

AB 2023/245

## Vastgoedeigenaar geen belanghebbende op grond van concurrentiepositie wegens ontbreken bijkomende omstandigheden.

ABRvS 25-01-2023, ECLI:NL:RVS:2023:131, m.nt. J. Wieland

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	25 januari 2023
Magistraten	Mrs. G.T.J.M. Jurgens, W. den Ouden, H.J.M. Besselink
Zaaknummer	202106055/1/R3
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:ADS713065:1
Vakgebied(en)	Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:131, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-01-2023
Wetingang	Art. 1:2 lid 1 Awb

### Essentie

Vastgoedeigenaar geen belanghebbende op grond van concurrentiepositie wegens ontbreken bijkomende omstandigheden.

### Samenvatting

De Afdeling stelt vast dat het belang van Manitoba in deze procedure voortvloeit uit haar concurrentiepositie als vastgoedeigenaar. Manitoba kan zich immers met name niet vinden in het besluit van 5 november 2019, omdat zij vreest dat hierdoor haar pand aan het Manitobaplein 2-5 leeg zal blijven te staan. Hierover overweegt de Afdeling het volgende. Het concurrentiebelang van een vastgoedeigenaar kan rechtstreeks bij een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning betrokken zijn, als deze vastgoedeigenaar zich toelegt op de verhuur van winkelruimten in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als dat waarbinnen de vergunde bedrijvigheid is voorzien. Maar wanneer sprake is van een leegstaand multifunctioneel pand, heeft de vastgoedeigenaar alleen een rechtstreeks belang als sprake is van bijkomende omstandigheden waaruit blijkt dat zijn belang rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Van een multifunctioneel pand is sprake wanneer op grond van het ter plaatse van dit pand geldende bestemmingsplan in het pand uiteenlopende activiteiten zijn toegestaan.

De Afdeling stelt vast dat het pand van Manitoba jarenlang leeg staat. De gronden waarop dit pand staat, vallen binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Vriezenveen lintbebouwing en centrumgebied". Op de verbeelding van dit plan zijn deze gronden aangewezen voor de bestemming "Gemengd" met daarbij, voor zover van belang, de aanduiding "detailhandel" en de aanduiding "specifieke vorm van wonen - nieuwbouwlocatie". Op grond van artikel 8.1 van de regels van het bestemmingsplan "Vriezenveen lintbebouwing en centrumgebied" mogen deze gronden voor verschillende activiteiten worden gebruikt, zoals

onder meer detailhandel, woningen en kantoren. Dit betekent dat in het pand van Manitoba uiteenlopende activiteiten zijn toegestaan en het een multifunctioneel pand betreft. Gelet op wat onder 4.2 is overwogen, betekent dit dat het belang van Manitoba alleen rechtstreeks betrokken kan zijn bij de verleende omgevingsvergunning als sprake is van bijkomende omstandigheden. Deze bijkomende omstandigheden kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet worden gevonden in de voorgeschiedenis die Manitoba heeft met Aldi. De Afdeling begrijpt dat Manitoba zich, gelet op deze voorgeschiedenis, betrokken voelt bij de aan Aldi verleende omgevingsvergunning. Hoewel het niet in geschil is dat het Manitobaplein 2-5 te Vriezenveen in het verleden in beeld is geweest als potentiële nieuwe locatie voor Aldi, is deze voorgeschiedenis naar het oordeel van de Afdeling te lang geleden om daar in deze procedure een rechtstreeks belang aan te kunnen ontleneren. De Afdeling weegt hier mee dat Aldi op de zitting heeft toegelicht dat het Manitobaplein 2-5 te Vriezenveen al langere tijd niet meer bij haar in beeld is als potentiële locatie. Op dat terrein is geen ruimte voor parkeren op het maaiveld en bovendien speelt mee dat Aldi een grotere winkel wil dan mogelijk is op het Manitobaplein. Uit de stukken is verder niet gebleken dat sprake is van andere bijkomende omstandigheden op grond waarvan Manitoba een rechtstreeks belang zou kunnen hebben bij de verleende omgevingsvergunning.

