

# NICOLAÏ BESTUURSRECHT

PROF. MR PETER NICOLAÏ

College van Beroep voor het bedrijfsleven  
Postbus 20021,  
2500 EA 's-Gravenhage.

Aantekenen en tevens per e-mail:  
[rechtspraak.nl/contact/CBb](https://rechtspraak.nl/contact/CBb)

5 september 2022

AWB 22/1397 W1

Aan het College,

Hierbij wordt het namens de Stichting de Faunabescherming ingestelde beroep tegen de beslissing op bezwaar van de Minister van Natuur en Stikstof dd. 30 juni 2022 gemotiveerd.

1. Ten onrechte heeft verweerder het bezwaar behandeld zonder advisering door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb. Anders dan voor Awb-procedures met beroep op de rechtbank geldt voor de onderhavige procedure met een beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat tegen de uitspraak van dat college geen hoger beroep open staat.

Het onderhavige geschil betreft een kwestie van belang voor een groot deel van de Nederlandse bevolking, zoals ook blijkt uit de aandacht die de media aan de kwestie schenken en het uit het feit dat de openstelling van het Kroondomein aan de orde is gesteld in het Parlement.

Bij de behandeling van het beroep dat geleid heeft tot de uitspraak van uw College van 17 mei 2022 is door de Voorzitter aangegeven dat een nieuwe behandeling in bezwaar de gelegenheid bood om ook de Kroondrager daarin te betrekken.

In het beroep is gesteld dat de Kroondrager een 'speciale behandeling' heeft gekregen en in de media is aan de orde gekomen dat de regering in afwijking van de normale regels heimelijk aan de Kroondrager een voorkeursbehandeling heeft gegeven om de Koninklijke jacht ongestoord te kunnen uitoefenen.

In het licht van deze omstandigheden had verweerder bij een juiste afweging van belangen moeten kiezen voor een onafhankelijk beoordeling van het bezwaar door een bezwaaradviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb en een openbare hoorprocedure waarin zowel de minister als de Kroondrager gehoord zouden zijn teneinde vast te stellen of de totstandkoming van de vrijstelling van de openstellingsverplichting op een eerlijke, transparante en juridisch juiste wijze heeft plaatsgevonden.

Een goede procesorde, mede in het licht van het ontbreken van een hoger beroep, vereiste in de onderhavige zaak dat aan de bezwaarprocedure zoveel mogelijk een rechtsbeschermingsfunctie diende toe te komen waarbij het horen en adviseren zou geschieden anders dan door ambtenaren die als 'rechter in eigen zaak' zouden fungeren.

2. Ten onrechte stelt verweerder dat er een wettelijke grondslag bestond voor de subsidieverstrekking waarbij aan de Kroondrager geen openstellingsverplichting is opgelegd die voor alle gesubsidieerden geldt op grond van de provinciale subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer en Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap.

Verweerder beroept zich op de begrotingswet voor het ministerie van Economische Zaken in verband met het bepaalde in artikel 4:23, derde lid onder c van de Awb.

In artikel 18 van de betreffende begrotingswet (zie bijlage) is een post 'subsidies' opgenomen. Deze subsidies hebben echter geen betrekking op de onderhavige subsidiering.

Voor de toepassing van artikel 4:23, derde lid onder c van de Awb had onder de post 'subsidies' moeten zijn vermeld dat voor subsidiëring van de Kroondrager een post werd begroot, waarbij ook het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, had moeten worden vermeld.

Dit is niet geschied.

3. Voor zover de begrotingspost 'beheer Kroondomein' als een *subsidietitel* zou kunnen worden aangemerkt – quod non – biedt die bepaling in ieder geval geen grondslag voor de onderhavige subsidie, waarvan verder erkent dat daarbij de SNVL Gelderland 2016 “*grotendeels* analoog toegepast” is.

In de toelichting bij de begrotingspost Beheer Kroondomein is immers – aangenomen dat deze een grondslag zou bieden als bedoeld in artikel 4:23, derde lid onder c van de Awb - slechts de bevoegdheid gegeven om de Kroondrager te subsidiëren onder dezelfde voorwaarden als die gelden voor gesubsidieerden onder de SNVL Gelderland 2016. Dat betekent dat die voorwaarden onverkort hadden moeten worden toegepast.

In de toelichting wordt dat uitdrukkelijk zo gesteld:

“De Kroondrager kan, net als iedere andere private exploitant van bos- en natuurterreinen, onder dezelfde voorwaarden gebruikmaken van de betreffende subsidieregeling. De subsidie betreft derhalve geen uitgaaf die samenhangt met de uitoefening van het koningschap. Op de subsidie zijn de voorwaarden van de provinciale subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer en Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap van toepassing”.

Onbestreden is dat de SNVL Gelderland 2016 geen grondslag biedt om de gesubsidieerde vrij te stellen van de openstellingsverplichting.

