

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:596
Datum uitspraak	15 februari 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 september 2020 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat de aan [appellant A], [appellant B] en [appellant B] (hierna: [appellanten]) verleende vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: de Wbr) voor het wijzigen en behouden van een motorbrandstofverkooppunt aan de zuidzijde van de Rijksweg A12 ter hoogte van km 140,1 in de gemeente Duiven met ingang van 1 januari 2021 ingetrokken.

Volledige tekst

202106735/1/R1.

Datum uitspraak: 15 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Oliehandel Nederland B.V., gevestigd te Harderwijk, (hierna: OHN)

appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 19 oktober 2021 in zaak nrs. 21/1787 en 21/4238 in het geding tussen:

OHN

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij besluit van 30 september 2020 heeft de minister de aan [appellant A], [appellant B] en [appellant C] (hierna: [appellanten]) verleende vergunning op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (hierna: de Wbr) voor het wijzigen en behouden van een motorbrandstofverkooppunt aan de zuidzijde van de Rijksweg A12 ter hoogte van km 140,1 in de gemeente Duiven met ingang van 1 januari 2021 ingetrokken.

Bij besluit van 17 februari 2021 heeft de minister het door OHN daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 19 oktober 2021 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank (hierna: de rechtbank) het door OHN daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft OHN hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 juli 2022, waar OHN, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S.T.J. Olierook en mr. J.C. Borman, beiden advocaat te Den Haag, en de minister, vertegenwoordigd door drs. E.S.M. Slot en I.M. Dibbets, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 21 juni 2002 is door de minister aan [appellanten] op grond van de Wbr een vergunning verleend voor het wijzigen en behouden van motorbrandstofverkooppunt "Oudbroeken" (hierna: de Wbr-vergunning), gelegen aan de zuidzijde van Rijksweg A12 ter hoogte van km 140,1 in de gemeente Duiven (hierna: de locatie). Eerder, bij akte van privaatrechtelijke vergunning van 11 februari 1987, heeft de Staat - eigenaar van het perceel - de privaatrechtelijke toestemming aan [appellanten] verleend tot het hebben, behouden, wijzigen, exploiteren of doen exploiteren van een motorbrandstofverkooppunt op de locatie (hierna: de privaatrechtelijke vergunning). Deze beide vergunningen vormen tezamen de zogenoemde concessie: zij geven [appellanten] het recht om ter plaatse een motorbrandstofverkooppunt te (doen) exploiteren.

Op 27 september 2006 hebben [appellanten] met OHN een overeenkomst gesloten, waarbij [appellanten] aan OHN het recht om het motorbrandstofverkooppunt op de locatie te exploiteren hebben (onder)verhuurd.

Besluiten

2. Bij besluit van 30 september 2020 heeft de minister de Wbr-vergunning met ingang van 1 januari 2021 ingetrokken. Dit om het terrein vrij van bebouwing en vergunde activiteiten op te kunnen leveren ten behoeve van de uitvoering van het Tracébesluit "A15/A12 Ressen-Oudbroeken (ViA15)", dat op 24 februari 2017 is vastgesteld (hierna: het Tracébesluit).

Het door OHN tegen het besluit tot intrekking gemaakte bezwaar heeft de minister bij besluit van 17 februari 2021 niet-ontvankelijk verklaard, omdat OHN volgens de minister geen rechtstreeks belang heeft bij dat besluit, maar slechts een afgeleid belang dat voortvloeit uit de contractuele relatie tussen [appellanten] en OHN. De intrekking van de Wbr-vergunning is gehandhaafd.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat OHN niet kan worden aangemerkt als belanghebbende. Het belang van OHN is naar het oordeel van de rechtbank niet rechtstreeks bij het besluit van 30 september 2020 betrokken, maar afgeleid van het belang van [appellanten]. Daarbij heeft de rechtbank de conclusie van raadsheer advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 7 november 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, waarin vuistregels zijn geformuleerd over de toepassing van het leerstuk van afgeleid belang, als uitgangspunt genomen.

