

AB 2018/208

**COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-
LEVEN**

16 november 2017, nr. 17/896

(Mr. W.E. Doolaard)
m.nt. J. Wieland*

Art. 1:2, 1:3 lid 3 Awb

ECLI:NL:CBB:2017:368

**Belang van omwonende niet rechtsreeks be-
trokken bij besluit tot subsidieverlening voor
de aanleg van een windpark.**

Als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening kan ingevolge vaste rechtspraak worden aangemerkt de aanvrager van die subsidie en eventueel een derde op grond van zijn concurrentiepositie. Daarvan is in het geval van appellante geen sprake. Appellantes belang is niet rechtstreeks betrokken bij de vraag of de exploitant van naam 2 subsidie kan verkrijgen maar uitsluitend bij de vraag of het windpark op de voorgestelde locatie kan worden opgericht. Gelet hierop is appellante geen belanghebbende bij het in geding zijnde besluit tot subsidieverlening.

Uitspraak met toepassing van art. 8:54 lid 1 Awb van de enkelvoudige kamer van 16 november 2017 in de zaak tussen:

Appellante,
en

De Minister van Economische Zaken, verweerder.

Procesverloop

Met een brief van 14 februari 2017 (bestreden brief) heeft verweerder afwijzend beslist op het verzoek van appellante om een aan een derde verleende subsidie in te trekken.

Bij besluit van 18 april 2017 (bestreden besluit) heeft verweerder het tegen de bestreden brief gerichte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:54, eerste lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het College, totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting te verschijnen, het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet

nodig is, omdat beroep kennelijk ongegrond is. Het College ziet aanleiding om in deze procedure van deze bevoegdheid gebruik te maken en doet uitspraak zonder zitting. Daartoe overweegt het College als volgt.

2.1. Appellante heeft verweerder verzocht om de aan de exploitant van naam 2 voor dat windpark verleende subsidie (besluit tot subsidieverlening) in te trekken.

2.2. Met de bestreden brief is dat verzoek afgewezen. In de brief is vermeld dat die beslissing geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appellante geen belanghebbende is bij het besluit tot subsidieverlening, als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid van de Awb. Haar verzoek om intrekking van dat besluit is daarom geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb, te weten 'een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen'. De afwijzing van dat verzoek is derhalve geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Met het bestreden besluit is om die reden het bezwaar tegen de bestreden brief niet-ontvankelijk verklaard.

2.3. Appellante stelt in beroep dat zij wel belanghebbende is. Zij voert daartoe aan dat zij in overeenstemming met haar statuten opkomt voor het behoud en de verbetering van het plaatselijke woon- en leefklimaat in plaats-a en omgeving. Zij verzet zich in dat verband tegen de voorgenomen bouw van het windpark op zeer korte afstand van het dorp plaats-a. De minister heeft voor dat windpark subsidie verleend. Het belang van appellante bij intrekking van de subsidie is dat daarmee verwezenlijking van het windpark niet langer haalbaar is. Hieruit volgt dat appellante een feitelijk belang heeft bij intrekking van de subsidie. Dat is volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) voldoende om haar als belanghebbende aan te merken. De Afdeling heeft haar als belanghebbende aangemerkt in procedures over de omgevingsvergunning van het windpark. Het zou ongerijmd zijn als zij dat niet ook zou zijn in procedures over de subsidiëring van dat windpark. In beide besluitvormingstrajecten zijn de feitelijke belangen van appellante in het geding. Daarnaast is ook haar eigen persoonlijke belang in het geding. Het windpark zal, indien verwezenlijkt, inbreuk maken op (onder andere) het recht van de inwoners van plaats-a op het ongestoorde genot van hun eigendommen (artikel 1, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) en het recht op een ongestoord familie- en gezinsleven (artikel 8 van het

* J. Wieland is advocaat te Amsterdam.

EVRM). Hierin ligt een extra argument om appellante als belanghebbende aan te merken bij het verzoek om intrekking van de subsidie.

3. Het College overweegt als volgt.

3.1. Gelet op de in geding zijnde besluitvorming, moet de vraag worden beantwoord of verweerder in de bestreden brief terecht heeft geoordeeld dat appellante geen belanghebbende is bij de subsidieverlening aan de exploitant van naam 2 (besluit tot subsidieverlening).

3.2. Artikel 1:2, eerste lid, Awb definieert de belanghebbende als degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om van een rechtstreeks belang te kunnen spreken moet er volgens vaste rechtspraak een voldoende direct geraakt belang zijn. In de eis van direct geraakt belang komt tot uitdrukking dat er een voldoende causaal verband moet zijn tussen de gevolgen van een besluit en de belangen van een partij.

