

Q&A: PUBLIC LAW & CORONA

Bestuursrechtelijke gevolgen
voor vastgoed, infrastructuur
en industrie

November 2020



HOUTHOFF

Naar aanleiding van het uitbreken van de coronacrisis in Nederland, in maart 2020, brachten wij in het voorjaar de Q&A: Public Law & Corona uit. Momenteel bevinden wij ons opnieuw in een situatie dat striktere maatregelen worden getroffen. De vragen uit de Q&A zijn onverminderd, of misschien juist wel nu, relevant. Daarbij kan inmiddels worden geput uit diverse bestuursrechtelijke uitspraken die rondom corona zijn verschenen. Deze Q&A biedt daarvan een overzicht. Ook wordt ingegaan op de Coronawet, die de noodverordeningen van de 25 veiligheidsregio's zal vervangen. De verwachting is dat deze wet op 1 december 2020, of zoveel eerder als mogelijk is, in werking zal treden. Burgemeester zullen vanaf dat moment meer bevoegdheden kunnen worden toegekend.



JAN FRANS DE GROOT
ADVOCaat | PARTNER

T +31 20 605 65 44
M +31 6 5152 7324
j.de.groot@houthoff.com



MARLOES BRANS
ADVOCaat | PARTNER

T +31 20 605 69 18
M +31 6 1496 9273
m.brans@houthoff.com



GREETJE VAN HEEZIK
ADVOCaat | COUNSEL

T +32 2 507 98 10
M +32 4 7586 8593
g.van.heezik@houthoff.com



MONICA SONDEREGGER
ADVOCaat | SENIOR ASSOCIATE

T +31 10 217 25 11
M +31 6 8313 3209
m.sonderegger@houthoff.com

Deze publicatie is een uitgave van Houthoff en is bedoeld als service aan cliënten en kantoorgenoten. De informatie in deze uitgave is van algemene aard en mag niet worden opgevat als juridisch advies. Desgewenst verstrekken wij over de behandelde onderwerpen graag aanvullende informatie of een juridisch advies. Houthoff heeft het auteursrecht op deze uitgave alsmede op alle daarin geplaatste artikelen. Na onze voorafgaande toestemming, en met bronvermelding en vermelding auteursrecht Houthoff, kunnen bepaalde artikelen echter opnieuw worden gepubliceerd.

INHOUDSOPGAVE

1. INZET NOODBEVOEGDHEDEN	4
1.1. Wat is de grondslag voor de getroffen noodmaatregelen ter preventie van de verspreiding van het coronavirus?	4
1.2. Wat verandert er met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Coronawet)?	5
1.3. Wat zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden onder de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Coronawet)?	5
2. CORONAJURISPRUDENTIE TOT DUSVER	7
2.1. Kan de bestuursrechter een noodverordening vernietigen?	7
2.2. Kunnen de (financiële) gevolgen van de coronacrisis meewegen bij vergunningverlening?	7
2.3. In hoeverre weegt de coronacrisis mee bij de vraag of een bestuursorgaan moet handhaven?	7
2.4. Krijgen (rechts-)personen meer tijd om overtredingen te beëindigen als herstel vanwege de coronacrisis meer tijd kost?	8
2.5. Krijgen bestuursorganen extra tijd van de bestuursrechter om beslissingen te nemen, nu zij als gevolg van de coronacrisis soms over minder capaciteit beschikken?	8
2.6. Kan een belanghebbende ook bij de bestuursrechter opkomen tegen een evenement dat dit jaar is geannuleerd?	9
2.7. Kan de bestuursrechter de gevolgen van de coronacrisis meenemen als hij zelf in de zaak voorziet?	9
2.8. Zijn er al voorbeelden van uitspraken over strafrechtelijke handhaving van de coronamaatregelen?	9
3. FINANCIËLE COMPENSATIE	10
Subsidies	10
3.1. Welke specifieke subsidieregelingen zijn er ter ondersteuning in de coronacrisis?	10
3.2. Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor bestaande subsidies?	10
Staatssteun	11
3.3. Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor de toepassing van de staatssteunregels?	11
3.4. Welke mogelijkheden bestaan er om (buiten de Tijdelijke Kaderregeling) tijdens de coronacrisis burgers en ondernemingen tegemoet te komen?	12
Nadeelcompensatie	13
3.5. Leent nadeelcompensatie zich voor de vergoeding van schade door corona?	13

1. INZET NOODBEVOEGDHEDEN

1.1. *Wat is de grondslag voor de getroffen noodmaatregelen ter preventie van de verspreiding van het coronavirus?*

De Wet publieke gezondheid (“**Wpg**”) biedt de grondslag voor de maatregelen die worden getroffen ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus (COVID-19). Nu het coronavirus een zogeheten ‘A-infectie’ ziekte betreft, heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (“**minister van VWS**”) de leiding over de bestrijding van dit virus.

