



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Annotation: ABRvS 2008-11-12

Ouden, W. den

Citation

Ouden, W. den. (2009). Annotation: ABRvS 2008-11-12. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14937>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14937>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2009/237**RAAD VAN STATE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (MEERVOUDIGE KAMER)**

12 november 2008, nr. 200708854/1

(Mrs. M. Vlasblom, W. van den Brink, T.M.A. Claessens)

m.nt. W. den Ouden

LJN BG4100

Awb art. 4:46**[Essentie] Discretionaire bevoegdheid tot lager vaststellen van een subsidie kan worden begrensd in een bijzondere subsidieregeling. Verplichting in verband met Europese staatssteunregels.**

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 augustus 2006 in zaak nr. 200505580/1), kan de in art. 4:46, tweede lid, van de Awb neergelegde discretionaire bevoegdheid worden begrensd door de desbetreffende bijzondere subsidieregeling op gronden die verband houden met de aard en het doel van de daarin voorziene subsidies. In een dergelijke regeling kan de in art. 4:46, tweede lid, van de Awb geëiste belangenafweging voor bepaalde in dat artikellid vermelde gevallen in algemene zin worden verricht en op grond daarvan worden bepaald dat het bestuur in die gevallen verplicht is tot lagere vaststelling. (...)

Het verlenen van een gedeeltelijke subsidie, indien niet geheel aan de verplichting om zowel de glasopstanden als ook alle daarbij behorende bedrijfsgebouwen af te breken en te verwijderen is voldaan, is niet in overeenstemming met de doelstelling van de Regeling. In dit verband is nog van belang dat de in de Regeling voorziene afbraaksubsidie valt aan te merken als steun voor beëindiging van de landbouwactiviteit als bedoeld onder 8.1 van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector en derhalve in overeenstemming moet zijn met die op de afstemming tussen staatssteun en vrije mededinging gerichte richtsnoeren, waarnaar in de aanhef van de Regeling ook wordt verwezen. Onder punt 8.1 is aangegeven dat de Commissie positief staat ten opzichte van het stimuleren van bedrijfsbeëindiging, mits daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat de commerciële landbouwactiviteiten permanent en definitief worden beëindigd. De regel dat de subsidie op nihil wordt vastgesteld indien niet alle glasopstanden en bedrijfsgebouwen waarop de verlening van de subsidie betrekking had, zijn afgebroken, strekt ertoe naleving van die aan staatssteun gestelde voorwaarde zeker te stellen.

[Tekst] Appellant, te X., tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage van 6 november 2007 in zaak nr. 06/4911 in het geding tussen:

appellant, en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 november 2005 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister) een aanvraag van appellant tot subsidievaststelling op grond van de Regeling structuurverbetering glastuinbouw 2002 (hierna: de Regeling), afgewezen.

Bij besluit van 2 mei 2006 heeft de minister het door appellant daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 6 november 2007, verzonden op 8 november 2007, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 december 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 15 januari 2008.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 juli 2008, waar appellant, vertegenwoordigd door ir. S. Boonstra, werkzaam bij LTO Noord Advies te Drachten, en de minister, vertegenwoordigd door mr. P.M. Bakker Schut, ambtenaar in dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, aanhef en onder b, van de Regeling wordt onder glasopstanden verstaan een constructie van staand glas of een staande constructie van met glas overeenkomend materiaal.

Ingevolge aanhef en onder c, voor zover thans van belang, wordt onder glastuinbouw verstaan de teelt van groenten, klein fruit en siergewassen onder glasopstanden.

Ingevolge aanhef en onder e wordt onder glastuinbouwbedrijf verstaan het geheel van productie-eenheden in Nederland bestaande uit een of meer gebouwen of gedeelten daarvan en daarbij horende grond uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van de glastuinbouw.

Ingevolge aanhef en onder f wordt onder glastuinbouwgebied verstaan een gebied waarop een agrarische bestemming rust en waarin hoofdzakelijk glastuinbouw als economische activiteit plaatsvindt.

