

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB0400
Datum uitspraak	25 juli 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 maart 2006 heeft verweerder de aan appellante bij besluit van 14 mei 2003 verleende subsidie ten behoeve van het uitkeren van energiepremies en ten behoeve van uitvoerings- en communicatiekosten vastgesteld op totaal € 62.848.627,01.

Volledige tekst

200607667/1.

Datum uitspraak: 25 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de naamloze vennootschap "N.V. NUON Customer Care Center", gevestigd te Arnhem, appellante,

en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2006 heeft verweerder de aan appellante bij besluit van 14 mei 2003 verleende subsidie ten behoeve van het uitkeren van energiepremies en ten behoeve van uitvoerings- en communicatiekosten vastgesteld op totaal € 62.848.627,01.

Bij besluit van 8 september 2006 heeft verweerder naar aanleiding van het door appellante hiertegen gemaakte bezwaar de subsidie nader vastgesteld op totaal € 64.677.940,33.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief, door middel van een faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 19 oktober 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 17 november 2006.

Bij brief van 19 januari 2007 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 6 april 2007 heeft appellante een nadere reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 april 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. M.E. Koppenol-Laforce en mr. M. de Rijke, beiden advocaat te Amsterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. E. Koornwinder en drs. R.G. van der

Lee, beiden werkzaam bij het ministerie, en drs. J. Duthler, werkzaam bij Senter Novem, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 15.13, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) kan verweerder voor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling aangewezen activiteiten op het gebied van het milieubeheer subsidie verstrekken.

Op basis van artikel 15.13, eerste lid, van de Wm is vastgesteld de Tijdelijke regeling energiepremies 2003 (Stcrt. 2002, nr. 248), gewijzigd bij regeling van 5 augustus 2003 (Stcrt. 2003, nr. 157) (hierna: de Tre 2003).

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Tre 2003 wordt onder aanvrager verstaan een eigenaar, huurder of verhuurder van een als woning gebruikte onroerende zaak waaraan energie wordt geleverd, die een aanvraag heeft ingediend.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Tre 2003 wordt overeenkomstig deze regeling aan energiebedrijven ter bevordering van energiebesparing door huishoudens subsidie verstrekt ten behoeve van het uitkeren van energiepremies.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Tre 2003 zijn subsidiabele kosten die in aanmerking komen voor subsidie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, de door een energiebedrijf uitgekeerde energiepremies.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de Tre 2003 wordt subsidie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, slechts verstrekt voor zover een energiebedrijf energiepremies heeft uitgekeerd.

Ingevolge artikel 4:36, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan ter uitvoering van de beschikking tot subsidieverlening een overeenkomst worden gesloten.

Ingevolge artikel 4:46, eerste lid, van de Awb stelt het bestuurorgaan, indien een beschikking tot subsidieverlening is gegeven, de subsidie overeenkomstig de subsidieverlening vast.

Ingevolge artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb kan de subsidie lager worden vastgesteld indien de subsidie-ontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Tussen verweerder en de energiebedrijven is een Uitvoeringsconvenant gesloten, dat erop is gericht om de Tre 2003 op een doelmatige wijze tot uitvoering te brengen.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Uitvoeringsconvenant, voor zover thans van belang, wordt van elke aanvraag door het energiebedrijf dat de aanvraag behandelt een dossier aangelegd.

Ingevolge het tweede lid moet aan de hand van het dossier kunnen worden vastgesteld of de afhandeling in overeenstemming met de regeling heeft plaatsgevonden.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, ontvangen de energiebedrijven overeenkomstig deze regeling

a. subsidie ten behoeve van het uitkeren van energiepremies en

b. subsidie tot vergoeding van de door hen bij het uitkeren van energiepremies werkelijk gemaakte kosten, mits wordt voldaan aan de in artikel 5 opgenomen eisen.

