

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2257
Datum uitspraak	20 mei 2025
Inhoudsindicatie	Bij brief van 10 maart 2025 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat het verzoek van Circle K om een omgevingsvergunning voor een shop op de verzorgingsplaats "De Aalscholver" langs de A6, buiten behandeling gelaten.

Volledige tekst

202502283/2/R3.

Datum uitspraak: 20 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht), hangende het hoger beroep van:

Circle K Nederland B.V., gevestigd in Den Haag,

verzoeker,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 7 april 2025 in zaak nrs. 25/1925, 25/2465 in het geding tussen:

Circle K Nederland B.V.

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Procesverloop

Bij brief van 10 maart 2025 heeft de minister het verzoek van Circle K om een omgevingsvergunning voor een shop op de verzorgingsplaats "De Aalscholver" langs de A6, buiten behandeling gelaten.

Circle K heeft daartegen bezwaar gemaakt en de minister en Fastned B.V. verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de rechtbank als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Awb. Zij hebben daarmee ingestemd.

Bij uitspraak van 7 april 2025 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank (hierna: de rechtbank), met toepassing van artikel 8:86 van de Awb, het door Circle K ingestelde beroep en het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Circle K hoger beroep ingesteld.

Ook heeft Circle K de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op zitting behandeld op 9 mei 2025, waar Circle K, vertegenwoordigd door mr. P.H.H. van Dijk en mr. [gemachtigde], bijgestaan door mr. V. Leijh, advocaat in Amsterdam, en de minister, vertegenwoordigd door mr. L.J. Hamstra en mr. G.L.R. Verhaegh, zijn verschenen. Verder is op de zitting Fastned, vertegenwoordigd door mr. L.P.W. Mensink en mr. P.L. Obbes, advocaten in Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter is een voorlopig oordeel en niet bindend in de bodemprocedure.

2. Op de gronden van verzorgingsplaats "De Aalscholver", langs de A6 exploiteren verschillende partijen voorzieningen. Zo exploiteert Circle K een benzinestation en een elektrisch laadpunt met twee laadplekken en exploiteert Fastned een energiolaadpunt met twee laadplekken.

Op 14 februari 2022 heeft de minister aan Fastned vergunning verleend om een energiolaadpunt met twee laadpalen te wijzigen, in zoverre dat 14 extra laadpalen mogen worden gerealiseerd. Fastned heeft de Staat daarna verzocht om haar extra grond op De Aalscholver te verhuren. De Staat is daartoe bereid. Op 5 september 2024 heeft de Staat een voornemen tot wijziging van de huurovereenkomst met Fastned gepubliceerd.

3. Op 4 december 2024 heeft Circle K een omgevingsvergunning gevraagd voor het realiseren van een shop, op de gronden waarop de uitbreiding van Fastned is vergund. Circle K heeft daarnaast de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland verzocht om de Staat te verbieden uitvoering te geven aan het voornemen om de gronden aan Fastned te verhuren en te gebieden om met Circle K te onderhandelen over het sluiten van een huurovereenkomst voor de gronden. De vorderingen van Circle K zijn door de rechtbank Midden-Nederland afgewezen bij vonnis van 7 maart 2025 (ECLI:NL:RBMNE:2025:927) (hierna: het vonnis van 7 maart 2025).

Bij brief van 10 maart 2025 heeft de minister het verzoek van Circle K om een omgevingsvergunning buiten behandeling gelaten, omdat hij meent dat Circle K geen belanghebbende is bij haar verzoek. Volgens de minister is het aannemelijk dat het door Circle K gewenste bouwplan niet kan worden verwezenlijkt omdat de gronden waarop een deel van dat plan is voorzien eigendom zijn van de Staat, en zullen worden verhuurd aan Fastned.

4. In de uitspraak van 7 april 2025 heeft de rechtbank geoordeeld dat de minister het verzoek van Circle K terecht buiten behandeling heeft gelaten. De minister heeft zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat aannemelijk is dat Circle K de gevraagde aanvullende voorziening niet kan realiseren en daarmee is zij geen belanghebbende.

Circle K is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank. Zij heeft daartegen hoger beroep ingesteld en de voorzieningenrechter van de Afdeling gevraagd de voorlopige voorziening te treffen dat de brief van 10 maart 2025 en de uitspraak van de rechtbank van 7 april 2025 worden geschorst totdat de Afdeling op het hoger beroep heeft beslist.