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van Manitoba Beheer B.V. (hierna: Manitoba), gevestigd te Vriezenveen, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 6 augustus 2021 in zaak nr. 20/1106 in het geding tussen:

Manitoba,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Twenterand.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 5 november 2019 heeft het college aan Aldi Ommen B.V., tegenwoordig Aldi Deventer B.V. (hierna: Aldi), een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een supermarkt op een perceel zonder huisnummer, gelegen aan het Westeinde, achter het perceel aan het Westeinde 34, te Vriezenveen.

Bij besluit van 21 april 2020 heeft het college het door Manitoba daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 6 augustus 2021 heeft de rechtbank het door Manitoba daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Manitoba hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 oktober 2022, waar Manitoba, vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Ook is op de zitting Aldi, vertegenwoordigd door mr. J.A. Mohuddy, advocaat te Breda, gehoord.

## Overwegingen

## Inleiding

### 1.

Aldi exploiteert momenteel een supermarkt in een pand aan het Westeinde 31 te Vriezenveen. Aldi heeft plannen om de supermarkt te verplaatsen naar een ander perceel in Vriezenveen en heeft daarom een omgevingsvergunning aangevraagd om een nieuwe supermarkt te kunnen bouwen.

Het college heeft de omgevingsvergunning verleend voor de activiteit bouwen. Daarnaast heeft het college het bouwplan getoetst aan de voor de gronden geldende bestemmingsplannen "Vriezenveen lintbebouwing en centrumgebied" en "Facetplan Parkeren Twenterand". Omdat het bouwplan volgens het college op een aantal punten in strijd was met deze bestemmingsplannen, heeft het college de vergunning ook verleend voor de activiteit gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan.

### 2.

Manitoba is eigenaar van het pand op de percelen Manitobaplein 2-5 te Vriezenveen. In het verleden is deze locatie in beeld geweest als mogelijke nieuwbouwlocatie voor Aldi, maar deze plannen zijn niet doorgegaan. Het pand staat momenteel leeg. Manitoba kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning, omdat zij meent dat in het verleden ten onrechte geen planologische toestemming is verleend voor de verhuizing van Aldi naar het Manitobaplein 2-5. Daarbij vreest Manitoba dat haar pand leeg zal blijven staan.

### 3.

Het college heeft het door Manitoba gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Volgens het college is Manitoba geen belanghebbende bij het besluit van 5 november 2019. De rechtbank heeft het door Manitoba hiertegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. De rechtbank heeft hiertoe overwogen dat Manitoba geen belanghebbende is en dat het college het bezwaar van Manitoba daarom terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Manitoba kan zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank en heeft hoger beroep ingesteld.

## Het hoger beroep

### Belanghebbende?

### 4.

Manitoba betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij geen belanghebbende is bij het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. Manitoba voert aan dat zij in 2011 het Manitobaplein 2-5 heeft gekocht, zodat deze locatie aan Aldi kon worden verhuurd en de nieuwe supermarkt op die locatie kon worden gebouwd. De rechtbank heeft volgens Manitoba onvoldoende in haar oordeel betrokken dat de gemeente ook afspraken heeft gemaakt met Manitoba over de verhuur van het Manitobaplein 2-5 aan Aldi. Verder voert Manitoba aan dat zij vreest dat zij met structurele leegstand van haar pand zal kampen doordat Aldi de nieuwe supermarkt op een andere locatie mag bouwen. In dit kader wijst Manitoba op de ladder voor duurzame verstedelijking, die de rechtbank volgens haar ten onrechte niet heeft genoemd in de uitspraak. Ook voert Manitoba aan dat zij een directe concurrent is van Aldi. Tot slot wijst Manitoba erop dat haar eigendomsrechten door het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning worden aangetast.

