

Rijnwoude gehoor hebben gegeven aan het eerste verzoek tot aanvulling) aanmerken van de aanvragen als 'volledig', zou vanwege de schaarse subsidiegelden ertoe hebben geleid dat andere, volledige SDE-aanvragen niet zouden zijn gehonoreerd.

6. De uitspraak vermeldt niet of indien RVO reeds in oktober 2014 zou hebben aangegeven dat de financiële onderbouwing ten onrechte ontbrak en Papemeer en Rijnwoude die onderbouwing onmiddellijk daarna zouden hebben ingediend, op dat moment nog voldoende SDE-subsidiebudget resteerde om de aanvragen te honoreren. Afgaand op de overzichten over 2014 die RVO op haar website heeft gepubliceerd, is het echter mogelijk dat op dat moment nog voldoende budget resteerde om de aanvragen te honoreren. Hoewel ik mij kan vinden in de uitspraak, meen ik tegelijkertijd dat het op de weg van een zorgvuldig handelend bestuursorgaan ligt om, indien het constateert dat een aanvraag onvolledig is, zo snel mogelijk de aanvrager daaromtrent te berichten. Indien het bestuursorgaan daarbij ervoor kiest de ontbrekende stukken te specificeren, zou dat volledig moeten zijn. De mededeling medio januari 2015 dat de financiële onderbouwing ontbrak is in mijn ogen vrij laat, te meer nu de volledigheid blijktbaar in oktober 2014 ook al was beoordeeld en gelet op het feit dat medio januari 2015 de wettelijke beslistering van dertien weken ex art. 57 lid 1 Besluit SDE al was verstrekt. Als gezegd, dient het belang van een eerlijke procedure en gelijke kansen voor alle SDE-subsidieaanvragers mijns inziens in de voorliggende kwestie zwaarder te wegen. Ik kan mij echter situaties voorstellen waarin een onzorgvuldige behandeling van de subsidieaanvraag door het bevoegd gezag aanleiding kan zijn om de aanvrager financieel te compenseren, bijvoorbeeld ingeval de aanvrager daardoor aantoonbaar op het verkeerde been is gezet.

7. In de uitspraak wordt verwezen naar een inmiddels gewijzigd art. 56 lid 1 van het Besluit SDE. Tot en met subsidiejaar 2014 bepaalde het Besluit SDE dat model SDE-aanvraagformulieren werden gepubliceerd in een ministeriële regeling. Dat gebeurde door de aanvraagformulieren op te nemen als bijlagen bij de ieder jaar vastgestelde Regeling aanwijzing categorieën SDE. Aanvragen waarbij volgens het vastgestelde formulier noodzakelijke bijlagen ontbraken, konden vervolgens met toepassing van art. 4:5 lid 1 onder a Awb buiten behandeling worden gesteld. Dat artikel regelt dat het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag.

Sinds 2015 bepaalt art. 56 lid 1 van het Besluit SDE echter slechts dat het aanvraagformulier door de minister van Economische Zaken beschikbaar wordt gesteld. Deze wijziging zou mijns inziens eraan in de weg staan dat een aanvraag met toepassing van art. 4:5 lid 1 Awb buiten behandeling wordt gesteld, vanwege het ontbreken van informatie die uitsluitend ingevolge het aanvraagformulier is vereist.

In het verleden is het voorgekomen dat SDE-aanvraagformulieren andere of meer gedetailleerde eisen bevatten dan de SDE-regelgeving zelf. Voor de werking van art. 4:5 Awb was dat tot en met subsidiejaar 2014 irrelevant, aangezien het SDE-aanvraagformulier vanwege de publicatie in een ministeriële regeling dezelfde status had als de bepalingen van het Besluit SDE, de jaarlijkse Regelingen aanwijzingen categorieën en de Algemene uitvoeringsregeling SDE. Oftewel, ook vanwege het ontbreken van uitsluitend volgens het aanvraagformulier vereiste informatie kon een aanvraag buiten behandeling worden gesteld. Ik vraag mij af of dit nog steeds mogelijk is. Immers, het beschikbaar stellen van een (digitaal) aanvraagformulier kan niet gelijk worden gesteld met het uitvaardigen van een wettelijk voorschrift in de zin van art. 4:5 lid 1 onder a Awb. Op zich regelt art. 4:5 lid 1 onder c dat een aanvraag ook buiten behandeling kan worden gelaten als de verstrekte gegevens of bescheiden onvoldoende zijn. Niettemin vraag ik mij af of de overheid niet ongewenste risico's naar zich toetrekt door het aanvraagformulier niet langer als onderdeel van een ministeriële regeling te publiceren.