3.3. Het College volgt verweerder in zijn standpunt dat appellante geen rechtstreeks belang heeft bij het in geding zijnde besluit tot subsidieverlening. Als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening kan ingevolge vaste rechtspraak worden aangemerkt de aanvrager van die subsidie en eventueel een derde op grond van zijn concurrentiepositie (ECLI:NL:RVS:2015:2258). Daarvan is in het geval van appellante geen sprake. Appellantes belang is niet rechtstreeks betrokken bij de vraag of de exploitant van naam 2 subsidie kan verkrijgen maar uitsluitend bij de vraag of het windpark op de voorgestelde locatie kan worden opgericht. Gelet hierop is appellante geen belanghebbende bij het in geding zijnde besluit tot subsidieverlening. De hiervoor onder 3.1 vermelde vraag moet bevestigend worden beantwoord.

3.4. De door appellante aangehaalde uitspraken van de Afdeling, te weten ECLI:NL:RVS:2007:BA0108, ECLI:NL:RVS:2008:BD3598, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1077 leiden het College niet tot een ander dan voormeld oordeel. Deze uitspraken hebben betrekking op het begrip belanghebbende in het omgevingsrecht. Aan die uitspraken kan niet worden ontleend dat appellante als belanghebbende bij het besluit tot subsidieverlening moet worden aangemerkt. De uitspraken stroken wel met het feit dat appellante, zoals zij heeft aangevoerd, door de Afdeling in beroep en hoger beroep in procedures over de omgevingsvergunning van het windpark als belanghebbende is aangemerkt. Daaruit volgt, gelet op 3.3, echter niet dat appellante, zoals zij stelt, ook in deze procedure moet worden aangemerkt als belanghebbende.

3.5. Nu appellante geen belanghebbende is bij het besluit tot subsidieverlening, kan haar verzoek aan verweerder om dat besluit in te trekken niet worden aangemerkt als een 'aanvraag van een belanghebbende om een besluit te nemen',

als bedoeld in artikel 1:3 derde lid van de Awb. Gelet hierop heeft verweerder in de bestreden brief met juistheid vermeld dat de in die brief vermelde beslissing tot afwijzing van dat verzoek geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen rechtsbescherming in de vorm van de mogelijkheid tot het maken van bezwaar openstaat.

3.6. Gelet op 3.5 is verweerder in het bestreden besluit terecht tot het oordeel gekomen dat het bezwaar tegen de bestreden brief kennelijk niet-ontvankelijk is. Het bezwaar is dan ook terecht niet-ontvankelijk verklaard.

4. Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat voortzetting van het onderzoek niet nodig is. Het beroep is kennelijk ongegrond.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Noot

1. Een kat in het nauw maakt rare sprongen. Zo ook de omwonende die zich verzet tegen de komst van een zonnepanelenpark of windmolenpark voor zijn deur. Erg voor de hand ligt het immers niet om in dat geval op te komen tegen de verlening van subsidie voor de realisering van dat zonnepanelen- of windmolenpark. Toch is dit wat er hier gebeurt. Een belangrijke vraag daarbij is of de omwonenden in dat geval belanghebbenden zijn bij de subsidiebesluiten. Het antwoord van het CBB is kort en duidelijk: nee. In deze noot zal ik daar wat dieper op ingaan. Ik begin met een korte schets van de achtergrond van de zaken (punt 2). Daarna komt het oordeel van het CBB aan de orde, voorzien van commentaar (punt 3). Ik sluit af met een conclusie (punt 4).

2. In de eerste zaak (ECLI:NL:CBB:2017:367) gaat het om de verlening van een subsidie voor het realiseren van een zonnepanelenpark van 117 hectare. Het zonnepanelenpark zal achter het huis van appellante worden aangelegd. Zij wil dat voorkomen. Daarom maakt zij bezwaar tegen de verlening van de subsidie en voert aan dat het maar de vraag is of de subsidieontvanger in staat is het project te realiseren en te exploiteren. Dit betekent dat in de eerste plaats het belang van een doelmatige besteding van subsidiegelden in het geding is. Daarnaast is volgens appellante het belang van omwonenden in het geding als een half afgebouwde, onvoldoende onderhouden of beheerde installatie zal worden gerealiseerd. Dat klinkt allemaal niet onlogisch, maar het is de vraag of dit voldoende is om appellante als be-

langhebbende bij het besluit tot subsidieverlening aan te merken. De Minister van Economische Zaken meent van niet en heeft het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

De tweede zaak (ECLI:NL:CBB:2017:348) heeft een iets andere insteek, omdat niet wordt opgekomen tegen de verlening van een subsidie, maar wordt verzocht om intrekking van een reeds verleende subsidie. Het gaat om een subsidie die is verleend voor de aanleg van een windpark op korte afstand van een dorp. Een aantal bewoners van dat dorp verzet zich tegen de voorgenomen bouw van het windpark. In dat kader hebben zij verzocht om intrekking van de reeds verleende subsidie. De Minister van Economische Zaken heeft het verzoek afgewezen. De bewoners maken hiertegen bezwaar. De minister verklaart ook dit bezwaar niet-ontvankelijk. Dit keer omdat geen sprake zou zijn van een besluit in de zin van art. 1:3 Awb. Daarbij heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de bewoners geen belanghebbenden zijn bij het besluit tot subsidieverlening en dus ook niet bij het verzoek om intrekking van dat besluit en een beslissing op een verzoek van een niet-belanghebbende is geen besluit waartegen bezwaar kan worden gemaakt.