Ter uitvoering van deze noodmaatregelen geeft de minister van VWS via aanwijzingen de voorzitters van de veiligheidsregio’s opdracht om de maatregelen om te zetten in voor burgers bindende besluiten. De voorzitters van de (25) veiligheidsregio’s doen dit via hun bevoegdheid om noodverordeningen vast te stellen als bedoeld in de Gemeentewet (art. 39, lid 1 Wet veiligheidsregio’s).

Tijdens de persconferentie van 13 oktober 2020 heeft het kabinet nieuwe maatregelen aangekondigd ter preventie van de verdere verspreiding van het coronavirus. Per aanwijzing van 14 oktober 2020 heeft de minister van VWS de voorzitters van de veiligheidsregio’s onder meer (opnieuw) opgedragen om eet- en drinkgelegenheden (met uitzondering van afhaalfuncties) te sluiten en evenementen te verbieden (uitzonderingen zijn mogelijk). De voorzitters van de veiligheidsregio’s hebben deze maatregelen in hun respectievelijke noodverordeningen opgenomen.

Het is duidelijk dat met de afkondiging van deze maatregelen verschillende sectoren, waaronder de horeca, hard worden geraakt. Er worden dan ook diverse juridische procedures gevoerd over de grondslag en noodzaak van de maatregelen die ter bestrijding van het coronavirus zijn getroffen. Zo probeerde een groep horecaondernemers recent via een kort geding directe heropening van de horeca af te dwingen. De rechter achtte het besluit van het kabinet om de horeca ter bestrijding van het coronavirus tijdelijk te sluiten, gelet op de oplopende besmettingen, echter niet onredelijk. Het verzoek van de horecaondernemers werd hiermee afgewezen ([zie Q 2.1](#)). In hoofdstuk 2 van deze Q&A: Public Law & Corona gaan wij meer uitgebreid in op de jurisprudentie die tot dusver is verschenen en met de coronacrisis verband houdt.

Over de rechtmatigheid van de noodverordeningen, en daarmee de grondslag voor de coronamaatregelen, bestaat al geruime tijd discussie. Deze discussie spits zich met name toe op de in deze noodverordeningen opgenomen (grondrechtelijke) inperkingen, evenals de duur van deze noodverordeningen. Ook het [kabinet](#) erkent dat noodverordeningen, mede met het oog op voortdurende gevolgen voor de vrijheden en grondrechten van burgers, slechts van tijdelijke aard kunnen zijn. Daarom is er de afgelopen maanden gewerkt aan het wetsvoorstel “Tijdelijke wet maatregelen Covid-19” die op korte termijn de noodverordeningen moet vervangen.

1.2. *Wat verandert er met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Coronawet)?*

Op 13 oktober 2020 heeft de Tweede Kamer, met inbegrip van een aantal amendementen op het oorspronkelijke wetsvoorstel, het wetsvoorstel "Tijdelijke wet maatregelen Covid-19" ("**Coronawet**") aangenomen. De Eerste Kamer heeft op [27 oktober 2020](#) met het wetsvoorstel ingestemd. Deze wet dient ter vervanging van de noodverordeningen van de veiligheidsregio's waarin op dit moment de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus zijn vastgelegd. Tijdens de persconferentie van 3 november 2020 heeft het kabinet bekend gemaakt dat de wet 1 december 2020 in werking zal treden, of zoveel eerder als mogelijk is.