M.A.M. Dieperink

## AB 2016/189

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

29 februari 2016, nr. 15/452

(Mrs. H.A.B. van Dorst-Tatomir, H.L. van der Beek, R.W.L. Koopmans)

m.nt. M.A.M. Dieperink\*

Art. 4:5 Awb; art. 56, 58 Besluit stimulering duurzame energieproductie; art. 37 Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2014

ECLI:NL:CBB:2016:51

\* Marjolein Dieperink is advocaat bij Houthoff Buruma te Amsterdam en als onderzoeker verbonden aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Amsterdam.

### **Onvolledige aanvraag; herhaalde gelegenheid tot aanvulling aanvraag; vertrouwensbeginsel.**

*“Het College is van oordeel dat uit artikel 56, tweede lid, aanhef en onder c en e, van het Besluit SDE gelezen in samenhang met vraag 7 van het aanvraagformulier onduidelijk volgt, dat bij de aanvraag de verleende omgevingsvergunning dient te worden overgelegd. [...] Aangezien eerst met het overleggen van de verleende omgevingsvergunning op 5 december 2014 alle op grond van artikel 56, tweede lid, van het Besluit SDE vereiste bescheiden aan verweerder zijn overgelegd, heeft verweerder naar het oordeel van het College terecht de aanvraag van appellante op deze datum als volledig aangemerkt.”*

Uitspraak van de meervoudige kamer van 29 februari 2016 in de zaak tussen:

A. B.V., appellante,  
en

de Minister van Economische Zaken, verweerder,  
gemachtigde: mr. J. van Essen.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 18 februari 2014 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van appellante voor subsidie op grond van het Besluit stimulering duurzame energieproductie (Besluit SDE) afgewezen.

Bij besluit van 12 mei 2015 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 17 november 2015. Appellante is verschenen, vertegenwoordigd door B. Voor appellante zijn tevens verschenen C. en D. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

### **Overwegingen**

1.1 Het College gaat uit van de volgende feiten. Appellante heeft op 2 oktober 2014 subsidie aangevraagd op grond van het Besluit SDE. Bij brief van 9 oktober 2014 heeft de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) appellante verzocht om aanvulling van de bij de aanvraag ontbrekende gegevens, namelijk een onderbouwing van het eigen vermogen en de financiering, welke gegevens appellante bij e-mail van 14 oktober 2014 heeft toegezonden. Bij brief van 24 november 2014 heeft RVO appellante verzocht om een schriftelijke toelichting te geven op de aanvraag.

Bij e-mail van 25 november 2014 heeft appellante de aanvullende informatie verstrekt. Op 5 december 2014 is door RVO aan appellante telefonisch medegedeeld dat bij de aanvraag alleen de ontwerp-omgevingsvergunning is overgelegd en niet de vereiste verleende omgevingsvergunning. Appellante is verzocht om de op 26 november 2014 verleende omgevingsvergunning alsnog toe te zenden, aan welk verzoek appellante dezelfde dag heeft voldaan.

1.2 Bij het primaire besluit heeft verweerder de aanvraag van appellante afgewezen. Volgens verweerder voldeed de aanvraag per 5 december 2014, met de toezending van de verleende omgevingsvergunning, aan de wettelijke vereisten. Door het toekennen van subsidie voor aanvragen die eerder aan de wettelijke eisen voldeden, is het subsidiebudget per 4 november 2014 uitgeput. Verweerder heeft de aanvraag dan ook afgewezen op grond van artikel 4:25, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Verweerder merkt op dat op de dag waarop de desbetreffende omgevingsvergunning door het bevoegde gezag werd verleend, 14 november 2014, het subsidieplafond al was bereikt. Ook in geval appellante onmiddellijk na vergunningverlening de omgevingsvergunning had toegezonden, stond artikel 4:25, tweede lid, van de Awb al aan subsidieverlening in de weg.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd.

