

CBb van 17 juni 2011, LJN: BQ9603, zaaknrs. AWB 10/967 t/m AWB 10/970

<http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BQ9603>

Trefw.: volledigheid subsidieaanvraag, aanvraagformulier, datum van ontvangst, subsidieplafond, budgetuitputting, rangschikking door loting, in stand laten rechtsgevolgen, elektronisch bestuur(lijk verkeer)

Art.: Art. 4:25, lid 2, 4:5 en 8:72, derde lid, Awb, art. 56 en 58 van het Besluit stimulering duurzame energieproductie, Awb, art. 29 en 30 van de Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2010, art. 8.19 Wm

Samenvatting

De minister van EL&I heeft een viertal aanvragen van appellante om subsidie op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie afgewezen en de bezwaren ongegrond verklaard. Art. 56 van het Besluit bepaalt dat een subsidieaanvraag wordt ingediend met gebruikmaking van een formulier, dat vergezeld dient te gaan door het bevoegd gezag verleende vergunningen en van de overige op het aanvraagformulier vermelde bescheiden. Art. 58, eerste lid, bepaalt dat indien sprake is van een onvolledige aanvraag, die door de aanvrager in het kader van verzuimherstel is aangevuld, de dag waarop de aanvraag voldoet aan de wettelijke voorschriften geldt als datum van ontvangst. Met het oog op het vastgestelde subsidieplafond is in het tweede lid voorgeschreven dat de minister het beschikbare subsidiebedrag verdeelt op volgorde van binnenkomst van de aanvragen dan wel op basis van loting indien het subsidieplafond overschreden dreigt te worden. Verweerder heeft de op 1 maart 2010 door appellante ingediende aanvragen als onvolledig aangemerkt vanwege het ontbreken van ondertekening van de meegezonden provinciale milieuvergunning en van de acceptatie door het provinciaal bestuur van een melding ex art. 8.19 Wm. Appellante heeft deze gegevens alsnog op 12 april 2010 verstrekt. Volgens verweerder geldt deze datum dan ook als datum van ontvangst, in het verlengde waarvan de aanvragen wegens eerdere budgetuitputting zijn afgewezen.

Appellante stelt op 1 maart 2010 volledige aanvragen te hebben ingediend, zodat deze moeten worden beoordeeld met inachtneming van de op die dag door loting bepaalde volgorde van binnenkomst. De door appellante overgelegde milieuvergunning heeft zij gedownload van de website van de provincie die deze vergunning heeft afgegeven. Dat de ondertekening ontbreekt, doet volgens haar niet af aan de geldigheid van deze vergunning. In zoverre moet de nadien overgelegde, ondertekende stukken als een verduidelijking van de aanvragen worden gezien en niet als een aanvulling daarvan. Appellante voert verder aan dat uit het aanvraagformulier evenmin blijkt dat zij een ondertekende versie van de milieuvergunning diende te overleggen. Datzelfde geldt voor de acceptatie van de melding door het bevoegd gezag van de provincie. Het formulier maakt immers slechts melding van een acceptatie door de gemeente.

Het College overweegt als volgt. Nu in art. 56 van het Besluit is vermeld dat de subsidieaanvraag vergezeld dient te gaan van de door het bevoegd gezag “verleende” vergunningen, behoeft appellante daaruit niet af te leiden dat een ondertekende milieuvergunning overgelegd diende te worden. Appellante heeft bij de aanvragen de milieuvergunning gevoegd zoals deze is gepubliceerd op de website van de provincie waartoe het bevoegd gezag dat de vergunning heeft afgegeven behoort. Gesteld noch gebleken is dat deze vergunning – afgezien van de ondertekening – op enig punt afwijkt van de later overgelegde vergunning die door verweerder wel als “verleende” vergunning is geaccepteerd. Op basis van de tekst van het aanvraagformulier was voor appellante onvoldoende kenbaar dat zij een ondertekende versie moest overleggen. Voorts is het College van oordeel dat verweerder de ingediende aanvragen evenmin als onvolledig heeft kunnen aanmerken wegens het ontbreken van de acceptatie van de melding ex art. 8.19 Wm. Deze maakt geen deel uit van de milieuvergunning. Appellante was dan ook niet gehouden om deze op grond van art. 56, sub c, van het Besluit te overleggen. Een dergelijke verplichting kan evenmin uit (de toelichting op) vraag 4f van het aanvraagformulier jo. genoemd

