

Bijlage**Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant 2016, zoals deze luidde ten tijde van belang***Artikel 1.2 Natuurbeheerplan*

1. Gedeputeerde Staten stellen het natuurbeheerplan vast.
2. Als onderdeel van het natuurbeheerplan stellen Gedeputeerde Staten in ieder geval een elektronische kaart met topografische ondergrond vast, waarop is aangeduid:
 - a. voor welke natuurterreinen een subsidie op grond van deze subsidieregeling kan worden verstrekt, met daarbij de aanduiding:
 1. welk natuurbeheertype in stand kan worden gehouden;
 2. welke landschapsbeheertypen in stand kunnen worden gehouden;
 3. of het natuurterrein in aanmerking komt voor een vaartoeslag.
 - b. voor welk leefgebied, of onderdeel van een leefgebied een subsidie agrarisch natuur- en landschapsbeheer kan worden verstrekt, met daarbij de aanduiding:
 1. open akkerland;
 2. open grasland;
 3. droge dooradering;
 4. natte dooradering;
 5. categorie water.
3. Als onderdeel van het natuurbeheerplan stellen Gedeputeerde Staten een elektronische ambitiekaart met een topografische ondergrond vast, waarop de begrenzing is vastgelegd van alle bestaande en nog te realiseren natuur waarvoor Gedeputeerde Staten een investeringssubsidie willen verstrekken met daarbij de aanduiding van de kwaliteit per natuurbeheertype of landschaps-element.

Artikel 2.1 Doelgroep

1. Subsidie kan worden aangevraagd door:
 - a. natuurlijke personen, die krachtens eigendom of erfpacht zeggenschap hebben over het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
 - b. privaatrechtelijke rechtspersonen en Staatsbosbeheer, die krachtens eigendom of erfpacht zeggenschap hebben over het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
 - c. verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid bestaande uit natuurlijke personen of rechtspersonen als bedoeld onder a of b;
 - d. rechtspersonen die overeenkomstig het in bijlage 6 opgenomen model een overeenkomst zijn aangegaan met natuurlijke personen of rechtspersonen als bedoeld onder a of b.

2. Onverminderd het eerste lid en in afwijking van artikel 2.3 kan subsidie worden aangevraagd door gemeenten en samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan in meerderheid gemeenten deelnemen, voor zover deze voor het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd, subsidie ontvangen op basis van de Subsidieregeling natuurbeheer Noord-Brabant of de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant, waarbij:

- a. de periode waarvoor de subsidie overeenkomstig de Subsidieregeling natuurbeheer Noord-Brabant of de Subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Brabant wordt verstrekt op of na 31 december 2015 eindigt, en;
 - b. de subsidie natuurbeheer die op grond van de onderhavige regeling kan worden verstrekt niet later ingaat dan 1 januari van het kalenderjaar, volgend op het jaar waarin de in onderdeel a bedoelde subsidie eindigt.
3. Onverminderd het eerste lid, kan subsidie worden aangevraagd door personen als bedoeld in het eerste lid voor een natuurterrein waarvan zij nog geen eigenaar of erfpachter is indien tussen de aanvrager en de provincie voor het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd op het moment van aanvragen een koopovereenkomst is gesloten.

Noot

Zie mijn annotatie onder AB 2019/135.
J. Wieland

AB 2019/135**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE**

19 september 2018, nr. 201707531/1/A2
(Mrs. A.W.M. Bijloos, J.Th. Drop, F.D. van Heijningen)
m.nt. J. Wieland*

Art. 1:2 Awb

Omgevingsvergunning in de praktijk 2019/7955
ECLI:NL:RVS:2018:3038

Belang van natuurbeheerder die subsidie ontvangt is rechtstreeks betrokken bij juiste weergave van gegevens in plan en bij wijzigingen

* J. Wieland is advocaat te Amsterdam. Tot 1 juni 2018 was hij werkzaam bij de directie bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hij is op geen enkele wijze betrokken geweest bij deze uitspraak.

die ten onrechte niet in bijbehorende natuurtypekaart zijn aangebracht.

