

ECLI:NL:CBB:2012:BY3539

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	08-11-2012
Datum publicatie	20-11-2012
Zaaknummer	AWB 11/816
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Subsidieregeling energie en innovatie; duurzame warmte voor bestaande woningen; strijd met gelijkheidsbeginsel; voorwaarde in regeling onverbindend
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(tweede enkelvoudige kamer)

AWB 11/816 8 november 2012
27308 Kaderwet EZ-subsidies
Subsidieregeling duurzame warmte voor bestaande woningen

Uitspraak in de zaak van:

A en B, te C, appellanten,
tegen
de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verweerder,
gemachtigde: mr. J. Weda, werkzaam bij Agentschap NL.

1. De procedure

Appellanten hebben bij brief van 8 oktober 2011, bij het College binnengekomen op 11 oktober 2011, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 30 augustus 2011.

Bij dit besluit heeft verweerder de bezwaren van appellanten tegen het besluit van 13 juli 2011 waarbij verweerder de subsidieaanvraag op grond van de Subsidieregeling energie en innovatie (hierna: Subsidieregeling) heeft afgewezen, kennelijk ongegrond verklaard.

Bij brief van 23 december 2012 heeft verweerder een verweerschrift ingediend en op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Voor een beschrijving van het wettelijk kader verwijst het College naar rubriek 2.1 van de uitspraak van het College van 27 september 2012 (AWB 11/752, www.rechtspraak.nl, LJN BX8799).

2.2 Op grond van de stukken zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Tot en met 17 februari 2011 heeft op de website van Agentschap NL de volgende tekst gestaan:

" Voor 2011 is het budget voor de regeling nog niet beschikbaar gesteld. De publicatie voor de openstelling verwachten we medio februari. Tot die tijd neemt Agentschap NL wel aanvragen in behandeling, maar zal geen subsidie verlenen. Na publicatie zal voor alle categorieën (zonneboilers, warmtepompen, lucht/waterwarmtepompen en micro-wkk's) weer voldoende budget beschikbaar zijn. U kunt gewoon uw aanvraag indienen.

Verzoeken tot uitbetaling worden wel behandeld.

Subsidie-informatie

De regeling DW loopt in principe door t/m 2011 en u kunt t/m december 2011 uw subsidieaanvraag indienen. Het totale budget bedraagt 60 miljoen. Per jaar worden budgetten vrijgegeven. Het vrijgegeven budget t/m 2010 is 40 miljoen. Dit is onderverdeeld in de volgende categorieën:

32 miljoen euro voor zonneboilers en warmtepompen;

4 miljoen euro voor lucht/water- warmtepompen;

4 miljoen euro voor micro-wkk."

- Op 17 februari 2011 heeft verweerder de eerste alinea van bovenstaande tekst op de website van Agentschap NL gewijzigd. Deze alinea luidde van 17 februari 2011 tot 29 maart 2011:

"Voor 2011 is het budget voor de regeling nog niet beschikbaar gesteld. De publicatie voor de openstelling verwachten we binnenkort. Tot die tijd neemt Agentschap NL wel aanvragen in behandeling, maar zal geen subsidie verlenen. Na publicatie zal bekend zijn voor welke categorieën (zonneboilers, warmtepompen, lucht/water-warmtepompen en micro-wkk's) budget beschikbaar is. U kunt vooruitlopend op de publicatie uw aanvraag indienen. Verzoeken tot uitbetaling worden wel behandeld."

- Vanaf 29 maart 2011 heeft op de website van Agentschap NL de volgende tekst gestaan:

"Voor 2011 is het budget voor de regeling nog niet beschikbaar. Agentschap NL neemt wel aanvragen in behandeling, maar verleent nog geen subsidie. Op het moment dat de overheid het budget publiceert dan is ook bekend voor welke categorieën (zonneboilers, warmtepompen, lucht/water-warmtepompen en micro-wkk's) dit budget beschikbaar is.

Als er een publicatie komt kunt u hierop vooruitlopend wel een aanvraag indienen, maar dit geeft geen garantie op subsidie. Wilt u zekerheid over de subsidie dan adviseren we u op dit moment te wachten met investeren in de duurzame warmte maatregel totdat u een subsidieverlening heeft ontvangen.

Verzoeken tot uitbetaling op reeds toegekende subsidieaanvragen worden wel behandeld.

