

Q&A: PUBLIC LAW & CORONA

Bestuursrechtelijke gevolgen
voor vastgoed, infrastructuur
en industrie

HOUTHOFF

In maart 2020 kondigde het kabinet ingrijpende maatregelen aan om de uitbraak van het coronavirus te bestrijden. De impact hiervan op bedrijven en de economie is ongeëvenaard en brengt nieuwe en complexe vraagstukken met zich. In deze Q&A: Public Law & Corona geven wij antwoord op bestuursrechtelijke vragen gerelateerd aan de coronacrisis.

De genomen maatregelen hebben een bestuursrechtelijke grondslag. Bovendien kunnen de maatregelen ingrijpende bestuursrechtelijke gevolgen hebben, zoals bij de tijdelijke stillegging van bouw- of sloopwerkzaamheden of het tijdelijk terugschakelen of stilleggen van een fabriek. Door het massale thuiswerken zijn bedrijven en overheden daarnaast fysiek nagenoeg onbemand en worden waar mogelijk 'op afstand' aangestuurd. Dit kan belangrijke gevolgen hebben voor de besluitvorming van overheden, maar ook voor bijvoorbeeld de mogelijkheden van bedrijven om informatie aan te leveren of aan een handhavingsbesluit te voldoen.

De Q&A: Public Law & Corona zal met enige regelmaat worden geactualiseerd naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen en met vragen waarvan wij merken dat deze in de praktijk leven. De huidige Q&A betreft een tweede versie en is bijgewerkt tot en met 6 april 2020. Aanvullende onderwerpen gaan onder meer over het [protocol 'Samen veilig doorwerken'](#) in de bouw en techniek, de Tijdelijke regeling bestuursrecht met aanvullende regelingen voor bestuursrechtelijke procedures en subsidies.



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



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 TER BESTRIJDING CORONAVIRUS	5
1.1.	Op grond waarvan worden de noodmaatregelen ter preventie van de verspreiding van het coronavirus ingezet?	5
1.2.	Wat is de grondslag van de horecasluiting in gemeenten? Heeft elke veiligheidsregio de daarvoor vereiste noodverordening afgekondigd en bekendgemaakt?	5
1.3.	Zijn er rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de vaststelling van de noodverordening, zoals de sluiting van bijvoorbeeld de horeca?	7
1.4.	Gelden in elke veiligheidsregio dezelfde verboden?	7
2.	INTERNE BESLUITVORMING GEMEENTEN	9
2.1.	Wat betekent de uitbraak van het coronavirus voor het interne besluitvormingsproces van gemeenten en welke mogelijkheden hebben gemeenten voor continuïteit in de besluitvorming?	9
3.	VERGUNNINGAANVRAGEN EN BEZWAAR- EN BEROEPSPROCEDURES	10
3.1.	Wat gebeurt er met een ingediende aanvraag voor een vergunning die als gevolg van de uitbraak van het coronavirus niet (volledig) kan worden aangevuld?	10
3.2.	Wat gebeurt er als het bevoegde gezag niet tijdig op een aanvraag kan beslissen als gevolg van het uitbreken van het coronavirus?	11
3.3.	Wordt een aangevraagde omgevingsvergunning, waarop de reguliere (korte) procedure van toepassing is, van rechtswege verleend indien het bevoegd gezag tijdens de coronacrisis te laat op de aanvraag beslist?	11
3.4.	Wat gebeurt er als niet tijdig bezwaar kan worden gemaakt of (hoger) beroep kan worden ingesteld als gevolg van het uitbreken van het coronavirus?	12
3.5.	Wat gebeurt er bij een pro forma bezwaar of (hoger) beroep wanneer als gevolg van het uitbreken van het coronavirus geen gelegenheid bestond de inhoudelijke bezwaar- of (hoger) beroepsgronden (tijdig) aan te vullen?	13
4.	HANDHAVING EN INVORDERING	14
4.1.	Kunnen vergunningvoorschriften die als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet kunnen worden nagekomen, worden gehandhaafd?	14
4.2.	Wat gebeurt er indien als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet binnen de begunstigingstermijn aan een last onder dwangsom kan worden voldaan?	15
4.3.	In hoeverre kan in de coronacrisis een omstandigheid worden gevonden om van de invordering van dwangsommen af te zien?	15
5.	BESTUURSRECHTELIJKE PROCEDURES	17
5.1.	Welke bestuursrechtelijke zittingen zijn als gevolg van de uitbraak van het coronavirus uitgesteld en wat betekent dit voor die zaken? Wat gebeurt er met de zaken die wel doorgaan?	17
5.2.	Gelden tijdens de coronacrisis de gebruikelijke richtlijnen voor bestuursrechtelijke procedures?	18

6.	WERKZAAMHEDEN IN DE BOUW EN INDUSTRIE TIJDENS DE CORONACRISIS	19
6.1.	Welke maatregelen moeten bij een tijdelijke stillegging van projecten (in de sloop- en/of bouwfase) worden genomen (veiligheidsmaatregelen en/of melding gemeente)?	19
6.2.	Mogen werkzaamheden in de bouw en industrie doorgaan tijdens de coronacrisis?	20
6.3.	Kan bij het niet naleven van het Protocol 'Samen veilig doorwerken' handhavend worden opgetreden?	21
6.4.	Is het mogelijk om ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus een ontheffing te krijgen van de verplichting om bouw- en sloopwerkzaamheden op reguliere werkdagen en -tijden te verrichten?	21
6.5.	Moet het terugschalen of stilzetten van de productie van een fabriek als ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 Wet milieubeheer worden gemeld?	22
6.6.	Kan een omgevingsvergunning worden ingetrokken indien de bouw-, aanleg- of sloopwerkzaamheden door het uitbreken van het coronavirus voor langere tijd stilliggen?	23
7.	BIEDEN GEZONDE WOON- OF WERKOMGEVING	24
7.1.	Volgen uit de coronacrisis vanuit bestuursrechtelijk oogpunt verplichtingen voor de eigenaar en gebruikers van een gebouw, bijvoorbeeld in het kader van het verschaffen van een veilige en gezonde woon- of werkomgeving?	24
7.2.	Gebouwen kunnen door de coronacrisis geruime tijd leegstaan of minder gebruikt worden. Rust op de eigenaar van een gebouw de verplichting om maatregelen te treffen om legionella te voorkomen?	24
8.	SUBSIDIEVERLENING	26
8.1.	Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor bestaande en toekomstige subsidies?	26
8.2.	Zijn er specifieke subsidieregelingen ter ondersteuning van de coronacrisis?	26
9.	UITSTEL VAN BETALING	28
9.1.	Kan onder omstandigheden uitstel worden gevraagd van de betaling van gemeentelijke belastingen?	28
10.	AANBESTEDINGSRECHT	29
10.1.	In hoeverre is er flexibiliteit voor aanbestedingsprocedures ten tijde van de coronacrisis?	29

1. INZET NOODBEVOEGDHEDEN TER BESTRIJDING CORONAVIRUS

1.1. *Op grond waarvan worden de noodmaatregelen ter preventie van de verspreiding van het coronavirus ingezet?*

- 1.1.1. De basis van de getroffen maatregelen is de Wet publieke gezondheid ("**Wpg**"). Op basis van deze wet kunnen dwingende maatregelen, zoals thuisisolatie of een verbod van beroepsuitoefening, opgelegd worden om verdere verspreiding van een infectieziekte te voorkomen. De maatregelen kunnen zien op individuen (isolatie, medisch onderzoek en quarantaine), op gebouwen, goederen en vervoermiddelen en op havens en luchthavens.
- 1.1.2. Het coronavirus (COVID-19) betreft een zogenaamde *categorie A-infectieziekte*, de zwaarste categorie infectieziekten. Ten aanzien van die categorie infectieziekten hebben de voorzitters van de veiligheidsregio's (burgemeesters grootste regiogemeenten) wettelijk de zorg voor de bestrijding. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Medische Zorg en Sport geven leiding aan de bestrijding, en kunnen zij – via aanwijzingen – de voorzitters van de veiligheidsregio's formeel opdragen om maatregelen te nemen ([zie Q1.2.](#)).
- 1.1.3. De bevoegdheid tot het nemen van die maatregelen ontleen de voorzitters van de veiligheidsregio's aan artikel 39 Wet veiligheidsregio's. Ingeval van een crisis van meer dan plaatselijke betekenis zijn zij exclusief bevoegd tot het uitoefenen van de wettelijke bevoegdheden van de individuele burgemeesters, waaronder de bevoegdheden van artikel 172 tot en met 177 Gemeentewet, inclusief de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een noodverordening.
- 1.1.4. De op de Grondwet gebaseerde Coördinatiewet uitzonderingstoestanden biedt de mogelijkheid om bij Koninklijk Besluit op voordracht van de minister-president de beperkte noodtoestand of de algehele noodtoestand uit te roepen. Als de noodtoestand is afgekondigd, kan bij Koninklijk Besluit een aantal bijzondere bepalingen in diverse wetgeving in werking worden gesteld, als gevolg waarvan verdergaande maatregelen mogelijk zijn. Op dit moment is nog geen sprake van een beperkte of algehele noodtoestand.