artikel worden afgeleid. In een geval als hier aan de orde, waarin een aanvraag alleen kan worden ingediend met gebruikmaking van een daartoe vastgesteld formulier, mag de aanvrager ervan uitgaan dat hij door de beantwoording van alle vragen op het formulier en door het overleggen van alle stukken waarvan op het formulier staat aangegeven dat die moeten worden bijgevoegd, alle gegevens heeft verstrekt die nodig zijn voor de beoordeling van die aanvraag. Daarmee strookt niet dat van de aanvrager wordt verwacht dat hij de tekst van het aanvraagformulier anders interpreteert dan deze luidt, omdat deze niet overeen zou komen met de bedoeling van degene die het formulier heeft vastgesteld. In zoverre kan dan ook niet aan appellante worden tegengeworpen dat zij niet de acceptatie van de melding door het bevoegd gezag van de provincie heeft overgelegd, terwijl op het formulier alleen wordt gevraagd naar de acceptatie van de melding door het bevoegd gezag van de gemeente. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat verweerder de door appellante op 1 maart 2010 ingediende aanvragen ten onrechte onvolledig heeft geacht en daarmee ten onrechte 1 maart 2010 niet als de dag van ontvangst van deze aanvragen heeft aangemerkt. Gelet hierop zijn de beroepen gegrond en dienen de bestreden besluiten te worden vernietigd.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand gelaten kunnen worden. Gezien de discrepantie tussen het aantal aanvragen en het beschikbare budget is de volgorde van binnenkomst van de op 1 maart 2010 binnengekomen aanvragen bepaald door loting. Ook aan de aanvragen van appellant zijn lotingnummers toegekend. In drie aanvragen ligt dit lotingsnummer qua rangorde boven de grens van budgetuitputting. Hieromtrent bepaalt het College dat de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand worden gelaten. Dit is anders met de vierde aanvraag die op de lotinglijst wel binnen de categorie van aanvragen valt die binnen het budget kon worden toegewezen.

Noot

1. De toepassing van de subsidieregelingen van het ministerie van EL&I inzake duurzame energieproductie (SDE) zorgt voor veel jurisprudentie van het CBb. Niet verwonderlijk, omdat vaak grote financiële belangen op het spel staan. Het geschil in deze zaak betreft de volledigheid van de ingediende subsidieaanvraag, toegespitst op de uitleg van het Besluit, de Regeling en het subsidieformulier. Het oordeel in deze zaak is echter van bredere betekenis nu het CBb zich hierin expliciet uitspreekt over de grenzen van de informatieplicht op basis van een voorgeschreven (elektronisch) aanvraagformulier (art. 4:4 Awb). Vandaar de signaalfunctie van deze subsidie-uitspraak, die ook voor formuliergebruik in andere sectoren van betekenis is. Dat geldt ook voor de effecten van de ontwikkeling van een elektronisch bestuur. Een belangrijk twistpunt was immers of de aanvrager kon volstaan met de bijvoeging van een niet-ondertekende, op de website van de provincie gedownloade versie van een door het provinciaal bestuur afgegeven milieuvergunning. Deze rechtsvraag raakt tevens de bruikbaarheid van een elektronische (of digitale) aanvraag. Nu het CBb oordeelt dat op 1 maart 2010 sprake was van volledige aanvragen, en de afwijzing derhalve onrechtmatig, komt de finale geschillenbehandeling in beeld. De hoge rangorde op de lotingslijst van een drietal aanvragen betekent het einde van dit subsidietraject, met betrekking tot één aanvraag oordeelt het CBb daarentegen tot het in stand laten van de rechtsgevolgen.

2. Het oordeel van onvolledigheid van de aanvraag heeft het Agentschap NL, de uitvoeringsdienst van het ministerie van EL&I gebaseerd op art. 56, tweede lid, aanhef en onder c en g, van het op art. 3 van de Kaderwet EZ-subsidies gebaseerde Besluit stimulering duurzame energieproductie. De ten tijde van de aanvraag geldende tekst was als volgt: “Indien dit op het formulier is vermeld, gaat een aanvraag vergezeld van: (...) c. indien voor de productie-installatie één of meer vergunningen van de Woningwet, de Wet Milieubeheer, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, paragraaf 6 van hoofdstuk 6 van het Waterbesluit of de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn vereist, de door het bevoegd gezag verleende vergunningen; (...) g. overige op het formulier aangegeven bescheiden.” Het derde lid van art. 56 bepaalt dat bij ministeriële regeling ter zake nadere regels gesteld kunnen worden. Art. 29, derde lid, van de op deze grondslag vastgestelde en destijds geldende Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie van 14 januari 2010 (Stcrt. 2010 nr. 962) bepaalt, dat een aanvraag om subsidie wordt ingediend met gebruikmaking van het origineel van een ondertekend formulier, dat is

opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 4 (Aanvraagformulier Biomassa). Punt 4 van dit formulier betreft de te verstrekken projectgegevens, waaronder de voor de realisatie van het project noodzakelijke vergunningen, in het bijzonder de bouwvergunning en de milieuvergunning. De toelichting bij onderdeel f, betreffende de voor de realisering van het project noodzakelijke vergunningen, luidt als volgt: “Let op: Als bijlage bij deze aanvraag moet u een kopie van de door het bevoegd gezag afgegeven benodigde vergunningen meesturen. Wanneer in plaats van een nieuwe milieuvergunning met een melding voor het realiseren van deze installatie kan worden volstaan dient deze melding met een verklaring (acceptatie) van de gemeente en de vigerende milieuvergunning als bijlage te worden bijgevoegd.” De bij het aanvraagformulier mee te sturen bijlagen komen nogmaals aan de orde onder punt 9 inzake de ondertekening. Onder verwijzing naar punt 4 is vermeld dat indien voor de productie-installatie één of meer vergunningen op grond van de Woningwet of de Wet Milieubeheer noodzakelijk zijn “kopieën” van de door het bevoegde gezag verleende vergunningen meegestuurd moeten worden.

3. Verweerder heeft de gestelde onvolledigheid van de aanvraag gemotiveerd met: (a) het ontbreken van de handtekening van het provinciaal bestuur op de milieuvergunning en (b) het ontbreken van de acceptatie van de melding op grond van art. 8.19 Wm van het bevoegd gezag, i.c. het provinciaal bestuur. Aldus zou de aanvrager niet aan art. 56 aanhef en sub c en g van het Besluit voldaan hebben. Het CBb differentieert in zijn oordeel tussen beide gronden. Wat punt c betreft houdt het College zich uit een oogpunt van kenbaarheid aan de tekst van deze bepaling en van het aanvraagformulier. Appellant behoefde daaruit niet af te leiden dat overlegging van een ondertekende milieuvergunning verlangd werd. Omdat melding en acceptatie op grond van art. 8.19 Wm geen onderdeel uitmaken van de milieuvergunning kan het ontbreken ervan op deze grond evenmin in onvolledigheid van de aanvraag resulteren. Vervolgens wordt dit onderdeel van de aanvraag nog afzonderlijk getoetst aan art. 56, sub g, van het Besluit, in samenhang met onderdeel 4f van het aanvraagformulier. Het CBb gaat er dus van uit, dat het verplicht overleggen van melding en acceptatie in beginsel herleidbaar is deze bepaling. In het voorliggende geval leidt dit echter niet tot onvolledigheid van de aanvraag nu het formulier onvolledig blijkt te zijn door in de toelichting met betrekking tot de acceptatie van de melding slechts de gemeente te noemen en niet de provincie. Zoals het College overweegt strookt het niet met de formulierplicht dat van de aanvrager wordt verwacht dat hij de tekst van het aanvraagformulier anders interpreteert dan deze luidt, omdat deze niet overeen zou komen met de bedoeling van degene die het formulier heeft vastgesteld. Bij de beoordeling van de nakoming van de in het formulier begrepen informatieverplichting is tekstuele interpretatie derhalve het uitgangspunt. Aldus formuleert het CBb een belangrijke, rechtens sanctioneerbare, kwaliteitseis met betrekking tot het verplichte gebruik van formulieren.

4. In zijn uitspraak van 24 juli 2009, LJN: BJ6527, inzake de eveneens op genoemde regelingen gebaseerde weigering van een SDE-subsidie voor zonnepanelen koos het CBb voor een genuanceerdere, op tweezijdigheid toegespitste benadering. In deze casus ging het over de door appellant gestelde onvolledigheid van het formulier, doordat hierop wel het maximumvermogen, maar niet het in de Regeling opgenomen drempelvermogen om voor subsidie in aanmerking te komen was vermeld. Appellant bleek met zijn aanvraag onder het drempelvermogen te zitten, zodat deze werd afgewezen. Na vastgesteld te hebben dat de Regeling deugdelijk bekendgemaakt was, overweegt het CBb hierin als volgt: “Verweerder was niet gehouden om deze voorwaarden in het aanvraagformulier te vermelden. Het is voorts de verantwoordelijkheid van appellant om zich omtrent de gestelde voorwaarden voldoende te informeren. (...) Van een aanvrager mag zorgvuldigheid worden verwacht bij het invullen en indienen van een subsidieaanvraag waarmee aanzienlijke financiële belangen zijn gemoeid, zoals in het onderhavige geval.” Het verschil met de hiervoor opgenomen uitspraak is dat het CBb thans geen “navraagplicht” heeft willen aannemen met betrekking tot de (toegevoegde) term “kopie” in relatie tot de verleende vergunningen op het formulier. Zie in dit verband echter ook de in het aanvraagformulier opgenomen clausule, dat de beoordeling van subsidieaanvragen uitsluitend plaatsvindt aan de hand van de officiële publicatie van de regeling in de Staatscourant, dit om het