Ook in de Coronawet blijft het uitgangspunt dat de minister van VWS de leiding heeft over de bestrijding van het coronavirus. De wet zelf bepaalt niet concreet welke maatregelen ter bestrijding van het coronavirus gelden, maar voorziet in de mogelijkheid om de op hoofdpunten in de wet geregelde maatregelen bij ministeriële regeling nader uit te werken en vast te stellen. Hierbij kan (opnieuw) worden gedacht aan het beperken van het maximum aantal toegestane bezoekers van voor publiek toegankelijke plaatsen, zoals horecagelegenheden en evenementen. In de ministeriële regeling kan onderscheid worden gemaakt voor welke gemeenten de betreffende regels gelden. Er kan ook voor worden gekozen deze differentiatiebevoegdheid bij de burgemeester neer te leggen (art. 58e, lid 5). Op dit moment is een (concept) regeling nog niet beschikbaar.

In tegenstelling tot de huidige noodverordeningen, krijgen burgemeesters na de inwerkingtreding van de Coronawet meer bevoegdheden. Zo wordt aan de burgemeester de bevoegdheid toegekend om, in de daarvoor in de wet aangewezen gevallen, af te wijken van bij ministeriële regeling vastgestelde beperkingen. Het is dus denkbaar dat in een ministeriële regeling een beperking van het maximum aantal toegestane bezoekers van evenementen wordt opgenomen en een burgemeester daar een versoepeling in aanbrengt. De burgemeester is op grond van deze wet namelijk bevoegd om – na hierover advies te hebben ingewonnen bij de GGD – een ontheffing te verlenen voor een evenement en meer bezoekers toe te staan dan op basis van de ministeriële regeling zou zijn toegestaan.

1.3. *Wat zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden onder de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19 (Coronawet)?*

Bestuursrechtelijk kan worden opgekomen tegen een concreet handhavingsbesluit, zoals een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Tegen een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom staan achtereenvolgens bezwaar, beroep en hoger beroep open. Vergelijkbare rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn van toepassing bij door de burgemeester verleende of geweigerde ontheffingen of door de burgemeester of minister van VWS gegeven bevelen (zoals het sluiten van openbare of besloten plaatsen) of aanwijzingen (zoals het in acht nemen van de veilige afstandsnorm van 1,5 meter en het opleggen van hygiënevoorschriften) om naleving van de regels te verzekeren.

In het kader van deze mogelijkheden kan de rechtmatigheid van de Coronawet, evenals thans de noodverordeningen, "exceptief" – dat wil zeggen indirect, via de band van een handhavingsbesluit – ter discussie worden gesteld.

Aangezien het inzetten van een rechtsmiddel geen schorsende werking heeft, kan een schorsing van de werking van bijvoorbeeld de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom worden verzocht bij de voorzieningenrechter, via een bestuursrechtelijk kort geding. De voorzieningenrechter kan bij wijze van een voorlopige voorziening bepalen dat de werking van de opgelegde last wordt geschorst, totdat op het bezwaar dan wel (hoger) beroep is beslist.



2. CORONAJURISPRUDENTIE TOT DUSVER

2.1. *Kan de bestuursrechter een noodverordening vernietigen?*

Een noodverordening betreft een algemeen verbindend voorschrift. Algemeen verbindende voorschriften kunnen niet direct bij de bestuursrechter worden aangevochten. De [bestuursrechter](#) van de rechtbank Den Haag oordeelt dan ook in het kader van een verzoek om een voorlopige voorziening, in een uitspraak van 25 mei 2020, dat niet direct kan worden opgekomen tegen de betreffende noodverordening. Wel kan een noodverordening bij de bestuursrechter worden getoetst via een op grond daarvan genomen appellabel besluit, zoals een boete of een last onder bestuursdwang, door middel van exceptieve toetsing ([zie ook Q1.3](#)). In het beroep tegen dat besluit kan dan worden gesteld dat bijvoorbeeld de betreffende noodverordening in strijd is met hoger recht.

De pogingen om de verbindendheid van de noodverordening ter discussie te stellen bij de bestuursrechter hebben tot dusver niet geleid tot het buiten toepassing laten of onverbindend verklaren van een noodverordening. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de bestuursrechter van de [rechtbank Noord-Holland](#) van 5 augustus 2020 in het kader van de weigering van een ontheffing op grond van de noodverordening. In deze zaak werd de geweigerde ontheffing van de noodverordening voor de anderhalve meter regel voor recreatieve vervoersdiensten in Leeuwarden ter discussie gesteld. In voorlopige voorziening was onder andere verzocht om de anderhalve meter regel onverbindend te verklaren. De voorzieningenrechter zag daar geen aanleiding voor.