1.2. *Wat is de grondslag van de horecasluiting in gemeenten? Heeft elke veiligheidsregio de daarvoor vereiste noodverordening afgekondigd en bekendgemaakt?*

- 1.2.1. Op dit moment gelden er vier aanwijzingen van de minister aan de voorzitters van de veiligheidsregio's.
 - (i) De aanwijzing van [13 maart 2020](#) betreft de opdracht om alle evenementen met meer dan 100 personen in de periode van 13 maart tot en met 31 maart 2020 af te gelasten.
 - (ii) De (aanvullende) aanwijzing van [15 maart 2020](#) betreft kortweg de opdracht om te zorgen voor sluiting van alle eet- en drinkgelegenheden,

sportclubs, sauna's etc. Verder is het verbod op evenementen verlengd tot 6 april 2020.

- (iii) De aanwijzing van [24 maart 2020](#) behelst de opdracht om een zevental maatregelen te treffen (waaronder het verbod voor alle vergunningplichtige en meldplichtige evenementen tot 1 juni 2020, een verbod voor alle overige samenkomsten, met enkele uitzonderingen, en sluiting van casino's en van zaken waarin op uiterlijke verzorging gerichte contactberoepen worden uitgeoefend) dan wel in een noodverordening mogelijk te maken (verbod op het uitoefenen van contactberoepen, sluiten van winkels of markten, sluiten van alle vormen van locaties, verbod op groepsvorming).
- (iv) De aanwijzing van 31 maart 2020 omvat de verlenging van de hiervoor genoemde maatregelen tot 28 april 2020. Vergunning- en meldplichtige evenementen blijven verboden tot 1 juni 2020. De aanwijzing is voor zover ons bekend (nog) niet openbaar beschikbaar.

- 1.2.2. Deze maatregelen gelden niet eerder dan nadat deze door de voorzitters van de veiligheidsregio's zijn omgezet in een noodverordening die met haar bekendmaking in de Gemeentebladen in werking treedt. Via een noodverordening kan ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar worden afgeweken van (wettelijke) voorschriften, maar kan niet worden afgeweken van de Grondwet.
- 1.2.3. De voorzitters van de veiligheidsregio's hebben aan deze aanwijzingen gevolg gegeven door de vaststelling en bekendmaking van noodverordeningen, gebaseerd op artikel 39 Wet veiligheidsregio's en artikel 176 Gemeentewet. Tussen de respectievelijke aanwijzingen van de minister en de inwerking-treding van de noodverordeningen en de wijzigingen daarvan hebben steeds een tot enkele dagen gezeten. In die tijd waren de maatregelen formeel niet van kracht.
- 1.2.4. Op basis van de Politiewet 2020 en de Wet veiligheidsregio's treden de politie en de Koninklijke Marechaussee op ter handhaving van de noodverordening. Daarnaast worden door de voorzitters van de veiligheidsregio's buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders belast met de handhaving van de noodverordening. Diverse veiligheidsregio's hebben inmiddels een 'aanwijzingsbesluit toezichthouders Noodverordening COVID-19' gepubliceerd.
- 1.2.5. Overtreding van de noodverordening is strafbaar gesteld (artikel 443 Wetboek van Strafrecht). Overtreding van een noodverordening wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van maximaal € 4.350,-. Daarnaast kan de voorzitter van de veiligheidsregio de noodverordening bestuursrechtelijk handhaven door een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen.

1.3. *Zijn er rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen de vaststelling van de noodverordening, zoals de sluiting van bijvoorbeeld de horeca?*

- 1.3.1. De noodverordening kan niet direct bij de bestuursrechter worden aangevochten. Een verordening (een algemeen verbindend voorschrift) betreft een niet-appellabel besluit in de zin van artikel 8:3 van de Algemene wet bestuursrecht (“**Awb**”). In zeer uitzonderlijke gevallen is een civielrechtelijke actie mogelijk op basis van onrechtmatige wetgeving. Bestuursrechtelijk kan worden opgekomen tegen een concreet handhavingsbesluit (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom). Indien bijvoorbeeld aan een horecaondernemer een last wordt opgelegd wegens schending van de noodverordening, kan in bezwaar en beroep de rechtmatigheid van (onderdelen van) de noodverordening aan de orde worden gesteld (‘exceptieve toetsing van de noodverordening’). De bestuursrechter kan de noodverordening onder meer toetsen aan het proportionaliteitsvereiste (gekozen moet worden voor de minst ingrijpende maatregel) en aan het subsidiariteitsvereiste (de maatregel moet in redelijke verhouding staan tot de ernst van de situatie).
- 1.3.2. Tegen een last onder bestuursdwang (of last onder dwangsom) ter handhaving van een verbod uit de noodverordening staan achtereenvolgens bezwaar, beroep en hoger beroep open. Aangezien het inzetten van een rechtsmiddel geen schorsende werking heeft, kan een schorsing van de werking van de last onder bestuursdwang (of dwangsom) worden verzocht bij de voorzieningenrechter (bestuursrechtelijk kort geding). De voorzieningenrechter kan bij wijze van voorlopige voorziening bepalen dat de werking van de opgelegde last wordt geschorst, totdat op het bezwaar, beroep dan wel hoger beroep is beslist.

1.4. *Gelden in elke veiligheidsregio dezelfde verboden?*

- 1.4.1. De huidige modelverordening biedt op enkele punten aan voorzitters van de veiligheidsregio’s ruimte voor eigen invulling. Zo volgt uit artikel 2.2 van de modelverordening het volgende: *het is verboden [optioneel: in specifiek te omschrijven delen van het grondgebied van de veiligheidsregio] zich in een groep van drie of meer personen op te houden zonder tot de 3 dichtstbijzijnde persoon in die groep en andere personen een afstand te houden van ten minste 1,5 meter*. In deze bepaling van de modelverordening is dus als uitgangspunt een samenscholingsverbod voor het gehele grondgebied van de veiligheidsregio geformuleerd. Een voorzitter van de veiligheidsregio kan bij het vaststellen van een noodverordening voor zijn veiligheidsregio een specifiek gebied aanwijzen waar het samenscholingsverbod geldt. Voor iedere veiligheidsregio geldt immers een eigen noodverordening, waarin van de modelverordening kan worden afgeweken.
- 1.4.2. Een ander voorbeeld is artikel 2.5 van de modelverordening, dat inhoudt dat de voorzitter van een veiligheidsregio bevoegd is om gebieden en locaties aan

te wijzen waar het 'eenieder' verboden is zich te bevinden. Opnieuw geldt dat het aan de voorzitters van de veiligheidsregio's is om in de noodverordeningen te bepalen waar binnen de regio een dergelijk gebiedsverbod van kracht moet zijn. Het is dan ook van belang om altijd de noodverordening van de betrokken veiligheidsregio te raadplegen. Daarbij is het zaak goed op te letten hoe verboden precies zijn geformuleerd. Inhoudelijk kunnen deze noodverordeningen namelijk uiteenlopen.