Het college heeft bij het besluit van 27 september 2016 het gewijzigde Natuurbeheerplan Overijssel 2017 vastgesteld. In het besluit is vermeld dat op basis van het plan subsidies voor (agraris) natuurbeheer kunnen worden aangevraagd. Verder is hierin vermeld dat het Natuurbeheerplan Overijssel jaarlijks wijzigt en de wijzigingen dit jaar vooral van technische aard zijn. Uit het besluit volgt niet dat uitsluitend de wijzigingen ten opzichte van het vorige plan zijn vastgesteld. Dit volgt evenmin uit het plan zelf. In het plan zijn de beleidsdoelen en de subsidiemogelijkheden voor de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden, agrarische natuur en landschapselementen in de provincie Overijssel beschreven. Blijkens de toelichting van het college ter zitting heeft de beheertypenkaart niet uitsluitend betrekking op de wijzigingen. Deze kaart moet met een eerdere beheertypenkaart worden vergeleken om de wijzigingen te kunnen zien. Anders dan de rechtbank concludeert de Afdeling dat met de vaststelling van het plan de daarvan deel uitmakende beheertypenkaart 2017 integraal is vastgesteld.

De drie percelen liggen in het gebied dat door het plan en de beheertypenkaart 2017 wordt bestreken. Het college heeft ter zitting gesteld dat appelland voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2017 subsidie heeft ontvangen voor het door hem gevoerde natuurbeheer en dat hiervoor opnieuw voor een looptijd van zes jaar vanaf 2017 subsidie kan worden aangevraagd. Het belang van appelland is dus rechtstreeks betrokken bij de juiste weergave van de gegevens in het plan en bij wijzigingen die, naar hij stelt, ten onrechte niet in de beheertypenkaart 2017 zijn aangebracht. Appelland is dus belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb bij het besluit van 27 september 2016 tot vaststelling van het plan. De rechtbank heeft ten onrechte het standpunt van het college bevestigd dat het bezwaar van appelland tegen dit besluit niet-ontvankelijk is.

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 8 augustus 2017 in 17/1083 in het geding tussen: Appelland,
en
Het college van gedeputeerde staten van Overijssel.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2016 heeft het college een wijziging van het Natuurbeheerplan Overijssel (hierna ook: het plan) vastgesteld.

Bij besluit van 23 maart 2017 heeft het college het door appelland daartegen gemaakte bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 8 augustus 2017 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard en het beroep, voor zover gericht tegen de verstrekte informatie in de bijlage bij het bestreden besluit, niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appelland heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juni 2018, waar appelland en het college, vertegenwoordigd door mr. M.A.J. Mehcz, vergezeld door mr. A. Brunt, zijn verschenen.

Overwegingen

1. In geschil is of appelland belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is bij het besluit van 27 september 2016.

2. Op 27 september 2016 is de wijziging van het Natuurbeheerplan van de provincie Overijssel (hierna ook: het plan) vastgesteld. Appelland is natuurbeheerder van drie percelen bij het nationaal park Weerribben-Wieden, kadastraal bekend Wanneperveen D 5794, Vollenhove K 1875, en Zwartsluis A 3924 (hierna ook: de drie percelen). Hij heeft bezwaar gemaakt tegen het plan omdat hierin de gegevens van het perceel Wanneperveen onjuist zijn weergegeven, bij het perceel Vollenhove een onjuist beheertype is opgenomen en het perceel Zwartsluis ten onrechte is geduid als bestaande natuur, terwijl het in gebruik is als landbouwgrond. Het college heeft het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard bij het besluit van 23 maart 2017 omdat het plan geen wijziging met zich brengt voor de drie percelen, zodat de belangen van appelland niet rechtstreeks zijn betrokken bij het plan en hij geen belanghebbende is. Volgens het college zijn de beheertypen van de drie percelen al in eerdere plannen gewijzigd en correct bekend gemaakt. In de bijlage bij het besluit van 23 maart 2017 heeft het college toegelicht dat en waarom het natuurdoel voor het perceel Vollenhove bij de vaststelling in 2015 van het Natuurbeheerplan 2016 is gewijzigd, en dat het voornemen bestaat om, overeenkomstig het namens appelland gedane verzoek hiertoe, de begrenzing van de percelen Wanneperveen en Zwartsluis te wijzigen. Het college heeft aangekondigd dat beide wijzigingen zullen plaatsvin-

den bij de vaststelling in september 2017 van het Natuurbeheerplan 2018.