Als een (rechts)persoon geen appellabel besluit wil forceren dan kan hij ook naar de civiele rechter stappen. Tot nu toe heeft de (civiele) [kort gedingrechter](#) echter nog onvoldoende redenen gezien om bijvoorbeeld de uit een noodverordening voortvloeiende mondkapjesplicht, onverbindend te verklaren wegens strijd met de Grondwet (vonnis rb Amsterdam van 19 augustus 2020). Ook de sluiting van de horeca vanwege de maatregelen van 13 oktober 2020 werd onder de omstandigheden van de oplopende besmettingen niet onredelijk geacht door de [kort gedingrechter](#) (vonnis rb Den Haag van 20 oktober 2020).

2.2. *Kunnen de (financiële) gevolgen van de coronacrisis meewegen bij vergunningverlening?*

De coronacrisis kan een mee te wegen omstandigheid vormen bij de verlening van een vergunning. Zo oordeelde de bestuursrechter van de [rechtbank Rotterdam](#) in een uitspraak van 8 oktober 2020 dat het college van burgemeester en wethouders (“**B&W**”) in zijn besluit om een verzoek tot verlening van een (seizoen)standplaatsvergunning af te wijzen, ten onrechte geen rekening had gehouden met de (financiële) gevolgen van de coronacrisis voor de aanvrager. Het besluit was daarom onvoldoende gemotiveerd.

2.3. *In hoeverre weegt de coronacrisis mee bij de vraag of een bestuursorgaan moet handhaven?*

In beginsel is een bestuursorgaan gehouden om handhavend op te treden als een overtreding wordt geconstateerd (de beginselplicht tot handhaving). Dit kan anders liggen als sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals indien er concreet zicht bestaat op legalisatie of als handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.

Wij merken op dat de bestuursrechter in een handhavingsgeschil terughoudend is met het aanmerken van de coronacrisis als een bijzondere omstandigheid. Zo moesten arbeidsmigranten illegaal bewoonde recreatiewoningen verlaten, ondanks de heersende pandemie. De [bestuursrechter](#) van de rechtbank Gelderland geeft in dezelfde uitspraak aan dat wel sprake kan zijn van een bijzondere omstandigheid indien voor corona kwetsbare personen door handhavend optreden van een bevoegd gezag hun huisvesting zouden verliezen (uitspraak van 19 oktober 2020). In zulke gevallen kan een bestuursorgaan dus mogelijk wel van handhaving afzien.

2.4. Krijgen (rechts-)personen meer tijd om overtredingen te beëindigen als herstel vanwege de coronacrisis meer tijd kost?

Indien een bestuursorgaan een overtreding constateert, kan hij een last onder dwangsom opleggen, inhoudende dat de overtreding ongedaan gemaakt moet worden. In beginsel moet de overtreder een termijn worden geboden om deze overtreding ongedaan te maken. Dit wordt de begunstigingstermijn genoemd.

Als gevolg van de coronacrisis is het in een aantal gevallen lastig gebleken om binnen deze termijn aan de last te voldoen. Wij merken op dat de [bestuursrechter](#) in dergelijke gevallen bereid blijkt te zijn om de begunstigingstermijn te verlengen (of het besluit voor bepaalde tijd te schorsen), zodat alsnog aan de last kan worden voldaan (uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 augustus 2020).

2.5. Krijgen bestuursorganen extra tijd van de bestuursrechter om beslissingen te nemen, nu zij als gevolg van de coronacrisis soms over minder capaciteit beschikken?

Sommige bestuursorganen kampen door de coronacrisis met een gebrek aan mankracht en daarmee aan tijd. De rechter houdt hier onder omstandigheden rekening mee. Zo kreeg het college van B&W van Stein twaalf weken langer de tijd van de [bestuursrechter](#) om aan de uitspraak van de rechtbank te voldoen, omdat door het uitbreken van de coronacrisis het vinden van een medisch adviseur gecompliceerd bleek (uitspraak Centrale Raad van Beroep van 29 april 2020). Ook de termijn die een bestuursorgaan werd geboden in een [tussenuitspraak](#) kan worden verlengd, indien die termijn als gevolg van de coronacrisis niet haalbaar blijkt (uitspraak rb Den Haag van 28 mei 2020).