1.4.3. Concreet geven wij twee voorbeelden.

- (i) Er is bij aanvang van de coronacrisis nogal wat te doen geweest over het 'recreatieve gedrag' van Nederlanders. Om de 1,5 meter afstandseis te kunnen effectueren hebben, daartoe opgedragen in de aanwijzing van de minister ([zie Q1.2](#)), nagenoeg alle veiligheidsregio's in de noodverordeningen onder meer verboden opgenomen om de gemeenschappelijke sanitaire voorzieningen op onder meer vakantieparken open te houden. Sommige voorzitters zijn, op grond van hun autonome bevoegdheid, nog een stap verder gegaan om recreatieve activiteiten te beperken en hebben in hun noodverordening een verbod opgenomen om recreatief nachtverblijf aan te bieden (soms met enkele uitzonderingen, zoals seizoensarbeiders). Het betreft hier bijvoorbeeld de veiligheidsregio's Zeeland en Rotterdam-Rijnmond.
- (ii) Daarnaast kan de voorzitter van een veiligheidsregio ook een specifieke locatie, zoals een winkel, aanwijzen tot locatie waar het eenieder verboden is zich te bevinden. Zo is in de noodverordening van de veiligheidsregio Limburg-Noord specifiek een verbod opgenomen om het Designer outlet Center in Roermond geopend te houden. De voorzitter van deze veiligheidsregio heeft hiertoe besloten wegens ernstige vrees dat vele (koop) toeristen uit binnen- en buitenland de outlet zouden blijven bezoeken. Verder zijn in de veiligheidsregio Amsterdam kort gezegd Cruyff Courts, voetbalkooien of -velden en fitnessstoestellen in parken via nadere aanwijzingsbesluiten als verboden locatie aangewezen. Ook een deel van de Amsterdamse grachten is als verboden gebied aangewezen.

1.4.4. Indien via een nadere aanwijzing een gebiedsverbod wordt opgelegd is goed denkbaar dat, omdat het hier gaat om een zogenaamd concretiserend besluit van algemene strekking, hiertegen wel rechtstreeks rechtsbeschermingsmiddelen open staan.

2. INTERNE BESLUITVORMING GEMEENTEN

2.1. *Wat betekent de uitbraak van het coronavirus voor het interne besluitvormingsproces van gemeenten en welke mogelijkheden hebben gemeenten voor continuïteit in de besluitvorming?*

2.1.1. Zowel het college van burgemeester en wethouders (“**College**”) als de gemeenteraad hebben verschillende bevoegdheden om besluiten te nemen. Zo besluit het College bijvoorbeeld tot het verlenen van omgevingsvergunningen en de gemeenteraad tot het vaststellen van een bestemmingsplan. Dergelijke besluitvorming wordt genomen tijdens een vergadering en moet aan de formaliteitsvereisten van de Gemeentewet voldoen. De mogelijkheden tot digitale besluitvorming zijn (zoals in de eerste versie van deze Q&A reeds geconstateerd) beperkt. Om de besluitvorming in deze tijden van ‘werken op afstand’ te vergemakkelijken wordt voorgesteld de mogelijkheden tot digitale besluitvorming uit te breiden. Daartoe is inmiddels een voorstel voor een tijdelijke wet in circulatie gebracht, te weten de [Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba](#). De Tweede Kamer heeft inmiddels met het voorstel ingestemd. De verwachting is dat de tijdelijke wet spoedig in werking zal treden (is beoogd voor 10 april 2020). De spoedwet digitale besluitvorming maakt het onder meer mogelijk dat zowel het College als de gemeenteraden digitaal besluiten kunnen nemen via video conference. Voorwaarde voor het gebruik maken van videoconferencing is dat de openbaarheid van vergaderingen behouden blijft via een openbare videoverbinding. Daarvoor moet het systeem dat een orgaan gebruikt bij alle leden beschikbaar zijn en moeten de leden voor de voorzitter, elkaar en het publiek herkenbaar zijn.

3. VERGUNNINGAANVRAGEN EN BEZWAAR- EN BEROEPSPROCEDURES

3.1. *Wat gebeurt er met een ingediende aanvraag voor een vergunning die als gevolg van de uitbraak van het coronavirus niet (volledig) kan worden aangevuld?*

3.1.1. Het bevoegd gezag moet een beoordeling kunnen maken van de aanvraag om een vergunning. Daarvoor moet het over de juiste gegevens en bescheiden beschikken. Om die reden schrijft artikel 4:2 lid 2 Awb voor dat de aanvrager de gegevens en bescheiden verstrekt die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Er zijn situaties denkbaar dat de aanvrager daarvoor afhankelijk is van een derde partij die de betreffende gegevens of bescheiden als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet kan aanleveren. Indien dat goed wordt gemotiveerd dan kan het aanleveren daarvan redelijkerwijs niet worden verwacht en kan dit de aanvrager dus niet worden verweten.

3.1.2. In de situatie dat een aanvraag met bijbehorende gegevens en bescheiden is ingediend en het bevoegd gezag van mening is dat die gegevens en bescheiden onvoldoende zijn om op de aanvraag te kunnen beslissen, dan kan het besluiten de aanvraag niet in behandeling te nemen op grond van artikel 4:5, lid 1, aanhef en onder c van de Awb. Daarvoor geldt wel als vereiste dat het bevoegd gezag de aanvrager eerst een termijn stelt waarbinnen hij in de gelegenheid wordt gesteld de aanvraag aan te vullen. Deze hersteltermijn schort de termijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag op totdat de aanvraag compleet is. Voor het vervolgens eventueel buiten behandeling laten van de aanvraag, en in het bijzonder als sprake is van belemmeringen als gevolg van het uitbreken van het coronavirus, zijn de volgende punten van belang:

- De toepassing van de mogelijkheid om aanvullende gegevens en bescheiden te vragen en vervolgens een aanvraag niet te behandelen is een discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan. Dat betekent dat het aan het bestuursorgaan is om hiervan al dan niet gebruik te maken, waarbij het bestuursorgaan alle betrokken belangen zal moeten afwegen. De invloed die de uitbraak van het coronavirus heeft op de onmogelijkheid bepaalde gegevens en bescheiden aan te leveren kan mogelijk meewegen in deze belangenafweging en zal er wellicht toe kunnen leiden dat het bevoegd gezag coulanter is over de vraag of bepaalde gegevens essentieel zijn voor de beoordeling van de aanvraag.
- De termijn die het bestuursorgaan stelt om alsnog de vereiste gegevens en bescheiden aan te leveren, moet redelijk zijn. Dit betekent dat het voor een aanvrager mogelijk moet zijn om de gevraagde gegevens binnen de gestelde termijn te verstrekken. Voor situaties waarbij de uitbraak van het coronavirus een belemmering voor de aanlevering van de gegevens vormt, zal bij het stellen van een hersteltermijn op grond van artikel 4:5 Awb

rekening dienen te worden gehouden met het feit dat het langer duurt voordat de gegevens wel kunnen worden verstrekt of dat onzeker is wanneer dit het geval zal zijn. Een lange(re) hersteltermijn zal daarom eerder gewenst zijn.

3.2. Wat gebeurt er als het bevoegde gezag niet tijdig op een aanvraag kan beslissen als gevolg van het uitbreken van het coronavirus?

3.2.1. Het bevoegd gezag dient in beginsel te beslissen op een aanvraag binnen de wettelijk voorgeschreven termijn of, bij het ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag (art. 4:13, lid 1 van de Awb). De Awb kent een uitzondering op deze regel in artikel 4:15, lid 2, aanhef en onder c Awb. Dat artikel bepaalt dat de beslistermijn wordt opgeschort zolang het bevoegd gezag door overmacht niet in staat is om op de aanvraag te beslissen. Het is goed denkbaar dat een bevoegd gezag zich in de situatie waarin het als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet op tijd op een aanvraag kan beslissen, (met succes) beroept op dit overmachtsartikel. Een voorbeeld hiervan is gegeven in [de brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 15 maart 2020](#) over de vervolgmaatregelen voor de aanpak van het coronavirus. Daarin schrijft de minister dat de onmogelijkheid voor in dat geval de IND als bevoegd gezag om te voldoen aan de wettelijke beslistermijn als gevolg van het coronavirus kwalificeert als een situatie van overmacht als bedoeld in artikel 4:15 Awb. Wij verwachten dat meer bevoegde gezagen van deze opschortingsmogelijkheid gebruik zullen maken. Het bevoegd gezag moet de aanvrager in dat geval wel zo snel mogelijk berichten dat de beslistermijn is opgeschort, en een termijn geven waarbinnen wel op de aanvraag zal worden beslist. Uiteraard moet de opschorting van de beslistermijn wel vanuit het uitbreken van de coronacrisis worden gemotiveerd, en mag het niet als argument worden gebruikt om meer tijd voor de besluitvorming te creëren. Het ministerie van BZK is bezig om een gedragslijn op te stellen voor het opschorten van beslistermijnen (**bron: VNG**) waarin naar verwachting onder meer de hier gestelde vraag zal worden beantwoord. Als de beslistermijn verstrijkt zonder dat het bevoegd gezag deze (tijdig) heeft opgeschort dan kan tegen het niet tijdig beslissen beroep worden ingesteld bij de bestuursrechter. In afwijking van de gangbare beroepsprocedure kan de bestuursrechter onder de Tijdelijke regeling bestuursrecht, die is ingesteld in verband met de coronacrisis ([zie Q5.1.](#)), de behandeling van het beroep tot nader order aanhouden waardoor procedures (aanzienlijk) langer kunnen duren (art. 12.).