Ingevolge aanhef en onder m wordt onder bedrijfsgebouw verstaan een gebouw dat dient ter ondersteuning van de bedrijfsactiviteiten.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder a, kan de minister ter verbetering van de bedrijfsstructuur van de glastuinbouwsector op aanvraag subsidie verstrekken voor afbraak van verouderde glasopstanden en

bedrijfsgebouwen (hierna ook: afbraaksubsidie).

Ingevolge artikel 5, eerste lid, wordt een subsidie voor afbraak als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, slechts verstrekt aan de eigenaar van glasopstanden, indien:

- a. hij zijn glasopstanden en, voor zover aanwezig, de daarbij behorende bedrijfsgebouwen afbreekt;
- b. de tot uitoefening van het glastuinbouwbedrijf bestemde gronden worden overgedragen aan een natuurlijke of rechtspersoon niet zijnde een vennootschap waarin de stakende eigenaar aandelen heeft;
- c. de eigenaar dan wel eigenaren, natuurlijke persoon dan wel natuurlijke personen, van glasopstanden de bedrijfsmatige exploitatie van de glasopstanden definitief staakt dan wel staken, en
- d. de eigenaar, rechtspersoon, van glasopstanden, alsmede diens aandeelhouders, de bedrijfsmatige exploitatie van de glasopstanden definitief staakt.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, voor zover thans van belang, draagt de begunstigde van een subsidie als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, zorg voor de afbraak en het verwijderen van glasopstanden, bedrijfsgebouwen en overige vaste installaties, het verwijderen van ondergrondse voorzieningen, het graven van nieuwe sloten, alsmede voor het gebruiksvrij overdragen van de vrijkomende grond aan een natuurlijke of rechtspersoon.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, zijn de begunstigde van een subsidie als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, alsmede in geval van een natuurlijke persoon, diens echtgenoot of geregistreerde partner en in geval van een rechtspersoon diens aandeelhouders, verplicht om uiterlijk een jaar nadat de minister de beschikking tot subsidieverlening heeft genomen de bedrijfsmatige glastuinbouw definitief te staken.

Ingevolge artikel 16, tweede lid, wordt de subsidie vaststelling geweigerd of ingetrokken indien de subsidieaanvrager niet heeft voldaan aan de verplichtingen bedoeld in artikel 13.

Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) stelt het bestuursorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, kan de subsidie lager worden vastgesteld, indien de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

2.2. De minister heeft bij besluit, verzonden op 14 maart 2005, appellant € 51.180 subsidie verleend ten behoeve van de afbraak en verwijdering van 12.480 m² aan glasopstanden en 300 m² aan bedrijfsgebouwen en het gebruiksvrij overdragen van de vrijkomende grond als aangegeven in de aanvraag om subsidieverlening.

2.3. In het kader van de behandeling van zijn aanvraag om vaststelling van de subsidie heeft appellant de minister desgevraagd bij brief van 24 oktober 2005 doen weten dat die aanvraag geen betrekking heeft op de voormalige bedrijfsruimte van 300 m² omdat deze inmiddels is overgeheveld naar het privévermogen en de ondergrond ervan kadastraal is afgesplitst en toegevoegd aan het perceel waarop de woning zich bevindt. De ruimte wordt niet meer gebruikt voor bedrijfsdoeleinden, maar zal benut worden als garage en stallingsruimte voor eigen gebruik.

Bij besluit van 15 november 2005, gehandhaafd in bezwaar, heeft de minister de aanvraag van appellant tot vaststelling van de aan hem verleende afbraaksubsidie afgewezen (lees: de aan appellant verleende afbraaksubsidie op nihil vastgesteld), omdat hij niet heeft voldaan aan de verplichting het bij zijn glasopstanden behorende bedrijfsgebouw af te breken.

2.4. Appellant betoogt dat, samengevat weergegeven, de rechtbank heeft miskend dat uit de Regeling noch uit het besluit tot subsidieverlening van 14 maart 2005 volgt dat alle bij de glasopstanden behorende bedrijfsgebouwen dienen te worden afgebroken. Voorts betoogt appellant dat de rechtbank heeft miskend dat hij niet verplicht was het in stand gelaten gebouw af te breken, aangezien dit dient te worden aangemerkt als opslagruimte behorend bij zijn woning en uit de toelichting bij de Regeling blijkt dat de afbraak van bij het bedrijf staande woningen niet subsidiabel is.