Subsidie-informatie

De regeling DW loopt in principe door t/m eind 2011. Per jaar worden budgetten vrijgegeven. Het vrijgegeven budget t/m 2010 is 40 miljoen.

Dit is onderverdeeld in de volgende categorieën:

32 miljoen euro voor zonneboilers en warmtepompen;

4 miljoen euro voor lucht/water- warmtepompen;

4 miljoen euro voor micro-wkk.

(...)

Het overgebleven budget van 965.500 is niet beschikbaar voor aanvragen na 1 januari 2011."

- Op 30 maart 2011 hebben appellanten een offerte ontvangen voor de aanschaf en plaatsing van een zonneboiler.

- Met een aanvraagformulier, ondertekend op 19 april 2011 en door verweerder ontvangen op dezelfde datum, hebben appellanten subsidie op grond van de Subsidieregeling aangevraagd voor een zonneboiler met een collectoroppervlak kleiner dan 6,0 m². De aangevraagde subsidie bedraagt 1.280,--.

- Verweerder heeft bij brief van 4 juli 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn beslissing ten aanzien van de subsidiëring van duurzame warmte-installaties voor bestaande woningen in 2011. In deze brief merkt verweerder op:

" Ik heb geconstateerd dat de communicatie over de subsidiëring tot en met 17 februari 2011 bij potentiële investeerders de verwachting heeft kunnen wekken dat subsidie zou worden verstrekt. Een aantal woningeigenaren heeft mogelijk naar aanleiding van de berichtgeving die tot en met 17 februari 2011 op de website van Agentschap NL heeft gestaan een installatie aangeschaft en subsidie aangevraagd, in het vertrouwen dat subsidie zou worden verstrekt. Omdat ik hecht aan een betrouwbare overheid wil ik aan deze groep aanvragers wel subsidie verlenen en daartoe een subsidieplafond vaststellen. Als aantoonbaar wordt gemaakt dat uiterlijk 17 februari 2011 onomkeerbare verplichtingen jegens derden zijn aangegaan, zal ik alsnog de subsidie toekennen.

Na 17 februari 2011 is de berichtgeving aangepast. Vanaf dat moment werd gecommuniceerd dat er rekening mee moet worden gehouden [dat] geen budget voor 2011 beschikbaar zou worden gesteld en dat er geen garanties konden worden gegeven dat subsidie zou kunnen worden verleend. Potentiële investeerders na deze datum hebben kennis kunnen nemen van dit bericht en het handelen daarop kunnen aanpassen."

- Op 8 juli 2011 heeft verweerder de Wijzigingsregeling gepubliceerd.

- Bij besluit van 13 juli 2011 heeft verweerder de subsidieaanvraag van appellanten afgewezen omdat zij hun subsidieaanvraag na 17 februari 2011 hebben ingediend.

- Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 15 augustus 2011 bezwaar gemaakt.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het nadere standpunt van verweerder

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar tegen het besluit om de subsidieaanvraag van appellanten af te wijzen, kennelijk ongegrond verklaard. Verweerder heeft dat besluit gebaseerd op de volgende overwegingen.

Uit de publicatie van de Regeling openstelling en subsidieplafonds EZ 2011 (hierna: Regeling) op 27 december 2010 blijkt dat de Subsidieregeling niet is opengesteld. De subsidieverstrekking voor duurzame

warmtemaatregelen is in september 2008 van start gegaan met als doel de markt voor duurzame warmte-installaties voor 2011 op gang te brengen, zodat na 2011 geen subsidies meer nodig zouden zijn voor markttoepassing van deze technieken. De noodzakelijke en door de sector voorgespiegelde kostenreducties door leereffecten en schaalvoordelen zijn echter vrijwel uitgebleven. De Subsidieregeling is daarom niet opengesteld voor het jaar 2011.

