

## AB 2013/263: Dwingend bestemmingsverband tussen heffing en subsidie maakt van betalers niet automatisch belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb....

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	6 februari 2013
Magistraten:	Mrs. H.G. Lubberdink, J.A. Hagen, N. Verheij	Zaaknr:	201107906/1/A2.
Conclusie:	-	LJN:	BZ0794
Noot:	W. den Ouden	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2013:BZ0794, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 06-02-2013		

Wetgeving: Art. 1:2 Awb

Brondocument: ABRvS, 06-02-2013, nr 201107906/1/A2.

### Essentie

[Naar boven](#)

Dwingend bestemmingsverband tussen heffing en subsidie maakt van betalers niet automatisch belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb. Het Unierecht bevat geen voorschriften over wie belanghebbend is bij steunbesluiten aangevochten voor de nationale rechter. Corporaties hebben niet aangetoond dat steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Zij zijn niet-ontvankelijk in hun bezwaren tegen de projectsteunbesluiten.

### Samenvatting

[Naar boven](#)

Naar het oordeel van de Afdeling maakt de vaststelling dat een dwingend bestemmingsverband aanwezig is de betalende corporaties evenwel niet rechtstreeks belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, bij de steunbesluiten. (...) Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, er een aantal relevante schakels zit tussen de heffingen en de steunbesluiten.(...)

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (o.a. uitspraak van 13 april 2011 (AB 2011/215, m.nt. J. Dijkgraaf)) kan een derde op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening worden aangemerkt indien de subsidie strekt tot ondersteuning van bedrijfsactiviteiten, uit te voeren binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarbinnen de derde werkzaam is. Daarbij kan worden meegewogen dat de met subsidie ondersteunde bedrijfsactiviteiten kunnen leiden tot omzetverlies bij de derde. Voorts kunnen ook potentiële concurrenten als belanghebbende worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan. (...)

De rechtbank heeft terecht overwogen dat voor betalende corporaties die wel werkzaam zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als steunontvangende corporaties, geldt dat zij niet hebben aangetoond dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Niet aannemelijk is gemaakt dat de bijzondere projectsteun kan leiden tot omzetverlies bij deze corporaties. (...)

Van belang is dat het Unierecht geen voorschriften bevat die betrekking hebben op de vraag wanneer iemand belanghebbende is bij een besluit. Dat betekent dat, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, aan de hand van de maatstaf van artikel 1:2 van de Awb moet worden beoordeeld of de corporaties als belanghebbenden bij de steunbesluiten moeten worden aangemerkt. Zoals is overwogen in 2.2 en 4.2 zijn de financiële belangen van de betalende corporaties noch hun concurrentiebelangen rechtstreeks betrokken bij de steunbesluiten en kunnen zij derhalve niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb bij die besluiten worden aangemerkt.

De Afdeling overweegt voorts, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie (arresten van 16 december 1976, 33/76, Rewe, punt 5; 16 december 1976, 45/76, Comet, punt 13; 14 december 1995, C-312/93, Peterbroeck, punt 12; 7 juni 2007, C-222/05-225/05, Van der Weerd e.a., punt 28; www.curia.europa.eu), dat, bij

het ontbreken van een regeling ter zake in het Unierecht, het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen. Deze procedureregels mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkheidsbeginsel), en zij mogen de uitoefening van de door Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). Aan de vraag of dit al dan niet het geval is, gaat de vraag vooraf of de betalende corporaties aanspraken kunnen ontleen aan het Unierecht. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord, nu de belangen van de betalende corporaties niet rechtstreeks zijn betrokken bij de steunbesluiten. Dit laatste betekent dan ook dat deze belangen evenmin worden getroffen als een individuele corporatie de bijzondere projectsteun op een met de staatssteunregels strijdige wijze zou aanwenden.

## Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op de hoger beroepen van

1. de in bijlage 1 vermelde corporaties,
  2. de in bijlage 2 vermelde corporaties (hierna tezamen ook: de betalende corporaties),
- appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Utrecht van 10 juni 2011 in de in bijlagen 1 en 2 genoemde zaaknummers in de gedingen tussen:  
de betalende corporaties  
en  
het Centraal Fonds Volkshuisvesting (hierna: het Fonds).

## Uitspraak

Naar boven

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 22 december 2009, 2 maart 2010 en 16 maart 2010 heeft het Fonds aan 122 woningcorporaties bijzondere projectsteun voor het jaar 2008 verleend (hierna ook: de steunbesluiten). Bij onderscheiden besluiten van 9 september 2010 heeft het Fonds de door de betalende corporaties daartegen gemaakte bezwaren niet-ontvankelijk verklaard. Bij uitspraak van 10 juni 2011 heeft de rechtbank de door de betalende corporaties daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.). Tegen deze uitspraak hebben de betalende corporaties hoger beroepen ingesteld. Het Fonds heeft een verweerschrift ingediend. De in bijlage 2 vermelde corporaties en het Fonds hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2012, waar de in bijlage 1 vermelde corporaties, vertegenwoordigd door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, de in bijlage 2 vermelde corporaties, vertegenwoordigd door mr. J.R. van Angeren, advocaat te Amsterdam, en het Fonds, vertegenwoordigd door mr. J. Bootsma, advocaat te Den Haag, vergezeld van drs. G.M. Bruin, werkzaam bij het Fonds, zijn verschenen. De stichting Woningstichting Wierden en Borgen heeft haar hoger beroep ingetrokken.

