

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:2296
Datum uitspraak	21 mei 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 juli 2021 heeft het college een verzoek van [appellant] om terugvordering van verschillende aan [partij A], [partij B] en [partij C] verstrekte subsidies afgewezen. Het college heeft aan [partij] in de periode 2010-2012 subsidies verleend en in de periode 2010-2014 die subsidies vastgesteld. Deze subsidiebesluiten zijn gebaseerd op de destijds geldende Subsidieverordening particuliere woningverbetering 2000, Subsidieregeling Nieuwe Binnenweg en de Nadere regels subsidieregeling Nieuwe Binnenweg 2009. Op grond van deze regelgeving kon het college aan eigenaren van de in die regels aangewezen panden subsidie verstrekken voor verbetering van woningen en bedrijfsruimten. Het doel was de revitalisering van de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam door eigenaren van die panden te stimuleren het achterstallige onderhoud aan hun panden weg te werken tot een hoger niveau dan wettelijk van hen kon worden geëist.

Volledige tekst

202302142/1/A2.

Datum uitspraak: 21 mei 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 23 februari 2023 in zaak nr. 22/738 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2021 heeft het college een verzoek van [appellant] om terugvordering van verschillende aan [partij A], [partij B] en [partij C] (hierna ook samen en in enkelvoud: [partij]) verstrekte subsidies afgewezen.

Bij besluit van 9 augustus 2022 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 23 februari 2023 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 december 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. G.A. Dictus en mr. J. Kennis, beiden advocaat in Den Haag, vergezeld door P. Struijk, is verschenen. Voorts is op de zitting [partij A], [partij B] en [partij C], vertegenwoordigd door mr. A.M. Roepel, advocaat in Rotterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het college heeft aan [partij] in de periode 2010-2012 subsidies verleend en in de periode 2010-2014 die subsidies vastgesteld. Deze subsidiebesluiten zijn gebaseerd op de destijds geldende Subsidieverordening particuliere woningverbetering 2000, Subsidieregeling Nieuwe Binnenweg en de Nadere regels subsidieregeling Nieuwe Binnenweg 2009. Op grond van deze regelgeving kon het college aan eigenaren van de in die regels aangewezen panden subsidie verstrekken voor verbetering van woningen en bedrijfsruimten. Het doel was de revitalisering van de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam door eigenaren van die panden te stimuleren het achterstallige onderhoud aan hun panden weg te werken tot een hoger niveau dan wettelijk van hen kon worden geëist.

2. [appellant] heeft op 20 april 2021 het college verzocht om de aan [partij] verstrekte subsidies terug te vorderen, omdat die zijn aan te merken als onrechtmatige staatssteun als bedoeld in artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Volgens [appellant] moet het college op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet terugvordering staatssteun de in 1 bedoelde subsidiebesluiten intrekken, de aan [partij] verleende subsidie op nihil vaststellen en de ten onrechte uitbetaalde subsidiegelden van [partij] terugvorderen, vermeerderd met rente.

3. Bij het besluit van 15 april 2021 heeft het college dit verzoek van [appellant] afgewezen. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de subsidiebesluiten formele rechtskracht hebben gekregen en de in artikel 4:57, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) opgenomen verjaringstermijn van vijf jaar voor wijziging en terugvordering van de subsidiegelden inmiddels is verstreken. Volgens het college kan het de subsidiebesluiten daarom niet meer wijzigen of intrekken, ongeacht de vraag of sprake is van onrechtmatig verleende staatssteun.

4. Bij het besluit van 9 augustus 2022 heeft het college het bezwaar van [appellant] tegen deze afwijzing niet-ontvankelijk verklaard, omdat [appellant] door het besluit om de aan [partij] verstrekte subsidies niet terug te vorderen, niet rechtstreeks in zijn belang wordt geraakt. Het college heeft bij zijn besluitvorming betrokken dat de aan [partij] verstrekte subsidies zijn gebaseerd op de Subsidieregeling Nieuwe Binnenweg die tot doel had de revitalisering van panden aan de Nieuwe Binnenweg. Omdat [appellant] geen panden in bezit had aan de Nieuwe Binnenweg, kwam hij niet voor deze specifieke subsidie in aanmerking. Hij heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij heeft moeten afzien van het kopen van panden aan de Nieuwe Binnenweg omdat hij de bedoelde subsidie niet kreeg. Verder heeft het college het niet aannemelijk geacht dat [appellant] door de subsidieverstreking aan [partij] is gehinderd in zijn activiteiten op de vastgoedmarkt. [appellant] heeft voornamelijk woningen in Rotterdam Zuid in eigendom waarvoor hij in de periode 2010-2014 ook subsidie voor renovatie heeft gekregen.

