

ECLI:NL:CBB:2022:343

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	28-06-2022
Datum publicatie	28-06-2022
Zaaknummer	21/623
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2021:4926, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Algemene wet bestuursrecht. Hoger beroep. Vereniging Eigen Huis (VEH) is belanghebbende bij een besluit op haar handhavingsverzoek aan DNB. Collectief belang.
Wetsverwijzingen	Wet op het financieel toezicht
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2022/1684 ABkort 2022/322 JOR 2022/207 met annotatie van Nuijten, S.M.C. RF 2022/67

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

Zaaknummer: 21/623

uitspraak van de meervoudige kamer van 28 juni 2022 op het hoger beroep van:

De Nederlandsche Bank N.V., appellante (DNB),

(gemachtigden: mr. A.J. Boorsma en mr. C. de Rond),

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 april 2021, kenmerk ROT 20/3287, in het geding tussen

appellante

en

Vereniging Eigen Huis (VEH),

(gemachtigde: mr. F. Dijkslag).

Procesverloop in hoger beroep

DNB heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (rechtbank) van 22 april 2021 (ECLI:NL:RBROT:2021:4926).

DNB heeft, onder verwijzing naar artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een herziene beslissing op bezwaar van 22 juli 2021 toegezonden.

VEH heeft een reactie op het hoger beroepschrift ingediend. VEH heeft geen gronden aangevoerd tegen het besluit van 22 juli 2021.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 april 2022. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Aan de zijde van DNB is voorts verschenen [naam 1] . Aan de zijde van VEH is tevens verschenen [naam 2] .

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 VEH is een belangenorganisatie voor (toekomstige) eigenwoningbezitters met ongeveer 800.000 leden.
- 1.3 De commanditaire vennootschap Betaal Garant Nederland (BGN) biedt aan kopers van nieuwbouwwoningen een garantie- en waarborgregeling aan, bedoeld als waarborg dat, als de bouwer gedurende de bouw failliet gaat, de woning door een andere partij wordt afgebouwd.
- 1.4 Bij brief van 20 juni 2018 heeft VEH aan DNB bericht dat BGN, waarschijnlijk zonder vergunning, als verzekeraar actief is en in de informatieverstrekking aan klanten tekort schiet. Daarbij heeft VEH aan DNB verzocht te onderzoeken of BGN zich aan de regels houdt en zo nodig tegen BGN op te treden.
- 1.5 Bij e-mail van 29 november 2019 heeft DNB aan VEH meegedeeld dat VEH naar haar mening geen belanghebbende is bij een besluit op haar handhavingsverzoek, omdat de belangen van haar leden niet rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Een handhavingsbesluit aan BGN zal de belangen van haar leden slechts indirect, namelijk via hun contractuele relatie met BGN, raken. Gelet hierop heeft VEH volgens DNB ook alleen een afgeleid (collectief) belang. Omdat VEH geen belanghebbende is, is geen sprake is van een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb, aldus DNB.
- 1.6 Bij besluit van 8 mei 2020 (het bestreden besluit), waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft DNB het bezwaar van VEH niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij heeft DNB haar standpunt

gehandhaafd dat het handhavingsverzoek van VEH niet kwalificeert als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb, omdat VEH bij dit besluit niet als belanghebbende valt aan te merken. De daartoe strekkende mededeling in de e-mail van 29 november 2019 kwalificeert volgens DNB dan ook niet als een besluit, waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft het beroep van VEH gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat DNB een nieuw besluit neemt. Zij heeft daartoe, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen:

“()