### 4.1.

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. Uit artikel 8:1, gelezen in samenhang met artikel 7:1 van de Awb volgt dat een belanghebbende tegen een besluit bezwaar kan maken en vervolgens tegen het besluit op bezwaar 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. Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, is belanghebbende.

#### 4.2.

De Afdeling stelt vast dat het belang van Manitoba in deze procedure voortvloeit uit haar concurrentiepositie als vastgoedeigenaar. Manitoba kan zich immers met name niet vinden in het besluit van 5 november 2019, omdat zij vreest dat hierdoor haar pand aan het Manitobaplein 2-5 leeg zal blijven te staan. Hierover overweegt de Afdeling het volgende. Het concurrentiebelang van een vastgoedeigenaar kan rechtstreeks bij een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning betrokken zijn, als deze vastgoedeigenaar zich toelegt op de verhuur van winkelruimten in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als dat waarbinnen de vergunde bedrijvigheid is voorzien. Maar wanneer sprake is van een leegstaand multifunctioneel pand, heeft de vastgoedeigenaar alleen een rechtstreeks belang als sprake is van bijkomende omstandigheden waaruit blijkt dat zijn belang rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Van een multifunctioneel pand is sprake wanneer op grond van het ter plaatse van dit pand geldende bestemmingsplan in het pand uiteenlopende activiteiten zijn toegestaan.

#### 4.3.

De Afdeling stelt vast dat het pand van Manitoba jarenlang leeg staat. De gronden waarop dit pand staat, vallen binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Vriezenveen lintbebouwing en centrumgebied". Op de verbeelding van dit plan zijn deze gronden aangewezen voor de bestemming "Gemengd" met daarbij, voor zover van belang, de aanduiding "detailhandel" en de aanduiding "specifieke vorm van wonen - nieuwbouwlocatie". Op grond van artikel 8.1 van de regels van het bestemmingsplan "Vriezenveen lintbebouwing en centrumgebied" mogen deze gronden voor verschillende activiteiten worden gebruikt, zoals onder meer detailhandel, woningen en kantoren. Dit betekent dat in het pand van Manitoba uiteenlopende activiteiten zijn toegestaan en het een multifunctioneel pand betreft. Gelet op wat onder 4.2 is overwogen, betekent dit dat het belang van Manitoba alleen rechtstreeks betrokken kan zijn bij de verleende omgevingsvergunning als sprake is van bijkomende omstandigheden. Deze bijkomende omstandigheden kunnen naar het oordeel van de Afdeling niet worden gevonden in de voorgeschiedenis die Manitoba heeft met Aldi. De Afdeling begrijpt dat Manitoba zich, gelet op deze voorgeschiedenis, betrokken voelt bij de aan Aldi verleende omgevingsvergunning. Hoewel het niet in geschil is dat het Manitobaplein 2-5 te Vriezenveen in het verleden in beeld is geweest als potentiële nieuwe locatie voor Aldi, is deze voorgeschiedenis naar het oordeel van de Afdeling te lang geleden om daar in deze procedure een rechtstreeks belang aan te kunnen ontleen. De Afdeling weegt hier mee dat Aldi op de zitting heeft toegelicht dat het Manitobaplein 2-5 te Vriezenveen al langere tijd niet meer bij haar in beeld is als potentiële locatie. Op dat terrein is geen ruimte voor parkeren op het maaiveld en bovendien speelt mee dat Aldi een grotere winkel wil dan mogelijk is op het Manitobaplein. Uit de stukken is verder niet gebleken dat sprake is van andere bijkomende omstandigheden op grond waarvan Manitoba een rechtstreeks belang zou kunnen hebben bij de verleende omgevingsvergunning.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat Manitoba niet rechtstreeks in haar belang wordt geraakt door het besluit van 5 september 2019. Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat Manitoba geen belanghebbende is bij dit besluit. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank hierom ook terecht niet ingegaan op de inhoudelijke gronden die Manitoba heeft aangevoerd tegen de verleende omgevingsvergunning, zoals de vraag of bij het verlenen van de omgevingsvergunning rekening had moeten worden gehouden met de ladder voor duurzame verstedelijking.