Overwegingen

1. Ingevolge 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.
  - 1.1. Het Fonds heeft aan de besluiten van 9 september 2010 ten grondslag gelegd dat de betalende corporaties geen belanghebbenden zijn bij de steunbesluiten, omdat hun belangen niet rechtstreeks bij die besluiten zijn betrokken. Het Fonds heeft zich in dat verband op het standpunt gesteld dat de aanwezigheid van een dwingend bestemmingsverband tussen de bijdrageheffing bijzondere projectsteun die zij hebben moeten betalen en de bijzondere projectsteun die aan de woningcorporaties in de zogenoemde aandachtwijken is verstrekt, niet betekent dat aan het belanghebbendenvereiste van artikel 1:2 van de Awb voorbij kan worden gegaan of dat dit begrip op andere wijze moet worden uitgelegd.
  - 1.2. De betalende corporaties komen op tegen het oordeel van de rechtbank dat zij niet als belanghebbenden bij de steunbesluiten zijn aan te merken en dat hun bezwaren tegen deze besluiten daarom terecht niet-

ontvankelijk zijn verklaard.

Rechtstreeks betrokken belang

2. De in bijlage 1 vermelde corporaties betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat tussen de heffing en de steunbesluiten een aantal relevante schakels zit en dat de heffing niet noodzakelijkerwijs leidt tot steunverlening, zodat de belangen van de betalende corporaties niet rechtstreeks bij de steunbesluiten zijn betrokken. Zij voeren in dit verband aan dat uit het systeem van de bijzondere projectsteun volgt dat een eventueel overschot — dat ontstaat als er minder projecten dan voorzien in aanmerking komen voor bijzondere projectsteun en er derhalve budget overblijft — moet worden teruggegeven aan de betalende corporaties. Verder voeren zij aan dat de directeur van het Fonds ter zitting bij de Afdeling in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 2 november 2011 in zaak nr. 201100211/1/H2 heeft laten weten dat ten onrechte uitgekeerde steun wordt teruggevorderd en in mindering zal worden gebracht op toekomstige heffingen. De heffingsbesluiten en de steunbesluiten kunnen derhalve niet los van elkaar worden gezien, aldus de in bijlage 1 vermelde corporaties.
  - 2.1. Ingevolge artikel 71e, tweede lid, van de Woningwet, is elke toegelaten instelling die op 1 januari van een kalenderjaar als zodanig bestaat, over dat kalenderjaar een bijdrage aan het Fonds verschuldigd. Het Fonds bepaalt de hoogte van de bijdrage volgens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven voorschriften. Het besluit tot bepaling van de hoogte van de bijdrage behoeft de instemming van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.
 

De in artikel 71e bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (hierna: het BCFV).

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het BCFV, zoals dat gold met ingang van 6 oktober 2008 (Stb. 2008, 389) verstrekt het Fonds op hun aanvraag aan toegelaten instellingen subsidie ter tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden welke door die toegelaten instellingen in het belang van de volkshuisvesting worden uitgevoerd.

Ingevolge het tweede lid verstrekt het Fonds op hun aanvraag aan toegelaten instellingen subsidie ter tegemoetkoming in de kosten van werkzaamheden welke in het belang van de volkshuisvesting door die toegelaten instellingen worden uitgevoerd in het kader van de aanpak van problemen en achterstanden in een wijk of wijken, genoemd in de bijlage bij dit besluit.

Ingevolge artikel 2a verstrekt het Fonds slechts subsidie als bedoeld in artikel 2, eerste of tweede lid, voor zover het over voldoende middelen beschikt als verkregen uit het bedrag, bedoeld in artikel 9, onderdeel b respectievelijk c.

Ingevolge artikel 3a, eerste lid, verstrekt het Fonds slechts subsidie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, ten behoeve van de additionele inzet door de aanvragende toegelaten instelling.

Ingevolge het tweede lid verstrekt het Fonds zodanig subsidie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, dat per wijk het maximale subsidiebedrag, genoemd in de bijlage bij dit besluit, jaarlijks niet wordt overschreden.

Ingevolge artikel 9, aanhef en onder b en c, bestaat de bijdrage, bedoeld in artikel 71e, tweede lid, van de Woningwet, uit de som van een bedrag ten behoeve van het verstrekken van subsidie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, en een bedrag ten behoeve van het verstrekken van subsidie als bedoeld in artikel 2, tweede lid.
  - 2.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 2 november 2011 in zaak nr. 201100211/1/H2 (AB 2012/156; red.) (overweging 2.6.2), is tussen de heffingsbesluiten en de steunbesluiten een dwingend bestemmingsverband aanwezig, in die zin dat de opbrengst van de bijzondere bijdrageheffing uitsluitend en volledig bestemd is voor de financiering van de bijzondere projectsteun ten behoeve van de wijkenaanpak en derhalve de bijzondere bijdrageheffing integrerend onderdeel uitmaakt van de in het Gewijzigde BCFV vervatte steunmaatregelen. De Afdeling baseerde zich daarbij onder andere op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans het Hof van Justitie van de Europese Unie; hierna: het Hof van Justitie) van 13 januari 2005, C-174/02, punten 25 en 26, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)). Naar het oordeel van de Afdeling maakt de vaststelling dat een dwingend bestemmingsverband aanwezig is de betalende corporaties evenwel niet rechtstreeks belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, bij de steunbesluiten. Daarbij wordt het volgende in aanmerking genomen. Het Fonds verstrekt ingevolge artikel 2, tweede lid, van het BCFV subsidie aan corporaties ter

tegemoetkoming van de kosten van werkzaamheden welke in het belang van de volkshuisvesting door die corporaties worden uitgevoerd in het kader van de wijkenaanpak. Ingevolge artikel 9, aanhef en onder c, bestaat de door de betalende corporaties aan het Fonds verschuldigde bijdrage, bedoeld in artikel 71e, tweede lid, van de Woningwet onder meer uit een bedrag ten behoeve van het verstrekken van die subsidies. Nu de door de betalende corporaties betaalde bijdragen via het Fonds worden verstrekt, kan evenwel niet worden nagegaan bij welke individuele steunontvangende corporaties de bijdrage van een individuele betalende corporatie terecht is gekomen. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, er een aantal relevante schakels zit tussen de heffingen en de steunbesluiten. Een corporatie die in aanmerking wenst te komen voor bijzondere projectsteun dient daartoe ingevolge artikel 2, tweede lid, van de BCFV een aanvraag in te dienen bij het Fonds. In de Aanvullende beleidsregels 2008 van het Fonds (p. 10-11) is vermeld dat het Fonds de aanvragen aan de hand van een aantal criteria beoordeelt. Hieruit volgt dat, naar de rechtbank evenzeer terecht heeft overwogen, heffing niet zonder meer tot steunverlening leidt. Gelet op het vorenstaande kan dan ook niet worden staande gehouden dat de financiële belangen van de betalende corporaties rechtstreeks zijn betrokken bij de steunbesluiten in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

Het betoog faalt.