3.3. Wordt een aangevraagde omgevingsvergunning, waarop de reguliere (korte) procedure van toepassing is, van rechtswege verleend indien het bevoegd gezag tijdens de coronacrisis te laat op de aanvraag beslist?

3.3.1. In beginsel wel, in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ("**Wabo**") en de Awb wordt de van rechtswege verlening van omgevingsvergunningen wegens overschrijding van de beslistermijn niet beperkt omdat het crisis is. Dat houdt in dat de omgevingsvergunning in beginsel acht weken na een volledige aanvraag van rechtswege wordt verleend (artikel 3.9, lid 1 en 3 Wabo in samenhang met artikel 4:20b Awb), tenzij het bevoegd gezag de beslistermijn met ten hoogste zes weken verlengt (art. 3.9, lid 2 Wabo). Niet uitgesloten is dat het bevoegd gezag met een beroep op het overmachtsartikel van artikel 4:15, lid 2 aanhef en onder c Awb voor het verstrijken van de beslistermijn die kan opschorten ([zie Q3.2.](#)). Het ministerie van BZK is bezig om een gedragslijn op te stellen voor deze situatie ([bron: VNG](#)). Wij verwachten dat bevoegde gezagen, nog vaker dan onder normale omstandigheden, van deze mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn gebruik zullen maken. Zo meldt de gemeente Utrecht al op haar [website](#) dat de afhandeling van aanvragen voor omgevingsbouwvergunningen, waarop de reguliere procedure van toepassing is, langer kan duren. Om vervolgens de beslistermijn in een individuele zaak rechtsgeldig op te schorten zal wel aan de daarvoor geldende vereisten van artikel 3.9 Wabo moeten worden voldaan.

3.4. *Wat gebeurt er als niet tijdig bezwaar kan worden gemaakt of (hoger) beroep kan worden ingesteld als gevolg van het uitbreken van het coronavirus?*

3.4.1. Een bezwaar- of (hoger) beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking of gedurende de terinzageleggingstermijn van het bestreden besluit worden ingediend (art. 6:7 en 6:8 Awb). Als het bezwaar- of (hoger) beroepschrift niet wordt ingediend binnen deze termijn dan is het bezwaar of (hoger) beroep niet-ontvankelijk, tenzij de overschrijding van de termijn verschoonbaar is (art. 6:11 Awb). Een verschoonbare termijnoverschrijding wordt niet snel aangenomen – er moet sprake zijn van (zeer) bijzondere omstandigheden, waarbij bijvoorbeeld ook moet worden gekeken of iemand anders het bezwaar- of (hoger) beroepschrift namens de belanghebbende kon indienen.

3.4.2. De uitbraak van het coronavirus kan een belemmering vormen voor het tijdig instellen van bezwaar of (hoger) beroep, bijvoorbeeld doordat ziekte of een ongewenst verlengd verblijf in het buitenland dit onmogelijk maakt of ervoor zorgt dat degene die bezwaar of (hoger) beroep wil instellen daar te laat achter komt. Wij achten het goed mogelijk dat de uitbraak van het coronavirus in sommige situaties wordt aangemerkt als (zeer) bijzondere omstandigheid die een overschrijding van de bezwaar- of (hoger) beroepstermijn rechtvaardigt. Tijdige indiening van een bezwaar of (hoger) beroepschrift moet dan wel in het geheel onmogelijk zijn geweest. Tevens is het als indiener van het bezwaar- of (hoger) beroepschrift van belang om direct contact op te nemen met het bevoegd gezag als blijkt dat de bezwaar- of (hoger) beroepstermijn niet is gehaald.

- 3.4.3. Indien degene die bezwaar of (hoger) beroep wil instellen daar tijdig achter komt, maar als gevolg van het uitbreken van het coronavirus (deels) nog geen *inhoudelijk* bezwaar of (hoger) beroep kan indienen, dan kan in de meeste gevallen (en moet) zo snel mogelijk het bezwaar of (hoger) beroep pro forma worden ingediend. In sommige situaties, zoals bij Crisis- en herstelwetprojecten, is die mogelijkheid in (hoger) beroep uitgesloten, daarom is het van belang tenminste goed de rechtsmiddelenclausule van een bestreden besluit op dit punt te bestuderen, waarbij voor rechtsbijstandverleners geldt dat zij dit ook zelfstandig moeten nagaan.
- 3.5. *Wat gebeurt er bij een pro forma bezwaar of (hoger) beroep wanneer als gevolg van het uitbreken van het coronavirus geen gelegenheid bestond de inhoudelijke bezwaar- of (hoger) beroepsgronden (tijdig) aan te vullen?*
- 3.5.1. Een bezwaar- of (hoger) beroepschrift moet de gronden van het bezwaar of (hoger) beroep bevatten (art. 6:5, lid 1 aanhef en onder d Awb). Als dat niet het geval is, kan het bezwaar of (hoger) beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener van het bezwaar- of (hoger) beroepschrift de gelegenheid heeft gehad zijn gronden alsnog in te dienen binnen een daartoe gestelde termijn (art. 6:6 Awb). De overschrijding van deze hersteltermijn kan leiden tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaar of (hoger) beroep, tenzij de overschrijding verschoonbaar is. Het is aan de indiener van het bezwaar- of (hoger) beroepschrift om dit aan te voeren en te motiveren. Zodra een indiener van een bezwaar- of (hoger) beroepschrift voorziet dat hij als gevolg van het uitbreken van het coronavirus de hersteltermijn niet gaat halen, doet hij er verstandig aan hierover contact op te nemen met het betrokken bestuursorgaan of rechtcollege. Onze ervaring tot dusver is dat met een verzoek om verlenging tijdens de hersteltermijn door de betrokken bestuursorganen en rechtscollages coulant wordt omgegaan en het dus zinvol is om dat contact te zoeken. Overigens geldt onder de Tijdelijke regeling bestuursrecht, die is ingesteld in verband met de coronacrisis ([zie Q5.1.](#)), dat de indiener van (hoger) beroepsgronden kan worden uitgenodigd om die gronden per e-mail in te dienen (art. 7).
- 3.5.2. De mogelijkheid om het bezwaar of beroep bij het niet halen van de hersteltermijn vervolgens niet-ontvankelijk te verklaren, is een discretionaire bevoegdheid van de betrokken bevoegde gezagen en rechtscollages. Deze moeten daarvoor een belangenafweging maken, waarbij de invloed van het coronavirus op het overschrijden van de gestelde termijn mogelijk kan meewegen.