De rechtbank volgt OHN niet in haar betoog dat haar belang niet uitsluitend uit een contractuele relatie met [appellanten] voortvloeit. De Wbr-vergunning is vergund aan [appellanten] en de (gebruiks)rechten die [appellanten] hebben uit hoofde van onder meer deze vergunning mogen door OHN worden uitgeoefend op basis van haar (onder)huurovereenkomst met [appellanten]. De vergunning is nadien niet op naam gezet van OHN. De later aan OHN verleende vergunningen voor het "omkleuren" van het tankstation en het "keuren" van brandstoftanks maken dit naar het oordeel van de rechtbank niet anders, omdat dit gaat om materieel uitgewerkte vergunningen en OHN niet heeft onderbouwd dat die vergunningen alleen kunnen worden verstrekt aan de houder van de Wbr-vergunning. Ook blijkt uit die vergunningen niet dat de Wbr-vergunning is ingetrokken of is gewijzigd wat de tenaamstelling betreft.

De rechtbank volgt OHN ook niet in haar betoog dat zij als derde, naast het contractuele belang, een eigen zelfstandig belang heeft bij het besluit van 30 september 2020. Zowel [appellanten] als OHN hebben belang bij het kunnen exploiteren van het motorbrandstofverkooppunt. Dat [appellanten] het gebruiksrecht contractueel hebben doorgegeven aan OHN (waardoor zij huuropbrengsten krijgen) en OHN het verkooppunt exploiteert, maakt niet dat [appellanten] en OHN andere belangen hebben. In de redenering dat [appellanten] een beëindigingsovereenkomst met de minister hebben gesloten en er om die reden belang bij zouden hebben dat de Wbr-vergunning wordt ingetrokken, ziet de rechtbank geen aanleiding voor een andere conclusie. Dat betekent alleen dat [appellanten] het belang dat zij hebben bij het exploiteren van een motorbrandstofverkooppunt op een andere manier hebben behartigd dan OHN.

De rechtbank volgt OHN verder niet in haar betoog dat haar belang materieel niet parallel loopt met dat van [appellanten] en dat haar daarom niet kan worden tegengeworpen dat zij slechts een afgeleid belang heeft. Zowel OHN als [appellanten] hebben belang bij het te gelde kunnen maken van de vergunning. Ook is het belang van OHN bij die vergunning niet groter dan dat van [appellanten], omdat haar rechten op grond van de overeenkomst met [appellanten] per 31 december 2021 zouden eindigen.

De rechtbank heeft OHN ook niet gevolgd in haar betoog dat de minister misbruik maakt van de mogelijkheid om de Wbr-vergunning in te trekken, omdat dit de belangen van OHN nadelig zou beïnvloeden in de onteigeningsprocedure. De onteigeningsprocedure staat los van de bestuursrechtelijke procedure en beide procedures kennen een eigen toetsingskader. Daarbij heeft de rechtbank betrokken dat in 2019 al duidelijk was dat de Wbr-vergunning per 1 januari 2021 zou worden ingetrokken, zodat niet kan worden volgehouden dat die intrekking is ingegeven door, naar OHN stelt, moeilijkheden in het onteigeningstraject.

De rechtbank ziet tot slot geen aanleiding voor een andere conclusie in het gegeven dat de minister in de voorfase van het besluit van 30 september 2020 de belangen van OHN heeft meegewogen.

Wet- en regelgeving

4. Artikel 1 van de Wbr luidt:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder waterstaatswerken: bij het Rijk in beheer zijnde wegen alsmede, voor zover in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar zijn aard daartoe behoort."

Artikel 2 luidt:

"Het is verboden zonder vergunning van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik te maken van een waterstaatswerk door anders dan waartoe het is bestemd:

- a. daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden;
- b. daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen.

[...]"

Artikel 3 luidt:

"1. [...] intrekking van een vergunning [...] kan slechts geschieden ter bescherming van waterstaatswerken en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die werken, met inbegrip van het belang van verruiming of wijziging anderszins van die werken.

2. De in het eerste lid bedoelde besluiten kunnen mede strekken ter bescherming van aan de waterstaatswerken verbonden belangen van andere dan waterstaatkundige aard, doch enkel voor zover daarin niet is voorzien door bij of krachtens een andere wet gestelde bepalingen."