vertrouwensbeginsel in verband met publicaties c.a. van het Agentschap buiten de deur te houden.

5. Dat slordigheden in formulieren niet (meer) zullen voorkomen lijkt me een illusie. Wat als zodanig is aan te merken kan als regel worden afgeleid uit de vigerende wet- en regelgeving. Terecht oordeelt het CBb in de voorliggende uitspraak dat de aanvrager niet door dit soort onvolkomenheden benadeeld mag worden. Een zekere toets lijkt mij echter onmisbaar. Het concept van de wederzijdse rechtsbetrekking kan hier zijn nut bewijzen. Want aan voor de burger kenbare fouten van overheidswege dient deze geen aanspraken te kunnen ontlenen. In dat geval is een “navraagplicht” aangewezen. Ook omgekeerd is dat in beginsel het geval. Het CBb legt wat de burger betreft de lat laag. Of dit te laag is, is een kwestie van appreciatie.

6. Van een geheel andere orde is echter een onduidelijkheid in de gebruikte bewoordingen, in dit geval de vraag of in de verplichting van overlegging van de vereiste vergunningen tevens de ondertekening hiervan was inbegrepen. Dan gaat het inderdaad om de noodzaak van interpretatie van de opgenomen teksten. Nadere analyse leert dat de gebruikte bewoordingen aanvankelijk duidelijk waren, echter onder invloed van de overgang naar een elektronisch bestuur aan helderheid inboetten. Zoals hiervoor beschreven is in art. 56, aanhef en sub c, van het Besluit de aanduiding “de door het gezag verleende vergunningen” opgenomen. Het bij ministeriële regeling vastgestelde formulier spreekt echter over het als bijlagen bij de aanvraag meesturen van “kopieën” van deze door het bevoegde gezag verleende vergunningen.

7. Aannemelijk is dat de tekst van het aanvraagformulier dateert van voor de openstelling van de mogelijkheid om de SDE-subsidieaanvraag elektronisch in te dienen. Wanneer die openstelling (ex art. 2:15, eerste lid, Awb) heeft plaatsgevonden, via een mededeling op het formulier, onder verwijzing naar de website van het Agentschap NL, is niet na te gaan. Ook andere onderdelen van het aanvraagformulier wijzen er echter op dat bij de formulering ervan is uitgegaan van de traditionele schriftelijke aanvraag met papieren bijlagen op basis van de oorspronkelijke documenten. Illustratief is de toelichting op de ondertekening van het aanvraagformulier. Hierin wordt uitdrukkelijk om een “originele handtekening” gevraagd. Dat voorschrift wringt met de mogelijkheid van een elektronische aanvraag. In dat geval dient immers een elektronische handtekening gebruikt te worden. Gebruik van de term “kopie” op het aanvraagformulier veronderstelt in de traditionele context het maken van fotokopieën van de verleende vergunningen op basis van de oorspronkelijke documenten, dus met inbegrip van de ondertekening door het bevoegd gezag. In dit perspectief behoeft het handtekeningvereiste niet afzonderlijk gesteld te worden, is immers al inbegrepen in de term kopie. Dit oogmerk wordt bevestigd door de weergave van de wijze van toetsing op volledigheid door verweerder in de uitspraak van het CBb van 18 november 2010, LJN: BO5764. Hieruit blijkt dat in die fase tevens wordt getoetst of de juiste stempels en handtekeningen op de meegezonden milieuvergunning staan. Dat het bestuursorgaan tot dit onderzoek op volledigheid van aanvragen verplicht is blijkt uit de uitspraak van het CBb van 4 november 2009, LJN: BK5107.