#### Volkshuisvestelijke taken

3. Voor zover de in bijlage 2 vermelde corporaties betogen dat de rechtbank eraan is voorbijgegaan dat hetgeen zij moeten afdragen ten behoeve van de steunverlening door hen niet kan worden besteed aan hun volkshuisvestelijke taken en zij daarom rechtstreeks worden getroffen in hun belang, faalt dit betoog reeds omdat het eraan voorbijgaat dat niet de hier aan de orde zijnde steunbesluiten, maar de heffingsbesluiten er de oorzaak van zijn dat de betalende corporaties minder aan hun volkshuisvestelijke taken kunnen besteden.

#### Concurrentiebelang

4. De in bijlage 2 vermelde corporaties betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de betalende corporaties niet worden geraakt in hun concurrentiebelang, aangezien zij niet in hetzelfde verzorgingsgebied opereren als de steunontvangende corporaties. Zij voeren hiertoe aan dat zich onder de in bijlage 2 vermelde corporaties wel degelijk corporaties bevinden die in hetzelfde verzorgingsgebied opereren als enkele steunontvangende corporaties, mede omdat laatstgenoemde corporaties ook buiten de aandachtwijken opereren. Daar komt bij dat de steunontvangende corporaties kunnen fuseren met corporaties die zich buiten hun verzorgingsgebied bevinden. Dit soort fusies vindt ook met enige regelmaat plaats. De uitbreiding van het verzorgingsgebied van de steunontvangende corporaties is dan ook, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen toekomstige onzekere gebeurtenis. Nu de steun niet afhankelijk is gesteld van de financiële situatie van de steunontvangende corporaties vergroot deze hun investeringscapaciteit. De betalende corporaties worden door de steunbesluiten daarom wel degelijk geraakt in hun concurrentiebelang, aldus de in bijlage 2 vermelde corporaties.
  - 4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (o.a. uitspraak van 13 april 2011 in zaak nr. 201006774/1/H2), kan een derde op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een besluit tot subsidieverlening worden aangemerkt indien de subsidie strekt tot ondersteuning van bedrijfsactiviteiten, uit te voeren binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarbinnen de derde werkzaam is. Daarbij kan worden meegewogen dat de met subsidie ondersteunde bedrijfsactiviteiten kunnen leiden tot omzetverlies bij de derde. Voorts kunnen ook potentiële concurrenten als belanghebbende worden aangemerkt indien zij concrete plannen hebben en zijn begonnen met de uitvoering daarvan.
  - 4.2. Niet in geschil is dat de bijzondere projectsteun strekt tot ondersteuning van bedrijfsactiviteiten van de steunontvangende corporaties en dat de betalende corporaties in hetzelfde marktsegment als de steunontvangende corporaties opereren. Door de betalende corporaties is ter zitting bij de rechtbank evenwel erkend dat een groot deel van hen niet in hetzelfde verzorgingsgebied werkzaamheden uitoefent als de steunontvangende corporaties, zodat in zoverre niet kan worden staande gehouden dat alle betalende corporaties door de bijzondere projectsteun worden geraakt in hun concurrentiepositie. Uit door de betalende corporaties overgelegde stukken blijkt dat fusies tussen steunontvangende en betalende corporaties plaatsvinden, waardoor steunontvangende corporaties die nu nog in een ander verzorgingsgebied actief zijn, in hetzelfde verzorgingsgebied actief kunnen worden als de betalende

corporaties. Hoewel de steunontvangende corporaties aldus hun werkterrein kunnen uitbreiden en daarmee actief kunnen worden in het verzorgingsgebied van een of meer betalende corporaties, gaat het, nu er nog geen concrete fusieplannen zijn, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, om een toekomstige onzekere gebeurtenis, zodat daarin geen actueel concurrentiebelang is gelegen.

De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat voor betalende corporaties die wel werkzaam zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als steunontvangende corporaties, geldt dat zij niet hebben aangetoond dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Niet aannemelijk is gemaakt dat de bijzondere projectsteun kan leiden tot omzetverlies bij deze corporaties.

Gelet op het vorenstaande bestaat in dit geval geen grond voor het oordeel dat de betalende corporaties op grond van hun concurrentiebelangen als belanghebbenden moeten worden aangemerkt bij de steunbesluiten.

Het betoog faalt.