De Wijzigingsregeling waarbij de Regeling is gewijzigd is alleen van toepassing op aanvragen die uiterlijk 17 februari 2011 zijn ingediend en waarbij de aanvrager uiterlijk op die datum een technische voorziening heeft aangeschaft waarmee hij een duurzame warmtemaatregel uitvoert. In de toelichting bij de Wijzigingsregeling is onder meer aangegeven dat de communicatie over de subsidiemogelijkheden voor duurzame warmtemaatregelen bij potentiële investeerders de verwachting heeft kunnen wekken dat in 2011 subsidie voor het uitvoeren van een duurzame warmtemaatregel verstrekt zal worden. Eigenaren van woningen hebben mogelijk, naar aanleiding van de berichtgeving op de website van Agentschap NL, een installatie aangeschaft en daarvoor (prematuur) subsidie aangevraagd. Vanaf 18 februari 2011 is de communicatie gewijzigd en was het voor potentiële aanvragers duidelijk dat in 2011 mogelijk geen subsidie voor duurzame warmtemaatregelen zou worden verstrekt. Om de gewekte verwachtingen gestand te doen, is voor de subsidieparagraaf duurzame warmte voor bestaande woningen alsnog een subsidieplafond vastgesteld om aan degenen die uiterlijk 17 februari 2011 een aanvraag hebben ingediend en uiterlijk op die datum een verplichting tot aanschaf van de duurzame warmtemaatregel zijn aangegaan, subsidie te kunnen verstrekken.

Verweerder heeft de aanvraag van appellanten ontvangen op 19 april 2011, zodat de aanvraag op grond van de Wijzigingsregeling niet voor subsidie in aanmerking komt.

Verweerder merkt op dat, voor zover appellanten met hun beroep tevens bedoeld hebben de rechtmatigheid van de Wijzigingsregeling te betwisten, hij bij wijze van exceptieve toetsing beoordeeld heeft of toepassing van de bepalingen in de Wijzigingsregeling in casu strijdig is met hogere regelgeving of met algemene rechtsbeginselen. Verweerder is van mening dat de tegemoetkoming met beperkte openstelling van de Subsidieregeling aan de groep aanvragers die uiterlijk 17 februari 2011 een aanvraag hebben ingediend en een onomkeerbare verplichting jegens derden zijn aangegaan, niet in strijd is met hogere regelgeving, noch met algemene rechtsbeginselen. Nu de regeling in eerste instantie niet is opengesteld voor 2011, en de informatievoorziening over een eventuele openstelling in 2011 na 17 februari 2011 zodanig is aangepast dat potentiële aanvragers er vanaf die datum niet meer op mochten vertrouwen dat de regeling zou worden opengesteld, is de beperkte openstelling gerechtvaardigd.

4. Het standpunt van appellanten

Appellanten zijn van mening dat hun subsidieaanvraag ten onrechte is afgewezen. Zij hebben daartoe aangevoerd dat de Subsidieregeling oorspronkelijk bedoeld was voor de periode van 2008 tot en met 2011. Appellanten hebben zich in 2010, ver voor de datum van 17 februari 2011, laten informeren over de Subsidieregeling. Appellanten vinden dat verweerder niet in het midden van het jaar een beslissing met terugwerkende kracht kan nemen.

Dat de kostenreducties en leereffecten zijn uitgebleven komt volgens appellanten door de huidige economische en financiële crisis. Met meer subsidie kunnen meer mensen van de Subsidieregeling gebruik maken.

Nederland zou een voorbeeld moeten nemen aan Duitsland en België omdat de subsidies daar wel werken. Duitsland garandeert zijn inwoners een bedrag waardoor het rendabel wordt. In Nederland moeten subsidieaanvragers afwachten of zij subsidie krijgen.

Appellanten hadden de subsidie willen gebruiken voor de financiering van de aanschaf PV panelen, waarvan zij nu afzien. Appellanten verzoeken om iedereen tot juli 2011 subsidie toe te kennen.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Ingevolge artikel 8:54, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, heeft het College de bevoegdheid om, totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting te verschijnen, het onderzoek te sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat het beroep kennelijk gegrond is. Het College ziet aanleiding om in deze procedure van deze bevoegdheid gebruik te maken en overweegt daartoe als volgt.

5.2 Appellanten hebben in april 2011 een zonneboiler aangeschaft en hiervoor na 17 februari 2011 subsidie aangevraagd. Verweerder heeft de aanvraag afgewezen omdat appellanten, in strijd met artikel II van de Wijzigingsregeling, de subsidieaanvraag niet uiterlijk 17 februari 2011 hebben ingediend. Ter beoordeling staat of verweerder de subsidieaanvraag van appellanten terecht heeft afgewezen omdat appellanten deze aanvraag na 17 februari 2011 hebben ingediend. Het College overweegt hieromtrent het volgende.

5.3 Bij eerdergenoemde uitspraak van 27 september 2012 heeft het College geoordeeld dat de bijkomende voorwaarde vervat in artikel II van de Wijzigingsregeling, inhoudende dat de aanvraag uiterlijk 17 februari 2011 moet zijn ingediend, in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en onverbindend moet worden geacht.

