

ECLI:NL:CBB:2022:222

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-05-2022
Datum publicatie	17-05-2022
Zaaknummer	21/46
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Belanghebbendebegrip bij subsidieverlening, artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, bezwaar van de Faunabescherming tegen de subsidieverlening voor het beheer van Kroondomein is door de minister ten onrechte niet inhoudelijk behandeld, de Faunabescherming is wel belanghebbende omdat zij door de ontheffing van één van de voorwaarden (de verplichte openstelling gedurende 358 dagen van zonsopgang tot zonsondergang) beperkt wordt in haar feitelijke werkzaamheden om te monitoren wat er gebeurt met de wilde dieren op het Kroondomein en dat te documenteren en te verspreiden en of de plezierjacht niet wordt bevorderd door het bijvoeren of anderszins lokken van de wilde dieren op het terrein
Wetsverwijzingen	Kaderwet EZK- en LNV-subsidies
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2022/241 NJB 2022/1223 JB 2022/134 JOM 2022/339

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 21/46

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 mei 2022 in de zaak tussen

Stichting De Faunabescherming, te Amstelveen, De Faunabescherming

(gemachtigde: mr. P. Nicolai),

en

de minister voor Natuur en Stikstof, de minister

(gemachtigden: mr. C.J.M. Daniëls en mr. P.J. Kooijman).

Inleiding en samenvatting

De minister heeft voor de jaren 2016 tot en met 2021 een bedrag van maximaal 4.741.425,90 aan subsidie verleend voor het beheer van Kroondomein Het Loo. Bij een dergelijke subsidie geldt in de regel de verplichting om de gesubsidieerde natuurterreinen ten minste 358 dagen per jaar van zonsopgang tot zonsondergang kosteloos open te stellen en toegankelijk te houden. In dit geval heeft de minister die verplichting in die zin beperkt, dat ongeveer 5.011 hectare natuurterrein in het Kroondomein in de periode van 15 september tot 25 december vrijgesteld is van de verplichte openstelling. De Faunabescherming is het daar niet mee eens en heeft daarom bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is door de minister niet-ontvankelijk verklaard en daarmee niet inhoudelijk behandeld. De reden daarvoor is dat De Faunabescherming volgens de minister niet als belanghebbende bij het besluit kan worden gezien, omdat zij niet (rechtstreeks) geraakt is in haar belangen. De Faunabescherming heeft hiertegen beroep ingesteld. Een aantal dagen voor de zitting heeft de minister aangevoerd dat De Faunabescherming geen belang meer heeft bij beoordeling van het beroep omdat de periode waarvoor de subsidie is verleend inmiddels is verstreken en het Kroondomein achteraf niet meer opengesteld kan worden.

Het College oordeelt dat De Faunabescherming, ondanks het feit dat de subsidieperiode is verstreken, wel belang heeft bij een inhoudelijke behandeling van het beroep, in elk geval omdat zij om vergoeding van de kosten van het bezwaar heeft verzocht. Daarnaast oordeelt het College dat De Faunabescherming door het besluit wel in haar belangen wordt geraakt. De minister heeft het bezwaar van De Faunabescherming daarom ten onrechte op die grond niet-ontvankelijk verklaard. De minister moet opnieuw beslissen op het bezwaarschrift van De Faunabescherming. Ook moet de minister opnieuw een beslissing nemen over de verschuldigdheid van een dwangsom wegens het niet tijdig beslissen op dat bezwaarschrift.

Procesverloop

Bij besluit van 30 mei 2016 (het primaire besluit) heeft de minister aan de aanvrager (de Kroondrager, bedoeld in de Wet op het Kroondomein) voor de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2021 maximaal 4.741.425,90 subsidie verleend voor het beheer van Kroondomein Het Loo. Dit is gebeurd op basis van de toenmalige Kaderwet EZ-subsidies en met analoge toepassing van de Subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer Gelderland 2016 (SVNL). De verplichting in de SVNL om de subsidiabele natuurterreinen die niet publiekelijk toegankelijk zijn gedurende ten minste 358 dagen per jaar van zonsopgang tot zonsondergang kosteloos open te stellen en toegankelijk te houden, is daarbij beperkt. Dit betekent dat ongeveer 5.011 hectare natuurterrein in het Kroondomein in de periode van 15 september tot 25 december vrijgesteld is van de verplichte openstelling.