8. In een elektronische omgeving is sprake van een zekere mate van betekenisverandering van bewoordingen omdat dan als regel niet meer het document (vorm en inhoud), maar louter de inhoud daarvan centraal staat. In die situatie ligt het voor de hand om het handtekeningvereiste wel uitdrukkelijk te stellen. Het feitelijk gevolg is evenwel, dat het doen van een elektronische aanvraag hierdoor wordt bemoeilijkt omdat, zoals in het voorliggende geval, geen gebruik gemaakt zou kunnen worden van digitale gegevensbestanden elders. Want dat zoals in deze casus op de website van de provincie de verleende milieuvergunningen gedownload kunnen worden, echter zonder ondertekening, is geen toevalligheid. De inhoudelijke informatie staat hierbij voorop, waarbij de vorm secundair is en als regel afwijkt van die van het schriftelijke document. Bovendien is er een terechte terughoudendheid om ingescande (elektronische) handtekeningen op internet te publiceren, met name vanwege het risico van misbruik.

9. Uit deze uitspraak blijkt dat het CBb kiest voor een neutrale uitleg van de gebruikte bewoordingen in regelgeving en aanvraagformulier, onafhankelijk van de contextuele betekenis

ervan. Vandaar ook de betekenis van deze uitspraak voor bestuursorganen die zelf zijn overgegaan op elektronische werkprocessen, en/of invloed kunnen ondervinden van die transformatie door mede-bestuursorganen. Niet duidelijk is of in deze casus de aanvraag elektronisch bij het agentschap is ingediend. Vaststaat echter wel, dat dit onderdeel van het geschil samenhangt met de elektronische publicatie van door het provinciaal bestuur verstrekte vergunningen en het gebruik daarvan door de aanvrager. In beide situaties zal expliciet getoetst moeten worden of de gebruikte formuleringen in regelingen en formulieren nog adequaat zijn, dat wil zeggen qua betekenis voldoende kenbaar in het licht van de nieuwe werkelijkheid van een in toenemende mate gedigitaliseerde uitvoeringspraktijk. Ook voor het Agentschap NL is er nog werk aan de winkel. De ministeriële regeling is inmiddels weliswaar gewijzigd (Stcrt. 2011 nr. 9424), evenals het daarbij vastgestelde formulier (bijlage 1), in het licht van het voorgaande zijn de teksten bij de onderdelen 7 (benodigde vergunningen) en 12 (checklist bijlagen) nog steeds onvoldoende duidelijk.

10. Een laatste relevant punt is het oordeel van het CBb ex art. 8:72, derde lid, Awb, dat de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in een drietal gevallen wel en in één geval niet in stand worden gelaten, afhankelijk van de rangschikking van deze aanvragen op de lotingslijst. Dit betekent dat als onvolledig gekwalificeerde aanvragen hebben meegeloot ter bepaling van de rangorde van binnenkomst op 1 maart 2010, immers een voorwaarde voor finale geschillenbeslechting. Anders had het CBb over het in stand blijven van de rechtsgevolgen immers geen uitspraak kunnen doen. Zoals blijkt uit eerdere uitspraken van het CBb is het doen meeloten van onvolledige aanvragen echter in strijd met art. 58, eerste en tweede lid, van het Besluit en art. 29 en 30 van de Regeling en dus onrechtmatig. Slechts op de datum van ontvangst binnengekomen volledige aanvragen mogen in de lotingsprocedure worden betrokken. Zie de uitspraken van het CBb van 18 november 2010, LJN: BO5764 en van 4 februari 2011, LJN: BP4812. In de voorliggende uitspraak passeert het College dit aspect, waardoor de prikkel tot herstel wordt weggenomen. Dat een meeloten van onvolledige aanvragen uit praktisch oogpunt de voorkeur verdient is volstrekt begrijpelijk (zie de motivering van verweerder in de uitspraak van 18 november 2010). Dit is de methode om nadien gebleken onjuistheden in de volledigheidstoetsing en vaststelling van de datum van ontvangst gemakkelijk te kunnen herstellen. Maar waarom dan niet goed geregeld? Wat nu dreigt is het continueren van een min of meer vaste uitvoeringspraktijk, bestaande uit een combinatie van een gebrekkige loting en daaruit resulterende onrechtmatige besluiten, terwijl de bestuursrechter de consequenties daarvan te niet doet door aanvullend te oordelen over het al dan niet in stand blijven van de rechtsgevolgen op basis van de rangorde van aanvragers op diezelfde – nog steeds gebrekkige – lotingslijst. Ook overigens is een verdere uitwerking van de lotingsprocedure en de toewijzing van subsidies op basis hiervan gewenst. Alleen al uit een oogpunt van voorkoming van procedures.

G. Overkleeft-Verburg