4. HANDHAVING EN INVORDERING

4.1. *Kunnen vergunningvoorschriften die als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet kunnen worden nagekomen, worden gehandhaafd?*

- 4.1.1. Handelen in strijd met een vergunningvoorschrift wordt gezien als een overtreding. In beginsel moeten vergunningvoorschriften die niet kunnen worden nagekomen, en dus worden overtreden, worden gehandhaafd. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van handhaving worden afgezien. Handhaving richt zich tot de overtreder van een voorschrift. Voorwaarde voor het opleggen van een handhavingsmaatregel is dat de overtreder het in zijn macht heeft de overtreding ongedaan te maken. Het is mogelijk dat wordt geconstateerd dat een (rechts)persoon overtreder van een wettelijk voorschrift is, maar dat het coronavirus een (praktische) belemmering vormt om de overtreding te beëindigen. In dat geval is het denkbaar dat het bevoegd gezag besluit (voorlopig) van handhaving af te zien.
- 4.1.2. Een bestuursorgaan mag geen bestuurlijke sanctie opleggen voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestaat (art. 5:5 Awb). De wetgever heeft in 2004 aangegeven dat in het bestuursrecht een beperkte rol zal bestaan voor rechtvaardigingsgronden, zoals overmacht, het handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. Bij dat laatste wordt als voorbeeld gegeven de situatie dat naleving van voorschriften gericht op de bescherming van de veiligheid van omwonenden of van het milieu het noodzakelijk maakt om te handelen in strijd met voorschriften op het gebied van de arbeidsomstandigheden of arbeidstijden. Indien wordt geoordeeld dat een rechtvaardigingsgrond aanwezig is, behoort geen bestuurlijke sanctie te worden opgelegd, mits is voldaan aan de – ook in het strafrecht gestelde – eis van proportionaliteit (de maatregel moet in redelijke verhouding staan tot de ernst van de situatie). Het is denkbaar dat bij het niet kunnen naleven van vergunningvoorschriften in verband met het uitbreken van het coronavirus een (succesvol) beroep wordt gedaan op een overmachtssituatie of, gelet op de door de overheid afgekondigde maatregelen, een situatie waarin wordt gehandeld ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of een bevoegd gegeven ambtelijk bevel.
- 4.1.3. Het bestuursorgaan kan – los van een beroep op een rechtvaardigingsgrond – eveneens besluiten een overtreding tijdelijk te gedogen en met een beroep op de coronacrisis voor een bepaalde periode niet te handhaven. De Beleidsnota gedogen in Nederland beschrijft de kenmerken van overmachtssituaties waarin overtredingen kunnen worden gedoogd, te weten situaties waarin de afweging van belangen weinig ruimte voor verschillende uitkomsten biedt en dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Voorstelbaar is dat onder omstandigheden het belang van bestrijding van de coronacrisis prevaleert boven andere bij handhaving betrokken belangen en een bestuursorgaan op basis van die afweging van belangen kan besluiten een situatie tijdelijk te gedogen.

4.2. *Wat gebeurt er indien als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet binnen de begunstigingstermijn aan een last onder dwangsom kan worden voldaan?*

- 4.2.1. Indien het bevoegd gezag een last onder dwangsom oplegt dan moet daarin worden opgenomen binnen welke termijn de last moet worden uitgevoerd, de zogenaamde begunstigingstermijn (artikel 5:32a, lid 2 van de Awb). Het is beslist niet uitgesloten dat het voor bedrijven als gevolg van het uitbreken van het coronavirus niet mogelijk is (tijdig) aan een opgelegde last te voldoen, bijvoorbeeld door een gebrek aan personeel of door de onmogelijkheid een derde partij in te schakelen die nodig is om aan de last te kunnen voldoen. In dergelijke situaties kan artikel 5:34, lid 1 Awb mogelijk uitkomst bieden.
- 4.2.2. Op grond van artikel 5:34, lid 1 Awb kan het bevoegd gezag de looptijd van de last onder dwangsom op verzoek van de overtreder voor een bepaalde termijn opschorten. Deze mogelijkheid is bedoeld voor situaties waarin het voor een overtreder tijdelijk onmogelijk is om aan de last te voldoen, onder andere als gevolg van overmacht. Opschorting kan evenwel slechts gebeuren in bijzondere situaties en onder strenge voorwaarden; zo mag het niet kunnen voldoen aan de last niet aan de overtreder worden toegerekend. Wij verwachten dat het niet tijdig kunnen voldoen aan een last onder dwangsom als gevolg van het uitbreken van het coronavirus onder omstandigheden zal kunnen kwalificeren als overmacht waardoor opschorting gerechtvaardigd is. Daarbij is wel van belang om als geadresseerde van de last (de dreiging van) het niet kunnen voldoen aan de last zo snel mogelijk bij het bevoegd gezag te melden en het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen hier een weloverwogen afweging in te maken.

4.3. *In hoeverre kan in de coronacrisis een omstandigheid worden gevonden om van de invordering van dwangsommen af te zien?*

- 4.3.1. Als niet tijdig aan een opgelegde last onder dwangsom wordt voldaan dan worden dwangsommen verbeurd. Het bevoegd gezag is in dat geval in beginsel verplicht over te gaan tot de invordering van de dwangsommen. Alleen in het geval van bijzondere omstandigheden kan van invordering worden afgezien.
- 4.3.2. Een van de mogelijk bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien is overmacht. De eerste stap in geval van overmacht is om het bevoegd gezag (tijdig) te verzoeken om een langere begunstigingstermijn aan de last te voldoen ([zie Q4.2.](#)). Indien toch dwangsommen worden verbeurd dan is voor een geslaagd beroep op overmacht van belang dat de geadresseerde van de last onder dwangsom in elk geval alle maatregelen heeft genomen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verwacht. Het is goed denkbaar dat de gevolgen van het coronavirus ertoe leiden dat niet tijdig aan een opgelegde

last kan worden voldaan en dat dit, met inachtneming van bovenstaande punten, afhankelijk van de specifieke omstandigheden, kan leiden tot een geslaagd beroep op overmacht.

- 4.3.3. Een andere reden om af te zien van handhaving, en in het verlengde daarvan invordering, is dat niet aan een last onder dwangsom kan worden voldaan omdat (moet) wordt gehandeld ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. In de huidige situatie geldt dat de overheid bepaalde maatregelen heeft voorgeschreven ter bestrijding van het coronavirus. Het volgen van deze maatregelen kan mogelijk een rechtvaardigingsgrond opleveren voor het niet (tijdig) kunnen voldoen aan een last onder dwangsom en daardoor aan de invordering van dwangsommen in de weg staan.

5. BESTUURSRECHTELIJKE PROCEDURES

- 5.1. *Welke bestuursrechtelijke zittingen zijn als gevolg van de uitbraak van het coronavirus uitgesteld en wat betekent dit voor die zaken? Wat gebeurt er met de zaken die wel doorgaan?*
- 5.1.1. De rechtspraak en de hoogste bestuursrechtelijke rechtscolleges (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, College van Beroep voor het bedrijfsleven en Centrale Raad van Beroep) hebben in verband met de uitbraak van het coronavirus besloten hun deuren van 17 maart tot en met 28 april 2020 te sluiten en alleen in urgente zaken zittingen te houden. Schriftelijke procedures gaan wel zoveel mogelijk door. Vanaf 7 april 2020 geldt voor de rechtspraak de [Algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak](#) met ten eerste algemene regels over de aanwezigheid in de rechtszaal, het gebruik van de voorziening 'Veilig mailen' en besloten zittingen. Daarnaast is een lijst met zeer urgente en urgente zaken gegeven, welke laatste vanaf 7 april 2020 voor zover de personele capaciteit dat toelaat voor behandeling zullen worden opgestart. In het bestuursrecht zijn voorlopige voorzieningen met 'superspoed' en vreemdelingenbezwarringszaken als zeer urgent aangemerkt. De urgente zaken zijn uitgewerkt in de [Tijdelijke regeling bestuursrecht](#) en omvatten onder meer voorlopige voorzieningen, corona gerelateerde zaken, zaken waarin een verzoek om versnelde behandeling is toegewezen en zaken die zich lenen voor relatief vereenvoudigde afdoening. In niet-urgente zaken zijn partijen geïnformeerd dat hun zitting wordt uitgesteld.
- 5.1.2. Op de [website van de Raad van State](#) is voor rechtszaken die daar aanhangig zijn te lezen dat het bij 'urgente' zaken moet gaan om zaken waarin een beslissing van de rechter noodzakelijk is en uitstel dus niet mogelijk is. Als voorbeelden zijn gegeven zaken waarin de rechtspositie van een rechtzoekende onherstelbaar kan worden benadeeld en ook zaken over besluiten van de overheid in verband met de coronacrisis die zo urgent zijn dat een spoedbehandeling noodzakelijk is. De mogelijkheid bestaat dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze zaken schriftelijk afdoet of partijen telefonisch dan wel via videoconferencing hoort. Indien 'bij wijze van hoge uitzondering' toch een fysieke zitting noodzakelijk is, zal dat zijn zonder publiek en met de nodige maatregelen om verspreiding van het coronavirus te voorkomen.
- 5.1.3. Voor niet-urgente zaken geldt dat partijen er rekening mee moeten houden dat hun zaak als gevolg van de coronacrisis vier tot zes maanden vertraging oploopt. Dat wil volgens de Raad van State zeggen dat dat een nieuwe zittingsdatum vaak pas kan worden gevonden vanaf juli/augustus 2020. Als een partij vindt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak kan doen zonder vooraf een zitting te houden, dan kan de betreffende partij dat schriftelijk aangeven in een brief aan de griffie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Verder geven wij in overweging mee de mogelijkheid om bij zaken die weliswaar geen 'superspoed' kennen maar wel urgent zijn, een verzoek om versnelde behandeling in de zin van artikel 8:52 Awb in te dienen,

met bijvoorbeeld een verzoek om een snelle zittingsdatum. Daarvoor moet aangetoond worden dat spoedeisend belang bestaat bij de gevraagde versnelling, bijvoorbeeld omdat woningbouw wordt gerealiseerd om in het nijpende woningtekort te voorzien.