Het betoog slaagt niet.

## Conclusie

5.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6.

Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Noot

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

1.

Deze uitspraak is eerst en vooral interessant, omdat deze laat zien dat ook als het gaat om de beoordeling of een vastgoedeigenaar op grond van zijn concurrentiepositie belanghebbende is, de Afdeling een correctie toepast op de van oudsher categorale benadering bij de beoordeling van de belanghebbendheid van partijen op grond van hun concurrentiepositie. Daarnaast is deze uitspraak een signalering waard, omdat deze het sterk casuïstische karakter illustreert van de beantwoording van de vraag of een vastgoedeigenaar op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende kan worden aangemerkt.

2.

Waar ging het in deze uitspraak om? De gemeenteraad van Twenterand heeft aan Aldi een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een supermarkt op een perceel aan het Westeinde in Vriezenveen. Op dit moment exploiteert Aldi nog een supermarkt in een ander pand aan het Westeinde. Zij heeft echter plannen om die supermarkt te verplaatsen en heeft daarom een omgevingsvergunning aangevraagd om een nieuwe supermarkt te kunnen bouwen. Manitoba is eigenaar van een ongeveer 500 meter verderop gelegen pand aan het Manitobaplein. In het verleden is deze locatie in beeld geweest als nieuwbouwlocatie voor Aldi, maar deze plannen zijn toen niet doorgegaan. Het pand van Manitoba staat momenteel leeg. Manitoba kan zich niet verenigen met de verleende omgevingsvergunning, onder meer omdat zij vreest dat haar pand leeg zal blijven staan. Manitoba komt daarom op tegen de verlening van de omgevingsvergunning. In hoger beroep ligt de vraag voor of de rechtbank het tegen de niet-ontvankelijkverklaring in bezwaar ingestelde beroep terecht ongegrond heeft verklaard.

3.

Bij beantwoording van de vraag of een concurrent belanghebbende is bij een besluit, geldt als uitgangspunt een categorale benadering. Die houdt in dat een onderneming op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit wordt aangemerkt als dat besluit is gericht aan een onderneming die



werkzaam is in dezelfde markt, of als dat besluit voorziet in activiteiten die plaatsvinden op dezelfde markt. De markt wordt daarbij gedefinieerd door het marktsegment en het verzorgingsgebied. Ook als het gaat om vastgoedeigenaren hanteert de bestuursrechter de categorale benadering als uitgangspunt. Een voorbeeld daarvan is te vinden in ABRvS 17 mei 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1309):

“3.3. Volgens vaste jurisprudentie is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende. In het onderhavige geval waarin een detailhandelsvestiging planologisch mogelijk wordt gemaakt en vergund, is dat het geval indien een concurrerend vastgoedeigenaar in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment werkzaam is als waarbinnen de op te richten detailhandelsvestiging is voorzien.

3.4. De besluiten tot vaststelling van het bestemmingsplan en verlening van de omgevingsvergunning voorzien in de oprichting van een supermarkt op gronden grenzend aan het eigendom van de Stichting spoorwegpensioenfonds, waar eveneens ruimte is voor een supermarkt. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat de Stichting spoorwegpensioenfonds zich als vastgoedeigenaar richt op hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als de initiatiefnemer van de voorziene nieuwe vestiging. Haar concurrentiebelang is *dan ook* rechtstreeks betrokken bij de besluiten.” (curs. red.)