3. Appellante voert aan dat verweerder de aanvraag ten onrechte op 5 december 2014 als volledig heeft aangemerkt. Volgens appellante was de aanvraag volledig op 14 oktober 2014, na het toezenden van de toelichting op het eigen vermogen en de financiering. Appellante betoogt dat de bij de aanvraag overgelegde ontwerp-omgevingsvergunning voldoende moet worden geacht. Een ontwerp van de omgevingsvergunning zonder ingediende zienswijze (zoals bij appellante aan de orde) wordt volgens haar namelijk altijd afgerond met een verlening van de omgevingsvergunning en het ontwerp wordt nooit meer inhoudelijk gewijzigd. Appellante stelt zich op het standpunt dat – om te borgen dat de investeringen van verweerder worden ingezet met het juiste doel – ofwel het ontwerp van een omgevingsvergunning bepalend is of pas de onherroepelijk geworden omgevingsvergunning. Een verleende omgevingsvergunning heeft volgens appellante geen enkele meerwaarde.

Verweerder heeft volgens appellante in eerste instantie op 9 oktober 2014 het verzoek aan haar gedaan om ontbrekende gegevens aan te leveren. Hierin is niets vermeld over het ontbreken van de juiste vergunning. Appellante mocht daarom

ervan uitgaan dat haar aanvraag volledig was op 14 oktober 2014, ofwel de datum waarop appellante de aanvullende gegevens heeft aangeleverd. Ook in de brief van 24 november 2014 heeft verweerder hierom niet verzocht. Verweerder heeft tot tweemaal toe de mogelijkheid gehad om te laten weten dat appellante niet de juiste vergunning had ingediend, maar heeft dit niet gedaan. Appellante mag ervan uitgaan dat hetgeen verweerder vraagt ook correct is en dat verweerder niet naderhand tot de conclusie komt dat hij fouten heeft gemaakt in zijn beoordeling en dan alsnog op 5 december 2014 om de verleende omgevingsvergunning vraagt.

4. Het Besluit SDE luidt, voor zover relevant, als volgt:

*“Artikel 56*

1. Een aanvraag om subsidieverlening wordt ingediend met gebruikmaking van een formulier, overeenkomstig het model dat bij ministeriële regeling is vastgesteld. Onze Minister kan bij ministeriële regeling een of meer categorieën productie-installaties aanwijzen waarvoor een gebundelde aanvraag kan worden ingediend. Bij ministeriële regeling kan voor een categorie productie-installaties worden bepaald dat per openstellingsperiode of per kalenderjaar per adres waarop een productie-installatie is of wordt geplaatst maximaal één aanvraag kan worden ingediend.

2. Indien dit op het formulier is vermeld, gaat een aanvraag vergezeld van:

(...)

c. de voor de productie-installatie verleende vergunningen krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, hoofdstuk 6, paragraaf 6, van het Waterbesluit of de Mijnbouwwet;

(...)

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de gegevens die op grond van lid 2, onderdelen a tot en met g, overgelegd moeten worden.

(...)

*Artikel 58*

1. Ingeval van verdeling op volgorde van binnenkomst, verdeelt Onze Minister het beschikbare bedrag in de volgorde van ontvangst van de aanvragen, met dien verstande dat indien een aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag en met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid heeft gehad de

aanvraag aan te vullen, de dag waarop de aanvraag voldoet aan de wettelijke voorschriften als datum van ontvangst geldt.

(...).”

De Regeling aanwijzing categorieën duurzame energieproductie 2014 luidt voor zover relevant als volgt:

*“Artikel 37*

1. De minister verstrekt op aanvraag subsidie aan een producent van hernieuwbaar gas geproduceerd door:

a. een productie-installatie waarmee hernieuwbaar gas wordt geproduceerd uitsluitend door middel van allesvergisting, waarbij ten minste de vergister nieuw is;

b. een productie-installatie waarmee hernieuwbaar gas wordt geproduceerd uitsluitend door middel van vergisting en co-vergisting van dierlijke mest, waarbij ten minste de vergister nieuw is, of

c. een productie-installatie waarmee hernieuwbaar gas wordt geproduceerd uitsluitend door middel van vergisting van meer dan 95% dierlijke mest, waarbij ten minste de vergister nieuw is.

2. Een aanvraag om subsidie wordt ingediend met gebruikmaking van het formulier dat is opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 6.

(...).

*Bijlage 6*

(...)