3.5. Bij de behartiging van de belangen van haar leden op het gebied van de huidige of toekomstige eigen woning behoort volgens VEH ook het waken voor en tegengaan van misstanden op de woningmarkt, waaronder die bij nieuwbouwwoningen. In dat kader heeft VEH, naar niet in geschil is, onder meer mede zorggedragen voor de totstandkoming van model koop-/aannemingsovereenkomsten, algemene voorwaarden en met voldoende waarborgen omklede garantie- en waarborgregelingen voor nieuwbouwwoningen () en was zij ook betrokken bij de oprichting van de Stichting GarantieWoning, die op aanvraag toestemming verleent om gebruik te maken van haar keurmerk dat betrekking heeft op garantie- en waarborgregelingen bij de koop van woningen. Verder informeert en adviseert VEH haar leden over het belang van een goede afbouwgarantie bij nieuwbouw, bijvoorbeeld door middel van informatie op haar website, artikelen in het haar magazine en individuele dienstverlening, zoals de beoordeling van (koop-/) aannemingsovereenkomsten, waarbij de toepassing van een goede garantie- en waarborgregeling door een betrouwbare partij een belangrijk beoordelingscriterium is. Indien een nieuwe partij zich op de markt begeeft met een garantie- en waarborgregeling of een daarop gelijkend product, zoals BGN, onderzoekt VEH of deze partij voldoet aan alle daaraan te stellen eisen. Indien dit volgens VEH niet het geval is, onderneemt zij daartegen actie. Eén van de waarborgen van een goede garantie- en waarborgregeling voor nieuwbouwwoningen is volgens VEH het vereiste van een vergunning nu het gaat om verzekeringsproducten, in de vorm van een verzekerde garantie. Omdat VEH heeft geconstateerd dat BGN niet over de vereiste vergunning beschikt, heeft zij, naast het publiceren en het adviseren van haar leden daarover, DNB verzocht daartegen handhavend op te treden.

3.6 Hoewel VEH volgens haar statutaire doelstelling opkomt voor een collectief belang, behartigt zij met haar voormelde feitelijke werkzaamheden ter voorkoming van misstanden op de woningmarkt tevens een algemeen belang dat niet specifiek in haar statuten staat vermeld. De belangen van de leden van VEH op het gebied van de huidige of toekomstige eigen woning zijn naar het oordeel van de rechtbank evenwel zodanig verweven met het algemeen belang bij het voorkomen van misstanden op de woningmarkt dat niet gezegd kan [worden] dat de behartiging van dit algemeen belang door VEH niet tevens geacht kan worden besloten te liggen in haar statutaire doelstelling. Misstanden op de woningmarkt kunnen immers nadelige gevolgen hebben voor de leden van VEH op het gebied van de huidige of toekomstige eigen woning, zodat het in de rede ligt dat VEH ter bescherming van de belangen van haar leden ook het algemeen belang bij het voorkomen van misstanden op de woningmarkt behartigt. De doelstelling van VEH blijft daarmee in functioneel opzicht beperkt, aangezien deze specifiek betrekking heeft op de belangen van (toekomstige) eigenwoningbezitters, waaronder haar leden. Voorts is de doelstelling niet zodanig ruim dat geoordeeld moet worden dat deze niet ook in het bijzonder is gericht op de behartiging van het belang waarvoor VEH in deze procedure opkomt, te weten het algemeen belang dat in de markt aangeboden garantie- en waarborgregelingen voor nieuwbouwwoningen zijn omkleed met voldoende waarborgen, waaronder het vergunningvereiste (). Nu dit algemeen belang () rechtstreeks is betrokken bij een door DNB te

nemen besluit op het verzoek van VEH om handhavend op te treden tegen BGN, heeft DNB zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat VEH geen belanghebbende is bij een besluit op haar handhavingsverzoek. Omdat het hier om een algemeen belang gaat dat VEH behartigt, is niet vereist dat de belangen van de leden van VEH tevens rechtstreeks bij dit besluit zijn betrokken.
()”