De coronacrisis is echter niet altijd een valide argument voor een bestuursorgaan om de rechter te verzoeken een beslistermijn te verlengen. Indien beroep wordt ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit door een bestuursorgaan en dit beroep is gegrond dan moet een bestuursorgaan doorgaans binnen twee weken na de uitspraak een besluit nemen. Onder omstandigheden kan de rechter deze termijn verlengen. De [bestuursrechter](#) ziet in de coronacrisis echter geen aanleiding voor verlenging, indien het bestuursorgaan ruim voor het intreden van de coronacrisis op grond van een rechterlijk bevel een besluit had moeten nemen (uitspraak rb. Den Haag van 29 juni 2020).

2.6. *Kan een belanghebbende ook bij de bestuursrechter opkomen tegen een evenement dat dit jaar is geannuleerd?*

Een beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard als een procesbelang ontbreekt. Dit is het geval indien het doel dat een belanghebbende voor ogen heeft, niet met het ingezette rechtsmiddel kan worden bereikt. Bij beroep tegen een besluit over evenementen ontbreekt doorgaans het procesbelang indien het evenement al heeft plaatsgevonden, tenzij het evenement een jaarlijks terugkerende aangelegenheid is.

De coronacrisis noopt bestuursrechters soepeler met dit jaarlijkheidsvereiste om te gaan. Indien een evenement al geruime tijd jaarlijks plaatsvindt en als gevolg van de coronacrisis eenmalig niet door kan gaan, dan vindt de [bestuursrechter](#) het te ver strekken om geen procesbelang aan te nemen (in een handhavingsverzoek tegen een evenement). Het handhavingsverzoek vanwege het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van een terrein voor een scoutingkamp wordt dus inhoudelijk behandeld, ondanks dat het kamp dit jaar niet door is gegaan vanwege de coronacrisis.

2.7. *Kan de bestuursrechter de gevolgen van de coronacrisis meenemen als hij zelf in de zaak voorziet?*

De bestuursrechter kan onder omstandigheden zelf in de zaak voorzien. Zijn uitspraak treedt dan – al dan niet deels – in plaats van het besluit van het bestuursorgaan. Ook in dit verband kan het voorkomen dat de bestuursrechter rekening moet houden met de gevolgen van de coronacrisis.

Zo verklaarde de [bestuursrechter](#) het beroep van een snackbareigenaar tegen het besluit tot weigering van het verlenen van een tijdelijke ontheffing van de sluitingstijd gegrond (uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 oktober 2020). De bestuursrechter wilde zelf in de zaak voorzien, in de zin dat de snackbareigenaar de ontheffing verleend zou krijgen. Als bijzondere bijkomstigheid kwam daar echter bij dat indien deze ontheffing gelijk na de uitspraak zou worden verleend, belanghebbende effectief geen gebruik van de ontheffing zou kunnen maken. De noodverordening bepaalde namelijk dat eet- en drinkgelegenheden niet tot laat geopend mochten blijven. Daarom besloot de bestuursrechter bovendien dat de ontheffing voor zes maanden zou gelden vanaf het moment waarop de beperking van de openingstijden voor eet- en drinkgelegenheden zijn opgeheven.

2.8. *Zijn er al voorbeelden van uitspraken over strafrechtelijke handhaving van de coronamaatregelen?*

Er zijn nog vrijwel geen uitspraken gepubliceerd in zaken waarin een noodverordening strafrechtelijk werd gehandhaafd. Uitzondering is een [uitspraak](#) van de kantonrechter in Arnhem van 7 oktober 2020 over 21 zaken waarin een strafbeschikking was opgelegd voor het overtreden van de coronamaatregelen. In die uitspraak oordeelde de kantonrechter onder meer dat de 1,5 meter norm zoals opgenomen in de betreffende noodverordening geen onaanvaardbare inbreuk oplevert op grondrechten en daarmee geldig is. Een deel van de regels dat is opgenomen in de Coronawet of dat op basis daarvan kan worden uitgevaardigd kan ook strafrechtelijk worden gehandhaafd. Voor overtreding van deze regels, zoals het gebod om buiten woningen een veilige afstand tot andere personen te bewaren, kan een maximale gevangenisstraf van twee maanden of een geldboete van maximaal € 4.350,- worden opgelegd.