Beoordeling van het hoger beroep

5. OHN betoogt, onder verwijzing naar de conclusie van raadsheer advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven, dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het besluit van 30 september 2020. Daartoe voert OHN aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister het bezwaar van OHN terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat OHN volgens de rechtbank enkel een afgeleid belang heeft. De rechtbank is ten onrechte voorbijgegaan aan de uitzonderingssituaties in het geval van een afgeleid belang. Wat OHN betreft heeft zij een zelfstandig belang bij het besluit van 30 september 2020. OHN wordt niet uitsluitend via de contractuele relatie met [appellanten] geraakt door het besluit tot intrekking van de Wbr-vergunning, maar ook in de hoedanigheid van exploitante. OHN heeft op diverse uitspraken van de Afdeling gewezen, waaruit zij afleidt dat zij in die hoedanigheid een zelfstandig belang heeft. OHN voert hiertoe aan dat zij als gevolg van het intrekkingbesluit direct (financiële) gevolgen ondervindt. Verder stelt OHN dat de Wbr-vergunning weliswaar op naam is gesteld van [appellanten], maar dat OHN met stilzwijgende instemming van de minister al jarenlang het motorbrandstofverkooppunt exploiteert. Dat de Wbr-vergunning op naam is gesteld van [appellanten] houdt slechts verband met een historisch gegroeide situatie die is ontstaan voordat de Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (hierna: de Veilingwet) in werking trad. De rechtbank gaat er volgens OHN daarnaast ten onrechte van uit dat de (onder)huurovereenkomst niet meer bestaat. De duur van de (onder)huurovereenkomst van 27 september 2006 is namelijk niet afhankelijk gesteld van de Wbr-vergunning, maar van het moment dat een nieuwe concessie geveild zal worden als bedoeld in de Veilingwet. OHN wijst voorts op aan (een zusteronderneming van) haar verleende vergunningen van 3 september 2013 voor het "omkleuren" van het tankstation en van 30 oktober 2018 voor het "keuren" van ondergrondse brandstoftanks, die - naar zij stelt - nog van kracht zijn en haar hoedanigheid als exploitante van het motorbrandstofverkooppunt temeer onderschrijven. Ook stelt OHN dat haar materiële belangen bij de intrekking van de Wbr-vergunning niet geheel parallel lopen aan die van [appellanten]. Haar belang is met het gebruiken van het waterstaatswerk namelijk sterker betrokken bij de Wbr-vergunning dan het belang van [appellanten] als vergunninghouders. Bovendien hebben [appellanten] een beëindigingsovereenkomst met de minister gesloten, waarbij zij overeenstemming hebben bereikt over het intrekken van de Wbr-vergunning, waarmee ook de privaatrechtelijke

vergunning eindigt, en over de door de Staat aan [appellanten] te betalen schadevergoeding. In zoverre hebben [appellanten], anders dan OHN, juist voordeel van de intrekking van de Wbr-vergunning. Daarnaast voert OHN aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat als gevolg van het intrekkingbesluit de rechter zich in de onteigeningsprocedure niet meer kan uitspreken over voortgezet gebruik van het motorbrandstofverkooppunt door OHN. Onder verwijzing naar een brief van de minister van 14 september 2018, stelt OHN dat het intrekkingbesluit oneigenlijk is genomen, namelijk om de onteigeningsprocedure te omzeilen. Verder wordt de Wbr-vergunning eerder ingetrokken dan nodig is voor het uitvoeren van de beoogde werkzaamheden van het Tracébesluit, nu dit besluit niet onherroepelijk is, zo stelt OHN.

5.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de 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.

5.2. Bij een besluit dat strekt tot intrekking van een Wbr-vergunning is in beginsel slechts het belang van de vergunninghouder rechtstreeks betrokken. Een uitsluitend van vergunninghouder afgeleid belang voldoet niet aan de eis dat een belang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit. Het enkele feit dat er een contractuele relatie bestaat tussen degene tot wie een besluit is gericht en een derde, betekent echter niet dat het belang van die derde bij dat besluit alleen al daarom als een afgeleid belang moet worden aangemerkt. Onderzocht moet worden of deze derde los van die contractuele relatie ook een zelfstandig belang heeft bij dat besluit.