3. De rechtbank heeft het beroep, voor zover het is gericht tegen de bijlage bij het besluit van 23 maart 2017, niet-ontvankelijk verklaard, omdat de bijlage geen rechtsgevolgen voor appelland in het leven roept. Hierin heeft het college appelland slechts uitleg gegeven over eerder genomen en mogelijk toekomstige besluiten. Dit deel van de uitspraak is niet in geschil.

De rechtbank heeft het beroep van appelland voor het overige ongegrond verklaard en geoordeeld dat het college het bezwaar van appelland terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. De rechtbank heeft overwogen dat de beheertypenkaart die deel uitmaakt van het plan niet integraal opnieuw is vastgesteld, maar slechts detailwijzigingen bevat, zodat de situatie niet vergelijkbaar is met die van de uitspraken van de Afdeling van 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4724 en 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2922. De rechtbank heeft ook overwogen dat het beheertype van het perceel Vollenhove is gewijzigd bij het wijzigingsbesluit van 29 september 2015 en de gegevens van de percelen Wanneperveen en Zwartsluis zijn gewijzigd bij de wijzigingsbesluiten van 24 september 2013 en 23 september 2014. Omdat het onderhavige plan geen betrekking heeft op deze drie percelen, heeft het volgens de rechtbank geen rechtsgevolgen voor appelland zodat hij geen rechtstreeks belang heeft bij het plan.

4. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij bezwaar heeft gemaakt tegen een wijziging van het Natuurbeheerplan Overijssel 2016, terwijl hij bezwaar heeft gemaakt tegen het Natuurbeheerplan Overijssel voor 2017.

4.1. In de uitspraak van de rechtbank is onder het kopje 'procesverloop' en in rechtsoverweging 2 vermeld dat bij het besluit van 27 september 2016 een wijziging van het Natuurbeheerplan Overijssel 2016 is vastgesteld. De rechtbank heeft in rechtsoverweging 2 ook vermeld dat het plan na de wijziging wordt geduid als het Natuurbeheerplan Overijssel 2017. Gelet op dit laatste en omdat het besluit van 27 september 2016, dat strekt tot vaststelling van het natuurbeheerplan over 2017, deel uitmaakt van het dossier van de rechtbank, is het juiste besluit, waartegen appelland bezwaar heeft gemaakt, in het oordeel van de rechtbank betrokken.

Het betoog faalt.

5. Appelland betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zijn belang niet rechtstreeks is betrokken bij het plan. Het plan staat in directe relatie tot de subsidieverstrekking aan hem, zoals ook volgt uit het feit dat de kwal-

tatieve verplichtingen voor zijn natuurbeheer op basis van dit plan zijn gewijzigd. Volgens appelland is hij dus belanghebbende bij het plan.

5.1. Artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt:

“Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.”

Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon volgens vaste jurisprudentie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

5.2. Het college heeft bij het besluit van 27 september 2016 het gewijzigde Natuurbeheerplan Overijssel 2017 vastgesteld. In het besluit is vermeld dat op basis van het plan subsidies voor (agraris) natuurbeheer kunnen worden aangevraagd. Verder is hierin vermeld dat het Natuurbeheerplan Overijssel jaarlijks wijzigt en de wijzigingen dit jaar vooral van technische aard zijn. Uit het besluit volgt niet dat uitsluitend de wijzigingen ten opzichte van het vorige plan zijn vastgesteld. Dit volgt evenmin uit het plan zelf. In het plan zijn de beleidsdoelen en de subsidiemogelijkheden voor de ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden, agrarische natuur en landschapselementen in de provincie Overijssel beschreven. In paragraaf 3.2 is vermeld dat het plan een beheertypenkaart en ambitiekaart kent en dat deze, met de beschrijving van de doelen, de kern van het plan vormen. Verder is hierin vermeld dat de beheertypenkaart alle bestaande (agrarische) natuur en landschap weergeeft, de provincie met de beheertypenkaart de instandhouding van de op die kaart aangegeven en begrensde beheertypen stimuleert en dat deze kaart de basis voor het verlenen van beheersubsidies op grond van de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer vormt. Blijkens de toelichting van het college ter zitting heeft de beheertypenkaart niet uitsluitend betrekking op de wijzigingen. Deze kaart moet met een eerdere beheertypenkaart worden vergeleken om de wijzigingen te kunnen zien. Anders dan de rechtbank concludeert de Afdeling dat met de vaststelling van het plan de daarvan deel uitmakende beheertypenkaart 2017 integraal is vastgesteld.

