mr. W.T. Post, advocaat te Amsterdam, en mr. S. Derksen, advocaat te Utrecht, de Vereniging, vertegenwoordigd door mr. W. van Galen, advocaat te Utrecht, en De Kweker en Wheere, vertegenwoordigd door mr. A.R. Klijn, advocaat te Amsterdam.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 juni 2016 heeft de raad van de gemeente Amsterdam (hierna: de raad) het bestemmingsplan "Food Center Amsterdam (2e herstelbesluit)" vastgesteld (hierna: het moederplan). Dit plan voorziet in een gefaseerde herontwikkeling van het verouderde Food Center Amsterdam-bedrijventerrein (hierna: het FCA). Op de noordelijke helft van het terrein komt een nieuw FCA. Op het zuidelijke deel komt een nieuw woongebied. De herontwikkeling van het moederplangebied is in eerste instantie gericht op de bouw van het bedrijvendeel aan de noordzijde, waar vervroegd ruimte is vrijgekomen. Hierdoor ontstaat er schuifruimte om de bedrijven van het zuidelijk deel naar het noordelijk deel te verplaatsen. Het project Herstructurering FCA is Europees aanbesteed aan Marktkwartier.

Om ruimte en flexibiliteit aan de planontwikkeling te bieden, is in het moederplan aan het noordelijke gedeelte de bestemming "Bedrijventerrein – Uit te werken" toegekend. Van het noordwestelijke deel van het gebied stond ten tij-

* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

de van de vaststelling van het moederplan niet vast dat het zou kunnen worden ontwikkeld. Daarom is aan deze gronden de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. Omdat het mogelijk werd geacht dat deze gronden toch binnen de planperiode zouden worden herontwikkeld, heeft de raad voor dit gedeelte een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, om de bestemming van (delen van) deze gronden alsnog om te kunnen zetten naar de bestemming "Bedrijventerrein – Uit te werken".

1.1. Om voor bedrijven voldoende ruimte aan de noordzijde van het terrein te creëren, is het volgens het college wenselijk om de noordwesthoek van het huidige terrein bij het nieuwe terrein te betrekken. Inmiddels is dit gebied daarvoor beschikbaar, na het vertrek van enkele bedrijven. Het college heeft daarom besloten toepassing te geven aan de wijzigingsbevoegdheid, zodat het oppervlak van de bestemming "Bedrijventerrein – Uit te werken" wordt vergroot.

Bidfood is een groothandel die aan professionele eetgelegenheden in onder meer Amsterdam voedingswaren verkoopt en distribueert. Bidfood is gevestigd op het FCA, op een locatie gelegen buiten het plangebied van het wijzigingsplan, maar binnen het plangebied van het moederplan dat in de wijzigingsbevoegdheid voorziet. Volgens Bidfood wordt De Kweker, een directe concurrent van Bidfood, bevoordeeld bij de herontwikkeling. Bidfood vreest ook dat haar bedrijfsvoering wordt aangetast door de veranderingen in het plangebied.

Wheree is erfpachter van de percelen waarop het pand staat waarin De Kweker is gevestigd.

Ontvankelijkheid

2. Het college, Marktkwartier en de Vereniging stellen zich op het standpunt dat Bidfood geen belanghebbende bij het wijzigingsplan is. Zij voeren daartoe aan dat het wijzigingsplan geen feitelijke gevolgen heeft voor Bidfood. In dit kader wijzen zij erop dat er eerst een uitwerkingsplan zal moeten worden vastgesteld voordat er nieuwe bedrijfsbebouwing kan worden gerealiseerd. Een eventueel concurrentiebelang is volgens hen op dit moment nog niet aan de orde, omdat nog niet vastligt welke bedrijven waar zullen worden gehuisvest.

2.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit,

is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in bijvoorbeeld de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, onder 3.2, is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die een besluit – zoals in dit geval een wijzigingsplan – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit.