5.2. *Gelden tijdens de coronacrisis de gebruikelijke richtlijnen voor bestuursrechtelijke procedures?*

5.2.1. De [Tijdelijke regeling bestuursrecht](#) bevat tevens richtlijnen voor de behandeling van bestuursrechtelijke zaken in aanvulling op bestaande (proces) regelingen. De Tijdelijke regeling bestuursrecht geldt zolang de Algemene regeling zaaksbehandeling Rechtspraak van toepassing is, namelijk *'tot en met 28 april 2020 of zoveel langer als de Rechtspraak besluit bij verlenging van de huidige coronamaatregelen door het kabinet'*.

5.2.2. Enkele belangrijke punten uit de Tijdelijke regeling bestuursrecht zijn de volgende:

- in de Tijdelijke regeling bestuursrecht is geregeld hoe bij het gebruik van 'Veilig mailen' moet worden omgegaan met de geheimhouding en beperkte kennisgeving van stukken, en met het overleggen van medische informatie (art. 4);
- de mogelijkheden om uitstel te krijgen van een door een bestuursrechter gestelde termijn zijn uitgebreid – een verzoek tot uitstel kan meer dan één keer worden ingewilligd en de bestuursrechter kan een passende termijn stellen, die langer kan zijn dan reguliere termijn van vier weken (art. 5);
- andere belanghebbenden bij een zaak hoeven niet binnen een week na de ontvangst van het beroepschrift daarvan op de hoogte te worden gesteld, dit kan ook na die periode nog worden gedaan (art. 6);
- het ter beschikking stellen van het bestreden besluit, het beroepschrift en de gronden van het beroep aan degene die in de gelegenheid wordt gesteld als partij aan het geding deel te nemen, kan door de bestuursrechter worden uitgesteld tot nader order (art. 6);
- de uitnodiging aan de indiener van het beroepschrift het griffierecht te voldoen, die normaal gesproken binnen twee weken na de ontvangst van het beroepschrift wordt verstuurd, kan op een later tijdstip worden gedaan (art 8).

5.2.3. Het is raadzaam kennis te nemen van de Tijdelijke regeling bestuursrecht bij zowel lopende als nieuwe bestuursrechtelijke procedures.

6. WERKZAAMHEDEN IN DE BOUW EN INDUSTRIE TIJDENS DE CORONACRISIS

- 6.1. *Welke maatregelen moeten bij een tijdelijke stillegging van projecten (in de sloop- en/of bouwfase) worden genomen (veiligheidsmaatregelen en/of melding gemeente)?*
- 6.1.1. Bij een tijdelijke stillegging van werkzaamheden dienen de veiligheidsmaatregelen en voorschriften in de sloopmelding, de omgevingsbouwvergunning en/of het sloop- of bouwveiligheidsplan in acht te worden genomen. Een melding bij het bevoegd gezag voor bouw- en sloopwerkzaamheden vindt plaats bij de aanvang en de beëindiging van de bouw- en sloopwerkzaamheden. Op de tijdelijke stillegging van werkzaamheden lijkt daarom in beginsel geen afzonderlijke meldingsplicht van toepassing te zijn, tenzij dit expliciet in het veiligheidsplan of in het vergunningvoorschrift is bepaald.
- 6.1.2. De omgevingsbouwvergunning bevat verschillende voorschriften om de veiligheid op en rondom de bouwplaats te garanderen. Maatregelen over de veiligheid op de bouwplaats zijn voor grote bouwprojecten bovendien vastgelegd in een afzonderlijk bouwveiligheidsplan, dat onderdeel uitmaakt van de omgevingsbouwvergunning. In het bouwveiligheidsplan dienen onder andere maatregelen te zijn opgenomen over de afscheiding en afsluiting van het bouwterrein.
- 6.1.3. Voor het uitvoeren van de meeste *sloopwerkzaamheden* is sinds 2012 geen sloopvergunning meer nodig, maar kan in de meeste gevallen met een sloopmelding worden volstaan (tenzij een sloopvergunningvereiste op grond van het bestemmingsplan bestaat of het een monument betreft). Bij een sloopmelding dienen de data, tijdstippen en een beschrijving van de wijze waarop het uitvoeren van de sloopwerkzaamheden zal plaatsvinden te worden verstrekt evenals een sloopveiligheidsplan. Dit sloopveiligheidsplan bevat onder andere voorschriften over veiligheidsmaatregelen en het toezicht daarop, die ook in acht zullen moeten worden genomen bij een tijdelijke stillegging van de werkzaamheden.
- 6.1.4. De naleving van de omgevingsbouwvergunning en de sloopmelding wordt door de gemeente gedurende het bouw- en sloopproces gecontroleerd. Een tijdelijke stillegging zal vermoedelijk tijdens een van deze controles worden opgemerkt. Wordt daarbij geconstateerd dat veiligheidsvoorschriften uit de omgevingsbouwvergunning of het bouwveiligheidsplan niet worden nageleefd, dan zal het bevoegd gezag de betrokken partij vragen alsnog de voorschriften in acht te nemen. Onder omstandigheden zal het bevoegd gezag kunnen besluiten om handhavend op te treden ([zie ook Q4.1.](#)).

6.2. *Mogen werkzaamheden in de bouw en industrie doorgaan tijdens de coronacrisis?*

- 6.2.1. Er is vooralsnog geen verbod in de noodverordeningen van de veiligheidsregio's ([zie Q1.1](#)) neergelegd dat strekt tot het neerleggen van de werkzaamheden in de bouw en industrie. Wel verbieden de noodverordeningen personen om zich op minder dan 1,5 meter afstand tot elkaar op te houden. Deze 1,5 meter afstand moet in beginsel ook worden gewaarborgd tijdens de werkzaamheden in de bouw en de industrie.
- 6.2.2. Bouwend Nederland en Techniek Nederland hebben in samenspraak met de ministeries van BZK en Infrastructuur en Waterstaat en diverse vakbonden het [protocol 'Samen veilig doorwerken'](#) ("**Protocol**") vastgesteld. Het Protocol volgt de richtlijnen van het RIVM en spitst deze toe op de bouw- en technieksector. Het Protocol biedt daarmee een handvat voor de veilige uitvoering van werkzaamheden in de bouw- en technieksector en aanverwante activiteiten, zodat deze tijdens de coronacrisis zoveel mogelijk doorgang kunnen vinden.
- 6.2.3. In het Protocol wordt een onderscheid gemaakt tussen (i) bouwplaatsen in de openlucht en (ii) bouwwerkzaamheden waarbij contact met bewoners of gebruikers van een gebouw kan plaatsvinden. Voor deze tweede categorie werkzaamheden gelden strengere veiligheidseisen. Kort samengevat bevat het Protocol de volgende eisen:
- a. Voor elke werklocatie moet volgens het Protocol een 'corona verantwoordelijke' worden aangesteld. De corona verantwoordelijke moet op de hoogte zijn van de regels rondom corona en de autoriteit hebben om mensen aan te spreken.
 - b. Er moet zoveel mogelijk worden gewerkt in vaste teams en contacten met externe leveranciers en onderaannemers moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Werknemers die milde gezondheidsklachten vertonen of huisgenoten hebben met koorts, dienen zoveel mogelijk thuis te blijven. Bovendien worden aanvullende hygiëneregels toegepast, bijvoorbeeld ten aanzien van het schoonhouden van materiaal en deurklinken.
 - c. Werknemers moeten 1,5 meter afstand van elkaar kunnen houden. De bouwplaats en werkzaamheden dienen hierop te worden ingericht. Het vervoer van en naar de werkplaats dient zoveel mogelijk individueel en op eigen gelegenheid plaats te vinden. Bij calamiteiten kan hiervan volgens het Protocol worden afgeweken.
 - d. Voorafgaand aan de werkzaamheden waarbij contact met bewoners of gebruikers kan plaatsvinden moet worden onderzocht of een van de daar aanwezige personen gezondheidsklachten vertoont en/of de bewoners of gebruikers bezwaren hebben tegen de doorgang van de werkzaamheden. Een belangrijke uitzondering om de werkzaamheden door te laten gaan, ondanks dat een van de werknemers en/of de bewoners