Het verzoek van Circle K

5. Circle K betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de hoofdregel is dat de aanvrager om een omgevingsvergunning in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn. De minister had haar als belanghebbende moeten aanmerken, omdat Circle K op basis van het beleid inzake uitgifte van grond voor aanvullende voorzieningen, de eerste zou zijn die daarvoor in aanmerking komt. Verder stond ten tijde van de buitenbehandelingstelling van 10 maart 2025 nog niet onherroepelijk vast dat Fastned rechthebbende is van de gronden waarop de aanvraag ziet, en ook nu staat dat nog niet vast. De vergunning van Fastned was nog niet in rechte onaantastbaar en de minister mocht ook niet uitgaan van de juistheid van het vonnis van 7 maart 2025, want Circle K heeft daartegen spoedappel ingesteld. Ter onderbouwing van haar betoog wijst zij op twee uitspraken van de Afdeling van 17 maart 2021 ([ECLI:NL:RVS:2021:589](#)) en 23 januari 2019 ([ECLI:NL:RVS:2019:198](#)).

5.1. Het verzoek van Circle K wordt afgewezen. In wat Circle K heeft aangevoerd, ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat op voorhand moet worden aangenomen dat de uitspraak van de rechtbank in de bodemprocedure niet in stand zal blijven. De voorzieningenrechter licht dat hierna toe.

5.2. Voorop staat dat de voorzieningenrechter in deze bestuursrechtelijke procedure niet bevoegd is om over privaatrechtelijke geschilpunten te oordelen, zoals over het beleid over de uitgifte van grond. De beoordeling van civielrechtelijke aspecten die in deze procedure aan de orde zijn gesteld is voorbehouden aan de civiele rechter.

5.3. Iemand die een verzoek om omgevingsvergunning indient, is in beginsel belanghebbende bij een beslissing op dat verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De verzoeker is geen belanghebbende als (a) aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en (b) er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht). Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, dan is dat verzoek een 'aanvraag' als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag.

5.4. Naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter mocht de minister het aannemelijk achten dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende hiervoor geen toestemming wil geven en er geen mogelijkheid bestond om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in.

Van belang is dat de Staat, als eigenaar van het perceel waarop Circle K de activiteiten wil uitoefenen, ten tijde van de buitenbehandelingstelling een voornemen had gepubliceerd om de grond aan Fastned te verhuren. Zoals vermeld in dat voornemen en bevestigd in het vonnis van 7 maart 2025, was Fastned de enige serieuze gegadigde met wie de huurovereenkomst kon worden gesloten. In het vonnis staat verder dat Circle K bij de huidige stand van zaken geen recht heeft op de grond. De voorzieningenrechter ziet met de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de minister ten tijde van de buitenbehandelingstelling niet mocht uitgaan van de juistheid van het vonnis van 7 maart 2025.

Met de rechtbank vindt de voorzieningenrechter de voorliggende situatie niet vergelijkbaar met de zaken in de door Circle K genoemde uitspraken van de Afdeling van 17 maart 2021 en 23 januari 2019. Die zaken gingen over een vergunning voor het realiseren van aanvullende voorzieningen op gronden van de Staat, waarbij daarnaast ook een civiele procedure was

gestart om privaatrechtelijke toestemming af te dwingen om deze voorzieningen op de desbetreffende gronden aan te bieden. De Afdeling oordeelde dat de uitkomst van deze procedure ongewis was, gelet op wat de aanvrager van de vergunning had aangevoerd. Onder die omstandigheden kon volgens de Afdeling niet op voorhand worden gezegd dat de gevraagde voorzieningen niet kunnen worden gerealiseerd. Die omstandigheden doen zich hier niet voor. In dit geval heeft de civiele rechter immers al, voorafgaand aan de beslissing van de minister op het verzoek van Circle K, in kort geding geoordeeld dat Circle K geen recht heeft op de grond. De minister mocht van dat oordeel uitgaan. De voorzieningenrechter neemt verder in aanmerking dat Fastned beschikt over een publiekrechtelijke vergunning voor de gronden waarop een deel van het bouwplan is voorzien. Weliswaar heeft een derde partij daartegen rechtsmiddelen ingesteld, maar zoals de rechtbank terecht heeft overwogen gaat die procedure niet over de beslissing van de Staat om de gronden niet aan Circle K te verhuren.

Gelet op het voorgaande komt de voorzieningenrechter vooralsnog tot dezelfde conclusie als de rechtbank, namelijk dat de minister het verzoek van Circle K terecht buiten behandeling heeft gelaten.

6. De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Besselink, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. W. Kemerink op Schiphorst-Hofman, griffier.

w.g. Besselink
voorzieningenrechter

w.g. Kemerink op Schiphorst-Hofman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2025

933