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3.1 DNB betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat VEH belanghebbende is bij het verlangde handhavingsbesluit. Daartoe voert DNB als eerste aan dat de rechtbank VEH ten onrechte als algemene belangenbehartiger heeft aangemerkt omdat VEH een collectieve belangenbehartiger is en blijft, ongeacht of zij met de behartiging van de collectieve belangen van haar leden (al dan niet toevallig) ook een breder belang dient. DNB betoogt verder dat VEH de bij het op haar verzoek te nemen besluit betrokken belangen niet krachtens haar statuten en feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Hierbij voert DNB aan dat VEH in haar statuten niet in het bijzonder opkomt voor het (algemene) belang van het voorkomen van misstanden op de woningmarkt, noch voor het (algemene) belang dat de in de markt aangeboden garantie- en waarborgregelingen voor nieuwbouwwoningen zijn omkleed met voldoende waarborgen. Volgens DNB kunnen de feitelijke werkzaamheden van VEH niet bepalend zijn voor de vraag of VEH een algemeen belang in het bijzonder behartigt en is de statutaire doelstelling van VEH dusdanig ruim, dat daarvan niet gezegd kan worden dat VEH de bij haar handhavingsverzoek betrokken belangen in het bijzonder behartigt. Ook meent DNB dat de doelstelling van VEH niet in functioneel opzicht beperkt blijft. Als laatste voert DNB aan dat de door VEH behartigde belangen niet rechtstreeks door de door DNB te nemen beslissing op het handhavingsverzoek worden geraakt. Volgens DNB worden de belangen van de leden van VEH slechts indirect via een contractuele relatie met BGN - geraakt door een door DNB te nemen beslissing op het handhavingsverzoek, waarbij ook van belang is dat het aan BGN is om te bepalen hoe zij de illegale situatie opheft.

3.2 VEH heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

4.1 Het handhavingsverzoek van VEH kwalificeert alleen als aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb indien VEH een belanghebbende is bij het gevraagde besluit. In dat geval is de reactie daarop een besluit als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Awb, waartegen bezwaar openstaat.

4.2 Op grond van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 1:2, derde lid, van de Awb is bepaald dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. Artikel 1:2, derde lid, van de Awb verzekert dat rechtspersonen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een 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. Het moet dan gaan om belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

5.1 Artikel 2 van de statuten van VEH luidt voor zover hier van belang als volgt:

“De vereniging heeft ten doel het zonder winstoogmerk behartigen van de belangen van haar leden op het gebied van de huidige of toekomstige eigen woning, alles in de ruimste zin.”

5.2 VEH heeft met haar handhavingsverzoek willen bereiken dat DNB gaat onderzoeken of BGN zich aan de regels houdt die gelden voor het aanbieden van een garantie- en waarborgregeling en zo nodig tegen BGN op te treden.