2.2. De Afdeling stelt vast dat met het wijzigingsplan de bestemming "Bedrijventerrein" wordt gewijzigd in "Bedrijventerrein – Uit te werken", met als ruimtelijk effect dat het plangebied wordt betrokken bij de herontwikkeling van het FCA. De bestemming blijft daarmee "Bedrijventerrein", met dien verstande dat in artikel 6, lid 6.3, onder 6.3.4, van de planregels bij de nieuwe bestemming een voorlopig bouwverbod is opgenomen. Hiermee wordt geregeld dat in het plangebied slechts gebouwen worden gebouwd in overeenstemming met voornoemd uitwerkingsplan.

2.3. De Afdeling stelt vast dat Bidfood zich met name op een concurrentiebelang beroept. Daarbij verkeert Bidfood in de veronderstelling dat haar concurrent De Kweker bij het wijzigingsplan al een deel van de schaarse ruimte op het FCA toebedeeld heeft gekregen, althans dat dit de bedoeling is van het wijzigingsplan.

De Afdeling overweegt dat het door Bidfood ingeroepen concurrentiebelang geen aanleiding geeft om Bidfood als belanghebbende bij het wijzigingsplan aan te merken. In het wijzigingsplan is namelijk niet geregeld dat de gronden of gebouwen aan een specifiek bedrijf worden toebedeeld. Met het wijzigingsplan is dus geen ruimte van het FCA toebedeeld aan De Kweker. Voor zover Bidfood vreest dat De Kweker zich uiteindelijk toch zal kunnen vestigen in het plangebied van het wijzigingsplan, betreft dit een toekomstige, onzekere ontwikkeling. Een vrees voor een toekomstige, onzekere ontwikkeling is naar het oordeel van de Afdeling evenwel onvoldoende om belanghebbende te kunnen zijn.

Hierbij wordt overigens opgemerkt dat pas in een uitwerkingsplan een nadere indeling van het FCA zal worden gemaakt. In een eventuele toekomstige procedure over dat uitwerkingsplan zal dienen te worden bezien of vanwege die nadere indeling van het FCA Bidfood als belanghebbende bij het uitwerkingsplan valt te beschouwen.

Verder ziet de Afdeling in de enkele omstandigheid dat Bidfood in de nabijheid van het plangebied is gevestigd geen aanleiding voor het oordeel dat zij feitelijke gevolgen ondervindt van het wijzigingsplan. Dat volgt ook niet uit de toelichting van Bidfood ter zitting dat een nieuw in dit plangebied te vestigen bedrijf net als zij gebruik

maakt van de al aanwezige verkeersinfrastructuur.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het wijzigingsplan geen feitelijke gevolgen heeft voor Bidfood.

Het belang van Bidfood wordt derhalve niet rechtstreeks geraakt door het wijzigingsplan. De conclusie is dat Bidfood geen belanghebbende is bij het bestreden besluit.

Conclusie

3. Het beroep van Bidfood is niet-ontvankelijk. Dit betekent dat het beroep niet inhoudelijk kan worden behandeld.

4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep niet-ontvankelijk.