De minister heeft bij besluit van 14 september 2020 (het bestreden besluit) het bezwaar van De Faunabescherming tegen het primaire besluit niet-ontvankelijk verklaard. In het bestreden besluit heeft de minister ook geweigerd een dwangsom vast te stellen vanwege het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift.

De Faunabescherming heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend. Daarnaast heeft de minister een aantal dagen voor de zitting aangevoerd dat De Faunabescherming geen belang meer heeft bij het beroep omdat de periode

waarvoor de subsidie is verleend inmiddels is verstreken en het Kroondomein niet achteraf opengesteld kan worden.

Het College heeft het beroep van De Faunabescherming op 18 februari 2022 op een zitting behandeld. Daarbij waren de gemachtigden van partijen aanwezig en namens De Faunabescherming ook [naam 1] , [naam 2] en [naam 3] .

Overwegingen

Het wettelijk kader dat van toepassing is

1. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is onder meer bepaald wie een belanghebbende is.

Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken (artikel 1:2, eerste lid, van de Awb). Voor rechtspersonen, zoals De Faunabescherming, geldt dat de algemene en collectieve belangen die zij blijken hun doelstellingen en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen mede als hun belangen worden beschouwd (artikel 1:2, derde lid, van de Awb).

Als de aanvrager van een besluit geen belanghebbende is, is geen dwangsom verschuldigd voor het niet tijdig beslissen op een aanvraag (artikel 4:17, zesde lid, aanhef en onder b, van de Awb).

De vragen die het College moet beantwoorden

2. Het College moet in deze zaak twee (hoofd)vragen beantwoorden. Allereerst zal het College onder 3 ingaan op het betoog van de minister dat De Faunabescherming geen belang meer heeft bij de beoordeling van het beroep. Daarna zal het College onder 4 en 5 de vraag beantwoorden of De Faunabescherming als belanghebbende kan worden aangemerkt bij het primaire besluit. Vervolgens bespreekt het College onder 6 tot en met 9 de gevolgen van zijn oordeel.

Procesbelang

3. Het College is van oordeel dat De Faunabescherming belang heeft bij een inhoudelijke behandeling van dit beroep. Zij heeft om een vergoeding van de proceskosten in bezwaar gevraagd. Volgens vaste rechtspraak, zoals de uitspraak van het College van 6 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:699, levert dat voldoende procesbelang op. Het betoog van de minister dat De Faunabescherming geen procesbelang meer heeft omdat de subsidieperiode inmiddels is verstreken, slaagt (al) om die reden niet.

Is De Faunabescherming belanghebbende bij het primaire besluit?

4.1 De Faunabescherming vindt dat zij belanghebbende is bij het subsidiebesluit. Een stichting met ideële doelstellingen kan rechtstreeks geraakt worden door een subsidiebesluit, als dat besluit mede het behartigen van belangen omvat waarvoor de stichting opkomt. Dat blijkt volgens De Faunabescherming uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493. Het hoofddoel van De Faunabescherming is het verantwoord beheer van met name in het wild levende fauna. Dat doel wordt rechtstreeks geraakt door het verlenen van de subsidie voor het Kroondomein. Het subsidiebesluit heeft namelijk betrekking op de activiteiten optimaliseren van voortplantingsmogelijkheden en het creëren van foerageergebied. Inhoudelijk voert De Faunabescherming aan dat dit subsidiebesluit in strijd is met het

verbod van détournement de pouvoir, het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het recht om het terrein af te sluiten voor het publiek staat niet in verhouding tot de hoogte van de verleende subsidie, bekostigd uit de gemeenschapskas. De Faunabescherming voert al jaren activiteiten uit om na te gaan of sprake is van een verantwoord faunabeheer op het Kroondomein. De minister heeft geheel ten onrechte een ontheffing verleend van de verplichting het terrein voor ten minste 358 dagen per jaar open te stellen voor het publiek.