gezondheidsklachten vertoont, heeft betrekking op werkzaamheden binnen een vitaal proces, bijvoorbeeld het herstel van verwarmingsketels door servicemonteurs. Met toepassing van aanvullende hygiënevoorschriften kunnen deze dan alsnog doorgaan.

6.2.4. Voor de industrie is vooralsnog geen apart protocol opgesteld. Het Protocol is van toepassing voor zover de daarin uitgevoerde werkzaamheden vallen onder de sectoren Bouw en Techniek Nederland.

6.3. *Kan bij het niet naleven van het Protocol 'Samen veilig doorwerken' handhavend worden opgetreden?*

6.3.1. Handhaving is in beginsel mogelijk indien een overtreding van de ter plaatse geldende noodverordening wordt geconstateerd, bijvoorbeeld van het voorschrift om 1,5 meter afstand te houden wordt overschreden. Het Protocol biedt omstandigheden waaronder van dit voorschrift kan worden afgeweken als het werk noodzakelijk is (bijvoorbeeld in geval van calamiteiten of vitale werkzaamheden). Dit neemt niet weg dat een verbod uit de noodverordening wordt overtreden, maar lijkt een rechtvaardigingsgrond voor het handelen te geven waaronder van handhaving moet worden afgezien.

6.3.2. In het Protocol wordt verder aangeraden bij twijfel of onrust contact op te nemen met de Arbodienst of sociale ketenpartners zoals Vlandis of ArboTechniek. Op werkgevers rust op basis van de Arbeidsomstandighedenwet een zorgplicht voor de gezondheid en veiligheid van werknemers. Denkbaar is dat het Protocol een belangrijke rol vervult bij de invulling van deze zorgplicht.

6.4. *Is het mogelijk om ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus een ontheffing te krijgen van de verplichting om bouw- en sloopwerkzaamheden op reguliere werkdagen en -tijden te verrichten?*

6.4.1. Bedrijfsmatige bouw- en sloopwerkzaamheden mogen, gelet op de geluidhinder die daardoor kan ontstaan, in beginsel op werkdagen en op zaterdag tussen 7.00 uur en 19.00 uur verricht worden (art. 8.3, lid 1). Het bevoegd gezag kan een ontheffing van deze verplichting verlenen.

6.4.2. In bijvoorbeeld Amsterdam is de [Richtlijn Bouwlawaai](#) vastgesteld, waarin is geregeld onder welke omstandigheden en voorwaarden een ontheffing zal worden verleend, namelijk uitsluitend bij een technische of maatschappelijke noodzaak. Technische noodzaak is bijvoorbeeld aanwezig bij het vlianderen van betonvloeren, bij maatschappelijke noodzaak moet volgens de Richtlijn Bouwlawaai worden gedacht aan "bouw- of sloopwerkzaamheden aan de infrastructuur, die om andere redenen niet overdag kunnen plaatsvinden, met als voornaamste reden doorstroom van het verkeer in het kader van de

bereikbaarheid". Geen van beide ontheffingsgronden lijken tijdens de coronacrisis soelaas te bieden. Volgens de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied ("ODNZKG"), die voor onder meer de gemeente Amsterdam de wettelijke taken uitvoert op het gebied van milieu, bodem en bouw, krijgt zij toch ontheffingsverzoeken binnen van bouwbedrijven die 's avonds langer door willen werken om de overdracht van het coronavirus tussen het bouwpersoneel zoveel mogelijk te voorkomen. De ODNZKG gaat naar eigen zeggen akkoord met een ontheffingsverzoek, mits het bouwbedrijf dit voornemen met de omwonenden communiceert en geen of minimale geluidhinder veroorzaakt ([bron: ODNZKG](#)).

6.5. *Moet het terugschalen of stilzetten van de productie van een fabriek als ongewoon voorval in de zin van artikel 17.1 Wet milieubeheer worden gemeld?*

- 6.5.1. Overeenkomstig artikel 17.2 Wet milieubeheer moeten inrichtingen (met zwaardere milieueffecten) alle ongewone voorvallen bij het bevoegd gezag melden. Van een ongewoon voorval is sprake als een wijziging plaatsvindt in het reguliere productieproces waarbij het risico bestaat dat buiten de inrichting (nadelige) milieueffecten optreden. Het begrip 'ongewoon voorval' moet ruim worden uitgelegd en is erg afhankelijk van de omstandigheden van het geval.
- 6.5.2. Directe aanwijzingen dat het terugschalen of stilzetten van de productie van een fabriek als een ongewoon voorval kwalificeert, lijken er niet te zijn. Wel geldt dat in de praktijk Brzo-bedrijven (die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen) veelvuldig een 'stop installatie ongepland' als ongewoon voorval melden. Ook lijkt een dergelijke stop niet op een lijn te kunnen worden gesteld met het terugschalen of stilzetten van een fabriek in de huidige situatie, het pleit er wel voor zekerheidshalve het bevoegd gezag ten minste te informeren over een significante terugschaling of stillegging van de productie, en voor zover nodig dat bericht tevens aan te merken als melding van een ongewoon voorval.
- 6.5.3. Ook is het zinvol de omgevingsmilieuvergunning op eventuele verplichtingen in dit verband na te slaan. De Wabo schrijft namelijk voor dat aan een omgevingsmilieuvergunning voorschriften worden verbonden met betrekking tot het voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu door onder andere korte stilleggingen, bedrijfsbeëindigingen of andere bijzondere omstandigheden (art. 5.7, lid 1 en onder f). Voor Brzo-bedrijven geldt dat zij bij het terugschalen of stilzetten van de fabriek hun Management of Change (MoC) procedure moeten volgen.

6.6. *Kan een omgevingsvergunning worden ingetrokken indien de bouw-, aanleg- of sloopwerkzaamheden door het uitbreken van het coronavirus voor langere tijd stilliggen?*

- 6.6.1. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om een omgevingsvergunning voor bouw-, aanleg- of sloopactiviteiten (gedeeltelijk) in te trekken als gevolg van een tijdelijke stillegging van de werkzaamheden die meer dan 26 weken voortduurt (of een andere in de omgevingsvergunning bepaalde termijn). Bij een beslissing over de intrekking van de omgevingsvergunning moeten alle in aanmerking te nemen belangen worden geïnventariseerd en tegen elkaar worden afgewogen. De vraag of het niet tijdig gebruik maken van de omgevingsvergunning aan de vergunninghouder is toe te rekenen, kan bij deze belangenafweging worden betrokken.
- 6.6.2. Indien een vergunninghouder als gevolg van de coronacrisis zijn vergunning meer dan 26 weken niet heeft kunnen gebruiken, dan zal het bevoegd gezag die omstandigheid bij zijn eventuele besluitvorming tot intrekking van de omgevingsvergunning moeten betrekken. Denkbaar is dat het bevoegd gezag tot de conclusie komt dat de stillegging van de werkzaamheden, ook over een langere periode, niet aan de vergunninghouder kan worden toegerekend en dat een intrekking derhalve onevenredig zware gevolgen voor de vergunninghouder heeft. Het strekt tot aanbeveling voor de vergunninghouder om goed te documenteren welke invloed de uitbraak van de coronacrisis heeft op zijn oorspronkelijk planning. Tegen een eventuele intrekking van de omgevingsvergunning kunnen rechtsmiddelen worden ingesteld.