#### Dwingend bestemmingsverband

5. De in bijlage 2 vermelde corporaties betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het arrest van het Hof van Justitie van 13 januari 2005, C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het belang van de corporaties wegens de samenhang tussen de heffingsbesluiten en de steunbesluiten reeds om die reden rechtstreeks betrokken zou zijn bij de steunbesluiten. Zij voeren in dit verband aan dat het gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie niet zo kan zijn dat zij — gezien hun bezwaren tegen de heffing — niet kunnen opkomen tegen de besluiten waarbij de steun aan de onderscheiden corporaties in de aandachtwijken is toegekend en dat uit het arrest van het Hof van Justitie niet volgt dat uitsluitend in een procedure gericht tegen het heffingsbesluit belanghebbendheid wordt aangenomen, ongeacht of sprake is van concurrentievervalsing.
  - 5.1. In het arrest van 13 januari 2005 (punt 19) heeft het Hof van Justitie overwogen dat een justitiabele er belang bij kan hebben zich voor de nationale rechter te beroepen op de rechtstreekse werking van het uitvoeringsverbod van artikel 93, derde lid, laatste volzin, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-verdrag) (thans artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie; hierna: het VWEU), niet alleen om de negatieve gevolgen ongedaan te laten maken van de door de onrechtmatige steunverlening teweeggebrachte concurrentievervalsing, maar ook om terugbetaling te verkrijgen van een heffing die in strijd met die bepaling is geïnd. In het laatste geval doet de vraag of de justitiabele wordt geraakt door de concurrentievervalsing die het gevolg is van de steunmaatregel niet ter zake voor de beoordeling van zijn procesbelang. Er dient slechts rekening te worden gehouden met het feit dat de justitiabele aan een heffing is onderworpen die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met het in deze bepaling neergelegde verbod tot uitvoering is gebracht, aldus het Hof van Justitie.
  - 5.2. Anders dan de in bijlage 2 vermelde corporaties betogen, volgt uit voormeld arrest van het Hof van Justitie niet dat, reeds omdat sprake is van een dwingend bestemmingsverband in de zin van punt 26 van dat arrest tussen de heffingsbesluiten en de steunbesluiten, de belangen van de corporaties die rechtstreeks bij de heffingsbesluiten zijn betrokken ook rechtstreeks bij de steunbesluiten zijn betrokken. Uit voormeld arrest volgt slechts dat de betalende corporaties hun staatssteunrechtelijke bezwaren tegen de heffingsbesluiten moeten kunnen voorleggen aan de rechter. De Afdeling merkt op dat dit ook is gebeurd in de procedure waarin de heffingsbesluiten voorlagen en die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2011 in zaak nr. 201100211/1/H2.
- Het betoog faalt.

#### Terugvorderen van onrechtmatig verleende steun

6. De in bijlage 2 vermelde corporaties betogen dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan haar uitspraak van 26 november 2010, LJN BO5098 ([www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)), waarin zij heeft geoordeeld dat de heffingsbesluiten moeten worden aangemerkt als verboden staatssteun. Omdat de heffing een integrerend onderdeel is van de steunmaatregel, geldt volgens de in bijlage 2 vermelde corporaties dat ook de steunmaatregelen verboden staatssteun inhouden. Staatssteun die, zoals hier het geval is, in strijd met artikel 108, derde lid, van het VWEU wordt verstrekt moet worden teruggevorderd, waarbij geldt dat degene die terugvordering verlangt geen belang hoeft te stellen, aldus de in bijlage 2 vermelde corporaties. Bij brief van 24

juli 2012 hebben de in bijlage 2 vermelde corporaties hun betoog aangevuld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 2 november 2011 in zaak nr. 201100211/1/H2. Zij wijzen erop dat de Afdeling in die uitspraak onder meer heeft beoordeeld of de bijzondere projectsteun voor 2008 en 2009 voldoet aan de criteria, opgenomen in de beschikking van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, tweede lid, van het EG-verdrag (thans artikel 106, tweede lid, van het VWEU) op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend (PB 2005 L 312) (de DAEB-beschikking). De in bijlage 2 vermelde corporaties wijzen er voorts op dat de Afdeling bij die beoordeling heeft betrokken dat in de subsidiebesluiten aan de corporaties die in de jaren 2008 en 2009 bijzondere projectsteun ontvangen onder meer de verplichting is opgelegd dat de eindafrekening tevens bestaat uit een verslag waarin wordt verantwoord dat — voor zover relevant — de besteding van de subsidie voldoet aan de in de beschikking van de Commissie van 15 december 2009 (C(2009)9963; [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)) gestelde kaders. Volgens de in bijlage 2 vermelde corporaties betekent dit, dat zij te gelegener tijd zouden moeten kunnen opkomen tegen de eindafrekeningen en in die procedures aan de orde moeten kunnen stellen dat de aan een individuele corporatie toegekende bijzondere projectsteun niet in overeenstemming met de beschikking van de Commissie van 15 december 2009 is besteed. Nu inmiddels is komen vast te staan dat de eindafrekeningen slechts een bevestiging van de subsidieverlening zijn, waartegen geen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, moeten de steunbesluiten worden beschouwd als vaststellingsbesluiten in de zin van artikel 4:42 van de Awb. De corporaties betogen dat uit het beginsel van Unietrouw voortvloeit dat zij bij de bestuursrechter tegen deze besluiten moeten kunnen opkomen, om de volle werking van het staatssteunrecht te verzekeren. Gelet hierop moeten zij als belanghebbenden bij de steunbesluiten worden aangemerkt, aldus de in bijlage 2 vermelde corporaties.

- 6.1. Voorop moet worden gesteld dat de door de corporaties bedoelde uitspraak van de rechtbank van 26 november 2010 is vernietigd. In haar uitspraak van 2 november 2011 in zaak nr. 201100211/1/H2 heeft de Afdeling onder meer overwogen dat de verlening van de bijzondere projectsteun niet in strijd is met de Europese staatssteunregels. Gelet hierop kan niet worden staande gehouden dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan de door de corporaties aangehaalde uitspraak waarin zij heeft geoordeeld dat de steunmaatregelen verboden staatssteun inhouden. Het betoog faalt in zoverre.
- 6.2. Voor zover de in bijlage 2 vermelde corporaties betogen dat, indien zij niet als belanghebbenden bij de steunbesluiten worden aangemerkt, het hun onmogelijk wordt gemaakt om, indien met een individueel steunbesluit de Europese staatssteunregels worden geschonden, die schending aan de orde te stellen, overweegt de Afdeling als volgt.

