

ECLI:NL:CBB:2024:260

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	09-04-2024
Datum publicatie	09-04-2024
Zaaknummer	24/64
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	De minister heeft de subsidieaanvraag voor het Nationaal Groeifonds ten onrechte afgewezen zonder deze eerst aan de adviescommissie voor te leggen. Beroep gegrond.
Wetsverwijzingen	Subsidieregeling Nationaal Groeifonds
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 24/64

uitspraak van de meervoudige kamer van 9 april 2024 in de zaak tussen

Stichting The Hague Institute for Innovation of Law, te Den Haag

(gemachtigden: mr. A.A. Kleinhout en mr. J.M. Vreeken)

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat

(gemachtigden: mr. M.J.H. van der Burgt en mr. Z. Türk)

Procesverloop

Met het besluit van 4 juli 2023 (afwijzingsbesluit) heeft de minister de aanvraag van de Stichting voor een subsidie op grond van de Subsidieregeling Nationaal Groeifonds (Regeling) afgewezen.

Met het besluit van 5 december 2023 (bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar van de Stichting ongegrond verklaard.

De Stichting heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zitting was op 12 maart 2024. Namens de Stichting hebben haar gemachtigden, [naam 1] en [naam 2] aan de zitting deelgenomen. Namens de minister hebben zijn gemachtigden deelgenomen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het Nationaal Groeifonds investeert in projecten die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan duurzame en structurele economische groei (het duurzame verdienvermogen). Het gaat om gerichte investeringen op twee terreinen: kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Er is een subsidieroute en een departementale route. Via de departementale route kunnen uitsluitend ministeries voorstellen indienen. De subsidieroute is bedoeld voor voorstellen die (vergaand) zelfstandig gerealiseerd kunnen worden door de inzet van private partijen. Elke partij (behalve een ministerie) kan rechtstreeks een subsidieaanvraag indienen. Een onafhankelijke adviescommissie beoordeelt de voorstellen.
2. Als een subsidieaanvraag wordt ingediend, gaat deze eerst door wat de minister een toegangspoort noemt. Dit houdt in dat de minister toetst of de aanvraag volledig is en of deze voldoet aan de voorwaarden van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (TwNG) en de Regeling. Het toepasselijke wettelijke kader is meer precies opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak. De minister beoordeelt in dat kader bijvoorbeeld of het project voldoet aan de minimale omvang en of het past binnen de investeringsterreinen. Als één van de afwijzingsgronden van toepassing is, dan wijst de minister de aanvraag af zonder hem voor te leggen aan de adviescommissie.
3. De Stichting heeft als penvoerder namens een consortium van 21 deelnemers subsidie aangevraagd voor het project Versterkt Conflictoplossend Vermogen. In de aanvraag is vermeld dat het consortium zich wil inzetten voor gestructureerde ontwikkeling van het conflictoplossend vermogen in de Nederlandse samenleving. Momenteel zijn de traditionele oplossingsmechanismen zoals de rechtspraak in Nederland overbelast. Wanneer ondernemers en werkenden conflicten snel en rechtvaardig kunnen oplossen, leidt dit tot een productievere samenleving. De Nederlandse samenleving kan dan beter omgaan met de grote uitdagingen van deze tijd, waarbij rechten worden beschermd zonder onnodige schade aan mensen toe te brengen. Met dit doel voor ogen heeft het consortium een projectplan

ontwikkeld dat beoogt, volgens gestructureerde onderzoeks- en ontwikkelingsmethodes, betere (concrete) oplossingsroutes te ontwikkelen voor onder meer zeven verschillende conflictgebieden.