5.3. De Afdeling komt, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat OHN door het intrekkingbesluit als exploitante wordt geraakt in een zelfstandig belang. Vast staat dat OHN sinds jaren op basis van de (onder)huurovereenkomst van 27 september 2006 met [appellanten] en met inachtneming van onder meer de Wbr-vergunning het motorbrandstofverkooppunt op de locatie exploiteert. Bij besluit van 30 september 2020 heeft de minister besloten deze vergunning in te trekken per 1 januari 2021. Als gevolg hiervan is het ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wbr niet langer toegestaan gebruik te maken van het waterstaatswerk door, in dit geval, een motorbrandstofverkooppunt te behouden, alsmede stoffen en voorwerpen daarop te laten staan. Hierdoor dient OHN haar bedrijfsactiviteiten op de locatie te beëindigen. Het besluit heeft dus tot gevolg dat het motorbrandstofverkooppunt niet meer kan worden geëxploiteerd. Het intrekkingbesluit heeft daarmee directe gevolgen voor de bestaande bedrijfsvoering, zoals het opvangen van gederfde inkomsten, het overplaatsen of ontslaan van werknemers en de ontmanteling van het tankstation. OHN wordt door het intrekkingbesluit als exploitante geraakt in een zelfstandig belang en heeft daarom een rechtstreeks bij het besluit van 30 september 2020 betrokken belang, zodat zij als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt. Gelet hierop komt de Afdeling niet toe aan wat overigens in hoger beroep door OHN is aangevoerd, waaronder het beroep op de betekenis van de conclusie van raadsheer advocaat-generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven.

5.4. Naar het oordeel van de Afdeling is OHN dus ten onrechte niet als belanghebbende bij het besluit van 30 september 2020 aangemerkt en is haar bezwaar hiertegen ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard bij het besluit van 17 februari 2021. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Conclusie over het hoger beroep

6. Het hoger beroep van OHN is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, verklaart de Afdeling het beroep tegen het besluit van 17 februari 2021 gegrond. Het besluit op bezwaar van 17 februari 2021 moet, wegens strijd met artikel 1:2 van de Awb, in zijn geheel worden vernietigd.

Beroep van OHN

7. De Afdeling zal de beroepsgronden van OHN die de rechtbank niet heeft beoordeeld hieronder alsnog beoordelen. In hoger beroep zijn die gronden grotendeels herhaald.

8. De minister heeft op de zitting gesteld dat OHN geen belang meer heeft bij een beoordeling van haar beroep. Zij voert onder meer aan dat de exploitatie van het motorbrandstofverkooppunt al enige tijd niet meer is toegelaten en sinds 1 januari 2022 ook daadwerkelijk is beëindigd.

8.1. Het procesbelang dat OHN heeft bij de uitkomst van de procedure, is wat zij concreet met haar beroep wil of kan bereiken. Het gaat niet om de vraag óf zij gelijk heeft, maar of zij een reëel en actueel belang heeft bij dat gelijk, als zij dat zou hebben (zie overweging 7 van de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2946). Vast staat dat de sluiting van het motorbrandstofverkooppunt door OHN op de locatie per 1 januari 2022 is geëffectueerd. Hoewel de bedrijfsactiviteiten sindsdien zijn beëindigd, heeft OHN, anders dan de minister stelt, wel een rechtens te beschermen belang bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 30 september 2020. Naar het oordeel van de Afdeling is tot op zekere hoogte aannemelijk dat OHN als gevolg van de intrekking van de Wbr-vergunning schade lijdt. Bovendien heeft OHN in de bezwaarprocedure verzocht om vergoeding van de proceskosten. Ook om die reden heeft OHN belang bij deze procedure (zie bijvoorbeeld overweging 2 van de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856). De Afdeling zal daarom een inhoudelijk oordeel geven over het beroep.

9. OHN betoogt dat aan het besluit tot intrekking van de Wbr-vergunning geen evenwichtige belangenafweging ten grondslag is gelegd, dat het niet met de benodigde zorgvuldigheid tot stand is gekomen en het niet deugdelijk is gemotiveerd.

OHN voert hierover aan dat zolang het Tracébesluit niet onherroepelijk is, er geen noodzaak bestaat voor de intrekking van Wbr-vergunning per 1 januari 2021. Volgens OHN heeft de minister te weinig waarde toegekend aan de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, waarin is geoordeeld dat het Tracébesluit op diverse punten gebrekkig is. Mede in het licht hiervan en in aanmerking genomen de daarmee samenhangende onzekerheid over de uiteindelijke uitvoering van het Tracébesluit, stelt OHN dat de minister niet, althans onvoldoende, inzichtelijk heeft gemaakt volgens welke planning de door hem gestelde noodzakelijke werkzaamheden om het perceel op korte termijn bouwrijp te maken, zullen plaatsvinden. Voor zover de minister stelt dat exploitatie van het motorbrandstofverkooppunt dient te worden beëindigd voor het verrichten van bodemonderzoek en, voor zover nodig, saneren van het perceel, stelt OHN dat ter plaatse alleen sprake is van oude restverontreiniging die in korte tijd kan worden gesaneerd. Zij wijst ter onderbouwing op het rapport "Verkenkend/eindsituatie bodemonderzoek ter plaatse van het BP-tankstation "Oudbroeken" aan de Rijksweg A12 ZZ te Duiven" van Hunneman Milieuadvies Raalte B.V. van 4 februari 2021. Daarbij merkt OHN op dat zij haar medewerking