5.4 Nu de aanvraag van appellanten is afgewezen omdat zij de subsidieaanvraag niet uiterlijk 17 februari 2011 hebben ingediend, is het beroep kennelijk gegrond en dient het bestreden besluit te worden vernietigd. Het College ziet echter aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten en overweegt daartoe als volgt.

5.5 Appellanten voeren aan dat de Subsidieregeling oorspronkelijk bedoeld was voor de periode van 2008 tot en met 2011.

Het College stelt vast dat in de toelichting bij de Subsidieregeling wordt opgemerkt dat het de bedoeling is dat de Subsidieregeling wordt verlengd tot 31 oktober 2011 en dat voor de jaren 2010 en 2011 subsidieplafonds van vergelijkbare omvang zullen worden gepubliceerd. Aan deze passage hebben appellanten naar het oordeel van het College niet het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen dat hun aanvraag gehonoreerd zou worden. Uit deze passage blijkt dat elk jaar opnieuw een subsidieplafond dient te worden vastgesteld, terwijl niet is vermeld dat dit elk van de jaren zeker zal gebeuren, maar over een bedoeling wordt gesproken.

Appellanten hebben aangevoerd dat met de Wijzigingsregeling van 8 juli 2011 de Subsidieregeling met terugwerkende kracht buiten werking is gesteld. Het College overweegt dat bij de Regeling openstelling en subsidieplafonds EZ 2011 van 27 december 2010, het subsidieplafond voor de Subsidieregeling op nihil is vastgesteld. De Regeling openstelling en subsidieplafonds EZ 2011 is op 1 januari 2011 in werking getreden. Van terugwerkende kracht is naar het oordeel van het College derhalve geen sprake.

Verweerder heeft de Wijzigingsregeling van 8 juli 2011 vastgesteld, omdat de communicatie over de subsidiemogelijkheden voor duurzame warmtemaatregelen door Agentschap NL bij potentiële investeerders de verwachting heeft kunnen wekken dat in 2011 subsidie voor het uitvoeren van een duurzame warmtemaatregel verstrekt zou worden. Dat het gevolg daarvan is dat aanvragen getoetst worden aan een regeling die nog niet bestond ten tijde van het indienen van de aanvraag, is gelet op het doel van de Wijzigingsregeling naar het oordeel van het College niet onrechtmatig. Daarbij is in aanmerking genomen dat appellanten hierdoor niet zijn benadeeld. Ingevolge de ten tijde van de indiening van de aanvraag van appellanten geldende regeling konden over 2011 immers in het geheel geen subsidieaanvragen op grond van de Subsidieregeling worden gehonoreerd.

Appellanten stellen voorts dat zij zich al in 2010, ver voor de datum van 17 februari 2011 hebben laten informeren over de Subsidieregeling. Het College stelt vast dat appellanten na 30 maart 2011 opdracht hebben verleend voor de aanschaf en installatie van een zonneboiler. Van appellanten mag worden verwacht dat zij zich voorafgaand aan de aanschaf van de duurzame warmtemaatregel op de hoogte stellen van de dan geldende subsidievoorwaarden. Het beroep van appellanten op de informatie die zij in 2010 hebben gewonnen kan appellanten niet baten.

Nu appellanten na 17 februari 2011 een technische voorziening voor een duurzame warmtemaatregel hebben aangeschaft is niet voldaan aan de voorwaarde in artikel II van de Wijzigingsregeling dat de aanvrager uiterlijk op die datum een technische voorziening heeft aangeschaft. Gelet hierop heeft verweerder de aanvraag van appellanten terecht, zij het in het bestreden besluit op een onjuiste grond,

afgewezen. Hetgeen appellanten overigens tegen het bestreden besluit hebben aangevoerd kan niet tot een ander oordeel leiden.

5.6 Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven;
- bepaalt dat verweerder aan appellanten het betaalde griffierecht ten bedrage van 152,- (zegge: honderdtweënvijftig euro) vergoedt.

Aldus gewezen door mr. E. Dijt, in tegenwoordigheid van mr. F.E. Mulder als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 8 november 2012.

w.g. E. Dijt w.g. F.E. Mulder

Een belanghebbende kan tegen deze uitspraak ingevolge artikel 8:55 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag van verzending gemotiveerd verzet doen bij het College door middel van een ondertekend verzetschrift.