2.4.1. Dit betoog faalt. In het besluit tot subsidieverlening van 14 maart 2005 staat, voor zover thans van belang, vermeld dat alle glasopstanden, bedrijfsgebouwen, overige vaste installaties en ondergrondsevoorzieningen afgebroken en verwijderd moeten zijn en de vrijkomende grond gebruiksvrij moet zijn overgedragen, anders vervalt het recht op bijdrage. Gelet hierop was de aan de verlening van de subsidie verbonden verplichting dat alle bij de glasopstanden behorende bedrijfsgebouwen worden afgebroken, kenbaar voor appellant. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Voorts blijkt uit de door appellant ingediende subsidieaanvraag, waarin het in stand gelaten gebouw als af te breken bedrijfsgebouw is aangemerkt, en het besluit tot subsidieverlening van 14 maart 2005 dat de afbraaksubsidie mede is aangevraagd en verleend ten behoeve van dit gebouw. Met het indienen van een aanvraag om subsidie vaststelling die, anders dan de aanvraag om subsidieverlening, geen betrekking had op dit gebouw omdat dit volgens appellant geen bedrijfsgebouw is, kon appellant niet bewerkstelligen dat hij niet hoefde te voldoen aan de bij de subsidieverlening opgelegde verplichting ook dit gebouw af te breken. De in hoger beroep door appellant betrokken stelling dat dit gebouw nooit een bedrijfsgebouw is geweest en door appellant bij vergissing in de aanvraag om subsidieverlening is vermeld, is niet aannemelijk, reeds omdat de stelling niet strookt met hetgeen is vermeld in voormelde brief van 24 oktober 2005.

2.5. Verder voert appellant tevergeefs aan dat de rechtbank in de omstandigheid dat de minister in de besluiten van 15 november 2005 en 2 mei 2006 ten onrechte heeft verwezen naar artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Regeling, dat ziet op de voorwaarden voor subsidieverlening, ten onrechte geen

aanleiding heeft gezien zijn beroep gegrond te verklaren. Hierbij is in aanmerking genomen dat uit deze besluiten voldoende duidelijk blijkt dat deze betrekking hebben op de door appelland verzochte vaststelling van de aan hem verleende afbraaksubsidie en deze subsidie op nihil wordt vastgesteld omdat hij niet heeft voldaan aan de verplichting het bij zijn glasopstanden behorende bedrijfsgebouw af te breken.

2.6. Appelland betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de minister aan de vaststelling op nihil van de aan hem verleende afbraaksubsidie ten onrechte geen belangenafweging ten grondslag heeft gelegd.