3. De kernvraag in de beide zaken is of appellanten belanghebbenden zijn bij de besluiten tot subsidieverlening. Om als belanghebbende bij een besluit te kunnen worden aangemerkt is op grond van art. 1:2 lid 1 Awb vereist dat het belang van betrokkene rechtstreeks is betrokken bij het besluit. Dit houdt in dat er een voldoende causaal verband moet bestaan tussen het (mogelijk) betrokken belang en het (te nemen) besluit. Wanneer een besluit tot één of meer personen is gericht, wordt in het algemeen aangenomen dat er voldoende causaal verband bestaat tussen het belang van de geadresseerde(n) en het besluit. Uitzondering hierop is de situatie waarin een niet-belanghebbende om het besluit heeft verzocht. Uit art. 1:3 lid 3 Awb volgt dat in dat geval geen sprake is van een aanvraag. De beslissing op een dergelijk verzoek van een niet-belanghebbende is geen besluit in de zin van de Awb (M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 240). Bij anderen dan geadresseerden wordt per geval beoordeeld of er een voldoende causaal verband bestaat tussen de (mogelijke) aantasting van het belang en het besluit. Dit verband mag niet te ver verwijderd zijn.

Het CbB stelt in beide uitspraken voorop dat volgens vaste rechtspraak als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening worden aangemerkt de aanvrager van de subsidie en eventueel een derde op grond van zijn concurrentiepositie. Hier valt een categorale aanpak te ontwaren.

Deze benadering is bedoeld om tot een afbakening te komen van de bij een besluit betrokken kring van derdebelanghebbenden. Verschillende categorieën (rechts)personen worden 'automatisch' als belanghebbenden bij een besluit aangemerkt. De gedachte is dat hun belangen - gelet op de aard daarvan - rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Dit geldt voor concurrenten (bijvoorbeeld ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2258, AB 2016/453, m.nt. W. den Ouden), maar bijvoorbeeld ook voor bewoners/eigenaren van percelen die grenzen aan het perceel waarop het betrokken besluit ziet (bijvoorbeeld ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:709). Het CbB merkt terecht op dat appellanten in beide zaken niet zelf subsidie hebben aangevraagd en dat zij ook geen concurrenten zijn van de subsidieontvangers. Zij zijn in die hoedanigheid dus ook geen belanghebbenden bij de besluiten tot subsidieverlening.

De vraag is vervolgens of appellanten niet toch rechtstreeks in hun belang worden getroffen door de verlening van de subsidies, omdat zij in de directe nabijheid wonen van de percelen waarop het zonnepanelenpark en het windpark met subsidies van de minister zullen worden gerealiseerd. Het moge duidelijk zijn dat appellanten door de realisering van de parken in hun belangen worden getroffen. Zij zullen in hun directe leefomgeving immers worden geconfronteerd met metershoge windmolens en velden vol zonnepanelen. Dit is echter vooral het gevolg van de verlening van de omgevingsvergunningen voor het oprichten van de parken en niet van de verlening van de subsidies. Het verband tussen de beweerdelijke schending van de belangen van appellanten en de subsidiebesluiten is dus indirect en daarmee te ver verwijderd om belanghebbendheid te kunnen aannemen, zoals het CbB terecht oordeelt. Dat, zoals appellante in de tweede zaak aanvoert, de realisering van het windpark zonder subsidie niet langer haalbaar is, leidt het CbB terecht niet tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat het ontvangen van subsidie niet in absolute zin een voorwaarde is voor het kunnen realiseren van een windpark of zonnepanelenpark. De financiering daarvoor zou immers ook op andere wijze kunnen worden verkregen, zoals bijvoorbeeld langs private weg (investeerders). Een omgevingsvergunning is daarentegen wel een absolute voorwaarde om een park te kunnen realiseren. Zonder vergunning, geen park. Er is daarbij geen alternatief. Dit maakt het verband tussen de verlening van een omgevingsvergunning en de belangenschending aanzienlijk directer dan het verband tussen de verlening van een subsidie en de belangenschending. Het CbB komt dan ook terecht tot de conclusie dat appellanten

geen belanghebbenden zijn bij de besluiten tot subsidieverlening.