2.2. Bij besluit van 1 maart 2006 heeft verweerder de subsidie voor appellante met toepassing van art. 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb lager vastgesteld dan

het door appellante aan uitgekeerde energiepremies gedeclareerde bedrag. Daartoe heeft verweerder, voor zover thans van belang en samengevat, overwogen dat bij de ten behoeve van het vaststellingsbesluit uitgevoerde accountantscontrole in twintig van het totale aantal gecontroleerde dossiers tekortkomingen zijn geconstateerd in de door verweerder vereiste documenten voor cessie en/of machtiging. Zo zijn onder meer de vorderingen dan wel aanspraken op energiepremie in de als akte van cessie bedoelde formulieren volgens verweerder onvoldoende herleidbaar aangewezen, ontbreekt een verwijzing naar of aanduiding van de complexen en percelen waarvoor energiepremies worden aangevraagd en is de mededeling van de cessie aan appellante als onvoldoende specifiek aangemerkt. Deze twintig dossiers zien op aanvragen om energiepremie voor woningen waarvan Dynamis Vastgoedmanagers, woningstichting Rochdale en woningcorporatie WoCom eigenaar zijn. De desbetreffende aanvragen zijn ingediend door U-Conto B.V., de energiebeheerder van de betrokken woningen, en door het bedrijf Cycle Systems B.V., dat in opdracht van U-Conto voor deze woningen Energie Prestatie Adviezen heeft uitgevoerd.

Bij besluit van 8 september 2006 heeft verweerder het bezwaar van appellante deels gegrond en voor het overige ongegrond verklaard en daarbij, voor zover thans van belang, het standpunt gehandhaafd dat in de voornoemde twintig gevallen niet is voldaan aan de vereisten die verweerder in een memo van 9 juli 2003 aan cessie- en/of volmachtconstructies heeft gesteld, zodat appellante in die gevallen ten onrechte U-Conto en Cycle Systems als aanvrager als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, van de Tre 2003 heeft aangemerkt.

2.3. Appellante betoogt dat zij bij het uitkeren van de energiepremies heeft voldaan aan de subsidieverplichtingen van de Tre 2003 en dat verweerder heeft miskend dat door haar ook in de gevallen waarin sprake is geweest van overdracht van het recht op premie of van een volmachtconstructie een dossier is aangelegd aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat de afhandeling van deze aanvragen in overeenstemming met de Tre 2003 heeft plaatsgevonden.

Volgens appellante heeft zij U-Conto en Cycle Systems in de door verweerder genoemde gevallen terecht als aanvrager aangemerkt, omdat in die gevallen sprake was van een naar het burgerlijk recht rechtsgeldige cessie of machtiging. Nu in de Tre 2003, noch in het besluit tot subsidieverlening, ter zake van cessie of machtiging aanvullende verplichtingen zijn opgenomen of nadere eisen zijn gesteld, mocht zij erop vertrouwen dat zij U-Conto en Cycle Systems dan ook als aanvrager in de zin van de Tre 2003 kon aanmerken. Door appellante is nader uiteengezet dat zij daarbij heeft gehandeld met inachtneming van hetgeen in de memo was opgemerkt, dat op alle aanvraagformulieren aan de hand van het huisnummer en de postcode was aangegeven op welke woningen de desbetreffende aanvragen betrekking hadden en dat door haar een geautomatiseerd bestand is bijgehouden ter voorkoming van dubbele aanvragen en uitkeringen.

In een namens Cycle Systems opgestelde verklaring is de gevolgde werkwijze ter zake van de voorbereiding, verwerking en indiening van de Energie Prestatie Adviezen en de aanvragen om energiepremies op grond van de Tre 2003 beschreven en is aangegeven dat deze werkwijze destijds uitvoerig met verweerder is besproken en door verweerder ook is geaccordeerd. Dezelfde werkwijze is volgens appellante ook bij de andere energiebedrijven gevolgd.

2.3.1. De Afdeling stelt voorop dat verweerder in de bestreden beslissing op bezwaar op zich terecht heeft overwogen dat de Tre 2003 in artikel 1, aanhef en onder c, uitgaat van een aanvrager die eigenaar, huurder of verhuurder is van een als woning gebruikte onroerende zaak. Degene die in een andere dan de in dit artikel genoemde hoedanigheden een aanvraag

indient, kan in beginsel dan ook niet worden aangemerkt als aanvrager in de zin van de Tre 2003.