- 4.2 De minister vindt dat De Faunabescherming geen belanghebbende is bij de subsidieverlening. Het gaat niet alleen om de statutaire doelstelling. De feitelijke werkzaamheden zijn ook van belang. De doelomschrijving van De Faunabescherming en de wijze waarop zij hieraan uitvoering geeft, is onvoldoende specifiek in relatie tot de subsidie die aan de aanvrager is verleend. Het gaat hier om een subsidie op grond van de Kaderwet EZ-subsidies. De SVNL is grotendeels analoog toegepast. Een SVNL-subsidie wordt verstrekt voor het beheer van het natuurterrein en niet mede voor het beheer van de in het wild voorkomende fauna. De vereiste openstelling ziet bovendien op paden en wegen en van zonsopgang tot zonsondergang. Een ander gebruik van het natuurterrein door het publiek is strafbaar. Controle door het publiek, zoals De Faunabescherming, op een verantwoord faunabeheer in natuurterreinen is ook niet mogelijk vanaf de aanwezige paden, wegen en uitkijkposten.
- 5.1 De Faunabescherming stelt dat zij door het primaire besluit in haar statutaire belangen wordt getroffen doordat daarin een subsidie wordt verleend voor het toegankelijk houden voor het publiek van het Kroondomein en tegelijkertijd toestemming wordt verleend om een deel van het Kroondomein een deel van het jaar gesloten te houden. Het College beoordeelt daarom of De Faunabescherming op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb als belanghebbende moet worden aangemerkt. De wetgever heeft met deze bepaling willen veilig stellen dat verenigingen of stichtingen kunnen opkomen tegen besluiten als het algemeen of collectief belang, dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35). Het moet hierbij gaan om een voldoende specifiek algemeen of collectief belang, gelet op het vereiste dat de rechtspersoon die belangen in het bijzonder behartigt (zie bijvoorbeeld de door De Faunabescherming aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493).
- 5.2 Het doel van De Faunabescherming staat in artikel 2 van de statuten beschreven als: "de bevordering van een ethisch en wetenschappelijk verantwoord beleid en beheer van met name de in het wild levende fauna."
- 5.3 De verschillende middelen die De Faunabescherming inzet om dit doel te bereiken, heeft zij vastgelegd in artikel 3 van haar statuten. De belangrijkste voor de beantwoording van de vraag of zij als belanghebbende kan worden gezien, zijn de volgende:
- a. het toetsen van beleids- en beheersmaatregelen cum annexis en/of beleids- en beheersplannen cum annexis, die op de in het wild levende dieren betrekking hebben of van invloed zijn, aan wetenschappelijke ethische criteria, zoals die uit de doelstelling voortvloeien en het meewerken aan zulke toetsen door anderen met hetzelfde of vergelijkbaar doel;
 - ()
 - c. het geven van advies en voorlichting inzake faunabeleid en faunabeheer aan belanghebbenden en belangstellenden;
 - d. het beïnvloeden van de publieke opinie;
 - ()
 - h. het volgen en zonodig beïnvloeden van het beleid en beheer cum annexis van de overheid en terreinbeherende en bezittende instanties en personen.
- 5.4 Ter zitting is door De Faunabescherming nader toegelicht wat zij feitelijk doet om haar doel te bereiken. De Faunabescherming is onder meer tegen de plezierjacht op het Kroondomein. Zij houdt in de gaten of de wilde dieren op het Kroondomein worden bijgevoerd en op die manier naar het

Kroondomein worden gelokt zodat zij een gemakkelijke prooi vormen voor de jagers. Zij toetst via haar (dagelijkse) controles op het terrein de beheersmaatregelen van het Kroondomein. Als er inderdaad wordt bijgevoerd of andere activiteiten worden ontplooid waardoor de jacht wordt bevorderd, legt De Faunabescherming dat vast en maakt zij dit openbaar met hulp van journalisten en politici. Op die manier probeert De Faunabescherming de publieke opinie te beïnvloeden en daarmee druk uit te oefenen op de aanvrager om te stoppen met (het bevorderen van) de plezierjacht op het Kroondomein.

