

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3465
Datum uitspraak	24 september 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 september 2012 heeft het college subsidieplafonds, aanvraagperioden en tarieven voor het begrotingsjaar 2013, alsmede bepalingen over de toepasselijkheid van subsidieplafonds, ten behoeve van de in dit besluit vermelde subsidieregelingen vastgesteld (Prov. Blad 2012, nr. 13; hierna: het Openstellingsbesluit).

Volledige tekst

201309395/1/A2.

Datum uitspraak: 24 september 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland, zittingsplaats Groningen, van 26 augustus 2013 in zaak nr. 13/572 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Noordbroek, gemeente Menterwolde, en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2012 heeft het college subsidieplafonds, aanvraagperioden en tarieven voor het begrotingsjaar 2013, alsmede bepalingen over de toepasselijkheid van subsidieplafonds, ten behoeve van de in dit besluit vermelde subsidieregelingen vastgesteld (Prov. Blad 2012, nr. 13; hierna: het Openstellingsbesluit).

Bij besluit van 17 april 2013 heeft het college het door [wederpartij] en anderen daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 26 augustus 2013 heeft de rechtbank het door [wederpartij] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 april 2013 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van haar uitspraak.

Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en anderen hebben een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

Met toestemming van partijen heeft de Afdeling afgezien van behandeling van de zaak ter zitting. Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1.3, eerste lid, van de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer 2012 van de provincie Groningen (hierna: de SNL) kan op grond van deze regeling uitsluitend subsidie worden verstrekt als het college de mogelijkheid tot het doen van een aanvraag heeft opengesteld door vaststelling van een subsidieplafond en van een openstellingsperiode voor de indiening van de aanvraag.

Ingevolge het derde lid maakt het college uiterlijk zes weken voor aanvang van de openstellingsperiode een besluit als bedoeld in dit artikel bekend in het Provinciaal Blad.

Ingevolge artikel 4.1.1.1 kan het college op aanvraag een subsidie agrarisch natuurbeheer verstrekken.

Ingevolge artikel 4.1.1.8, eerste lid, stelt het college jaarlijks voor verleende subsidies agrarisch natuurbeheer en voor nieuw te verlenen subsidies agrarisch natuurbeheer de tarieven vast voor het komende beheerjaar, behorend bij de verschillende agrarische beheerpakketten, of onderdelen daarvan, uitgedrukt in een bedrag per hectare.

Ingevolge het tweede lid kan het college hogere tarieven vaststellen voor agrarische beheerpakketten die worden uitgevoerd op landbouwgrond die enkel varend kan worden bereikt als gevolg waarvan de reguliere tarieven voor de betreffende agrarische beheerpakketten niet toereikend zijn.

Ingevolge het vierde lid wordt van een besluit als bedoeld in het eerste en tweede lid uiterlijk zes weken voorafgaande aan de openstellingsperiode of een nieuw beheerjaar mededeling gedaan door plaatsing in het Provinciaal Blad.

2. Het Openstellingsbesluit stelt subsidieplafonds, aanvraagperioden en tarieven voor het begrotingsjaar 2013, alsmede bepalingen over de toepasselijkheid van subsidieplafonds vast ten behoeve van onder meer de SNL.

Bij besluit van 17 april 2013 heeft het college het tegen het Openstellingsbesluit gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Volgens het college betreffen de vastgestelde tarieven in het Openstellingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen rechtsmiddel openstaat, zodat hiertegen geen bezwaar kan worden gemaakt.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het Openstellingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift is, waartegen geen rechtsmiddel kan worden aangewend. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat het Openstellingsbesluit geen zelfstandige normstelling bevat.

3. Het college betoogt dat de rechtbank, door aldus te oordelen, heeft miskend dat het Openstellingsbesluit zelfstandige normen bevat, nu hiermee de tarieven, die mede de hoogte van de subsidieaanspraak bepalen, worden vastgesteld.

3.1. Een algemeen verbindend voorschrift is een naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regel, uitgegaan van het openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe aan de wet ontleent. Een algemeen verbindend voorschrift onderscheidt zich van andere besluiten doordat het algemene abstracte regels bevat, die zich zonder nadere normering voor herhaalde concrete toepassing lenen. Een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepassing van een in een algemeen voorschrift besloten liggende norm wordt bepaald, kan zelf geen algemeen verbindend voorschrift zijn.

3.2. Het Openstellingsbesluit heeft een algemeen karakter nu de daarin besloten liggende normen een toetsingsmaatstaf vormen voor iedere aanvraag om subsidie in het beheerjaar 2013 en, in het geval van reeds verleende subsidies, mede de hoogte van de subsidie in dat beheerjaar bepalen. Het Openstellingsbesluit moet worden aangemerkt als de vaststelling van nadere regels door het college met betrekking tot onderwerpen die door provinciale staten in verordeningen, waaronder de SNL, zijn aangewezen. Het gaat hier niet om een besluit waarin nader naar plaats, tijd of object de toepasselijkheid van de in de SNL besloten liggende normen wordt bepaald. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 11 juni 2014 in zaak nr. 201305682/1/A2. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, gaat het hier om de vaststelling van zelfstandige normen, gericht tot aanvragers van subsidie en ontvangers van subsidie ingevolge de in het Openstellingsbesluit vermelde regelingen. Aldus is het Openstellingsbesluit een algemeen verbindend voorschrift.

Dat, zoals [wederpartij] en anderen in beroep hebben aangevoerd, bepaalde tarieven in het Openstellingsbesluit uitsluitend van toepassing zijn op subsidieontvangers aan wie in voorafgaande begrotingsjaren subsidie is verleend, betekent niet dat de normen in het Openstellingsbesluit zodanig concreet zijn dat het algemene karakter hiervan wordt ontnomen. Onder verwijzing naar de uitspraak van 27 oktober 2004 in zaak nr. 200401940/1 overweegt de Afdeling verder dat, voor zover onderdelen van het Openstellingsbesluit geen zelfstandige normstelling inhouden, zij delen in het normstellende karakter van de overige bepalingen van dit besluit.

Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat tegen het Openstellingsbesluit ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, gelezen in verbinding met artikel 7:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep openstaat. Het college heeft daarom bij besluit van 17 april 2013 het door [wederpartij] en anderen gemaakte bezwaar terecht niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het door [wederpartij] en anderen tegen het besluit van 17 april 2013 ingestelde beroep alsnog ongegrond verklaren, nu uit hetgeen hiervoor is overwogen volgt dat de tegen dat besluit aangevoerde beroepsgronden falen.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland, zittingsplaats Groningen, van 26 augustus 2013 in zaak nr. 13/572;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer,
in tegenwoordigheid van mr. J.M.A. Koster, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Koster
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 september 2014

710.