2.6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 augustus 2006 in zaak nr. 200505580/1), kan de in artikel 4:46, tweede lid, van de Awb neergelegde discretionaire bevoegdheid worden begrensd door de desbetreffende bijzondere subsidieregeling op gronden die verband houden met de aard en het doel van de daarin voorziene subsidies. In een dergelijke regeling kan de in artikel 4:46, tweede lid, van de Awb geëiste belangenafweging voor bepaalde in dat artikellid vermelde gevallen in algemene zin worden verricht en op grond daarvan worden bepaald dat het bestuur in die gevallen verplicht is tot lagere vaststelling. In artikel 16, tweede lid, van de Regeling is bepaald dat de subsidievaststelling geweigerd (lees: dat de verleende subsidie op nihil vastgesteld) of ingetrokken wordt, indien niet is voldaan aan de in artikel 13 neergelegde subsidieverplichtingen. Uit de Regeling en de daarbij behorende toelichting blijkt dat deze tot doel heeft de vernieuwing en verbetering van de bestaande structuur van de glastuinbouw en verkaveling van individuele glastuinbouwbedrijven te bewerkstelligen. Dit doel wordt in zoverre het gaat om afbraaksubsidies in het bijzonder bereikt door het opleggen van de in artikel 13, eerste lid, van de Regeling neergelegde verplichting om zowel de glasopstanden als ook alle daarbij behorende bedrijfsgebouwen af te breken en te verwijderen. Blijkens de toelichting wordt aldus verzekerd dat met het verstrekken van de afbraaksubsidie het doel van de Regeling daadwerkelijk wordt gediend. Het verlenen van een gedeeltelijke subsidie, indien niet geheel aan die verplichting is voldaan, is daarmee niet in overeenstemming. In dit verband is nog van belang dat de in de Regeling voorziene afbraaksubsidie valt aan te merken als steun voor beëindiging van de landbouwactiviteit als bedoeld onder 8.1 van de Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector en derhalve in overeenstemming moet zijn met die op de afstemming tussen staatssteun en vrije mededinging gerichte richtsnoeren, waarnaar in de aanhef van de Regeling ook wordt verwezen. Onder punt 8.1 is aangegeven dat de Commissie positief staat ten opzichte van het stimuleren van bedrijfsbeëindiging, mits daaraan de voorwaarde wordt verbonden dat de commerciële landbouwactiviteiten permanent en definitief worden beëindigd. De regel dat de subsidie op nihil wordt vastgesteld indien niet alle glasopstanden en bedrijfsgebouwen waarop de verlening van de subsidie betrekking had, zijn afgebroken, strekt ertoe naleving van die aan staatssteun gestelde voorwaarde zeker te stellen.

Op grond van het vorenoverwogene is de Afdeling van oordeel dat de minister het bestreden besluit terecht op artikel 16, tweede lid, van de Regeling heeft gebaseerd.

Nu appelland met het in stand laten van het hier aan de orde zijnde gebouw niet heeft voldaan aan de aan de subsidieverlening verbonden verplichting dit af te breken, heeft de minister in dit geval geen discretionaire bevoegdheid de subsidievaststelling op nihil achterwege te laten en bestaat voor de door appelland voorgestane belangenafweging in dit geval geen ruimte.

Het betoog faalt.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. *Beslissing*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

1. Interessant aan deze uitspraak is vooral dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (opnieuw) ingaat op de vraag in hoeverre art. 4:46 Awb, waarin aan subsidieverstrekking een discretionaire bevoegdheid wordt gegeven om in bepaalde gevallen over te gaan tot een lagere subsidievaststelling, in lagere regelgeving mag worden begrensd. Interessant omdat de Centrale Raad van Beroep een ander antwoord op die vraag lijkt te geven, dan de Afdeling bestuursrechtspraak.

2. De vraag naar de mogelijkheden tot beperking van discretionaire bevoegdheden toegekend door de (formele) wetgever door lagere regelgevers is belangrijk, alleen al omdat het in de praktijk veel voorkomt. Het toedelen van een discretionaire bevoegdheid in een formele wet wijst erop dat de wetgever het voor de juiste aanwending van die bevoegdheid noodzakelijk acht dat het bevoegde bestuursorgaan een belangenafweging maakt op grond van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Dat roept de vraag op of een discretionaire bevoegdheid in een lagere regeling mag worden dichtgerogeld. Gevolg daarvan is immers dat het bestuursorgaan geen individuele belangenafweging meer hoeft te maken. Zoals ik eerder schreef lijkt die constructie vooral problematisch wanneer de lagere regelgever dezelfde minister is als de minister die als bestuursorgaan op grond van de Awb-bepalingen is gehouden tot het maken van belangenafwegingen (en de motivering van de uitkomst daarvan). Dan ontstaat immers de indruk dat de minister zichzelf van die verplichting ontslaat. Anderzijds kan ook worden gesteld dat er juist een probleem ontstaat wanneer een andere regelgever - de Kroon per AMvB - discretionaire bevoegdheden gaat inperken. Dan gaat het immers niet om zelfbinding door de minister en dus iets wat veel weg heeft van een beleidsregel (zie voor een verdere weergave van de discussie rond dit onderwerp mijn annotatie onder CRvB 30 januari 2008 ([AB 2008](#)).

222) en C.A.J.M. Kortmann, *Gouvernementele rechtspraak? AAe 2003*, p. 386 e.v.).

