

Jurisprudentie – III. Algemeen bestuursrecht

TBR 2018/145

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 juni 2018, No. 201704491/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:2001 (Handhaving gemeente Veere)

(Mr. F.C.M.A. Michiels)

Awb: art. 1:2 lid 1; art. 1:3 lid 3 en art. 6:2 aanhef en onder b

Verzoek om handhaving. Belanghebbende. Aanvraag

Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft zich, in reactie op de handhavingsverzoeken van AGRAforce en [appellant sub 3], bij brieven van 11 februari 2016 op het standpunt gesteld dat zij niet zijn aan te merken als belanghebbenden bij hun verzoeken om handhaving wat betreft de plaats van onder meer speeltoestellen op de vijf minicampings, genoemd in de handhavingsverzoeken. Volgens het college zijn deze verzoeken daarom geen aanvragen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), waarop het college besluiten moet nemen.

De rechtbank heeft overwogen dat [appellant sub 3] geen belanghebbende is en dat AGRAforce wel moet worden aangemerkt als belanghebbende, omdat zij als exploitant van een minicamping in Veere een concurrentiebelang heeft. Het college was, volgens de rechtbank, daarom gehouden op de handhavingsverzoeken, voor zover ingediend door AGRAforce, te beslissen.

Appellant sub 3 en het college hebben tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2], eigenaar van de minicamping op het perceel [locatie 4] te Vrouwenpolder, heeft tegen deze uitspraak ook hoger beroep ingesteld. Zijn hoger beroep beperkt zich tot de uitspraak van de rechtbank over het verzoek om handhaving dat betrekking heeft op zijn eigen perceel.

Hoger beroep van [appellant sub 3]

2. Appellant sub 3 heeft in het hogerberoepschrift slechts verwezen naar al wat zij in bezwaar en beroep naar voren heeft gebracht. Aan de beroepsprocedure is echter geen bezwaarfase voorafgegaan. Wat betreft de verwijzing naar de gronden in beroep overweegt de Afdeling dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak op deze gronden is ingegaan. In hoger beroep heeft [appellant sub 3] met de enkele verwijzing naar wat zij in beroep naar voren heeft gebracht, geen redenen aange-

voerd waarom de weerlegging van deze gronden en argumenten in de aangevallen uitspraak onjuist dan wel onvolledig zou zijn. Het hoger beroep geeft daarom geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog faalt.

3. Het hoger beroep van [appellant sub 3] is ongegrond.

Hoger beroepen van het college en [appellant sub 2]

4. Het college en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat AGRAforce geen belanghebbende is in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Ten onrechte heeft de rechtbank volgens hen aangenomen dat AGRAforce een belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij de handhavingsverzoeken. Het college en [appellant sub 2] wijzen erop dat AGRAforce niet beschikt over een kampeervergunning en om die reden niet daadwerkelijk in een concurrentiebelang getroffen kan worden als het college zou besluiten tot handhavend optreden tegen beweerdelijke overtredingen op andere minicampings. Het college heeft ter zitting nog gesteld dat AGRAforce van de te nemen besluiten geen gevolgen zal ondervinden, mede omdat er in de gemeente Veere ongeveer 162 minicampings zijn gelegen.

4.1. Artikel 1:2, eerste lid, van Awb luidt: ‘Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Artikel 1:3, eerste lid, luidt: ‘Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.’

Het derde lid luidt: ‘Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.’

Artikel 6:2, aanhef en onder b luidt: ‘Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld het niet tijdig nemen van een besluit.’

4.2. Voor de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college gehouden was om op de handhavingsverzoeken besluiten te nemen, is relevant of AGRAforce belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Awb, in welk geval de handhavingsverzoeken, voor zover door haar ingediend, zijn te beschouwen als aanvragen waarop het college besluiten moet nemen.

4.3. AGRAforce huurt minicamping ‘De Heksenketel’ van [appellant sub 3]. De

minicamping ligt op het perceel Kraaienestweg 1 te Veere. De minicampings in de gemeente Veere waar de verzoeken om handhaving op zien, liggen op een afstand van tussen de 2.6 km en 11.1 km, gemeten vanaf minicamping 'De Heksenketel'. Niet is in geschil dat niet wordt voldaan aan het afstands- en zichtcriterium.