Noot

1. Het is een ietwat ingewikkelde casus waarin appellante Bidfood geen belanghebbende is, vandaar dat ik hier wat uitgebreider bij stil sta. Wat is er gaande? In Amsterdam wordt het verouderde Food Center Amsterdam – bedrijventerrein (hierna: FCA) herontwikkeld. Die herontwikkeling bestaat uit een nieuw food center in het noordelijk deel en een woongebied in het zuidelijke deel. Het noordelijk deel wordt eerst ontwikkeld, zodat de aanwezige bedrijven in het zuidelijke deel zich kunnen vestigen in dit noordelijke deel. Planologisch is dit geregeld in het bestemmingsplan “Food Center Amsterdam (2e herstelbesluit)” van 1 juni 2016 (hierna: het moederplan). In het moederplan zijn aan het noordelijk deel de bestemmingen ‘Bedrijventerrein – Uit te werken’ en ‘Bedrijventerrein’ toegekend. Voor de bestemming ‘Bedrijventerrein’ – die geldt voor het noordwestelijk deel van het gebied – is tevens een wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Hiervan wordt met het bestreden besluit van 25 september 2018 (hierna: het wijzigingsplan) gebruik gemaakt. Concreet betekent dit dat een deel van de bestemming “Bedrijventerrein” in het moederplan wordt gewijzigd in “Bedrijventerrein – Uit te werken” met ruimte en flexibiliteit aan planontwikkeling. Daarmee wordt het oppervlak van de bestemming “Bedrijventerrein – Uit te werken” vergroot met een noordwestelijk deel en geldt nu voor een groter noordelijk deel een bouwverbod. De reden voor deze ‘getrapte besluitvorming’ is dat inmiddels vaststaat dat ook een noordwestelijk deel

binnen een periode van tien jaar kan worden ontwikkeld. De daaar gevestigde bedrijven zijn namelijk vertrokken.

Bidfood is niet gevestigd binnen het plangebied van het wijzigingsplan, maar wél in een westelijk deel van het gebied/FCA. Voor haar geldt ingevolge het moederplan de bestemming “Bedrijventerrein” met een (niet aangewende) wijzigingsbevoegdheid. Bidfood is een groothandel in voedingswaren. Zij vreest als gevolg van het wijzigingsplan concurrentie van De Kweker, die zich volgens Bidfood hierdoor gemakkelijker in het noordelijk deel van het FCA kan vestigen. De Afdeling oordeelt anders; het concurrentiebelang van Bidfood, noch het feit dat zij in de nabijheid is gevestigd, levert de status van belanghebbende op. Een vrij opvallend oordeel dat bespreking verdient. In punten 2–3 ga ik in op recente rechtspraak van de Afdeling over concurrent-belanghebbenden en de eis van ‘rechtstreeks geraakt’. In punten 4–7 ga ik in op de relatie moederplan, wijzigingsplan en uitwerkingsplan. Deze planfiguren hangen weliswaar nauw met elkaar samen, maar hebben wel degelijk andere (juridische) gevolgen. Het is de vraag of de Afdeling dit (voldoende) heeft onderkend. Tot slot bespreek ik in punt 8 kort het nabijheidscriterium.

2. Dat de status van concurrent wordt afgeleid uit 1. het verzorgingsgebied en 2. het marktsegment, is geen nieuws (ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4448 en Wieland, *De bescherming van concurrentiebelangen in het bestuursrecht*, Den Haag: Bju 2017, par. 3.3). In sommige uitspraken voegt de Afdeling daar expliciet aan toe dat een concurrent rechtstreeks moet worden geraakt door het bestreden besluit (ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1135). In andere gevallen doet zij dat niet (ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2208, ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227 en Wieland in: *NTB 2019/25*). Illustratief voor de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten in bestemmingsplangeschillen is voormelde uitspraak van 10 april 2019 over een bestemmingsplan voor een bloembollenbedrijf, tevens kampeerterrein. Tegen dit plan stelt een exploitant van een camping beroep in. De raad betwist de belanghebbendheid van deze camping, claimende dat appellant zich niet in hetzelfde marktsegment begeeft als het bloembollenbedrijf. Volgens de raad is het voorziene kampeerterrein aantrekkelijk voor een andere groep recreanten, nu hier vooral wordt ingezet op thema’s als bloembollenteelt en duurzaamheid. De Afdeling oordeelt anders. De Afdeling stelt vast dat de campings in hetzelfde verzorgingsgebied liggen. Over het marktsegment oordeelt de Afdeling dat de focus van de voorziene camping op thema’s als bloem-