Blijkens het tot de stukken behorende verslag van een bijeenkomst van de klankbordgroep EPR 2003 van 26 augustus 2003 heeft verweerder in de loop van het subsidiejaar 2003 evenwel de mogelijkheid van cessie van het recht op energiepremie door onder meer de woningbouwverenigingen onder ogen gezien en een cessie- en/of volmachtconstructie toelaatbaar geacht, omdat hij blijkens het verslag van deze bijeenkomst geen juridische mogelijkheden zag om cessie ten aanzien van de Tre 2003 te verbieden. Voorafgaand aan deze bijeenkomst was een niet ondertekende memo van 9 juli 2003 van verweerder aan de energiebedrijven uitgegaan, bevattende een standpuntbepaling ten aanzien van cessie.

2.3.2. Nu de geldende publiekrechtelijke voorschriften niet in een regeling van overdracht van het recht op energiepremie of in volmachtverlening voorzien, terwijl door verweerder met de mogelijkheid van cessie en volmachtverlening wel is ingestemd, heeft appellante er naar het oordeel van Afdeling van mogen uitgaan dat voor de vraag of een rechtsgeldige cessie of machtiging was overeengekomen, de vereisten gelden, die daaraan in het burgerlijk recht worden gesteld. Aan de stelling van verweerder ter zitting dat aan de aanwijzing van de te leveren vordering in deze gevallen hogere eisen kunnen worden gesteld dan indien sprake is van een privaatrechtelijke vordering, omdat het hier gaat om overheids gelden, gaat de Afdeling voorbij, reeds omdat die hogere eisen niet in een publiekrechtelijke regeling zijn neergelegd of anderszins tevoren kenbaar waren op een zodanige wijze dat van appellante kon worden gevergd daarmee rekening te houden.

Het stond verweerder derhalve niet vrij in dit geval bij de subsidievaststelling verdergaande eisen aan de inhoud van een cessie of volmachtverlening te stellen dan uit het burgerlijk recht voortvloeien. Door appellante is gemotiveerd uiteengezet dat zich in de dossiers van Dynamis, van WoCom en van Rochdale de benodigde documenten bevinden aan de hand waarvan kan worden vastgesteld dat sprake is van een naar burgerlijk recht rechtsgeldige cessie en/of volmachtverlening. In de rechtsverhouding tussen U-Conto en Cycle Systems en tussen Dynamis en Cycle Systems is daartoe gebruik gemaakt van akten die zijn opgesteld aan de hand van de door verweerder zelf naar aanleiding van de memo beschikbaar gestelde voorbeeldakten van cessie dan wel volmachtverlening. Hoewel deze voorbeeldakten in de andere gevallen niet zijn gebruikt, behoeft dit nog niet aan een rechtsgeldige cessie of volmachtverlening in de weg te staan. Ter zitting is door verweerder desgevraagd bevestigd dat niet was vereist dat van de voorbeeldakte gebruik werd gemaakt. In het licht van het vorenoverwogene heeft verweerder in de bestreden beslissing op bezwaar dan ook in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb niet deugdelijk gemotiveerd waarom de afhandeling door appellante van de door U-Conto en Cycle Systems ingediende aanvragen niet in overeenstemming met de Tre 2003 en het Uitvoeringsconvenant heeft plaatsgevonden, althans dat de daarvan aangelegde dossiers niet voldeden aan de daaraan te stellen eisen.

2.4. Het beroep is gegrond. De bestreden beslissing op bezwaar dient te worden vernietigd en verweerder dient een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Aan hetgeen appellante overigens heeft aangevoerd komt de Afdeling onder deze omstandigheden niet toe.

2.5. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 september 2006, kenmerk 2006302072;

III. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellant onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

IV. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 281,00 (zegge: tweehonderdeenentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, Voorzitter, en mr. P.A. Offers en mr. J.A.W. Scholten-Hinlopen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, ambtenaar van Staat.

De Voorzitter w.g. Groenendijk
is verhinderd de uitspraak ambtenaar van Staat
te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 juli 2007

164-496.