4. Deze uitspraken laten zien dat er verschillende besluiten kunnen zijn die bijdragen aan de schending van de belangen van iemand, maar dat niet elk besluit in dezelfde mate van invloed is op die schending. Het is voor een rechtzoekende dus zaak om zorgvuldig na te gaan welk besluit de gestelde belangenschending primair veroorzaakt. Tegen dát besluit moet worden opgekomen. In deze gevallen betekent dit dat de omwonenden hun pijlen op de omgevingsvergunningen moeten richten, hetgeen, als ik het goed begrijp, in elk geval in de zaak over het zonepanelenpark ook is gebeurd.

J. Wieland

AB 2018/209

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-LEVEN

14 november 2017, nr. 16/805

(Mr. J.L. Verbeek)

m.nt. C.M.M. van Mil*

Art. 5:29, 5:30, 7:12 Awb; art. 2.42 lid 2 Regeling handel levende dieren en levende producten

ECLI:NL:CBB:2017:448

Weigering teruggave inbeslaggenomen gezelschapsvogels. Verweerder niet bevoegd tot vervreemding aan derde nu de Regeling handel levende dieren en levende producten een uitputtende regeling bevat.

Verweerder heeft gesteld de vogels te hebben vervreemd aan een derde op grond van art. 5:30 Awb. Anders dan verweerder meent biedt art. 2.42 Regeling handel een uitputtende regeling met betrekking tot dieren die in strijd met de invoerschriften worden ingevoerd, zodat art. 5:29 Awb hierop niet van toepassing is. Daaruit volgt dat ook art. 5:30 Awb niet van toepassing is. Overigens heeft verweerder zich niet aan de toepassingsvoorwaarden van art. 5:30 Awb gehouden door appelland niet in de gelegenheid te stellen de vogels terug te krijgen alvorens tot vervreemding over te gaan. Verweerder heeft ter onderbouwing van zijn standpunt dat teruggave van de vogel niet mogelijk is, verwezen naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van het College van 3 juni 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:158). Die uitspraak ziet echter op invoer van meer dan vijf gezelschapsvogels, welke invoer wordt aangemerkt als handelsverkeer. Verweerder heeft evenwel niet

gemotiveerd waarom hij ervan uit gaat dat de vogels die appelland invoerde als handelswaar gekwalificeerd moeten worden. Dat betekent dat het besluit van verweerder tot vervreemding van de vogels in strijd met art. 7:12 lid 1 Awb ondeugdelijk is gemotiveerd.

Bij het vervolgbesluit kon verweerder slechts toepassing geven aan één van de overige vier maatregelen van art. 2.42 lid 2 Regeling handel. Daartoe behoort ook de onder a genoemde mogelijkheid om, kort gezegd, de vogels onder te brengen en te verzorgen. Voor zover verweerder zich op het standpunt heeft gesteld dat het vervreemden van de vogels aan een derde op deze grondslag kan worden gebaseerd, is dit in tegenspraak met het standpunt van verweerder dat het ontbreken van gezondheidscertificaten een onherstelbaar gebrek is, reden waarom volgens verweerder teruggave van de vogel aan appelland niet mogelijk zou zijn. Het ontbreken van gezondheidscertificaten is evenwel een gebrek dat op de vogels betrekking heeft en niet op appelland. Vervreemding aan een derde in plaats van teruggave aan de eigenaar herstelt het ontbreken van gezondheidscertificaten dan ook niet. Dat betekent dat als dit gebrek onherstelbaar is, zoals verweerder stelt, de vogels niet op het grondgebied van Nederland of een andere lidstaat aanwezig mogen zijn, zodat deze ook niet aan een derde in Nederland of een andere lidstaat kunnen worden vervreemd. In dat geval zouden alleen de maatregelen bedoeld onder c t/m e van art. 2.42 lid 2 Regeling handel overblijven als opties. Uit het vervreemden aan een derde kan evenwel ook de conclusie worden verbonden dat verweerder het ontbreken van gezondheidscertificaten kennelijk wel hersteld acht als tijdens de afzonderingsperiode is gebleken dat de vogels gezond zijn. In dat geval zou het ontbreken van gezondheidscertificaten ook niet meer aan teruggave van de vogels aan de eigenaar in de weg staan. Ook in zoverre is het bestreden besluit dus in strijd met art. 7:12 lid 2 Awb, ondeugdelijk, want innerlijk tegenstrijdig, gemotiveerd.

Tussenuitspraak van de enkelvoudige kamer van 14 november 2017 in de zaak tussen:

Appelland, (gem.: mr. dr. G.P. Dayala),

en

De Staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder, (gem.: mr. L. Harteveld van de Bosch).

Procesverloop

Bij besluit van 4 mei 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder besloten om vijf inbeslaggenomen vogels van appelland aan een derde te vervreemden.

Bij besluit van 29 juli 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appel-

* Mw. mr. C.M.M. van Mil is werkzaam als advocaat.