bollenteelt en duurzaamheid, niet wegneemt dat het hier gaat om twee campings. Het verder specificeren van het marktsegment, zoals de raad dit voorstaat, wijst de Afdeling dus van de hand (verg. ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2208). Tot slot beziet de Afdeling van appellants rechtstreeks door het plan wordt geraakt. Dat is het geval. De Afdeling oordeelt dat 'niet uitgesloten is dat de voorziene ontwikkeling (...) een nadelige invloed zal hebben op de bedrijfsvoering van appellant'. De maatstaf die de Afdeling hier dus hanteert is die van 'niet uitgesloten' (verg. ABRvS 14 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3694, AB 2019/170, m.nt. Wieland en ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1576).

3. In de hier geannoteerde uitspraak redefineert de Afdeling dat nu het wijzigingsplan niet regelt dat "de gronden of gebouwen aan een specifiek bedrijf worden toebedeeld", het belang van Bidfood niet in het geding is. De vestiging van de concurrent zou voor nu een "toekomstige, onzekere ontwikkeling betreffen". De nadere indeling zou eerst met het uitwerkingsplan worden vastgesteld en daartegen moet Bidfood dan maar beroep instellen en wellicht dat zij dan wél belanghebbend is. Gelet op punt 2, kan ik allereerst niet volgen dat de maatstaf wordt gehanteerd dat het wijzigingsplan moet regelen dat de gronden of gebouwen aan een *specifiek* bedrijf worden toebedeeld. Is het niet zo dat als een plan (in)direct voorziet in de vestiging van een bedrijf dat opereert in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, de status van concurrent kan worden vastgesteld, waarna de vraag is of de concurrent rechtstreeks wordt geraakt door gevolgen die aan het bestreden besluit zijn toe te rekenen? Oftewel, wordt de lat niet onnodig hoog gelegd door een bepaalde zekerheid te vereisen dat een *specifiek* bedrijf zich vestigt? Ik meen van wel. Bovendien lijkt uit de uitspraak te moeten worden afgeleid dat de Afdeling meent dat Bidfood maar beroep moet instellen tegen het uitwerkingsplan. Nog los van het feit dat de Afdeling hiermee veronachtzaamt dat met het wijzigingsplan de vestiging van een concurrent een stapje dichterbij wordt gebracht, betwijfel ik dat juist is dat Bidfood in die fase dezelfde mogelijkheden heeft om te voorkomen dat een concurrent zich vestigt in de nabijheid. Gelet op art. 3.6, lid 3, Wro is het namelijk weliswaar zo dat uitwerkings- en wijzigingsplannen onderdeel (gaan) uitmaken van het moederplan, maar dit betekent niet er geen relevante verschillen zijn.

4. De Wro kent met art. 3.9a een afzonderlijk artikel voor de totstandkomingsprocedure van uitwerkings- en wijzigingsplannen. Dit artikel schrijft toepassing van afdeling 3.4 Awb voor. In zoverre verschilt de procedure niet van een

moederplan; er worden drie fasen doorlopen (voorbereiding, vaststelling en beroepsfase). Een verschil tussen uitwerkings- en wijzigingsplannen enerzijds en moederplannen anderzijds is dat de Wro niet de mogelijkheid biedt aan gedeputeerde staten of de minister om een reactieve aanwijzing te geven over een uitwerkings- of wijzigingsplan. Die mogelijkheid bestaat slechts bij het moederplan. In dit geval betekent dit dat gedeputeerde staten of de minister over het moederplan een reactieve aanwijzing had kunnen indienen. Die aanwijzing zou dan in theorie zowel over de wijzigingsbevoegdheid als de uitwerkingsplicht hebben kunnen gaan. Immers, het moederplan bevatte een bevoegdheid om dit plan aan te vullen met een uitwerkingsplicht. Hoe realistisch is dit? Gaat hier wel de theorie op dat al bij het moederplan een reactieve aanwijzing had kunnen worden gegeven óf wordt het hier door de juridisch ingewikkelde constructie in feite makkelijker voor een bedrijf om zich in het noordwesten van het FCA te vestigen zonder inmenging van de provincie en/of de minister? En als het antwoord daarop bevestigend is, wordt de vestiging van een concurrent dan niet (ook feitelijk) een stap(je) dichterbij gebracht? Overigens kunnen de provincie en/of het ministerie wel in beroep gaan tegen uitwerkings- of wijzigingsplannen (o.a. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau*, Den Haag: IBR 2014, par. 6.3.2 en 7.1.1 en Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening*, Den Haag: IBR 2015, hfdst. 8).