- 5.3 VEH behartigt blijkens haar feitelijke werkzaamheden het doel dat op de markt aangeboden waarborg- en garantieregelingen voor nieuwbouw voldoen aan de daaraan te stellen eisen. Dit is ook niet in geschil. Naar het oordeel van het College is, gelet op de aard en omvang van de feitelijke werkzaamheden van VEH zoals beschreven in 3.5 van de aangevallen uitspraak, ook aannemelijk dat hierbij sprake is van een "in het bijzonder" behartigen. Aan de niet onderbouwde stelling van DNB dat deze werkzaamheden in het niet vallen bij de andere werkzaamheden die VEH voor haar leden verricht, gaat het College voorbij.
- 5.4 Het College is van oordeel dat de doelstelling van VEH, zoals geformuleerd in haar statuten, als zodanig is gericht op het behartigen van collectieve belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Een vereniging die opkomt voor het belang van haar leden, komt daarmee op voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt. VEH richt zich blijkens haar statutaire doelstelling op de behartiging van de belangen van haar leden op het gebied van de huidige of toekomstige eigen woning. Daartoe behoren de belangen van haar leden op het gebied van nieuwbouwwoningen. Dat op de markt aangeboden waarborg- en garantieregelingen voor nieuwbouw voldoen aan de daaraan te stellen eisen, is een belang van de leden die een nieuwbouwwoning (willen) kopen. Eén van de waarborgen van een goede garantie- en waarborgregeling voor nieuwbouwwoningen is, naar VEH door DNB onbetwist stelt, het vereiste van een vergunning omdat het daarbij gaat om verzekeringsproducten (in de vorm van een verzekerde garantie). Het doel en belang waarvoor VEH hier opkomt, vallen daarom binnen de statutaire doelomschrijving van VEH. Anders dan DNB stelt is een functionele begrenzing, zoals bijvoorbeeld een vermelding in de statuten van VEH dat VEH specifiek opkomt voor de belangen van haar leden bij gedegen verzekeringen op het gebied van afbouw van nieuwbouwwoningen, hier niet nodig. De doelstelling van VEH is in functioneel opzicht al beperkt aangezien deze, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, specifiek betrekking heeft op de belangen van (toekomstige) eigenwoningbezitters. In de omstandigheid dat de statutaire doelstelling van VEH niet specifiek is toegeschreven op de door VEH aangedragen belangen, ziet het College hier, gelet op de werkzaamheden die VEH ter zake van garantie- en waarborgregelingen voor nieuwbouwwoningen verricht, evenmin een beletsel. Die doelstelling wordt hier immers ingevuld door concrete feitelijke werkzaamheden.
- 5.5 Uit het voorgaande volgt dat VEH met haar werkzaamheden, die erop gericht zijn dat de op de markt aangeboden garantie- en waarborgregelingen voor nieuwbouwwoningen zijn omkleed met voldoende waarborgen, een collectief belang behartigt. Weliswaar overlapt dat belang met het belang van toekomstige kopers van een nieuwbouwwoning die geen lid zijn, door VEH ook aangeduid als het voorkomen van misstanden op de woningmarkt. Maar dat VEH daarmee vanuit een collectief belang ook een algemeen belang behartigt, neemt niet weg dat de doelstelling van VEH, zoals geformuleerd in haar statuten, als zodanig is gericht op het behartigen van de collectieve belangen van haar leden.
- 5.6 Naar het oordeel van het College wordt het door VEH behartigde collectieve belang van haar leden dat de op markt aangeboden waarborg- en garantieregelingen voor nieuwbouwwoningen zijn omkleed met voldoende waarborgen rechtstreeks geraakt door het besluit van DNB om al dan niet handhavend op te treden tegen BGN. VEH komt op voor de belangen van haar leden waaronder (potentiële) "afnemers" van de diensten die door BGN worden verricht. Het prudentieel toezicht van DNB dient mede ter bescherming van de "afnemers" van diensten die door de betrokken financiële ondernemingen worden aangeboden of verricht (zie Kamerstukken II 2003-2004, 29 708, nr. 3, p. 29). Nu het gaat om een collectief, dat wil zeggen bovenindividueel belang is niet vereist dat individuele belangen van de leden van VEH tevens rechtstreeks bij dit besluit zijn betrokken.
- 5.7 Het College kan zich zodoende vinden in het oordeel van de rechtbank dat VEH belanghebbende is bij een besluit op haar handhavingsverzoek.

6. Het hoger beroep slaagt niet. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Overigens heeft DNB ter uitvoering van die uitspraak de herziene beslissing op bezwaar van 22 juli 2021 genomen. Daarbij heeft DNB het bezwaar van VEH tegen het primaire besluit gegrond verklaard en dat besluit

herroepen. Volgens DNB heeft VEH geen belang meer bij een nieuwe inhoudelijke beslissing op het handhavingsverzoek, omdat DNB inmiddels aan BGN al een last onder dwangsom heeft opgelegd. VEH kan zich in die beslissing vinden.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

8. Op grond van artikel 8:109, tweede lid, van de Awb wordt van DNB een griffierecht van 541,- geheven.

Beslissing

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.C. Stam, mr. A. Venekamp en mr. I.M. Ludwig, in aanwezigheid van mr. A. Graefe, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 28 juni 2022.

De voorzitter is verhinderd w.g. A. Graefe
de uitspraak te ondertekenen