De drie percelen liggen in het gebied dat door het plan en de beheertypenkaart 2017 wordt bestreken. Het college heeft ter zitting gesteld dat appelland voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2017 subsidie heeft ontvangen voor het door hem gevoerde natuurbeheer en dat hiervoor opnieuw voor een looptijd van zes jaar vanaf 2017 subsidie kan worden aangevraagd. Het be-

lang van appellant is dus rechtstreeks betrokken bij de juiste weergave van de gegevens in het plan en bij wijzigingen die, naar hij stelt, ten onrechte niet in de beheertypenkaart 2017 zijn aangebracht. Appellant is dus belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het besluit van 27 september 2016 tot vaststelling van het plan. De rechtbank heeft ten onrechte het standpunt van het college bevestigd dat het bezwaar van appellant tegen dit besluit niet-ontvankelijk is.

Het betoog slaagt.

6. Appellant betoogt tot slot dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan zijn betoog over de wijziging van de kwalitatieve verplichtingen.

6.1. Appellant heeft een overeenkomst met de Staat over de kwalitatieve verplichting gesloten die bij notariële akte is vastgelegd. Uit deze akte volgt dat geschillen hierover door de burgerlijke rechter worden beslecht. Dit betekent dat de bestuursrechter voorbij heeft mogen gaan aan hetgeen appellant heeft aangevoerd over de kwalitatieve verplichting en dat de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van hetgeen appellant hierover heeft aangevoerd.

Het betoog faalt.

7. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 23 maart 2017 alsnog gegrond verklaren en dat besluit vernietigen. Het college dient een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

8. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 8 augustus 2017 in 17/1083, voor zover aangevallen;
- III. verklaart het in die zaak ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 23 maart 2017, kenmerk 2017/0026121;

V. draagt het college van gedeputeerde staten van Overijssel op om met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen een nieuw besluit te nemen.

VI. bepaalt dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan appellant het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 418 (zegge: vierhonderdachttien euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. De drie hierboven opgenomen uitspraken hebben met elkaar gemeen dat ze betrekking hebben op de vaststelling of wijziging van een natuurbeheerplan. In alle drie de zaken staat de vraag centraal of appellant belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling of tot wijziging van het natuurbeheerplan. Opmerkelijk daarbij is dat, hoewel deze uitspraken kort na elkaar zijn gedaan, de Afdeling verschillende formuleringen gebruikt bij het beantwoorden van de vraag of appellanten belanghebbende zijn. Dat alleen al maakt de uitspraken het signaleren waard. Ik zal om te beginnen in punt 2 kort iets zeggen over natuurbeheerplannen in het algemeen. Daarna bespreek ik de drie hierboven afgedrukte uitspraken in de punten 3, 4 en 5. Ik sluit af met een conclusie in punt 6.

2. Provincies stellen geld beschikbaar voor het beheren, inrichten en ontwikkelen van natuurterreinen (natuurbeheer) en voor het natuurvriendelijk beheren van landbouwgrond (agrarisch natuurbeheer). De grondslag voor deze subsidies vormt het Subsiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL). Onderdeel van het SNL is het natuurbeheerplan. In dit plan begrenzen en beschrijven de provincies de gebieden waarbinnen beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. De begrenzing van het gebied is aangeduid op twee kaarten, de beheertypenkaart en de ambitiekaart. Op de beheertypenkaart staat de actuele natuursituatie voor het (agrarisch) natuurbeheer. Op de ambitiekaart staat de ambitie van de provincies voor de (agrarische) natuur. De verschillende soorten natuur (beheertypen) zijn beschreven in de landelijke Index Natuurbeheer. Het natuurbeheerplan wordt jaarlijks aangepast en geactualiseerd. Subsidie kan op grond van de provinciale subsidieregeling natuur- en landschapsbeheer alleen worden verkregen voor percelen die in het natuurbeheerplan zijn opgenomen. In de provinciale subsidieregelingen is bepaald dat subsidie voor

natuur- en landschapsbeheer kan worden aangevraagd door een (rechts)persoon die zeggenschap heeft over het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd.