5. Verder vraag ik mij af of realistisch is van Bidfood te verlangen dat zij al bij het moederplan was opgekomen tegen de in de wijzigingsbevoegdheid vervatte mogelijkheid een uitwerkingsplicht in het moederplan op te nemen. Immers, dan zou van Bidfood worden verwacht dat zij zowel de wijzigingsbevoegdheid – denk aan de omvang van het gebied, de wijzigingsregels, de aanvaardbaarheid en de uitvoerbaarheid – als de daarin vervatte uitwerkingsplicht had aangevochten, terwijl deze planfiguren in wezen een andere strekking hebben (plicht versus bevoegdheid; zie punt 6). Daarbij moet bovendien worden bedacht dat voor zowel uitwerkingsplichten als wijzigingsbevoegdheden geldt dat in de procedure over het moederplan moet worden getoetst of de planologische situatie die door toepassing daarvan kan ontstaan ruimtelijk aanvaardbaar is. Die ruimtelijke aanvaardbaarheid is vervolgens in beginsel een gegeven bij de toetsing van het uitwerkings- of wijzigingsplan. De ruimte die de Afdeling nog wel heeft om deze plannen te toetsen is afhankelijk van de ruimte die de uitwerkings- of wijzigingsregels laten. Daarbij geldt hoe gedetailleerder de uitwerkings- of wijzigingsregels zijn, hoe beperkter de toet-

singsruimte is. Voor uitwerkingsregels geldt dat deze erg strikt kunnen zijn, ten gevolge waarvan het uitwerkingsplan een soort gebonden besluit lijkt. De mogelijkheid de uitwerkings- of wijzigingsregels exceptief te toetsen zijn bovendien beperkt. Een mogelijkheid om in een vroeg stadium de wijzigingsbevoegdheid en uitwerkingsplicht aan te vechten is dus van wezenlijk belang voor effectieve behartiging van iemands belangen. Ik betwijfel dat die gelegenheid er voor Bidfood in dit geval daadwerkelijk is geweest. En als die twijfel gegrond is, terwijl de mogelijkheden voor het aanvechten in de toekomst beperkt zijn, zou dan niet reeds daarom in dit geval aanleiding bestaan belanghebbendheid aan te nemen?