<p>Vraag 7.1 is niet van toepassing op een subsidie-aanvraag voor een verlengde levensduur van de productie-installatie. In plaats van een vergunning of vergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Omgevingsvergunning) kan ook worden volstaan met (een) vergunning(en) op grond van de Woningwet en de Wet ruimtelijke ordening (alle fasen van de Bouwvergunning én de Wet milieubeheer (Milieuvergunning). Indien voor de milieuvergunning met een melding kan worden volstaan dient ook de (meest recente) milieuvergunning te worden meegestuurd."</p>	<p>7.1 Is/zijn voor de productie-installatie een (of meer) vergunning(en) op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Omgevingsvergunning vereist?)</p>	<p>[ ] Ja. <i>stuur alle fasen en delen van deze vergunning(en) mee met deze aanvraag</i>                  [ ] Nee</p>
---	---	--

aanvraagformulier ondubbelzinnig volgt, dat bij de aanvraag de verleende omgevingsvergunning dient te worden overgelegd. Anders dan appellante betoogt, is het overleggen van een ontwerp-omgevingsvergunning niet toereikend. Eerst door de verlening en bekendmaking van de omgevingsvergunning treedt dat besluit in werking en ontstaan de door dat besluit van het bevoegde gezag beoogde rechtsgevolgen.

Uit artikel 58, eerste lid, van het Besluit SDE volgt dat de dag waarop de aanvraag voldoet aan de wettelijke vereisten geldt als de dag van ontvangst van de aanvraag. Aangezien eerst met het overleggen van de verleende omgevingsvergunning op 5 december 2014 alle op grond van artikel 56, tweede lid, van het Besluit SDE vereiste bescheiden aan verweerder zijn overgelegd, heeft verweerder naar het oordeel van het College terecht de aanvraag van appellante op deze datum als volledig aangemerkt. Het betoog van appellante faalt.

5.2 De stelling van appellante dat zij, gelet op de brieven van verweerder van 9 oktober en 24 november 2014, ervan mocht uitgaan dat zij de juiste omgevingsvergunning in de vorm van een ontwerp-omgevingsvergunning reeds bij de aanvraag had overgelegd, slaagt evenmin. De handelwijze van verweerder – te weten het op meerdere momenten opvragen van aanvullende gegevens – neemt niet weg dat voor appellante, gezien het regelgevend kader, artikel 56, tweede lid, van het Besluit SDE, alsmede de informatie op het aanvraagformulier, voldoende duidelijk diende te zijn dat de verleende omgevingsvergunning bij de aanvraag diende te worden overgelegd. Daar komt bij dat, zoals het College eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 4 november 2009 (ECLI:NL:CBB:2009:BK5107), van een aanvrager zorgvuldigheid mag worden verwacht bij het invullen en indienen van een subsidieaanvraag waarmee aanzienlijke financiële belangen zijn gemoeid, zoals in het onderhavige geval. Voor zover appellante zich ter zitting nog op het standpunt heeft gesteld dat zij onder de woorden op het aanvraagformulier “alle fasen en delen van de vergunningen” ook een ontwerp-omgevingsvergunning heeft kunnen verstaan is het College van oordeel dat, afgezien van het feit dat dit standpunt op een verkeerde lezing van deze aanduidingen van een omgevingsvergunning berust, het de verantwoordelijkheid van appellante was en dat het ook op haar weg lag om zich in geval van een eventuele onduidelijkheid omtrent de gestelde voorwaarden in het kader van haar aanvraag voldoende te laten informeren.

5.3 Tussen partijen is niet in geschil dat het subsidieplafond op 4 november 2014, dus vóór het verlenen en (op 5 december 2014) toezenden

5. Het College ziet zich geplaatst voor de vraag of verweerder terecht de afwijzing van de aanvraag van appellante op grond van artikel 4:25, tweede lid, van de Awb heeft gehandhaafd bij de bestreden besluiten. Het College dient in de eerste plaats te beoordelen of verweerder terecht de aanvraag van appellante op 5 december 2014 als volledig heeft aangemerkt en deze datum heeft aangemerkt als ontvangstdatum. Het College overweegt als volgt.

5.1 Het College is van oordeel dat uit artikel 56, tweede lid, aanhef en onder c, van het Besluit SDE gelezen in samenhang met vraag 7 van het

van de omgevingsvergunning, reeds was bereikt. Dit brengt met zich dat verweerder naar het oordeel van het College ingevolge artikel 4:25, tweede lid, van de Awb gehouden was de aanvraag om subsidie af te wijzen. Het beroep van appellante faalt dan ook.

6. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

#### Noot

1. Net als de hiervoor gepubliceerde uitspraak gaat deze uitspraak over de datum waarop een SDE-aanvraag als volledig en binnengekomen moet worden aangemerkt. Wat betreft de algemene noties over de verdeling van schaarse SDE-subsidies en de verdeling op volgorde van binnenkomst van de aanvragen zij gewezen op de hiervoor afgedrukte annotatie onder de CBb-uitspraak van 22 februari 2016.

2. In de voorliggende kwestie heeft de Rijksdienst voor Ondernemende Nederland namens de minister van Economische Zaken ('RVO') de subsidieaanvrager op drie verschillende momenten gewezen op een andere onvolledigheid in zijn aanvraag en de aanvrager in de gelegenheid gesteld om zijn aanvraag aan te vullen. De aanvraag dateert van 2 oktober 2014. Op 9 oktober 2014 verzoekt RVO om een financiële onderbouwing. Vervolgens verzoekt RVO op 24 november 2014 om een schriftelijke toelichting. Daarna verzoekt RVO op 5 december 2014 om de verleende omgevingsvergunning. De aanvrager stuurt die vergunning op 5 december 2014 toe. RVO merkt de aanvraag pas op die datum als volledig en binnengekomen aan. Op 5 december 2014 resteert echter onvoldoende SDE-subsidiebudget. RVO wijst daarom de aanvraag met toepassing van art. 4:25 lid 2 Awb af.

Appellante stelt, onder meer, dat de aanvraag volledig is geworden op de dag dat zij aan het eerste verzoek om nadere stukken d.d. 9 oktober 2014 heeft voldaan. Daarbij voert zij aan dat zij ervan mag uitgaan dat hetgeen RVO vraagt correct is en dat RVO niet naderhand tot de conclusie komt dat zij fouten heeft gemaakt.

3. In lijn met de hiervoor gepubliceerde uitspraak overweegt het CBb dat uit de regelgeving en het aanvraagformulier ondubbelzinnig volgt dat bij de SDE-aanvraag de omgevingsvergunning moet zijn gevoegd. Het CBb voegt hieraan toe dat de aanvrager gelet op het regelgevend kader en de informatie op het aanvraagformulier

zelf verantwoordelijk is voor het indienen van een volledige aanvraag.

4. Indien het CBb de aanvrager in het gelijk zou hebben gesteld, zou dat in de voorliggende kwestie tot een evident onbillijke en rechtsongelijke uitkomst hebben geleid. De omgevingsvergunning die de aanvrager op 5 december 2014 heeft toegezonden, is immers pas op 14 november 2014 verleend. Oftewel, de aanvrager was niet in staat om op 2 oktober 2014 een volledige aanvraag in te dienen en heeft zijn aanvraag dus te vroeg ingediend. Ook indien de RVO fouten zou hebben gemaakt, zou het gelet op de belangen van andere aanvragers (die wel hebben gewacht met indiening totdat de omgevingsvergunning was verleend) onbillijk zijn geweest om de voorliggende aanvraag te honoreren.

M.A.M. Dieperink

### AB 2016/190

#### RECHTBANK OOST-BRABANT

23 december 2015, nr. 15/6861

(Mr. J.M.H. Rijken-Lie)

m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder

Art. 6, 7 Grondwet; art. 172 lid 2, 3 Gemww; Wet openbare manifestaties

ECLI:NL:RBOBR:2015:7607

#### Spreekverbod haatpredikers.

*De voorzieningenrechter volgt de stelling van verzoekers dat de Wom van toepassing zou zijn en verweerder daarom niet bevoegd zou zijn op te treden op grond van de Gemeentewet (rechtsoverweging 3, tweede gedachtestreepje) niet. Onder 'openbare orde' in de zin van de Gemeentewet moet worden verstaan: het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse. Verweerder is bevoegd op te treden als er gevaar bestaat dat tijdens een openbare bijeenkomst strafbare feiten zullen worden begaan die de openbare orde verstoren of ernstige vrees bestaat dat die de openbare orde verstoren. De Wom staat daar niet aan in de weg. Het op die manier handhaven van de openbare orde is een bevoegdheid die aan verweerder op grond van artikel 172 van de Gemeentewet is toegekend en met die handhaving is niet beoogd om datgene wat tijdens de bijeenkomst zal worden gezegd, te verbieden; het handelen van verweerder in een geval als dit strekt zich slechts uit tot het beletten dat strafbare feiten de openbare orde verstoren.*

(...)

*Dan hebben verzoekers aangevoerd dat het nog niet vast staat dat de gastsprekers met hun uitlatin-*