Kort gezegd komt deze benadering er op neer dat het feit dat ondernemingen (min of meer) dezelfde activiteiten verrichten en dat ook nog eens (min of meer) bij elkaar in de buurt doen, maakt dat zij worden aangemerkt als concurrenten en *dus* belanghebbenden zijn bij besluiten die aan de ander zijn gericht, of die het uitoefenen van activiteiten door de ander mogelijk maken. Vaak wordt daarbij niet nader beoordeeld of het bestreden besluit ook daadwerkelijk merkbare gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van degene die tegen het besluit opkomt. Zie voor andere voorbeelden o.a. ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2881 en ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2924, AB 2021/106, m.nt. C.J. Wolswinkel.

#### 4.

In de rechtspraak zijn steeds meer voorbeelden te vinden waarin de bestuursrechter kiest voor een genuanceerdere benadering, waarbij niet langer alleen wordt gekeken naar het marktsegment en het verzorgingsgebied waarin een onderneming actief is, maar vooral ook naar de gevolgen die een besluit daadwerkelijk heeft voor haar concurrentiepositie. De ene keer wordt daarbij de nadruk gelegd op de aard van de concurrentieverhouding (mate waarin ondernemingen met elkaar concurreren) en de andere keer op de aard van het te nemen besluit en de precieze gevolgen daarvan voor de onderlinge concurrentie. Voorbeelden van zaken waarin de mate van concurrentie een rol speelt, zijn zaken waarin de Afdeling bij de beantwoording van de vraag of een concurrent belanghebbende is, ook *betreft* of het (te nemen) besluit leidt tot (dreigend) omzetverlies bij de (vermeende) concurrent (bijvoorbeeld ABRvS 19 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1354, r.o. 2.3.3, AB 2011/86, m.nt. A.G.A. Nijmeijer). In sommige uitspraken gaat de bestuursrechter een stap verder door bij de vraag of een concurrent belanghebbende is, te betrekken of *aannemelijk* is dat het besluit leidt tot omzetverlies bij die concurrent (zie ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8484, r.o. 2.3, AB 2008/76, m.nt. N. Verheij, ABRvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0794, r.o. 4.2, AB 2013/263, m.nt. W. den Ouden, CBb 31 mei 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1615, r.o. 5.4, AB 2013/246, m.nt. H.D. Tolsma). Is dat niet het geval, dan is de concurrent geen belanghebbende. Een voorbeeld van een uitspraak waarin de Afdeling bij de beoordeling van de belanghebbendheid van een concurrent de aard van het te nemen besluit betrok, vormt ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287, m.nt. J. Wieland. In die uitspraak overwoog de Afdeling dat de omstandigheid dat een onderneming activiteiten ontplooit in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden, niet betekent dat zij uit dien hoofde *zonder meer* belanghebbende is bij elk besluit dat haar concurrent betreft. Dat is alleen het geval als haar belang rechtstreeks is betrokken bij het besluit. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het besluit en de gevolgen die de onderneming die daartegen opkomt, daarvan ondervindt (zie ook ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1870, r.o. 2.3, ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2648, r.o. 2.2 en ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3292, AB 2018/421, m.nt. J. Wieland). Uit de hier heel kort besproken rechtspraak volgt dat zich een soort correctie op de categorale benadering ontwikkelt. Het feit dat ondernemingen actief zijn in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied, betekent niet langer automatisch dat zij ook belanghebbende zijn bij over en weer aan elkaar gerichte besluiten. Zie ook J. Wieland, ‘De