Van belang is dat het Unierecht geen voorschriften bevat die betrekking hebben op de vraag wanneer iemand belanghebbende is bij een besluit. Dat betekent dat, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, aan de hand van de maatstaf van artikel 1:2 van de Awb moet worden beoordeeld of de corporaties als belanghebbenden bij de steunbesluiten moeten worden aangemerkt. Zoals is overwogen in 2.2 en 4.2 zijn de financiële belangen van de betalende corporaties noch hun concurrentiebelangen rechtstreeks betrokken bij de steunbesluiten en kunnen zij derhalve niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb bij die besluiten worden aangemerkt.

De Afdeling overweegt voorts, onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie (arresten van 16 december 1976, 33/76, Rewe, punt 5; 16 december 1976, 45/76, Comet, punt 13; 14 december 1995, C-312/93, Peterbroeck, punt 12; 7 juni 2007, C-222/05-225/05, Van der Weerd e.a., punt 28; [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)), dat, bij het ontbreken van een regeling ter zake in het Unierecht, het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten te beschermen die de justitiabelen aan het Unierecht ontlene. Deze procedureregels mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen (gelijkheidsbeginsel), en zij mogen de uitoefening van de door Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

Aan de vraag of dit al dan niet het geval is, gaat de vraag vooraf of de betalende corporaties aanspraken kunnen ontlene aan het Unierecht. Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord, nu de belangen van de betalende corporaties niet rechtstreeks zijn betrokken bij de steunbesluiten. Dit laatste betekent dan ook dat deze belangen evenmin worden getroffen als een individuele corporatie de bijzondere projectsteun op een met de staatssteunregels strijdige wijze zou aanwenden.

Het betoog faalt derhalve ook voor het overige.

#### Artikel 1 van het Eerste Protocol

7. De betalende corporaties betogen dat de steunbesluiten, aangezien de hoogte van de door het Fonds verleende bijzondere projectsteun van invloed is op de hoogte van de te betalen bijdrageheffingen, een inbreuk opleveren op hun eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en zij daarom een rechtstreeks betrokken belang hebben.
- 7.1. Het betoog van de betalende corporaties gaat, naar de rechtbank terecht heeft overwogen, eraan voorbij dat niet het toekennen van steun, maar het opleggen van de heffing een inbreuk oplevert op hun eigendomsrecht. De toekenning van bijzondere projectsteun tast het vermogen van de betalende corporaties niet aan. Tegen de inbreuk op het eigendomsrecht die het gevolg is van de heffing die aan de betalende corporaties is opgelegd bestaat, naar de rechtbank evenzeer terecht heeft overwogen, afdoende rechtsbescherming bij de bestuursrechter, nu dit aan de orde kan worden, en ook is, gesteld in de procedure tegen de heffingsbesluiten.
- Het betoog faalt.

#### Terugbetalingsrisico

8. De in bijlage 2 vermelde corporaties betogen ten slotte tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte eraan is voorbijgegaan dat het niet ondenkbaar is dat in het geval de steunbesluiten onrechtmatig blijken, het Fonds onvoldoende middelen heeft om de van hen geheven bedragen terug te betalen. Het risico dat eventueel onrechtmatige heffingen niet kunnen worden terugbetaald is te onzeker en staat in een te ver verwijderd verband om aan te nemen dat de betalende corporaties daardoor in hun belang zijn getroffen. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de mogelijkheid dat het Fonds onrechtmatige heffingen niet terug kan betalen niet maakt dat de betalende corporaties een actueel, rechtstreeks belang hebben.

#### Conclusie

9. Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat de rechtbank terecht en op goede gronden tot het oordeel is gekomen dat van een rechtstreeks betrokken belang van de betalende corporaties bij de steunbesluiten geen sprake is en derhalve het Fonds de bezwaren van deze corporaties terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.
10. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;  
recht doende:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### Bijlage 1

Naam	Rechtbanknummer
Stichting Westhoek Wonen, gevestigd te Mijdrecht, gemeente De Ronde Venen	10/3595
Patrimonium Woningstichting, gevestigd te Veenendaal	10/3595
Omnia Wonen, gevestigd te Harderwijk	10/3632
De Woonschakel Westfriesland, gevestigd te Medemblik	10/3762
Woningstichting Het Grootslag, gevestigd te Wervershoof	10/3762
Woningstichting Den Helder, gevestigd te Den Helder	10/3762
Intermaris Hoeksteen, gevestigd te Hoorn	10/3762
Stichting Volkshuisvestingsgroep Wooncompagnie, gevestigd te Hoorn	10/3762
Stichting Woondiensten Enkhuizen, gevestigd te Enkhuizen	10/3762
Algemene Woningbouwvereniging Monnickendam, gevestigd te Monnickendam	10/3811
Stichting Woningbeheer De Vooruitgang, gevestigd te Volendam	10/3811