Uitspraak rechtbank

5. De rechtbank heeft overwogen dat [partij] ten tijde van de subsidieverlening een grote bedrijfsmatige vastgoedondernemer in de koop- en verhuurmarkt voor onder meer bedrijven was. [appellant] was op dat moment een beginnende, veel kleinere belegger die woningen verhuurde. Omdat het eigendom van [partij] aan de Nieuwe Binnenweg bestond uit 76 panden met daarin vooral winkelruimte die werd verhuurd, was [appellant] ten tijde van de subsidieverlening met de verhuur van woningen elders (ongeveer drie panden) dus in een ander segment actief en bediende hij met zijn activiteiten ook een andere doelgroep dan [partij]. De rechtbank heeft geoordeeld dat [appellant] daarom ten tijde van de subsidieverlening niet als concurrent van [partij] is aan te merken, zodat [appellant] op dat moment geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb was bij de besluiten tot subsidieverlening aan [partij].

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat niet is gebleken dat de subsidieverlening rechtstreekse gevolgen heeft gehad voor de concurrentiepositie van [appellant]. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij door de subsidieverlening aan [partij] daadwerkelijk omzetverlies heeft geleden of anderszins nadeel of schade heeft ondervonden. [appellant] is dus niet rechtstreeks in zijn belangen geschaad.

De rechtbank heeft overwogen dat voor zover [appellant] nu als vastgoedondernemer een groter aantal panden in zijn bezit heeft en wel in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als [partij] actief zou zijn, wat daar verder ook van zij, niet maakt dat [appellant] nu aangemerkt moet worden als belanghebbende bij de afwijzing van zijn verzoek om terugvordering van de aan [partij] verleende subsidies. De bevoegdheid van een bestuursorgaan om over te gaan tot terugvordering van verleende subsidies ligt immers besloten in de subsidieverlening zelf. De rechtbank heeft geoordeeld dat dit met zich brengt dat een derde die niet als belanghebbende was aan te merken bij een besluit tot subsidieverlening niet achteraf alsnog belanghebbende kan worden bij een verzoek tot terugvordering van diezelfde subsidie als gevolg van feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na de subsidieverlening. De rechtbank heeft een andere uitleg in strijd met het beginsel van rechtszekerheid geacht.

De rechtbank is tot de slotsom gekomen dat het college het bezwaar van [appellant] terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat [appellant] geen belanghebbende is bij de afwijzing van het verzoek om terugvordering van de aan [partij] verleende subsidies.

Hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank bij de beoordeling van de belanghebbendheid is uitgegaan van een onjuist peilmoment. De rechtbank heeft ten onrechte als uitgangspunt genomen dat [appellant] uitsluitend als belanghebbende kan worden aangemerkt als hij ook als belanghebbende zou kunnen worden aangemerkt bij de besluiten tot subsidieverlening aan [partij]. Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat het moment waarop het verzoek om terugvordering is ingediend, beslissend is voor de vraag of [appellant] moet worden aangemerkt als belanghebbende.