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 28 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:183)) is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit belanghebbende.

Verder heeft de Afdeling eerder overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 5 oktober 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2648)) dat een onderneming slechts een concurrentiebelang heeft als zij in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment bedrijfsactiviteiten ontplooit als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden.

Ter zitting heeft het college onbetwist gesteld dat AGRAforce op minicamping 'De Heksenketel' vijftien kampeerplekken aan recreanten verhuurt. Het bieden van verblijf aan recreanten behoort volgens de inschrijving van AGRAforce bij de Kamer van Koophandel tot haar activiteiten. De omstandigheid dat AGRAforce niet zou beschikken over een op haar naam gestelde kampeervergunning, wat daar verder ook van zij, doet er niet aan af dat AGRAforce feitelijk betrokken is bij de exploitatie van minicamping 'De Heksenketel'.

De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar de uitspraak van 16 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:902), dat AGRAforce werkzaam is in hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied als onder meer de exploitanten van de vijf minicampings en dus een concurrent is van die exploitanten. AGRAforce is uit hoofde van het zijn van concurrent echter niet zonder meer belanghebbende bij elk besluit dat haar concurrent betreft. Dat is alleen het geval als haar belang rechtstreeks is betrokken bij dat besluit of in dit geval bij het nog te nemen besluit. Of dat het geval is, hangt af van de aard van het (te nemen) besluit en de gevolgen die AGRAforce daarvan ondervindt.

4.5. AGRAforce heeft eerder in de procedure gesteld dat het al dan niet handhavend optreden van het college op de percelen van de vijf minicampings gevolgen heeft voor de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op haar minicamping. De Afdeling begrijpt dit zo dat volgens AGRAforce de vijf minicampings mogelijk aantrekkelijker zijn voor kampeersers dan haar minicamping, omdat buiten het bouwvlak speeltoestellen en andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde, zijn geplaatst, waardoor kampeersers mogelijk een kampeerplaats op één van deze minicampings zullen verkieszen boven een kampeerplaats op minicamping 'De Heksenketel'. Eventueel door het college te nemen handhavingsbesluiten zullen volgens haar dan kennelijk tot gevolg kunnen hebben dat op de vijf minicampings de speeltoestellen en

bouwwerken alsnog binnen het bouwvlak moeten worden geplaatst of worden verwijderd. Dit zou dan, zo begrijpt de Afdeling, volgens AGRAforce gunstige gevolgen hebben voor de verhuurbaarheid van haar kampeerplekken.

De Afdeling is van oordeel dat de gestelde gevolgen niet maken dat het belang van AGRAforce rechtstreeks is betrokken bij de te nemen besluiten op de handhavingsverzoeken. Niet aannemelijk is dat zij door de te nemen besluiten rechtstreeks in haar belang wordt geraakt. Het gestelde gevolg van de besluiten, dat minicamping 'De Heksenketel' daardoor aantrekkelijker wordt voor kampeersers, berust op een veronderstelling die geen enkele steun vindt in feiten of omstandigheden.

In de hiervoor genoemde uitspraak van 16 maart 2018, waarin AGRAforce wel als belanghebbende is aangemerkt bij een te nemen besluit op een handhavingsverzoek ter zake van minicampings in de gemeente Veere, betrof het een handhavingsverzoek van haar ter zake van het beweerdelijk in strijd met de gemeentelijke regelgeving verhuren van meer dan het toegestane aantal van 15 kampeerplaatsen op 20 minicampings. Die situatie is niet in relevant opzicht gelijk aan de nu voorliggende situatie. Indien het gaat om meer dan het toegestane aantal kampeerplaatsen op deze minicampings, kan er namelijk wel een oorzakelijk verband aanwezig worden geacht tussen het te nemen besluit en de verhuurbaarheid van kampeerplaatsen op minicamping 'De Heksenketel'. Het aantal verhuurde plaatsen heeft direct gevolg voor de kans op verhuur elders in het verzorgingsgebied.