Gemachtigde: mr. M.A. Grapperhaus

## Bijlage 2

Naam	Rechtbanknummer
Stichting Wonen Zuidwest Friesland, gevestigd te Balk	10/3720
Stichting Accolade, gevestigd te Drachten, gemeente Smallingerland	10/3720
Stichting Actium, gevestigd te Assen	10/3751
Stichting v/h De Bouwvereniging, gevestigd te Harlingen	10/3720
Stichting Lyaemer Wonen, gevestigd te Lemmer, gemeente Lemsterland	10/3720
Stichting Thús Wonen, gevestigd te Dokkum, gemeente Dongeradeel	10/3720
Stichting Wonen Noordwest Friesland, gevestigd te Sint Annaparochie, gemeente Het Bildt	10/3720
Stichting Woningbouw Achtkarspelen, gevestigd te Buitenpost, gemeente Achtkarspelen	10/3720
Woningstichting Weststellingwerf, gevestigd te Weststellingwerf	10/3720
Woningstichting De Wieren, gevestigd te Sneek	10/3720
Stichting Delta Wonen, gevestigd te Zwolle	10/3646
Christelijke Woningstichting Patrimonium, gevestigd te Groningen	10/3633
Stichting Woonstade Hoogkerk Noorddijk, gevestigd te Groningen	10/3634
Stichting Woonservice Drenthe, gevestigd te Westerbork, gemeente Midden-Drenthe	10/3751
Woningstichting Wierden en Borgen, gevestigd te Bedum	—
Stichting Woningbouw Slochteren, gevestigd te Slochteren	10/3635
Woningstichting Openbaar Belang, gevestigd te Zwolle	10/3645
Christelijke Woningstichting Talma, gevestigd te Hoogezand-Sappemeer	10/3636
Woningstichting De Volmacht, gevestigd te Gieten	10/3751
Stichting Domesta, gevestigd te Emmen	10/3751
Woningbouwvereniging Woongoed Flakkee, gevestigd te Middelharnis	10/3747
Stichting Mooiland, gevestigd te Wageningen	10/3832
Vereniging Volksbelang, gevestigd te Geertruidenberg	10/3798
Stichting De Leeuw van Putten, gevestigd te Spijkenisse	10/3748
Stichting 3B-Wonen, gevestigd te Berkel en Rodenrijs	10/3748
Woningbouwvereniging Hoek van Holland, gevestigd te Hoek van Holland	10/3748
Woningstichting Samenwerking Vlaardingen, gevestigd te Vlaardingen	10/3748
Patrimonium Woningstichting, gevestigd te Veenendaal	10/3577
Stichting Westhoek Wonen, gevestigd te Mijdrecht, gemeente De Ronde Venen	10/3577
De Woonschakel Westfriesland, gevestigd te Medemblik	10/3749
Woningstichting Het Grootslag, gevestigd te Wervershoof	10/3749
Woningstichting Den Helder, gevestigd te Den Helder	10/3749
Omnia Wonen, gevestigd te Harderwijk	—
Intermaris Hoeksteen, gevestigd te Hoorn	10/3749
Stichting Volkshuisvestingsgroep Wooncompagnie, gevestigd te Hoorn	10/3749
Stichting Woondiensten Enkhuizen, gevestigd te Enkhuizen	— 10/3749
Algemene Woningbouwvereniging Monnickendam, gevestigd te Monnickendam	—
Stichting Woningbeheer De Vooruitgang, gevestigd te Volendam	—

Gemachtigde: mr. J.R. van Angeren

## Noot

Naar boven

Auteur: W. den Ouden

1. Deze uitspraak zal waarschijnlijk bekend worden onder de naam Vogelaar II. Er is namelijk al een Vogelaar I



uitspraak, die ook in dit blad werd besproken (ABRvS 2 november 2011, AB 2012/126, m.nt. S.C.G. Van den Bogaert en A.J. Metselaar). Daarin zijn de voorgeschiedenis en context van deze kwestie ook uitgebreid beschreven. Daarom zij hier slechts vermeld dat de Vogelaar I uitspraak betrekking had op een heffing die de toenmalige Minister Vogelaar had opgelegd aan alle woningbouwcorporaties om subsidies aan sommige woningbouwcorporaties uit te financieren waarmee de laatsten in enkele geselecteerde achterstandswijken leefbaarheidsproblemen zouden kunnen aanpakken (de zogenaamde bijzondere projectsteun). De betalende corporaties meenden dat dit systeem van heffen en subsidiëren in strijd kwam met onder meer de Woningwet, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, het eigendomsrecht neergelegd in art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM en de Europese staatssteunregels. De Rb Utrecht ging daarin deels mee (Rb. Utrecht 26 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5098), onder meer omdat de bijzondere projectsteun een vorm van staatssteun zou opleveren die verleend werd in strijd met de standstill bepaling van art. 108(3) VWEU. Nu tussen de bijdrageheffing en de projectsteun een dwingend bestemmingsverband bestond werden de besluiten tot heffing onrechtmatig geoordeeld. De Afdeling zag dat echter anders in haar uitspraak in hoger beroep; er was inderdaad sprake van een dwingend bestemmingsverband, maar de bijzondere projectsteun zou voldoen aan de in de zogenaamde DAEB-beschikking gestelde criteria en derhalve verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. De heffingsbesluiten werden door haar dus rechtmatig bevonden.