heeft toegezegd aan het verrichten van voorbereidende werkzaamheden, zodat de exploitatie van het motorbrandstofverkooppunt niet om die reden hoeft te worden beëindigd. Voorts voert OHN aan dat de minister er ten onrechte van uit is gegaan dat de (onder)huurovereenkomst tussen haar en [appellanten] reeds is beëindigd. Zij stelt dat de duur van de (onder)huur niet afhankelijk is gesteld van de periode dat de Wbr-vergunning van kracht is, maar van het moment dat een nieuwe concessie voor de locatie geveild zal worden als bedoeld in de Veilingwet dan wel het genomen besluit tot onteigening onherroepelijk is geworden. Het voorgaande klemmt volgens OHN temeer gezien de nadelige gevolgen die het moment van het besluit tot intrekken van de Wbr-vergunning voor haar heeft voor de nog lopende onteigeningsprocedure. De minister gaat ten onrechte voorbij aan het gegeven dat de onteigeningsprocedure al was begonnen voordat de minister het besluit van 30 september 2020 had genomen. Volgens OHN had met het intrekken van de Wbr-vergunning moeten worden gewacht totdat het onteigeningsvonnis was ingeschreven in de openbare registers van het kadaster wat pas mogelijk is nadat het daaraan ten grondslag liggende Tracébesluit onherroepelijk is geworden. De minister doorkruist deze procedure nu en daarmee is de Wbr-vergunning prematuur ingetrokken, aldus OHN.

9.1. De minister stelt zich op het standpunt dat de Staat er belang bij heeft om te kunnen beschikken over de gronden op de locatie met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit. Weliswaar is het Tracébesluit nog niet onherroepelijk, maar de minister stelt dat de Staat op grond van het voor de uitvoering gesloten contract is gehouden om het terrein tijdig in de overeengekomen toestand ter beschikking te stellen aan de aannemer. Er dient hiervoor nog bodemonderzoek plaats te vinden, naast onderzoek naar niet gesprongen explosieven en archeologisch onderzoek. De uitkomst van het te verrichten bodemonderzoek kan zijn dat de bodem nog gesaneerd moet worden, aldus de minister.

9.2. De minister heeft de Wbr-vergunning ingetrokken vanwege het Tracébesluit, dat mede voorziet in de verruiming en wijziging van de waterstaatswerken A12 en A15 ter hoogte van de locatie "Oudbroeken". Het Tracébesluit was ten tijde van het besluit van 30 september 2020 nog niet onherroepelijk. De Wbr staat er echter niet aan in de weg dat een vergunning wordt ingetrokken dan wel dat de procedure inzake de intrekking reeds een aanvang neemt zonder dat een Tracébesluit onherroepelijk is.

9.3. De Afdeling stelt vast dat de minister in het besluit van 30 september 2020 het belang van de exploitante van het motorbrandstofverkooppunt bij voortzetting van de exploitatie heeft meegewogen. Ook in het besluit van 17 februari 2021 zijn de materiële belangen van OHN opnieuw in beschouwing genomen. De minister heeft erkend met de intrekking van de Wbr-vergunning inbreuk te maken op de tussen de vergunninghouders en OHN gesloten overeenkomst. Het gevolg van de intrekking zal immers zijn dat de vergunninghouders hun verplichtingen uit de overeenkomst niet meer zullen kunnen nakomen. De nadelige gevolgen daarvan voor OHN zullen echter beperkt zijn, zoals de minister vervolgens toelicht. Het waterstaatsbelang dat wordt gediend met het intrekkingsbesluit dient in verhouding tot het belang van OHN zwaarder te wegen. De minister concludeert zowel in het besluit van 30 september 2020 als in het besluit van 17 februari 2021 dat na afweging van de belangen het belang bij het intrekken van de Wbr-vergunning in verband met het bouwrijp maken van de locatie zwaarder weegt dan het commerciële belang van OHN bij het zo lang mogelijk kunnen blijven exploiteren van het motorbrandstofverkooppunt op de locatie. De Afdeling is van oordeel dat de minister de nadelige gevolgen van het intrekkingsbesluit voor OHN niet onevenredig heeft hoeven achten in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat de minister erop heeft gewezen dat voor zover de exploitante als gevolg van de opheffing van het motorbrandstofverkooppunt schade zal lijden

die niet of niet geheel voor haar rekening behoort te blijven noch anderszins verzekerd is, conform de Beleidsregel nadeelcompensatie Infrastructuur en Waterstaat 2019 een verzoek tot schadevergoeding kan worden ingediend.