3. FINANCIËLE COMPENSATIE

SUBSIDIES

3.1. *Welke specifieke subsidieregelingen zijn er ter ondersteuning in de coronacrisis?*

De belangrijkste Nederlandse subsidieregeling die in het leven is geroepen ter ondersteuning in de coronacrisis betreft de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid ("**NOW-regeling**"). De NOW-regeling is bedoeld voor werkgevers die als gevolg van de coronacrisis kampen met een substantieel omzetverlies (ten minste 20% en per januari 2021 ten minste 30%). Zij kunnen bij het UWV een aanvraag indienen voor een tegemoetkoming in de loonkosten, en hiervoor een voorschot ontvangen. Vanaf 1 oktober 2020 geldt het derde steunpakket in dit kader, NOW-regeling 3, dat een verscherping van de vereisten om in aanmerking te komen voor de regeling met zich brengt.

Nu het een subsidieregeling betreft, is de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**") van toepassing op de toekenning, vaststelling, eventuele intrekking en wijziging van de subsidie (afdeling 4.2 Awb). Nog niet is gebleken van terugvorderingen van ten onrechte of te hoog toegekende voorschotten in het kader van de NOW-regeling 1 of 2.

Verder zijn er diverse aanvullende subsidieregelingen voor verschillende sectoren vastgesteld die hard geraakt zijn door de coronacrisis, waaronder de [mediasector](#), [landbouw-](#), [tuinbouw-](#) en [visserijsector](#) en de [culturele en creatieve sector](#).

Op Europees niveau is een steunfonds, het Europees coronaherstelfonds (totaal budget 750 miljard euro), ingesteld voor de lidstaten die hard worden getroffen door de coronacrisis. Een deel hiervan wordt ter beschikking gesteld als subsidie en een deel als lening. Ook is relevant dat de Europese Commissie heeft besloten de regels voor staatssteun te versoepelen. Zie hierna over staatssteun in Q3.3 en de mogelijkheden tot het verkrijgen van nadeelcompensatie in Q3.5.

3.2. *Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor bestaande subsidies?*

Indien de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten vertraging oploopt door de coronacrisis, dan kan een verzoek bij het bevoegde gezag worden ingediend om een langere termijn toe te kennen voor de uitvoering van de activiteiten.

In het kader van de SDE+ subsidies voor hernieuwbare energie heeft Minister Wiebes op 21 april 2020 [de Kamer geïnformeerd](#) dat alle projecten met een realisatietermijn in 2020 die vertraging oplopen vanwege de coronacrisis, één jaar ontheffing krijgen. Voorwaarde om hiervoor in aanmerking te komen is dat projecten binnen dat extra jaar wel kunnen worden opgeleverd.

Voor de toegekende subsidies door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor 2020 geldt dat als [uitgangspunt](#) is afgekondigd dat coulant wordt omgegaan met voorgenomen activiteiten die niet volledig uitgevoerd konden worden vanwege de coronacrisis en dat gemaakte kosten niet worden teruggevorderd.

STAATSSTEUN

3.3. *Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor de toepassing van de staatssteunregels?*

Tijdens de coronacrisis zijn de staatssteunregels onverkort van toepassing, waaronder de verplichting om steunregelingen en -maatregelen in beginsel vooraf ter goedkeuring aan te melden bij de Europese Commissie (“**Commissie**”). De Commissie heeft als gevolg van de coronacrisis bij wijze van aanvulling op de bestaande staatssteunregels een tijdelijke kaderregeling (“**Tijdelijke Kaderregeling**”) vastgesteld. De Tijdelijke Kaderregeling voorziet in procedurele en inhoudelijke versoepeling van de voorwaarden voor steunverlening in verband met de coronacrisis, en geldt vooralsnog tot en met 30 juni 2021 met uitzondering van de regels over steun in de vorm van herkapitalisatie, welke vooralsnog gelden tot 30 september 2021.

Voor steun die wordt aangemeld onder de Tijdelijke Kaderregeling en die aan de relevante voorwaarden voldoet, kan de Commissie waar nodig binnen 24 uur een goedkeuringsbesluit afgeven. De Commissie vraagt wel van lidstaten om het voornemen tot steunverlening tijdig (informeel) voor te leggen.