Volgens [appellant] heeft de rechtbank bij de beoordeling van de belanghebbendheid ten onrechte als aanvullend criterium gehanteerd dat [appellant] aannemelijk moet maken dat hij door de subsidieverlening aan [partij] in zijn concurrentiepositie is geraakt doordat hij omzetverlies heeft geleden of anderszins nadeel of schade heeft. Voor het geval de rechtbank dit criterium heeft mogen hanteren, voert [appellant] aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de subsidieverleningen daadwerkelijk hebben geleid tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen. Het college heeft bij de subsidieverlening aan [partij] de de-minimisgrens niet in acht genomen, terwijl het college die grens wel aan [appellant] heeft tegengeworpen. [partij] heeft daardoor op een onrechtmatige wijze veel meer subsidie ontvangen dan waarvoor [appellant] in aanmerking kon komen. [appellant] heeft daarom moeten afzien van de aankoop van 16 panden aan de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [partij] en [appellant] niet werkzaam zijn (geweest) in hetzelfde marktsegment. Hij voert aan dat het terugvorderingsverzoek betrekking heeft op subsidies voor het renoveren van oude huurwoningen om die geschikt te maken voor de verhuur aan particulieren. Dat betekent dat het relevante marktsegment primair bestaat uit het (renoveren en vervolgens) verhuren van woningen aan particulieren. Bij zowel [partij] als [appellant] vormt dit zowel ten tijde van de subsidieverlening als nu een onderdeel van hun bedrijfsvoering binnen hetzelfde verzorgingsgebied. Al hierom is [appellant] belanghebbende bij het terugvorderingsverzoek. Dat is ook het geval als dit verzoek ook betrekking heeft op subsidies aan [partij] voor het opknappen van bedrijfspanden. [appellant] is ten tijde van het terugvorderingsverzoek eveneens werkzaam in dit segment.

Beoordeling van het hoger beroep

7. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

8. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 4 mei 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ3428](#)), kan een derde op grond van zijn concurrentiepositie worden aangemerkt als belanghebbende bij een besluit als hier aan de orde is, indien de subsidie waarvan terugvordering wordt verzocht, strekt tot ondersteuning van activiteiten, uit te voeren binnen hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als waarbinnen de derde werkzaam is.

9. De in de periode 2010-2012 aan [partij] verleende subsidies zijn gebaseerd op de destijds geldende Subsidieregeling Nieuwe Binnenweg en de Nadere regels subsidieregeling Nieuwe Binnenweg 2009. De op grond van deze regelgeving mogelijke subsidieverstreking voor particuliere woningverbetering en de verbouwing en herinrichting van bedrijfsruimtes was

beperkt tot de daarin aangewezen panden aan de Nieuwe Binnenweg in Rotterdam. In het geval [appellant] in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied werkzaam zou zijn als [partij], leidt dit niet tot het oordeel dat [appellant] belanghebbende is. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat zijn concurrentiepositie door de subsidieverlening aan [partij] nadelig is beïnvloed, noch ten tijde van de subsidieverlening en -vaststelling noch ten tijde van het besluit op het terugvorderingsverzoek. [appellant] heeft niet concreet onderbouwd dan wel stukken overgelegd waaruit blijkt dat hij door de aan [partij] verleende subsidie omzetverlies of ander nadeel heeft geleden dan wel op andere wijze is gehinderd in zijn activiteiten op de vastgoedmarkt. Indien [appellant] destijds een of meer panden aan de Nieuwe Binnenweg in eigendom had gehad, was hij onder dezelfde voorwaarden voor dezelfde renovatiesubsidie in aanmerking gekomen als [partij]. [appellant] heeft zijn stelling dat hij toen heeft moeten afzien van het kopen van zestien panden aan de Nieuwe Binnenweg omdat hij de renovatiesubsidie niet kon krijgen dan wel dat die subsidie beperkt zou zijn gebleven tot de de-minimisdrempel, niet nader geconcretiseerd en onderbouwd. Overigens heeft hij in de periode 2010-2014 voor zijn panden in Rotterdam Zuid subsidie voor renovatie gekregen. Het college heeft toegelicht dat [partij] in vergelijking met [appellant] een hoog bedrag aan renovatiesubsidie heeft ontvangen, omdat die subsidie is gebaseerd op het groot aantal panden dat [partij] aan de Nieuwe Binnenweg in eigendom had. Het voorgaande leidt de Afdeling tot het oordeel dat het belang van [appellant] niet rechtstreeks is betrokken bij het bestreden besluit.

10. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht, zij het gedeeltelijk op andere gronden, geoordeeld dat [appellant] niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb kan worden aangemerkt en het college het bezwaar van [appellant] tegen de afwijzing van zijn verzoek om terugvordering terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog slaagt niet. Het overig door [appellant] aangevoerde behoeft geen bespreking meer.

Conclusie

11. Het hoger beroep is ongegrond.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door C.J. Borman, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Jansen, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Jansen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 mei 2025

609