2. De corporaties lieten het er echter niet bij zitten. Zij procedeerden verder tegen de besluiten waarbij de bijzondere projectsteun werd verstrekt. Ook deze zaken werden in eerste aanleg gevoegd behandeld door de Rb Utrecht, zulks op verzoek van de corporaties (Rb. Utrecht 10 juni 2011, helaas zonder ECLI-nr.). De uitspraak van de Rechtbank bevat interessante overwegingen over proceseconomie in dit soort massale procedures (zie daarover ook Y.E. Schuurmans, Massale procedures in het bestuursrecht, NJB 2013/1251, p. 1314 e.v.), maar die blijven hier onbehandeld, omdat de Afdeling daar in de hier opgenomen uitspraak niet op ingaat. In deze uitspraak draait het allemaal om het belanghebbendebegrip. De rechtbank Utrecht heeft de corporaties in hun beroep tegen de projectsteunbesluiten namelijk niet-ontvankelijk verklaard wegens gebrek aan rechtstreeks betrokken belang van de betalende corporaties. Deze keer is de Afdeling bestuursrechtspraak het in hoger beroep wel eens met de rechtbank: naar Nederlands recht kwalificeren de corporaties niet als belanghebbende bij de steunbesluiten en er is geen reden om dat vanwege de Unierechtelijke context van deze kwestie anders te zien.
3. De Afdeling beoordeelt, als ik het goed zie, eerst of de betalende corporaties kwalificeren als belanghebbende vanwege het feit dat zij degene zijn die het geld waaruit de steunbesluiten worden betaald opbrengen. Is het eerder vastgestelde 'dwingende bestemmingsverband' voldoende om hen te beschouwen als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 Awb? Dat is volgens de Afdeling niet het geval, waarna de volgende interessante vraag aan de orde komt: zijn de corporaties die hier opkomen niet sowieso belanghebbend als concurrent van de corporaties die subsidie ontvangen? Ook die vraag beantwoordt de Afdeling negatief, waardoor zij ten slotte toekomt aan de vraag of het antwoord op de voorgestelde vragen anders moeten luiden op grond van EU-rechtelijke argumenten. Deze drie, naar mijn smaak meest interessante vragen die de Afdeling in deze uitspraak beantwoordt komen hierna puntsgewijs aan de orde.
4. Eerst dus de vraag of degene die een subsidie via een heffing betaalt automatisch belanghebbend is bij besluiten tot verstrekking daarvan (zie r.o. 2.2). Voor zover ik weet bestaat er over die vraag geen eenduidige Nederlandse of Europese jurisprudentie; doorgaans komen 'de betalers' op tegen het heffingsbesluit en blijft het daarbij. De Afdeling stelt zich op het standpunt dat in dit geval 'de betalers' (naar Nederlands recht) geen rechtstreeks belang hebben bij de subsidiebesluiten. Niet duidelijk is welke corporatie voor welke projectsteun heeft betaald en (belangrijker denk ik) heffing leidt niet zonder meer tot subsidieverstrekking. Om kort te gaan lijkt de redenering: de heffing geschiedt om een financiële voorziening voor subsidieverstrekking te creëren. Welke corporaties er vervolgens geld krijgen en welke criteria daarbij gelden is een tweede, losstaande kwestie. Wie belanghebbend is bij de heffing, is dus niet automatisch ook belanghebbend bij de subsidieverstrekking, zo leid ik af uit deze rechtsoverweging. Het dwingende bestemmingsverband tussen heffing en subsidie dat de Afdeling eerder heeft vastgesteld (in de Vogelaar I uitspraak) in het kader van het beroep tegen de heffingsbesluiten is daarbij niet relevant. De vraag naar het bestemmingsverband moest worden beoordeeld in het licht van Europese jurisprudentie over de mogelijkheid om op te komen tegen heffingsbesluiten, terwijl hier de steunbesluiten ter discussie staan. Tot zover valt de uitspraak van de Afdeling goed te volgen.
5. Vervolgens komt de vraag aan de orde of de corporaties zijn geraakt in hun concurrentiebelang. Volgens

vaste jurisprudentie kan een derde op grond van zijn concurrentiepositie als belanghebbende bij een subsidiebesluit worden aangemerkt indien de subsidie strekt tot ondersteuning van bedrijfsactiviteiten, uit te voeren binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarbinnen de derde werkzaam is, aldus de Afdeling onder verwijzing naar ABRvS 13 april 2011, AB 2011/215, m.nt. J. Dijkgraaf (zie daarover ook J. Wieland, De concurrent in het bestuursrecht: de relevante markt ruim afgebakend, NTB 2013/17). Niet in geschil is dat alle corporaties opereren in hetzelfde marktsegment. Vervolgens gaat de Afdeling volgens de standaardjurisprudentie na (die ook het CBb toepast: zie bijv. CBb 28 april 2010, AB 2010/186, m.nt. C.J. Wolswinkel en in dit AB-nummer ook CBb 15 april 2013, AB 2013/272, m.nt. Houtkooper en Drahmman) of er sprake is van hetzelfde verzorgingsgebied. Dat is een lastiger kwestie. Veel van de appellerende corporaties blijken actief in een ander verzorgingsgebied; zij staan om die reden buiten spel. Dan volgt in r.o. 4.2 een opmerkelijke overweging ten aanzien van de corporaties die wèl werkzaam zijn in hetzelfde verzorgingsgebied als de steunontvangende corporaties. Voor hen geldt dat zij niet hebben aangetoond dat de steunbesluiten rechtstreeks gevolgen hebben voor hun concurrentiepositie. Meer specifiek stelt de Afdeling dat niet aannemelijk is gemaakt dat de bijzondere projectsteun kan leiden tot omzetverlies bij deze corporaties. Die formulering is opvallend in het kader van de belanghebbendetoets. Zoals Wieland al in de titel van zijn artikel laat doorschemeren is de bestuursrechter in het algemeen geneigd de concurrent ruim toegang te bieden: voor belanghebbendheid was tot nu toe voldoende dat een besluit in theorie tot omzetverlies (schade) bij een concurrent kan leiden (zie in dezelfde zin: P.C. Adriaanse en J.R. van Angeren, De Awb en staatssteunvragen, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak, Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb, Den Haag: BJu, p. 677). Dat hoefde niet al vast te staan in het kader van de (ambtshalve) toets aan artikel 1:2 Awb. Ook in latere jurisprudentie, waarin het ook gaat om een concurrent die opkomt tegen een subsidiebesluit houdt de Afdeling vast aan die lijn (zie de hierna opgenomen uitspraak ABRvS 29 mei 2013, AB 2013/264 (NOB II)). Waarom in deze zaak naast de criteria van marktsegment en verzorgingsgebied, het extra (of op zijn minst strengere) criterium van aangetoonde, rechtstreekse gevolgen voor de concurrentiepositie wordt gebruikt, licht de Afdeling helaas niet toe.