3. In de eerste uitspraak (ABRvS 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2808) gaat het om de vaststelling van het Natuurbeheerplan Noord-Holland 2017. Onderdelen van dit plan zijn 1. een begrenzenkaart waarin de begrenzing van het Natuurnetwerk Nederland is opgenomen, 2. een beheertypenkaart waarin alle binnen het Natuurnetwerk Nederland bestaande, beheerwaardige natuur en landschap zijn weergegeven en 3. een ambitiekaart waarin de natuurwaarden die het college binnen het Natuurnetwerk Nederland beoogt zijn weergegeven. Alleen de percelen die op de beheertypenkaart zijn aangeduid komen voor een subsidie natuur- en landschapsbeheer in aanmerking. In het plan is verder de ambitie opgenomen om in het Natuurbeheerplan 2022 percelen met een agrarisch beheertype die binnen het Natuurnetwerk Nederland zijn gesitueerd, niet meer voor een subsidie natuur- en landschapsbeheer in aanmerking te laten komen. Appellant komt tegen twee onderdelen van het plan op. In de eerste plaats komt hij op tegen het voornemen om in het Natuurbeheerplan 2022 percelen met een agrarisch beheertype die *binnen* het Natuurnetwerk Nederland zijn gesitueerd niet meer voor een subsidie natuur- en landschapsbeheer in aanmerking te laten komen. In de tweede plaats komt hij op tegen het plan omdat op grond daarvan zijn percelen die *buiten* het Natuurnetwerk Nederland liggen en waarop hij botanisch beheer uitvoert niet meer voor subsidie natuur- en landschapsbeheer in aanmerking komen. In beroep en hoger beroep gaat het in de eerste plaats om de vraag of appellant belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het Natuurbeheerplan. De rechtbank beantwoordt die vraag ontkennend, omdat het belang van appellant om voor de periode na 2021 subsidie veilig te stellen niet rechtstreeks door het Natuurbeheerplan 2017 wordt geraakt. De reeds toegekende subsidie wordt immers niet beëindigd door vaststelling van het Natuurbeheerplan 2017. In de tweede plaats komt de vraag aan de orde of hetgeen appellant heeft aangevoerd over zijn percelen waarop hij botanisch beheer uitvoert maar die buiten het Natuurnetwerk Nederland liggen binnen de omvang van het geding valt. Volgens de rechtbank is ook dat niet het geval, omdat de percelen buiten de begrenzing van het Natuurbeheerplan 2017 vallen, waardoor het plan geen grondslag biedt voor verlening van subsidie voor deze percelen. Op beide punten oordeelt de Afdeling anders. Beide oordelen komen hierna achtereenvolgens aan de orde.