4. Onbestreden is dat uit de documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van de onderhavige subsidie blijkt dat pas op een zeer laat moment door de ambtelijke top is besloten om wegens ‘de Koninklijke jacht’ de Kroondrager vrij te stellen van de openstellingsverplichting zoals deze voor andere gesubsidieerden geldt.

Het belang van de Koninklijke jacht is echter geen belang dat door de Kaderwet EZ-subsidies wordt beschermd zodat de minister misbruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt.

5. Ten onrechte meent verweerder dat uit artikel 3:4, eerste lid Awb juncto artikel 2, eerste lid, onder g, van de Kaderwet EZ-subsidies zou voortvloeien dat hij de vrijheid heeft om bij afweging van belangen aan het belang van het ongestoord kunnen uitoefenen van de Koninklijke jacht voorrang te mogen toekennen boven het belang dat het Kroondomein voor de bevolking – met uitzondering van een zeer korte periode – toegankelijk blijft.

De grondslag voor subsidiëring vloeit immers niet voort uit de Kaderwet maar – aangenomen dat de betreffende begrotingswet een voldoende titel verschaft voor de onderhavige subsidiëring (quod non) – uit de begrotingswet waarvan de toelichting slechts over een subsidie spreekt “onder dezelfde voorwaarden” als die vervat in de SNVL Gelderland 2016. Die voorwaarden laten niet toe dat vrijstelling van de openstellingsverplichting kan worden verleend.

6. Voor zover een belangenafweging aan de orde zou kunnen zijn, waarbij het belang van de toegankelijkheid voor de bevolking zou mogen worden afgewogen tegen andere belangen die ertoe zouden kunnen leiden dat de Kroondrager mag worden toegestaan om de bevolking toegang te ontzeggen, acht verweerder ten onrechte relevant dat “nergens blijkt dat een doelstelling van de openstellingsverplichting is om derden optimaal in staat te stellen om het wilde faunabeheer te volgen”.

Dat eiseres een specifiek belang had om als belanghebbende op te komen tegen de subsidieverlening met toestemming voor de Kroondrager om het domein voor een veel langere periode af te sluiten dan op grond van de (analoog) toepasselijke SNVL Gelderland 2016 is toegestaan, brengt niet mee dat in de onderhavige procedure – zo er ruimte is voor belangenafweging – slechts het

specifieke belang van eiseres zou moeten worden afgewogen tegen het belang van de Kroondrager om ongestoord de Koninklijke jacht te kunnen uitvoeren.

7. Verweerder beroept zich erop dat de “kosten die de hoge recreatiedruk (...) gedurende ruim 8 maanden per jaar met zich brengen, nu volledig voor rekening van de subsidieontvanger (blijven)” als argument dat de Kroondrager niet bevoordeeld wordt in verhouding tot ‘gewone’ beheerders van natuurterreinen. Deze argumentatie is onbegrijpelijk.

In de eerste plaats gaat deze voorbij aan de kern van het beroep, namelijk dat een miljoenensubsidie wordt verleend waarbij openstelling is vereist met het oog op het algemeen belang dat de bevolking toegang heeft tot het gebied dat mede met belastinggeld wordt beheerd, terwijl de Kroondrager in tegenstelling tot andere beheerders het recht krijgt om het terrein gedurende een aantal maanden af te sluiten, en dat dáárin de ongelijke behandeling is gelegen.

In de tweede plaats is de kwestie van de kosten van de hoge recreatiedruk van geheel andere aard dan de onderhavige subsidiëring. Verweerder erkent immers dat terreinbeheerders een recreatietoeslag kunnen aanvragen.

8. Verweerder erkent dat voor de onderhavige subsidie een schriftelijke aanvraag had moeten worden ingediend.

Anders dan verweerder stelt, is de overeenkomst van 7 oktober 2015 geen aanvraag als bedoeld in de provinciale subsidieverordeningen, waarin de voorwaarden zijn vervat die blijkens de toelichting in de begrotingswet in acht zouden moeten worden genomen.

Het vereiste zorgvuldige onderzoek dat aan een subsidieverlening van een omvang als de onderhavige vooraf dient te gaan, vereist dat de beoordeling van de subsidieaanvraag geschiedt aan de hand van dezelfde gegevens als die welke in de SVNL-formulieren worden verlangd.

Onbestreden is dat dit niet is geschied.

Verzocht wordt:

- I. Het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen;
- II. Het bezwaar gegrond te verklaren en de bestreden subsidiebeschikking te vernietigen;
- III. Verweerder te veroordelen in de kosten van dit geding alsmede tot vergoeding van de kosten van rechtsbijstand in bezwaar.

Hoogachtend,



P. Nicolai,  
gemachtigde

overdracht van bevoegdheden aan de provincies.