6. Ten slotte komt de vraag aan de orde of er aan het Europese recht of de Europese jurisprudentie argumenten kunnen worden ontleend die moeten leiden tot de conclusie dat de corporaties toch als belanghebbenden moeten kwalificeren. Net als de Rb Utrecht leidt de Afdeling uit het door de corporaties aangedragen arrest Streekgewest Westelijk Noord Brabant (HvJ EU 13 januari 2005, zaak C 174-02, AB 2005/118, m.nt. De Moor-van Vugt) slechts af dat de betalende corporaties op grond van het dwingend bestemmingsverband sowieso moeten kunnen opkomen tegen de heffingsbesluiten. Dat bleek in casu ook mogelijk, al leidde dat niet tot het door de betalende corporaties gewenste resultaat. Blijft over de vraag of de betalende corporaties op andere, aan het Europese recht ontleende gronden moeten kunnen opkomen tegen de steunbesluiten (en dus als belanghebbend moeten worden beschouwd). Op grond van de Unietrouw en om de volle werking van het staatssteunrecht te verzekeren moeten (ook) de steunbesluiten door concurrenten kunnen worden aangevochten, aldus de betalende corporaties. En dat lijkt een logische stelling; anders zou immers maar de helft van een beweerdelijk onrechtmatige steunmaatregel (de heffing) kunnen worden aangetast en rechtgezet. In het kader van deze stelling stelt de Afdeling eerst – en terecht – vast dat het Unierecht geen voorschriften bevat die bepalen wie belanghebbend zijn in een nationale procedure tegen een steunbesluit. Dat betekent dat conform het beginsel van de procedurele autonomie het nationale recht en dus artikel 1:2 Awb in deze leidinggevend is. Natuurlijk gelden daarbij de bekende grenzen van gelijkwaardigheid (de Afdeling spreekt van het gelijkheidsbeginsel) en doeltreffendheid. Tot zover doen de overwegingen vertrouwd aan. Maar dan volgt plotseling een onverwachte wending. In overweging 6.2 stelt de Afdeling dat aan de vraag of aan die eisen is voldaan de vraag vooraf gaat ‘of de betalende corporaties aanspraken kunnen ontlenen aan het Unierecht. Die vraag moet ontkennend worden beantwoord, nu de belangen van de betalende corporaties niet rechtstreeks zijn betrokken bij de steunbesluiten.’ Daarmee maakt de Afdeling het antwoord op de (op zichzelf terechte) vraag of de betalende corporaties aanspraken kunnen ontlenen aan het staatssteunrecht, afhankelijk van de invulling van het Nederlandse belanghebbende-begrip. Dat lijkt me niet juist. De vraag welke partijen aan het staatssteunrecht aanspraken kunnen ontlenen, wat precies het beschermingsbereik daarvan is, is van Europeesrechtelijke aard. Deze vraag is bovendien moeilijk te beantwoorden voor dit soort gevallen. Er is, voor zover ik weet, geen doorslaggevende jurisprudentie over beschikbaar (zie ook in die zin: M. Baart, Staatssteunrecht gerelativeerd. Het bestuursrechtelijke relativiteitsvereiste bezien in het licht van staatssteunrecht, Nall 2012, DOI

10.5553/NALL/.000008) en er wordt driftig over gediscussieerd (zie voor een overzicht daarvan de annotatie van P.C. Adriaanse onder AB 2008/371, onder punt 7.). Hoe men deze vraag ook beantwoordt: alle auteurs gaan er vanuit dat de jurisprudentie van het Hof bepalend is voor het beschermingsbereik van het staatssteunrecht, ook in procedures voor de nationale rechter. Nu de Europese rechters in de jurisprudentie veel nadruk leggen op de mogelijkheden van private handhaving van het staatssteunrecht (door concurrenten voor nationale rechters), vind ik het niet bepaald voor de hand liggend om aan te nemen dat zij in dit geval desgevraagd de betalende corporaties zonder meer buiten het beschermingsbereik van het staatssteunrecht zouden hebben geplaatst.

7. Zou de Afdeling hebben aangenomen dat de betalende corporaties in dit geval wel rechten aan het Unierecht konden ontlenen en vervolgens de gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidstoets hebben uitgevoerd, dan acht ik het waarschijnlijk dat zij tot het oordeel zou zijn gekomen dat toepassing van artikel 1:2 Awb die toets kan doorstaan (zie ook ABRvS 29 mei 2013, AB 2013/264 (NOB II). Artikel 1:2 Awb wordt immers ook toegepast in puur nationale gevallen en de Afdeling benadrukt dat de betalende corporaties konden opkomen tegen de heffingsbesluiten; de stap naar de stelling dat het voor hen niet uiterst moeilijk of onmogelijk is om de rechten die zij aan het Europese staatssteunrecht ontlenen uit te oefenen, is dan snel gezet. Blijft echter staan het probleem dat op die manier slechts de heffingsbesluiten kunnen worden vernietigd. Door de vernietiging van de heffingsbesluiten worden de besluiten tot subsidieverstrekking juridisch gezien niet aangetast en wellicht feitelijk ook niet: de minister zou in theorie kunnen besluiten de projectsteun dan maar anders te financieren. Verder vraag ik mij af of in deze uitspraak werkelijk aan het gelijkwaardigheidsbeginsel is voldaan. Er wordt immers strenger getoetst of de concurrent belanghebbende is dan gebruikelijk is op grond van artikel 1:2 Awb.
8. Het is goed voorstelbaar dat de bij deze uitspraken betrokken bestuursrechters van mening waren dat het geschil tussen de Minister en de corporaties met de Vogelaar I-uitspraak inhoudelijk was afgedaan. Via het aanvechten van de steunbesluiten werd feitelijk precies dezelfde kwestie opnieuw op de tafel van de rechters gelegd. Door de corporaties niet belanghebbend te achten, kon dit geschil daar redelijk eenvoudig weer vanaf worden geveegd. Maar voor nieuwe zaken roept deze uitspraak juist veel vragen op rond de concurrent als belanghebbende bij steunbesluiten.