Allereerst de belanghebbendheid van appellant. De Afdeling overweegt hierover dat appellant gronden pacht die zijn gelegen in het gebied waarop het Natuurbeheerplan 2017 betrekking heeft, te weten het grondgebied van de provincie Noord-Holland. Dit is volgens de Afdeling reeds voldoende om hem als belanghebbende aan te merken. Het is opmerkelijk dat de Afdeling het begrip 'gronden' niet nader invult. Ik neem echter aan dat is bedoeld aan te sluiten bij hetgeen is bepaald in de Uitvoeringsregeling natuur- en landschapsbeheer Noord-Holland 2016–2021. Artikel 2.1 bepaalt – kort gezegd – dat subsidie voor natuur- en landschapsbeheer kan worden aangevraagd door een (rechts)persoon die krachtens eigendom of erfpacht zeggenschap heeft over het natuurterrein waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Een natuurterrein wordt in art. 1.1 gedefinieerd als binnen de provincie gelegen *grond* met als hoofdfunctie natuur die in het natuurbeheerplan is begrensd met een natuurbeheertype. Uit overweging 3 lijkt te kunnen worden afgeleid dat de gronden van appellant natuurterrein zijn, aangezien hij botanisch beheer uitvoert op die gronden. Tegen deze achtergrond acht ik het niet meer dan logisch dat de Afdeling appellant in dit geval als belanghebbende aanmerkt. Wel had overweging 4.1 naar mijn idee wat nauwkeuriger kunnen worden geformuleerd, door nader te duiden wat onder het begrip 'gronden' moet worden verstaan. Het zal immers niet de bedoeling zijn om iedereen die zeggenschap heeft over een willekeurig stuk grond ergens in Noord-Holland als belanghebbende aan te merken. Het moet gaan om iemand die tot de kring van mogelijke subsidieaanvragers behoort of – zoals uit de hierna te bespreken uitspraak van 12 september 2018 blijkt – iemand die er bezwaar tegen heeft dat hij niet tot die kring behoort, omdat zijn percelen ten onrechte niet zijn opgenomen in het natuurbeheerplan. Aangezien appellant gronden pacht die kennelijk de hoofdfunctie natuur hebben en die in het Natuurbeheerplan 2017 zijn begrensd met het natuurbeheertype (agrarisch beheer) behoort hij tot de kring van personen die in 2017 een subsidie kunnen aanvragen. Dat maakt hem belanghebbende bij het Natuurbeheerplan 2017. Dat laat overigens onverlet dat, zoals de Afdeling terecht heeft overwogen, hetgeen appellant heeft aangevoerd tegen het in het Natuurbeheerplan 2017 opgenomen voornemen om percelen met een agrarisch beheertype niet meer voor een subsidie in aanmerking te laten komen nergens toe kan leiden. Het niet kunnen ontvangen van subsidie vanaf 2022 is immers niet het gevolg van het Natuurbeheerplan 2017. Aan de belanghebbendheid van appellant bij dat plan doet dit echter niets af. De vraag of je belanghebbende bent

staat immers geheel los van datgene wat je tegen het bestreden besluit aanvoert. Dat is bijvoorbeeld ook de reden dat bij het beoordelen van de belanghebbendheid het relativiteitsvereiste geen rol speelt.

Dan de omvang van het geding. De Afdeling oordeelt daarover dat de percelen van appellants die buiten het in het plan aangeduide Natuurnetwerk Nederland, maar wel in de provincie Noord-Holland zijn gelegen, binnen de reikwijdte van het besluit vallen, zodat hetgeen appellants daarover heeft aangevoerd binnen de omvang van het geding valt. Volgens de Afdeling omvat het Natuurbeheerplan 2017 het gehele grondgebied van de provincie Noord-Holland. Percelen die buiten het in het plan aangeduide Natuurnetwerk Nederland vallen, maar wel binnen de provincie Noord-Holland liggen, vallen binnen de reikwijdte van het besluit en kunnen dus onderdeel van het geding zijn. Ik begrijp dat wel. Als jouw percelen niet in het Natuurbeheerplan zijn opgenomen, dan moet je immers de mogelijkheid hebben om dat te betwisten. Dat is ook de reden dat de Afdeling in de uitspraak van 12 september 2018 heeft geoordeeld dat iemand die er bezwaar tegen heeft dat hij niet tot die kring behoort, omdat zijn percelen ten onrechte niet zijn opgenomen in het natuurbeheerplan, belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling of wijziging van dat plan. Dit verklaart bovendien mogelijk ook dat de Afdeling in overweging 4.1 de kring van belanghebbenden ruim formuleert: een ieder die percelen pacht in de provincie waar het natuurbeheerplan op ziet is – mits het natuurterrein betreft – belanghebbende bij het natuurbeheerplan.

4. In de tweede uitspraak (ABRvS 12 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2957) gaat het om een partiële wijziging van het Natuurbeheerplan Noord-Brabant 2017. Appellant komt hiertegen op, omdat hij vindt dat voor een perceel (van een ander) dat op 50 meter van zijn agrarisch bedrijf is gelegen een ander beheertype realistischer en beter is. Dit perceel was niet opgenomen in de partiële wijziging van het Natuurbeheerplan en appellants heeft dan ook gevraagd dat alsnog te doen en daarvoor een ander beheertype op te nemen dan is vastgelegd in het eerder vastgestelde Natuurbeheerplan 2017. In bezwaar en beroep is appellants niet als belanghebbende aangemerkt. In hoger beroep ligt de vraag voor of dit terecht is gebeurd. De Afdeling beantwoordt die vraag bevestigend. Daarbij wordt voorop gesteld dat het rechtsgevolg van een natuurbeheerplan is dat daarbij wordt bepaald welke subsidies op grond van de provinciale subsidieregeling voor de in het plan opgenomen percelen kunnen worden aangevraagd. De Afdeling hanteert in deze zaak een andere formulering bij de beoordeling van de