9.4. De Afdeling volgt OHN evenmin in haar betoog dat de minister niet zorgvuldig heeft gehandeld omdat hij had moeten wachten met het intrekken van de Wbr-vergunning totdat het (vervroegd) onteigeningsvonnis is ingeschreven in de openbare registers van het kadaster. De onteigeningswet kent een eigen toetsingskader. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister niet zorgvuldig heeft gehandeld dan wel zijn bevoegdheid tot intrekken heeft misbruikt door niet te wachten totdat het onteigeningsvonnis was ingeschreven in de openbare registers van het kadaster.

9.5. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat minister voldoende heeft gemotiveerd waarom is gekozen voor intrekking van de Wbr-vergunning per 1 januari 2021. De Afdeling ziet ook geen reden voor het oordeel dat bij de keuze om tot intrekking van de Wbr-vergunning over te gaan onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van OHN en dat het besluit niet getuigt van een evenwichtige belangenafweging.

Het betoog slaagt niet.

10. OHN betoogt verder dat de minister in strijd heeft gehandeld met het vertrouwensbeginsel. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 over het Tracébesluit is op de projectwebsite onder meer vermeld dat zolang het Tracébesluit niet onherroepelijk is, alleen voorbereidende werkzaamheden worden uitgevoerd en geen onomkeerbare werkzaamheden. OHN stelt dat deze toezegging doorslaggevend voor haar is geweest om de exploitatie van het motorbrandstofverkoop punt ook na 1 januari 2021 voort te zetten, nu het ontmantelen van een tankstation als een werkzaamheid met onomkeerbare gevolgen moet worden begrepen.

10.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja, hoe.

De Afdeling overweegt, met inachtneming van de uitspraak van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1694](#), en het daarin weergegeven stappenplan, dat, om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk dient te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van overheidsfunctionarissen die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

10.2. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat OHN geen stuk heeft overgelegd waaruit blijkt dat er concrete afspraken zijn gemaakt of toezeggingen zijn gedaan door de minister waaruit een verplichting voor de minister zou voortvloeien om de Wbr-vergunning niet in te trekken zolang het Tracébesluit niet onherroepelijk is. Van dergelijke afspraken of toezeggingen is niet gebleken. Wat op de projectwebsite in algemene zin is opgemerkt over onomkeerbare werkzaamheden die niet zullen worden uitgevoerd zolang het Tracébesluit niet onherroepelijk is, is daarvoor te

algemeen. Uit deze beschrijving blijkt namelijk niet dat er concrete afspraken zijn gemaakt of toezeggingen zijn gedaan.

Conclusie over het beroep van OHN

11. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling gelet op het voorgaande zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van OHN tegen het besluit van 30 september 2020 ongegrond te verklaren en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 17 februari 2021.

Proceskosten

12. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Wat betekent deze uitspraak?

13. Het voorgaande betekent dat de Afdeling de zaak inhoudelijk heeft beoordeeld. OHN heeft volgens de Afdeling een rechtstreeks betrokken belang bij intrekking van de Wbr-vergunning en de minister had het bezwaarschrift van OHN hiertegen dus moeten beoordelen. De Afdeling heeft dit naar aanleiding van de beroepsgronden van OHN alsnog gedaan en is tot de conclusie gekomen dat de intrekking van de Wbr-vergunning standhoudt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 19 oktober 2021 in zaak nrs. 21/1787 en 21/4238;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 17 februari 2021, kenmerk RWS-2020/56752;

V. verklaart het bezwaar tegen het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 september 2020, kenmerk RWS-2020/46472, ongegrond;

VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VII. veroordeelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat tot vergoeding van bij Oliehandel Nederland B.V. in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan Oliehandel Nederland B.V. het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 901,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.C. Lammers, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

w.g. Lammers

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2023

890