4. De minister heeft de aanvraag van de Stichting afgewezen zonder de adviescommissie in te schakelen (dus aan de toegangspoort), omdat deze op drie onderdelen niet voldoet aan de voorwaarden. De Stichting is het daar niet mee eens en vindt dat haar aanvraag in ieder geval aan de adviescommissie ter beoordeling had moeten worden voorgelegd.
Beoordeling door het College
5. De minister heeft drie afwijzingsgronden gehanteerd. Ten eerste is er volgens de minister geen sprake van subsidiabele activiteiten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Regeling. Daarnaast voldoen de in de aanvraag omschreven activiteiten volgens de minister niet aan artikel 2, derde lid, onder a, e en f, van de TwNG en ook niet aan artikel 23 van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies. Daarom heeft de minister de aanvraag op grond van artikel 7, aanhef en onder a en g, van de Regeling afgewezen. Het College begrijpt dat de kern van de afwijzing van de subsidieaanvraag is dat bij de minister het vertrouwen ontbreekt dat de te ontwikkelen oplossingsroutes ook daadwerkelijk geïmplementeerd zullen worden, omdat de overheden en marktpartijen die deze routes moeten gaan toepassen geen deelnemers van het consortium zijn. De minister ziet met name een probleem in de opstelling van het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V). Dit ministerie heeft geen rol in het project, terwijl zij wel de veranderingen in de wet- en regelgeving zal moeten doorvoeren die nodig zijn om de oplossingsroutes te kunnen implementeren.
6. Het College stelt vast dat uit het projectplan blijkt dat de Stichting in 2021 subsidie heeft gekregen van het ministerie van J&V en de gemeente Den Haag om een departementaal programma voor het Nationaal Groeifonds voor te bereiden. Het ministerie van J&V heeft echter in 2022 aangegeven dat zij binnen hun huidige wettelijke taak en met hun huidige, volledig voor de uitvoering bestemde, middelen geen kans zien om een eigen rol te spelen in het ontwerp van een Nationaal Groeifonds programma of daaraan financieel bij te dragen. De Stichting heeft het projectplan vervolgens via de subsidieroute ingediend. In het projectplan staat dat het ministerie van J&V uitziet naar de resultaten van het project en dat haar experts (uiteraard) zullen worden betrokken bij de uitvoering. Verder blijkt uit het projectplan dat de Stichting nauw contact heeft met andere stakeholders, waaronder de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand en de Nationale Ombudsman. Ook deze partijen willen niet op voorhand worden gebonden aan toepassing van de resultaten en moeten (deels) nog bepalen wat hun rol kan zijn. Het College begrijpt dat de minister op basis van deze informatie enige twijfel heeft over de implementatie van de te ontwikkelen oplossingsroutes. Het is echter naar het oordeel van het College op basis daarvan niet evident dat het project geen kans van slagen heeft. Dat het ministerie van J&V heeft aangegeven op dit moment geen eigen rol te willen spelen in het project omdat daar andere prioriteiten zijn gesteld, betekent nog niet dat het projectplan strijdig is met het kabinetsbeleid. Het College komt daarom tot de conclusie dat de minister op basis van de informatie uit het projectplan de aanvraag ten onrechte heeft afgewezen, zonder deze eerst aan de adviescommissie voor te leggen. Daarmee heeft de minister gehandeld in strijd met artikel 10 van de Regeling. Bij zijn oordeel betreft het College dat de minister op de voet van artikel 10, tweede lid, van de Regeling de adviescommissie ook advies kan vragen omtrent de beoordeling of een aanvraag voldoet aan artikel 3, eerste lid, van de Regeling of over de afwijzingsgronden bedoeld in artikel 7, onderdelen a, e, f en g, van de Regeling.
7. Het beroep is gegrond. Het College vernietigt het bestreden besluit wegens strijd met artikel 10 van de Regeling en de minister moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar. Uit wat het College hiervoor heeft overwogen volgt dat de minister dit pas mag doen na raadpleging van de adviescommissie. Het College stelt voor het nemen van het nieuwe besluit op bezwaar een termijn van drie maanden.
8. De gemachtigden van de Stichting hebben laten weten dat zij de Stichting kosteloos bijstaan en daarom geen verzoek doen om een vergoeding van de proceskosten.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de minister op binnen drie maanden na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van de aanwijzingen in deze uitspraak;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van 371,- aan de Stichting te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.W.L. Koopmans, mr. B. Bastein en mr. D. Brugman, in aanwezigheid van mr. A.A. Dijk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 9 april 2024.

w.g. R.W.L. Koopmans w.g. A.A. Dijk

Bijlage

Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies

Artikel 23

Onze Minister beslist afwijzend op een aanvraag om subsidie, niet zijnde een subsidie aan een financier, voor zover:

- a. onvoldoende vertrouwen bestaat dat de betrokkenen de activiteiten kunnen financieren;
- b. het onaannemelijk wordt geacht dat de activiteiten binnen een bij ministeriële regeling gestelde termijn kunnen worden voltooid;
- c. aannemelijk is dat de activiteiten ook zonder subsidie zonder belangrijke vertraging zouden worden uitgevoerd;
- d. onvoldoende vertrouwen bestaat in de technische haalbaarheid van de activiteiten;
- e. onvoldoende vertrouwen bestaat in de economische haalbaarheid van de activiteiten;
- f. de activiteiten onvoldoende bijdrage aan de doelstellingen van de subsidie leveren;
- g. onvoldoende vertrouwen bestaat dat de betrokkenen de capaciteiten hebben om de activiteiten naar behoren uit te voeren;
- h. er een naar het oordeel van Onze Minister onaanvaardbaar risico bestaat dat de uitvoering van een voorgenomen activiteit een onevenredige inbreuk zal maken op de economische, ecologische of sociale dimensie van duurzaamheid.

Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds

Artikel 2, eerste, tweede en derde lid

1. Er is een Nationaal Groeifonds.
2. Het fonds heeft als doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen te vergroten door het doen van investeringen, op het gebied van:
 - a. kennisontwikkeling;
 - b. onderzoek, ontwikkeling en innovatie.
3. Uit het fonds kunnen financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor activiteiten die ten minste:
 - a. het duurzaam verdienvermogen vergroten;
 - b. betrekking hebben op investeringen die niet structureel zijn;
 - c. betrekking hebben op investeringen die additioneel zijn aan private investeringen;
 - d. betrekking hebben op investeringen die additioneel zijn aan bestaande of geplande publieke investeringen en niet vallen binnen een bestaande regeling van de overheid;
 - e. en positief saldo van maatschappelijke baten en lasten hebben;
 - f. niet strijdig zijn met het kabinetsbeleid; en
 - g. betrekking hebben op investeringen die voldoen aan het beginsel van subsidiariteit in relatie tot financieringsmogelijkheden die de Europese Unie of decentrale overheden kunnen bieden.

Artikel 7, eerste lid

1. Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat kan subsidies verstrekken voor activiteiten in het kader van het bereiken van het doel van het fonds, genoemd in artikel 2, tweede lid.

Artikel 8, tweede lid

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij regeling van Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat kunnen regels over subsidies als bedoeld in artikel 7 worden gesteld, met betrekking tot:
 - a. de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt;
 - b. het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald;
 - c. de aanvraag van een subsidie en de besluitvorming daarover;
 - d. e voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend;
 - e. de verplichtingen voor de subsidieontvanger;
 - f. de vaststelling van de subsidie;
 - g. intrekking en wijziging van de subsidieverlening of -vaststelling;
 - h. de betaling van de subsidie en het verlenen van voorschotten;
 - i. het verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, bedoeld in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.

Subsidieregeling Nationaal Groeifonds

Artikel 3, eerste lid

1. De minister verstrekt op aanvraag subsidie voor een activiteit of een samenhangend geheel van activiteiten die het duurzaam verdienvermogen vergroten en die betrekking hebben op:
 - a. kennisontwikkeling;
 - b. onderzoek, ontwikkeling en innovatie, met betrekking tot:

- 1°.onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten;
- 2°.de bouw of het upgraden van onderzoeksinfrastructuur;
- 3°.de bouw, het upgraden of de exploitatie van innovatieclusters;
- 4°.innovatie van kleine en middelgrote ondernemingen; of
- 5°.proces- en organisatie-innovatie.

Artikel 7

De minister beslist afwijzend op een aanvraag:

- a. voor zover de activiteiten niet voldoen aan artikel 2, derde lid, van de wet;
- b. indien na toepassing van artikel 9, ten aanzien van een onderdeel van artikel 9, eerste lid, minder dan 6 punten zijn toegekend;
- c. indien de te verlenen subsidie minder dan 30.000.000 zou bedragen;
- d. ten aanzien van een deelnemer in een samenwerkingsverband, indien de te verlenen subsidie aan de betreffende deelnemer minder dan 125.000 zou bedragen;
- e. voor zover het onaannemelijk wordt geacht dat de activiteiten binnen 15 jaar kunnen worden voltooid;
- f. voor zover de aanvraag niet voldoet aan de bij deze regeling gestelde regels;
- g. voor zover de activiteiten niet voldoen aan de artikelen 22, eerste lid, onderdelen b, c, d, e en f, en 23, onderdelen a, c, d, e, f en g, van het Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies, zoals van toepassing verklaard in artikel 16, eerste lid.

Artikel 9, eerste lid

1. De minister kent aan de aanvraag waarop niet afwijzend is beslist een hoger aantal punten toe naarmate:
 - a. de bijdrage aan het vergroten van het duurzaam verdienvermogen groter is;
 - b. de strategische onderbouwing van het voorstel beter is;
 - c. de kwaliteit van het plan beter is;
 - d. e samenwerking en governance beter is.

Artikel 10

1. De minister vraagt de adviescommissie advies omtrent de rangschikkingscriteria, genoemd in artikel 9, eerste lid.
2. De minister kan de adviescommissie advies vragen omtrent:
 - a. de beoordeling of aanvragen voldoen aan artikel 3, eerste lid;
 - b. de subsidiabele kosten, bedoeld in artikel 5;
 - c. de afwijzingsgronden, bedoeld in artikel 7, onderdelen a, e, f en g.
3. De minister maakt het advies openbaar.