belanghebbendheid dan in de uitspraak van 22 augustus 2018 die ik hiervoor in punt 3 heb besproken. Volgens de Afdeling is slechts het belang van degenen die tot de kring van mogelijke aanvragers behoren en van degenen die er bezwaar tegen hebben dat zij niet tot die kring behoren, omdat hun percelen niet zijn opgenomen in het natuurbeheerplan, rechtstreeks betrokken bij een besluit tot vaststelling van een natuurbeheerplan (vgl. ook ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2922 en ABRvS 19 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG4724). De percelen van appellants zijn niet in de wijziging van het natuurbeheerplan opgenomen en hij heeft evenmin gesteld dat één of meer van zijn percelen ten onrechte niet in de wijziging is opgenomen. Daarom behoort hij niet tot de kring van belanghebbenden bij de wijziging van het Natuurbeheerplan 2017 en is hij volgens de Afdeling terecht niet als belanghebbende aangemerkt. Gelet op wat ik in punt 3 heb opgemerkt zal het niet verbazen dat ik de aldus door de Afdeling gekozen benadering juist acht. Interessant is verder dat de Afdeling overweegt dat de wens van appellants om eigenaar te worden van het perceel waar zijn bezwaren betrekking op hebben, niet voldoende is om hem belanghebbende te maken. Ook dat lijkt mij een juist oordeel, aangezien in dat geval (nog) geen sprake is van een actueel belang.

5. In de derde uitspraak (ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3038) gaat het om wijziging van het Natuurbeheerplan Overijssel. Appellants is natuurbeheerder van drie percelen in de buurt bij het nationaal park Weerribben-Wieden. Hij komt tegen het plan op omdat de gegevens van één perceel onjuist zijn weergegeven, bij één perceel een verkeerd beheertype is opgenomen en één perceel ten onrechte is geïdentificeerd als natuur, terwijl het in gebruik is als landbouwgrond. Het college heeft appellants in bezwaar niet-ontvankelijk geacht, omdat het plan geen wijzigingen met zich brengt voor de percelen van appellants. De beheertypen van de drie percelen zijn al in eerdere plannen gewijzigd en correct bekend gemaakt, aldus het college. In beroep bij de rechtbank blijft het besluit op bezwaar overeind. In hoger beroep staat de belanghebbendheid van appellants centraal.

De Afdeling neemt in aanmerking dat het Natuurbeheerplan Overijssel jaarlijks wijzigt en de wijzigingen vooral van technische aard zijn. Onderdeel van het plan is een beheertypekaart. Deze kaart geeft alle bestaande (agrarische) natuur en landschap weer en vormt de basis voor het verlenen van beheersubsidies. De beheertypekaart 2017 die hoort bij het besluit tot wijziging van het Natuurbeheerplan Overijssel heeft niet uitsluitend op de wijzigingen betrekking. Deze kaart

moet met een eerdere beheertypekaart worden vergeleken om de wijzigingen te kunnen vaststellen. Het betreft dus een geconsolideerde kaart. De Afdeling oordeelt dat met de vaststelling van het plan ook de daarvan deel uitmakende beheertypekaart 2017 integraal is vastgesteld. De drie percelen van appelland liggen in het gebied dat door het Natuurbeheerplan en de beheertypekaart 2017 wordt bestreken. Appelland heeft voor een periode van zes jaar tot 1 januari 2017 subsidie ontvangen voor het door hem gevoerde natuurbeheer. Voor dit beheer kan opnieuw voor een looptijd van zes jaar vanaf 2017 subsidie worden aangevraagd. Volgens de Afdeling is het belang van appelland *dus* rechtstreeks betrokken bij een juiste weergave van de gegevens in het plan en bij wijzigingen die, naar appelland stelt, ten onrechte niet in de beheertypekaart 2017 zijn aangebracht. Hij is dus belanghebbende. Dit oordeel lijkt mij juist. Appelland beschikt over gronden die liggen binnen de provincie Overijssel waarop het plan betrekking heeft. In het kader van een door hem per januari 2017 aan te vragen subsidie heeft hij belang bij een juiste weergave van zijn gronden in de beheertypekaart 2017. Het gaat hier in wezen om het bezwaar dat hij als gevolg van de onjuiste aanduiding van zijn percelen niet of niet volledig tot de kring behoort van mogelijke aanvragers van een subsidie voor natuur- en landschapsbeheer. Impliciet past de Afdeling in deze uitspraak dus hetzelfde criterium toe als in de uitspraak van 12 september 2018.