## 5.

De hier opgenomen uitspraak laat zien dat de Afdeling, ook als het gaat om de vraag of een vastgoedeigenaar op grond van zijn concurrentiepositie belanghebbende is bij een besluit, de categorale benadering loslaat. De Afdeling overweegt immers dat het concurrentiebelang van een vastgoedeigenaar rechtstreeks betrokken kan zijn bij een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning, als deze zich toelegt op de verhuur van winkelruimten in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarbinnen de vergunde bedrijvigheid is voorzien. Maar, zo vervolgt de Afdeling, als sprake is van een leegstaand multifunctioneel pand, heeft de vastgoedeigenaar alleen een rechtstreeks belang als sprake is van bijkomende omstandigheden waaruit blijkt dat zijn belang rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Ziedaar de correctie op de categorale benadering. Daarbij is in het bijzonder relevant dat het gaat om een multifunctioneel pand. Daarvan is volgens de uitspraak sprake wanneer op grond van het ter plaatse van dit pand geldende bestemmingsplan in het pand uiteenlopende activiteiten zijn toegestaan. Dat was het geval. Volgens het bestemmingsplan mogen de gronden immers voor verschillende activiteiten worden gebruikt, zoals onder meer detailhandel, woningen en kantoren. De gedachte lijkt dan te zijn dat, omdat het pand voor verschillende activiteiten kan worden gebruikt, de eigenaar beschikt over een relatief grote vijver van potentiële huurders waaruit hij kan vissen. De vergunningverlening voor een supermarkt heeft dan slechts in beperkte mate invloed op de vangst. Vroeg of laat bijt er heus wel een vis. Omgekeerd geldt dat als het pand uitsluitend een supermarktbestemming zou hebben gehad, de vijver met potentiële huurders (veel) kleiner is. Vergunningverlening leidt er dan toe dat de vijver al nagenoeg leeg is en er dus nauwelijks nog een kans is dat er een vis bijt. De gevolgen van de vergunningverlening zijn dan dus veel merkbaarder voor Manitoba. In die situatie zou zij dan wel als belanghebbende moeten worden aangemerkt (vgl. bijvoorbeeld ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2376 en ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1309).

## 6.

Interessant is uiteraard waar de grens ligt. Wanneer is een pand voldoende multifunctioneel om de categorale benadering los te laten? In deze uitspraak gaat het om nogal uiteenlopende activiteiten waarvoor het pand van Manitoba kan worden gebruikt. Naast detailhandel, zijn ook wonen en kantoren toegestaan. Maar hoe zit het als uitsluitend detailhandel toegestaan is? En maakt het daarbij uit of die bestemming nader is gespecificeerd? Wat als bijvoorbeeld elke vorm van detailhandel is toegestaan, zoals bijvoorbeeld een supermarkt, maar ook een winkel in dierbenodigdheden, een fietswinkel of een speelgoedwinkel? Ook in dat geval is het pand voor verschillende activiteiten te gebruiken. De vraag die dan rijst is of het pand dan nog wel multifunctioneel genoeg is. Anders gezegd, is ook dan de vijver nog groot genoeg voor het toepassen van een correctie? In dit verband is het aardig om te wijzen op ABRvS 6 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2247). In die zaak ging het om de verlening van een vergunning aan Discount Pet Center voor het vestigen van een dierenwinkel. Wereldhave was eigenaar en verhuurder van winkelpanden in een verderop gelegen winkelcentrum en vreesde dat de vestiging van een dierenwinkel de verhuurbaarheid van haar winkelpanden nadelig zou beïnvloeden. Zij kwam daarom tegen de vergunningverlening op. Ook in die zaak lag dus de vraag voor of Wereldhave op grond van haar concurrentiepositie als belanghebbende bij de vergunningverlening kon worden aangemerkt. De Afdeling overwoog als volgt:

“Niet betwist is dat in dit geval moet worden aangenomen dat Wereldhave zich als verhuurder van winkelruimte in Winkelhof toelegt op de verhuur van winkelruimte in hetzelfde verzorgingsgebied als Jumper op de Baanderij. Op zichzelf betoogt Discount Pet Center terecht dat de winkelpanden van Wereldhave in Winkelhof in beginsel geschikt zijn voor *winkels in verschillende branches*, en dat zij daar niet een pand bezit dat alleen specifiek geschikt is voor een winkel in dierbenodigdheden. Aan de gedingstukken en het verhandelde op de zitting ontleent de Afdeling echter dat Wereldhave, toen zij bezwaar maakte tegen het besluit van 17 oktober 2017, een winkelpand in Winkelhof verhuurde aan een winkel in dierbenodigdheden, te weten: Pets Place. Wereldhave verhuurde daarmee ook winkelruimte in hetzelfde marktsegment als waarin Jumper werkzaam is. *Te meer* nu Pets Place de huurovereenkomst met Wereldhave inmiddels heeft