Nederland heeft als onderdeel van het *noodpakket financiële regelingen* een aantal steunregelingen aangemeld onder de Tijdelijke Kaderregeling, dat is goedgekeurd door de Commissie. Dit betreffen onder andere de [garantie ondernemersfinanciering](#) (GO-C), en de [Corona-Overbruggingslening](#) voor Start-ups and Scale-ups (COL). Het is voor decentrale overheden raadzaam om bij steunverlening in verband met de coronacrisis na te gaan of steun kan worden verleend op basis van reeds bestaande regelingen, voordat wordt nagegaan welke aanvullende steunmaatregelen mogelijk zijn onder de Tijdelijke Kaderregeling.

Mogelijkheden voor verkrijging van goedkeuring onder de Tijdelijke Kaderregeling

1. Steun voor vergoeding van schade die direct verband houdt met de coronacrisis
Compensatie aan ondernemingen in sectoren die bijzonder hard worden geraakt door de getroffen maatregelen (zoals de sectoren vervoer, toerisme, cultuur, horeca en kleinhandel), en/of aan organisatoren van geannuleerde evenementen. Zowel ad hoc ofwel individuele steun als steunregelingen komen in aanmerking voor goedkeuring.
2. Steun voor het herstel van de economie
 - De mogelijkheden omvatten rechtstreekse subsidies, belastingvoordelen of terugbetaalbare voorschotten (tot € 800.000,- per onderneming – of € 100.000,- in de landbouwsector en € 120.000,- in de visserijsector). Er is een specifieke mogelijkheid gecreëerd voor steun aan ondernemingen die als gevolg van de coronacrisis omzetverlies van tenminste 30% hebben geleden (in de vorm van rechtstreekse subsidies, garanties en leningen ten behoeve van niet gedekte kosten, ter hoogte van maximaal € 3.000.000,- per onderneming). Deze steuncategorieën kunnen alleen profiteren van goedkeuring op grond van de Tijdelijke Kaderregeling als de steun is vormgegeven als regeling (ad hoc ofwel individuele steun komt niet in aanmerking voor goedkeuring).

- Andere mogelijkheden omvatten (gesubsidieerde) garanties of rentesubsidies voor leningen (al dan niet via kredietinstanties of andere financiële intermediairs), achtergestelde leningen en herkapitalisaties. Voor herkapitalisatiesteun is vereist dat in het algemeen belang wordt ingegrepen. Dat kan gaan om het vermijden van sociale problemen en marktfalen als gevolg van een aanzienlijk verlies van werkgelegenheid, de verdwijning van een innovatieve onderneming, de verdwijning van een systeemrelevante onderneming, het risico op verstoring van een belangrijke dienstverlening, of vergelijkbare situaties. Zowel ad hoc ofwel individuele steun als steunregelingen komen in aanmerking voor goedkeuring.

Gelet op de voorwaarden op grond van de Tijdelijke Kaderregeling zal deze niet altijd een reële optie bieden voor steunverlening – na goedkeuring door de Commissie - door decentrale overheden. Derhalve zijn ook relevant de mogelijkheden om burgers en ondernemingen te steunen buiten de Tijdelijke Kaderregeling.

3.4. *Welke mogelijkheden bestaan er om (buiten de Tijdelijke Kaderregeling) tijdens de coronacrisis burgers en ondernemingen tegemoet te komen?*

Binnen de bestaande staatssteunregels bestaan verschillende mogelijkheden om burgers en ondernemingen (buiten de Tijdelijke Kaderregeling) tegemoet te komen. Dit zijn mogelijkheden die niet in het algemeen gelden en niet specifiek zijn toegespitst op de huidige crisis.

1. Maatregelen die niet resulteren in staatssteun en derhalve niet hoeven te worden aangemeld bij de Commissie
 - Nadeelcompensatie en subsidie rechtstreeks aan burgers/inwoners resulteert in beginsel niet in steun.
 - Iedere onderneming mag op grond van de [de-minimisverordening](#) per 3 kalenderjaren in totaal maximaal een voordeel van EUR 200.000 ontvangen, zonder dat sprake is van steun.
 - Steun is uitgesloten wanneer de overheid marktconform handelt (ofwel in overeenstemming handelt met het *Market Economy Operator Principle* (“**MEOP**”). Voorbeelden zijn marktconforme leningen en marktconforme garanties.
 - Maatregelen die gericht zijn op alle ondernemingen in Nederland resulteren niet in steun.
2. Steunverlening op grond van een vrijstelling