- Dit kabinet heeft op basis van de Rijksnatuurvisie «Natuurlijk Verder» in 2014 een maatschappelijk proces in gang gezet om de wederzijdse versterking van ecologie en economie te bevorderen en de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te versterken. Op basis van de uitvoeringsagenda natuurvisies wordt in 2016 verder invulling gegeven aan stimuleringsacties. Hierover wordt een jaarlijkse rapportage opgesteld.
- De onder het vorige kabinet in gang gezette decentralisatie naar provincies van de uitvoering van het gebiedsgerichte natuurbeleid wordt in 2016 verder vormgegeven. Tussen Rijk en IPO gemaakte afspraken over decentralisatie en bevoegdheidsverdeling zijn verankerd in de Wet Inrichting Landelijk gebied en de nieuwe Wet Natuurbescherming die naar verwachting in 2016 in werking zal treden.

### Budgettaire gevolgen van beleid

Bedragen x € 1.000

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>VERPLICHTINGEN</b>	<b>392.375</b>	<b>179.346</b>	<b>151.579</b>	<b>139.263</b>	<b>127.688</b>	<b>116.880</b>	<b>105.000</b>
<b>UITGAVEN</b>	<b>337.416</b>	<b>268.059</b>	<b>210.728</b>	<b>178.982</b>	<b>164.383</b>	<b>158.879</b>	<b>147.000</b>
<b>Waarvan juridisch verplicht</b>			86%				
<b>Subsidies</b>	75.285	81.820	49.987	35.637	34.180	28.562	25.000
<b>Zuiderzeelijn</b>	5.490	6.315	3.835				
<b>Cofinanciering EFRO, incl. ETS</b>	44.461	54.432	29.590	31.246	31.657	26.118	23.000

<b>Bijdrage aan ROM's</b>	5.205	5.337	6.337	1.000		
<b>Pieken in de Delta</b>	13.391	10.372	6.226			
<b>Programma Natuurlijk Ondernemen en Green Deals</b>	1.591	1.481	1.098	802		
<b>Beheer Kroondomein</b>	749	772	772	772	772	772
<b>Regelingen Natuur (Burgereducatie, RDN, SBL, VNBL)</b>	4.398	3.111	2.129	1.817	1.751	1.672
<b>Leningen</b>	30.489	28.747	29.175	30.745	30.745	30.745
<b>Rente en aflossingen voor bestaande leningen (EHS &amp; PNB)</b>	30.489	28.747	29.175	30.745	30.745	30.745
<b>Opdrachten</b>	33.519	37.350	33.520	36.980	36.617	38.462
<b>Onderzoeksmiddelen</b>	30	672	460	498	490	490
<b>NURG/Maaswerken</b>	9.354	8.015	3.815	2.835	2.840	4.505
<b>Mainport Rotterdam</b>	7.102	7.269	7.410	7.560	7.701	7.859
<b>Nationale parken</b>		1.000				



## Beheer Kroondomein

Kroondomein Het Loo is een landgoed van circa 10.400 hectare en bestaat uit twee deelgebieden: de Staatsdomeinen bij Het Loo (afdeling Hoog Soeren en afdeling Paleispark, circa 3.650 hectare) en het eigenlijke Kroondomein (circa 6.750 hectare). Het Kroondomein is al meer dan 300 jaar verbonden met het Huis Oranje-Nassau. Het beheer van het Kroondomein wordt namens de Kroon uitgevoerd door de rentmeester. Voor het gehele Kroondomein bestaat eenheid van beheer.

Bij de Staatsdomeinen bij Het Loo zijn de baten en lasten voor rekening van de Staat. De baten en lasten van het eigenlijke Kroondomein zijn voor rekening van de Kroondrager. De Kroondrager is economisch eigenaar van het eigenlijke Kroondomein en heeft hierop het vruchtgebruik en gebruikersrechten. Het bloot eigendom berust bij de Staat.

Het Rijk verstrekt jaarlijks een subsidie van circa € 770.000,- aan de Kroondrager, als privaatrechtelijk vruchtgebruiker van het eigenlijke Kroondomein, voor beheers- en inrichtingsmaatregelen van Kroondomein Het Loo. De Kroondrager kan, net als iedere andere private exploitant van bos- en natuurterreinen, onder dezelfde voorwaarden gebruikmaken van de betreffende subsidieregelingen. De subsidie betreft derhalve geen uitgaaf die samenhangt met de uitoefening van het koningschap. Op de subsidie zijn de voorwaarden van de provinciale subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer en Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap van toepassing.

## Regelingen Natuur

Burgereducatie: Er wordt een subsidie van € 1,0 mln verleend aan het Instituut voor Natuureducatie en duurzaamheid (IVN) ten behoeve van ondersteuning van de educatie- en communicatiefunctie in de Nationale Parken.

Uitfinanciering:

Voor het overige betreft het hier de uitfinanciering van de subsidieregelingen:

- Stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden (SBL);
- Regeling draagvlak natuur (RDN);
- Tijdelijke regeling Particulier Natuurbeheer (TRPN).