Korte signalering verdient nog de overweging van de Afdeling dat de rechtbank terecht voorbij is gegaan aan het betoog van appelland over de wijziging van kwalitatieve verplichtingen (r.o. 6). Appelland moet in zijn hoedanigheid van natuurbeheerder voldoen aan bepaalde verplichtingen. Die verplichtingen zijn opgenomen in een overeenkomst die appelland met de Staat heeft gesloten. Dit betreft een subsidieuitvoeringsovereenkomst. De overeenkomst is bij notariële akte vastgelegd. In die akte is bepaald dat geschillen hierover door de burgerlijke rechter kunnen worden beslecht. Dat betekent volgens de Afdeling dat de bestuursrechter voorbij heeft mogen gaan aan wat appelland heeft aangevoerd over de kwalitatieve verplichtingen. W. den Ouden en J.R. van Angeren wijzen er in hun noot onder ABRvS 23 september 2015, AB 2016/287, op dat in het algemeen wordt aangenomen dat geschillen over de uitvoeringsovereenkomst ter beoordeling van de burgerlijke rechter staan. In zoverre zou de bepaling in de akte dat geschillen over de overeenkomst door de burgerlijke rechter kunnen worden beslist dus als overbodig kunnen worden beschouwd. De expliciete keuze voor de burgerlijke rechter laat verder onverlet dat de bestuurs-

rechter er soms niet aan ontkomt om een uitvoeringsovereenkomst uit te leggen in het kader van de vaststelling van de subsidie (zie daarover W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 165 e.v.). In de hier voorliggende uitspraak gaat het evenwel niet om de vaststelling van een subsidie, zodat de Afdeling terecht heeft geoordeeld dat geschillen over de overeenkomst in dit geval door de burgerlijke rechter moeten worden beslecht.

6. Centraal in de hier opgenomen uitspraken staat de vraag wanneer iemand kan worden aangemerkt als belanghebbende bij de vaststelling of wijziging van een natuurbeheerplan. De conclusie is dat slechts de belangen van degenen die behoren tot de kring van mogelijke aanvragers en van degenen die er bezwaar tegen hebben dat zij niet tot die kring behoren, omdat hun percelen niet zijn opgenomen in het natuurbeheerplan, rechtstreeks betrokken zijn bij een besluit tot vaststelling van een natuurbeheerplan. Een willekeurige grondeigenaar of pachter in de provincie waarop het natuurbeheerplan ziet is dus geen belanghebbende.

Hoewel de door de Afdeling gekozen formuleringen van elkaar verschillen, blijkt bij betere bestudering de Afdeling in de afgedrukte uitspraken toch steeds hetzelfde criterium te hanteren bij de beoordeling van de belanghebbendheid van grondeigenaren of -pachters bij de vaststelling of wijziging van een natuurbeheerplan. Het toegepaste criterium doet recht aan de verschillende posities die natuurbeheerders in (kunnen) nemen en lijkt mij dus juist.

J. Wieland

AB 2019/136

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

10 januari 2019, nr. 15/4618 WIA

(Mr. M.C. Bruning)

m.nt. A.C. Hendriks

Art. 8:57, 8:108, 8:113 Awb; Wet WIA; Standaard Duurzaamheid in arbeid

ECLI:NL:CRVB:2019:115

CRvB volgt deskundige inzake belastbaarheid appelland en vernietigt uitspraak rechtbank en besluit UWW.

Als uitgangspunt geldt dat de bestuursrechter het oordeel van een onafhankelijk, door hem ingeschakelde, deskundige volgt indien de door deze deskundige gebezigde motivering hem overtuigend voorkomt. Deze situatie doet zich hier voor. De con-