Een mogelijke vrijstellingsgrond voor steunverlening in verband met de coronacrisis is de [Algemene groepsvrijstellingsverordening](#) (“**AGVV**”). De AGVV bepaalt dat bepaalde steuncategorieën zijn vrijgesteld van aanmelding bij de Commissie, mits aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. De AGVV biedt de mogelijkheid om (onder strikte voorwaarden) ondernemingen in (financiële) moeilijkheden te steunen op basis van een steunregeling. Ten aanzien van de coronacrisis zijn met name de volgende steuncategorieën relevant:

- steun aan niet-beursgenoteerde kleine ondernemingen tot vijf jaar na registratie (in de vorm van leningen, garanties en subsidies;
 - regionale exploitatiesteun aan ondernemingen in ultraperifere gebieden, dunbevolkte gebieden en zeer dunbevolkte gebieden.
3. Aanmelding van steun op grond van de Richtsnoeren herstructureringssteun
- Tot slot is relevant dat decentrale overheden – zoals bevestigd door de Tijdelijke Kaderregeling – gebruik kunnen maken van bestaande steunmogelijkheden, zoals steunverlening in de vorm van liquiditeitsvoorzieningen (op grond van Artikel 107(3)(c) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie). De [Richtsnoeren herstructureringssteun](#) gaan nader in op de toepassing van artikel 107(3)(c) VWEU ten aanzien van ondernemingen in moeilijkheden.

NADEELCOMPENSATIE

3.5. *Leent nadeelcompensatie zich voor de vergoeding van schade door corona?*

Maatregelen van overheidsorganen in verband met de bestrijding van het coronavirus kunnen schade veroorzaken voor ondernemers en andere belanghebbenden. Onder bepaalde – bijzondere – omstandigheden kan dan nadeelcompensatie worden verkregen. Nadeelcompensatie is een vergoeding van schade die veroorzaakt is door rechtmatig overheidshandelen.

De grondslag voor vergoeding van nadeelcompensatie kan zijn gelegen in wetgeving of beleid en een daarin opgenomen bepaling tot nadeelcompensatie, maar kan ook worden gegrond op het ongeschreven recht (het *égalité*beginsel: het beginsel dat bijzondere schade een abnormale last vormt voor een kleine kring van betrokkenen).

Aan nadeelcompensatie worden verschillende eisen gesteld. Het moet gaan om rechtmatig overheidshandelen, bijvoorbeeld het vaststellen van een noodverordening of de intrekking van een vergunning. Door deze overheidshandeling moet schade zijn veroorzaakt die (i) slechts een kleine groep van de betrokkenen treft en (ii) waarbij de gevolgen van deze overheidshandeling buiten het normale maatschappelijke of ondernemersrisico vallen (een abnormale of speciale last). In vergelijking met andere betrokkenen in een min of meer vergelijkbare positie moeten bepaalde betrokkenen onevenredig zwaar worden getroffen door de overheidshandeling. Voorts geldt de eis dat de schade niet op een andere wijze is gecompenseerd.

Het maatschappelijke risico of ondernemingsrisico hangt af van de omstandigheden van het geval. Zo speelt bij deze omstandighedentoets onder meer de voorzienbaarheid van de betreffende schadeveroorzakende overheidshandeling een rol (zie bijvoorbeeld het arrest *Cagemax/Staat*), alsmede de aard van de schadeveroorzakende overheidshandeling en het daarmee gediende belang.

Indien de aanspraak op nadeelcompensatie wordt gedaan in verband met de gevolgen van een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaan op grond van de Awb (een appellabel besluit), dan is de bestuursrechter – nadat een verzoek om nadeelcompensatie door het betreffende overheidsorgaan is geweigerd – bevoegd. Gaat het om een vergoeding van schade wegens feitelijk handelen, het uitvaardigen van een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel door een overheidsorgaan waarbij geen wettelijke bepaling of beleidsregel bestaat waarop een schadevergoeding kan worden gebaseerd, dan is de civiele rechter uitsluitend bevoegd om over een vordering tot nadeelcompensatie te beslissen.



www.houthoff.com

AMSTERDAM



ROTTERDAM



BRUSSEL



LONDEN



NEW YORK



HOUSTON



SINGAPORE



TOKIO