beëindigd, heeft de rechtbank terecht overwogen dat niet is uitgesloten dat de verhuurbaarheid van winkelpanden in Winkelhof nadelig wordt beïnvloed door de verlening van de gevraagde omgevingsvergunning aan Discount Pet Center. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat Wereldhave als belanghebbende kan worden aangemerkt. De rechtbank heeft dus terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college het bezwaar van Wereldhave wegens het ontbreken van belanghebbendheid niet-ontvankelijk had moeten verklaren.” (curs. red.)

Wereldhave verhuurde haar pand ten tijde van het maken van bezwaar aan een dierenwinkel, maar die huur was inmiddels beëindigd. Het pand stond ten tijde van het (hoger) beroep dus leeg. Interessant is dat de Afdeling - gelet op het gebruik van de woorden ‘te meer’ - juist daarin grond lijkt te vinden voor het oordeel dat niet is uitgesloten dat de verhuurbaarheid van de winkelpanden van Wereldhave nadelig wordt beïnvloed door de verlening van de omgevingsvergunning voor een winkel in dierbenodigdheden en zij dus belanghebbende is. Dat, zoals de Afdeling ook overweegt, de panden van Wereldhave geschikt zijn voor winkels in verschillende branches, doet daar kennelijk niet aan af. Hier lijkt de Afdeling dus geen multifunctionaliteit aan te nemen. Ik vraag mij echter af of dat ook de reden was dat in die uitspraak de correctie op de categorale benadering niet ter sprake kwam. Het kan natuurlijk ook gewoon zo zijn dat de Afdeling twee jaar geleden nog niet dacht aan het toepassen van een correctie bij de beoordeling van de belanghebbendheid van vastgoedeigenaren. Tegen die achtergrond is de hier opgenomen uitspraak illustratief voor de rechtsontwikkeling.

## 7.

Als sprake is van een multifunctioneel pand, dan moeten er bijkomende omstandigheden zijn die maken dat het concurrentiebelang van een vastgoedeigenaar rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Aan welke omstandigheden kan daarbij worden gedacht? Uit de hier opgenomen uitspraak volgt dat het feit dat het pand van Manitoba in het verleden in beeld is geweest als mogelijke nieuwbouwlocatie voor Aldi, geen omstandigheid is die maakt dat het concurrentiebelang van Manitoba rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Dat is ook niet zo vreemd, omdat voor belanghebbendheid sprake moet zijn van een actueel belang. Welke omstandigheden dan wel voldoende zijn om belanghebbendheid aan te nemen, wordt helaas niet duidelijk uit te uitspraak, omdat hetgeen werd aangevoerd, in elk geval niet als zodanig viel te kwalificeren. Toekomstige rechtspraak moet daar dus meer duidelijkheid over geven.

## 8.

Concluderend stel ik vast dat de hier opgenomen uitspraak past in een bredere ontwikkeling, waarbij steeds vaker de categorale benadering bij de beoordeling van de belanghebbendheid van concurrenten wordt losgelaten. Deze uitspraak laat daarin een volgende stap zien, waarbij die benadering ook als het gaat om concurrerende vastgoedeigenaren, wordt losgelaten. Ik ben niet ongelukkig met deze ontwikkeling, omdat op deze manier de kring van belanghebbenden beheersbaar blijft en concurrenten die slechts een (zeer) ver verwijderd belang hebben de bestuursrechtelijke procedure niet onnodig belasten.

---

## Voetnoten

[\*] J. Wieland is advocaat te Amsterdam.