- 5.5 De aanvrager ontvangt subsidie voor het beheer van het Kroondomein. Aan deze subsidie is in beginsel de voorwaarde verbonden dat het terrein 358 dagen per jaar van zonsopgang tot zonsondergang open moet zijn voor het publiek. De minister heeft die verplichting beperkt. De aanvrager maakt daar ook gebruik van. Een aantal maanden per jaar is het Kroondomein dan ook niet toegankelijk voor het publiek en dus ook niet voor De Faunabescherming. Gedurende deze maanden kan De Faunabescherming daardoor niet controleren of wilde dieren worden bijgevoerd of op een andere manier naar het Kroondomein worden gelokt. Door de tijdelijke sluiting wordt De Faunabescherming beperkt in haar feitelijke werkzaamheden waarmee zij haar statutaire doel behartigt, zoals het toetsen van beheersmaatregelen en het beïnvloeden van de publieke opinie.
- 5.6 Het College stelt vast dat het hier gaat om een subsidie die wordt verleend (mede) met het oog op het beheer en de openstelling van het desbetreffende natuurterrein. Door de beperking van een aan de subsidie verbonden verplichting (de verplichte openstelling) wordt De Faunabescherming beperkt in haar doel te monitoren wat er met de wilde dieren gebeurt op het Kroondomein en via de publieke opinie druk uit te oefenen op de aanvrager om te stoppen met (het bevorderen van) de plezierjacht. Het College is daarom, anders dan de minister, van oordeel dat De Faunabescherming wordt geraakt in haar belang dat zij blijkens haar statuten in combinatie met de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt.

Wat is het gevolg van dit oordeel?

6. De Faunabescherming is aan te merken als belanghebbende bij het primaire besluit. De minister heeft daarom het bezwaar ten onrechte op die grond niet-ontvankelijk verklaard.

7. Het beroep is daarom gegrond. Het College zal het bestreden besluit vernietigen. Het College zal niet zelf in de zaak te voorzien, onder meer omdat de aanvrager als ontvanger van de subsidie (nog) niet in de gelegenheid is gesteld om als partij aan deze procedure deel te nemen. De minister zal de bezwaarprocedure daarom moeten vervolgen en binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De minister zal in dat kader ook de relevante stukken aan De Faunabescherming moeten verstrekken en haar met toepassing van artikel 7:2, tweede lid, van de Awb moeten horen voordat opnieuw wordt beslist op het bezwaar. Ook de aanvrager zal, met toepassing van artikel 7:2, eerste lid, van de Awb in de gelegenheid moeten worden gesteld om te worden gehoord. In de nieuwe beslissing op bezwaar zal de minister ook moeten beslissen op het verzoek van De Faunabescherming om vergoeding van de kosten van het bezwaar.

8. De minister heeft in het bestreden besluit ook geweigerd een dwangsom vast te stellen vanwege het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift. De reden daarvoor was dat De Faunabescherming geen belanghebbende zou zijn. Omdat het College oordeelt dat De Faunabescherming wel belanghebbende is, heeft de minister op een onjuiste grond afwijzend beslist en zal de minister, eveneens binnen zes weken na verzending van deze uitspraak, opnieuw een beslissing moeten nemen over de verschuldigdheid van een dwangsom.

9. Het College veroordeelt de minister in de door De Faunabescherming in beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.518,- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 759,- en

een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de minister op binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat de minister opnieuw een beslissing neemt over de verschuldigdheid van een dwangsom;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van 354,- aan De Faunabescherming te vergoeden;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van De Faunabescherming tot een bedrag van 1.518,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H. de Wildt, mr. B. Bastein en mr. M.C. Stoové, in samenwerking met mr. C.S. de Waal, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 17 mei 2022.

w.g. J.H. de Wildt w.g. C.S. de Waal