3. In haar eerdere uitspraak van 30 augustus 2006 (*AB 2007*, 241, m.nt. Jacobs en Den Ouden), waarnaar de Afdeling in deze uitspraak verwijst, stelde de Afdeling ten aanzien van art. 4:46 Awb: "De in het tweede lid van art. 4:46 van de Awb neergelegde bevoegdheid betreft een discretionaire bevoegdheid. Het bestuursorgaan is mitsdien niet verplicht de subsidie lager vast te stellen. Dit betekent dat aan een lagere subsidievaststelling op grond van art. 4:46, tweede lid, van de Awb een belangenafweging ten grondslag dient te liggen. Er zal een belangenafweging dienen te worden gemaakt tussen onder meer het belang van een juiste subsidievaststelling en de gevolgen van de verlaging voor de ontvanger. De in art. 4:46, tweede lid, van de Awb neergelegde discretionaire bevoegdheid kan echter worden begrensd door de desbetreffende bijzondere subsidieregeling. In een dergelijke regeling kan immers zijn opgenomen dat het bestuursorgaan in de in art. 4:46 van de Awb vermelde gevallen verplicht is tot lagere vaststelling. In die gevallen is voor een belangenafweging geen plaats meer."

De Centrale Raad van Beroep zag dat anders, zo bleek uit de genoemde uitspraak van 30 januari 2008, waarin wordt overwogen: "Ingevolge art. 2.5.6.12, vijfde lid, van de Regeling is het Zorgkantoor gehouden om in de in die bepaling omschreven situaties het persoonsgebonden budget op een lager bedrag vast te stellen. In art. 4:46, tweede lid, van de Awb wordt evenwel in de daar genoemde gevallen, waaronder het geval dat de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen, aan het bestuursorgaan een discretionaire bevoegdheid toegekend om tot lagere vaststelling van een subsidie over te gaan. Nu in zoverre sprake is van strijd tussen deze bepalingen van de Awb en de - lagere - Regeling, mist art. 2.5.6.12, vijfde lid, van de Regeling, voor zover daarin is bepaald dat het Zorgkantoor gehouden is tot lagere subsidievaststelling, verbindende kracht." Daar waar de Afdeling zonder veel toelichting stelt dat een discretionaire bevoegdheid gegeven in de Awb bij lagere regeling kan worden beperkt, oordeelt de Raad met een even summiere toelichting dat een dergelijke bepaling in strijd komt met de Awb en dus onverbindend is.

4. Gelukkig gaat de Afdeling in deze uitspraak dieper in op de kwestie. Zij houdt vast aan het uitgangspunt dat de discretionaire bevoegdheid van art. 4:46 Awb mag worden beperkt, maar geeft daarbij wel een grens aan. Die beperking moet rusten op "*gronden die verband houden met de aard en het doel van de daarin voorziene subsidies*". Daarmee sluit de Afdeling naar mijn mening goed aan bij de systematiek van titel 4.2 Awb, waarin het algemeen subsidierecht is vastgelegd vanuit de gedachte dat er in beginsel steeds door de materiële wetgever een bijzondere regeling wordt opgesteld die is toegesneden op het concrete subsidiebeleid op een bepaald terrein. Het kan zo zijn dat de belangenafweging die art. 4:46 Awb vraagt voor dat beleidsterrein in het algemeen kan of zelfs bij voorkeur moet worden gemaakt door de materiële wetgever (vgl. *Kamerstukken // 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 74 e.v.). De onderhavige casus geeft daarvan een duidelijk voorbeeld. Het Europese staatssteunrecht stelt grenzen aan de verstrekking van subsidie voor de beëindiging van landbouwactiviteiten; dat is alleen toegestaan als die beëindiging een permanent en definitief karakter heeft. Vanuit dat perspectief valt goed te verdedigen dat wanneer de verplichting om alle glasopstanden en bedrijfsgebouwen waarop de subsidie zag worden afgebroken niet is nagekomen de subsidie steeds op nul wordt vastgesteld; op die manier is nakoming van een Europese verplichting het best gegarandeerd.

W. den Ouden