6. Mijn twijfel over het oordeel van de Afdeling wordt verder gevoed door het feit dat tussen een uitwerkings- en wijzigingsplan relevante verschillen bestaan. Een verschil is dat bij een wijzigingsbevoegdheid géén omgevingsvergunning voor bouwen kan worden verleend voordat een wijzigingsplan is vastgesteld (nu de nieuwe bestemming niet geldt zolang de bestaande uit het moederplan niet is gewijzigd), terwijl dit wél kan bij een uitwerkingsplicht waarvoor nog geen uitwerkingsplan is vastgesteld (omdat de nieuwe bestemming geldt doch moet worden uitgewerkt). Om die reden wordt in de regel, zoals in casu (r.o. 2.2), aan een uitwerkingsplicht een bouwverbod verbonden. Een bouwverbod kan evenwel worden doorbroken met een vooruitlopperegeling ('binnenplanse anticipatie'). De consequentie van omschakeling van een wijzigingsbevoegdheid naar een uitwerkingsplicht, zie ik in de redenering van de Afdeling desondanks niet terug. Een ander verschil tussen een uitwerkings- en wijzigingsplan zit hem in onderzoeksplichten. Hoewel voor beide planfiguren geldt dat in beginsel het verrichten van de onderzoeken die nodig zijn voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een uitwerkingsplicht of wijzigingsbevoegdheid (punt 5) niet mag worden uitgesteld/doorgeschoven naar de fase van het uitwerkings- of wijzigingsplan, geldt dat bij een wijzigingsbevoegdheid meer onderzoek kan worden doorgeschoven (ABRvS 21 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ9025, AB 2007/186, m.nt. Nijmeijer en ABRvS 25 oktober 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ0852, AB 2006/400, m.nt. Nijmeijer) en dat mag worden uitgegaan van een 'representatieve invulling' in plaats van de maximaal planologische mogelijkheden (ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5285). Dit betekent dat eerst met de vaststelling van het wijzigingsplan bepaalde onderzoeksplichten worden geëffectueerd én moet worden uitgegaan van de maximaal planologische mogelijkhe-

den. Zou Bidfood hierover niet reeds in deze fase haar beklag moeten kunnen doen?

7. De onder 4-6 genoemde aspecten zie ik niet terug in de hier geannoteerde uitspraak en dat is mijns inziens te betreuren. Te meer nu het hier gaat om een ontvankelijkheidsaspect, dat de toegang tot de bestuursrechter bepaalt en die zou laagdrempelig moeten zijn (*Kamerstukken II 1991/92, 22495, 3, p. 33*). Het feit dat de Wro uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid dat een wijzigingsbevoegdheid mede een uitwerkingsplicht kan inhouden (art. 3.6, lid 2, Wro), zodat in zoverre de juridisch ingewikkelde constructie die hier is gekozen 'gedekt is', doet hier niet aan af. Voor de toepassing van het belanghebbende-begrip gaat het er immers uitsluitend om of Bidfood rechtstreeks gevolgen kan ondervinden van het wijzigingsplan. Op basis van hetgeen ik heb besproken onder 4-6, lijkt mij niet uitgesloten (punt 2) dat het belang van Bidfood wél rechtstreeks bij het wijzigingsplan is betrokken.

8. Ten slotte een opmerking over het nabijheids criterium. Kennelijk heeft de Afdeling noodzakelijk geacht niet alleen te kijken of Bidfood door het wijzigingsplan in haar concurrentiebelang wordt geraakt, maar ook of haar omgeving hierdoor verandert. Op zich niet gek dat de Afdeling meerdere invalshoeken beziet om de belanghebbendheid te beoordelen, maar het bevreemdt dat de Afdeling hier, anders dan bij het concurrentiebelang, niet doorslaggevend lijkt te vinden dat het wijzigingsplan nog feitelijk geen gevolgen heeft, omdat er nog geen specifieke indeling is vastgesteld met het wijzigingsplan. Dat lijkt tegenstrijdig. Misschien interpreteer ik een en ander verkeerd en acht de Afdeling dit wél van belang, maar heel duidelijk is dat niet. In elk geval geldt ook voor deze invalshoek dat kan worden betwijfeld of met het wijzigingsplan het niet op zijn minst makkelijker is geworden voor een bedrijf om zich op een noordwestelijke deel van het FCA te vestigen, omdat er planologisch (weer) een stapje is gezet. Dan resteert nog de vraag: vanwaar toch het strenge oordeel dat het belang van Bidfood niet rechtstreeks bij het wijzigingsplan is betrokken? Ik vermoed dat dit komt door het (te) veel leunen op het door Bidfood naar voren gebrachte motief voor het instellen van beroep (dat lijkt niet terecht, zie ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4231) én een (te) strakke interpretatie van 'feitelijke gevolgen' ter invulling van het criterium van 'rechtstreeks geraakt'.

T. Groot