Nu AGRAforce door de te nemen besluiten niet rechtstreeks in haar belang wordt geraakt, is zij geen belanghebbende. Dat betekent dat de handhavingsverzoeken geen aanvragen zijn in de zin van de Awb en dat het college daarop dus terecht geen besluiten heeft genomen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

5. De hoger beroepen van het college en [appellant sub 2] zijn gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd wat betreft de beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen, voor zover ingediend door AGRAforce, tegen het met besluiten gelijk te stellen niet tijdig nemen van besluiten alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

6. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De griffier van de Raad van State zal aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht voor het hoger beroep terugbetalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het hoger beroep van [appellant sub 3] ongegrond; (*Enz. enz., Red.*)

NOOT.

1. Het zijn van concurrent kwalificeert niet per definitie tot belanghebbende als bedoeld in art. 1:2 lid 1 Awb. Steeds moet worden gezien of een in rechte bestreden besluit, daadwerkelijk de belangen van de desbetreffende concurrent raakt. Anders gezegd, of de belangen van de concurrent reeds betrokken zijn bij het door hem bestreden besluit. Die 'tweestapsbeoordeling' - a) is sprake van een concurrent? en zo ja, b) is zijn belang rechtstreeks betrokken bij het bestreden besluit? - wordt in deze zaak helder geïllustreerd. De rechtbank had stap b) achterwege gelaten en kwam prompt op een onjuist antwoord uit. Overigens kan de (mindere) verhuurbaarheid van onroerende zaken op zichzelf reeds de eigenaar daarvan tot belanghebbende

kwalificeren. Daarvoor is niet vereist dat met het verhuren van die zaken concurrentieverhoudingen zijn gemoeid (zie bijv. ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2346, waar het gaat om de verhuurbaarheid van reclamemasten zonder dat sprake is van concurrerende aanbieders).

2. Opmerking verdient dat de beslissing op bezwaar was gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (art. 6:2 aanhef en onder b Awb). In dit geval een besluit omtrent een verzoek om handhaving. Een beslistermijn gaat echter pas lopen na het indienen van een aanvraag. En van een aanvraag is alleen sprake als er een belang is bij een te nemen besluit, aldus art. 1:3 lid 3 Awb (zie bijv. ook ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002 betreffende de vraag of een verzoek om omgevingsvergunning als een vergunningaanvraag kwalificeert). Nu de concurrent geen belang heeft bij zijn verzoek om handhaving, was er geen aanvraag en deed het college van B&W van Veere dus het enige juiste: niet beslissen.

A.G.A. Nijmeijer

Jurisprudentie – IV. Milieurecht**TBR 2018/146**

Hof van Justitie Europese Unie, 7 juni 2018, No. C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 (Inter-Environnement Bruxelles e.a.)

(Ilešič, Rosas, Toader, Prechal, Jarašūnas)

SMB-richtlijn: art. 2, onder a juncto art. 3

Plan of programma. Gewestelijke gezoneerde stedenbouwkundige verordening. Prejudiciële vraag

Met noot R.H.W. Frins, Red.

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30; hierna: 'SMB-richtlijn').

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Inter-Environnement Bruxelles ASBL, de Groupe d'animation du quartier européen de la ville de Bruxelles ASBL, de Association du quartier Léopold ASBL, de Brusselse Raad voor het Leefmilieu ASBL - die zich verenigd hebben in 'Coordination Bruxelles-Europe' - alsook Pierre Pi-

card en David Weytsman, enerzijds, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België), anderzijds, betreffende de geldigheid van het besluit van de regering van dit gewest van 12 december 2013 tot goedkeuring van de gezoneerde gewestelijke stedenbouwkundige verordening en de samenstelling van het aanvraagdossier voor een stedenbouwkundig attest en vergunning voor de perimeter van de Wetstraat en haar omgeving (*Belgisch Staatsblad* van 30 januari 2014, blz. 8390; hierna: 'bestreden besluit'). (...)

Belgisch recht

11. Zoals blijkt uit artikel 1, tweede alinea, van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening van 9 april 2004 (*Belgisch Staatsblad* van 26 mei 2004, p. 40738; hierna: 'BWRO') is dit wetboek onder meer bedoeld om de SMB-richtlijn om te zetten in Belgisch recht.

12. Het BWRO onderscheidt instrumenten voor ontwikkeling en ordening van het grondgebied en voorts stedenbouwkundige instrumenten. De eerste behoren tot titel II van dit wetboek, met als opschrift 'Planning' en de tweede vormen het voorwerp van titel III van het genoemde wetboek, met als opschrift 'Stedenbouwkundige verordeningen'.