7. BIEDEN GEZONDE WOON- OF WERKOMGEVING

- 7.1. *Volgen uit de coronacrisis vanuit bestuursrechtelijk oogpunt verplichtingen voor de eigenaar en gebruikers van een gebouw, bijvoorbeeld in het kader van het verschaffen van een veilige en gezonde woon- of werkomgeving?*
- 7.1.1. Er zijn verschillende grondslagen denkbaar op basis waarvan overheden kunnen ingrijpen in de situatie dat geen veilige en gezonde woon- of werkomgeving wordt geboden. Zo maakt de Wpg (Wet publieke gezondheid) mogelijk dat de voorzitter van de veiligheidsregio een gebouw, terrein of gedeelte daarvan sluit in geval van een besmetting waarbij ernstig gevaar dreigt voor de volksgezondheid (artikel 47, lid 3 onder a van de Wpg).
- 7.1.2. Verder bevat de Woningwet een zorgplicht waaruit volgt dat eenieder die een bouwwerk of terrein gebruikt of laat gebruiken er zorg voor dient te dragen dat als gevolg van dit gebruik geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt (artikel 1a, lid 2 van de Woningwet). Het betreft een vangnetbepaling die bij noodsituaties de bevoegdheid geeft om handhavend op te treden. Overtreding van artikel 1a van de Woningwet is bovendien aangemerkt als een economisch delict en kan daarmee ook strafrechtelijk worden gehandhaafd.
- 7.1.3. Indien de gebruiker van een gebouw ook als werkgever kwalificeert, dan rust op hem een zorgplicht voor de gezondheid en veiligheid van zijn werknemers. Het niet naleven van deze zorgplicht en andere verplichtingen uit de Arbeidsomstandighedenwet, kan onder omstandigheden kwalificeren als een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd (art. 3 jo. 33 lid 1 jo. 34 van de Arbeidsomstandighedenwet).
- 7.2. *Gebouwen kunnen door de coronacrisis geruime tijd leegstaan of minder gebruikt worden. Rust op de eigenaar van een gebouw de verplichting om maatregelen te treffen om legionella te voorkomen?*
- 7.2.1. Legionellabacteriën vermenigvuldigen zich in stilstaand, lauw water, zoals ongebruikte warmwaterleidingen. Op eigenaren van het collectieve leidingnet van een gebouw rust een algemene zorgplicht op basis van de artikelen 27 tot en met 30 van de Drinkwaterwet om legionella te voorkomen. Voor prioritaire instellingen, zoals verpleeghuizen en revalidatiecentra, gelden meer specifieke verplichtingen op basis van het Drinkwaterbesluit. Nu gebouwen tijdens de coronacrisis voor een langere periode niet wordt gebruikt adviseert het RIVM ter voorkoming van legionella om de kranen wekelijks en zo nodig tweewekelijks minstens een minuut door te spoelen ([bron: RIVM](#)). Het betreft hier bijvoorbeeld recreatieve locaties (zoals zwembaden en sanitaire voorzieningen), kantoorgebouwen en horecagelegenheden.

7.2.2. Overtreding van de artikelen 27 tot en met 30 van de Drinkwaterwet kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van een last onder dwangsom. Daarnaast is overtreding van de genoemde artikelen gekwalificeerd als een economisch delict (artikel 1 van de Wet economische delicten) en kan het daarmee ook strafrechtelijk worden gehandhaafd.

8. SUBSIDIEVERLENING

8.1. *Wat zijn de gevolgen van de coronacrisis voor bestaande en toekomstige subsidies?*

- 8.1.1. Het is goed denkbaar dat gesubsidieerde activiteiten – bestaande en toekomstige – moeten worden uitgesteld of niet of slechts in aangepaste vorm kunnen doorgaan als gevolg van het coronavirus. Het bevoegd gezag heeft in dat geval de mogelijkheid, en onder omstandigheden de verplichting, een subsidieaanvraag te weigeren en kan reeds toegekende subsidies lager vaststellen, intrekken of wijzigen (afdeling 4.2. Awb). Het is echter de vraag of bevoegde gezagen direct tot deze maatregelen zullen overgaan. Wij zien voor diverse bestaande subsidies dat alternatieven worden bedacht om in te springen op de ontwikkelingen als gevolg van het coronavirus.
- a. Op EU niveau is onder meer voor het Horizon 2020-werkprogramma (met vier focusgebieden waaronder een koolstofarme economie en een circulaire economie) gekozen voor het verlengen van alle calls c.q. subsidiemogelijkheden met deadlines tussen nu en 15 april 2020 ([bron: EU Commissie](#)).
 - b. Verder is het voor provinciale subsidies in de provincie Limburg bijvoorbeeld mogelijk om in verband met de coronacrisis een verzoek tot versnelde bevoorschotting in te dienen ([bron: provincie Limburg](#)).
 - c. In de provincie Drenthe kan in verband met de coronacrisis worden doorgegeven dat gesubsidieerde activiteiten later worden uitgevoerd en geldt voor activiteiten die niet kunnen doorgaan een financiële regeling afhankelijk van de hoogte van de subsidie ([bron: provincie Drenthe](#)).
- 8.1.2. Niet elke provincie of gemeente heeft informatie verstrekt over de maatregelen die naar aanleiding van de coronacrisis voor subsidies worden genomen. Ook op nationaal niveau is nog niet veel bekend over de gevolgen van het coronavirus in dit verband. De behoefte daaraan bestaat wel, zo blijkt ook uit de oproep vanuit Holland Solar, de branchevereniging van de Nederlandse zonne-energiesector, in het kader van de subsidie Stimulering Duurzame Energieproductie (SDE+). Zij pleit ervoor alle subsidiebeschikkingen uit de huidige subsidietermijn te verlengen met één jaar ([bron: Solar Magazine](#)). Bij specifieke subsidieaanvragen en -beschikkingen is het raadzaam zo snel mogelijk contact op te nemen met het betrokken bestuursorgaan indien blijkt dat als gevolg van de coronacrisis activiteiten niet of niet tijdig kunnen worden uitgevoerd.

8.2. *Zijn er specifieke subsidieregelingen ter ondersteuning van de coronacrisis?*

- 8.2.1. Naast maatregelen voor bestaande subsidies wordt op verschillende niveaus gekeken naar de uitbreiding van bestaande of de instelling van nieuwe subsidieregelingen, juist om meer mogelijkheden te bieden de coronacrisis het hoofd te bieden. Zo heeft de Europese Commissie een herziene versie

aangenomen van het Horizon 2020-werkprogramma ([zie Q8.1.1.](#)) waarmee voor 2020 extra budget beschikbaar komt. Dit extra budget is onder meer bedoeld voor het bestrijden van de uitbraak van het coronavirus, en is bijvoorbeeld bestemd voor een gerichte 'Green Deal-call' binnen de European Innovation Council pilot.

- 8.2.2. Ook in Nederland zijn diverse subsidieregelingen (of andere vormen van tegemoetkoming) ingesteld ter financiële ondersteuning van bedrijven die worden getroffen door de coronacrisis ([Subsidie- en financieringswijzer RVO](#)). In dit kader is nog relevant dat de Europese Commissie heeft besloten de regels voor staatssteun tot eind december te versoepelen ([bron: EU Commissie](#)). EU-lidstaten mogen bedrijven die in nood zitten door de coronacrisis tot € 800.000 aan directe subsidies of belastingvoordelen toekennen zonder dat dit als staatssteun wordt aangemerkt. Ook kunnen EU-landen leningen aan bedrijven subsidiëren en mogen ze staatsgaranties geven op bankleningen aan bedrijven. Naast subsidies is er ook nog een ruim pakket aan (fiscale) steunmaatregelen, waar deze Q&A niet op ingaat.

9. UITSTEL VAN BETALING

9.1. *Kan onder omstandigheden uitstel worden gevraagd van de betaling van gemeentelijke belastingen?*

- 9.1.1. De Invorderingswet 1990 bevat de mogelijkheid om aan degene die belasting verschuldigd is voor een bepaalde tijd uitstel van betaling te verlenen (art. 25). De Leidraad Invordering 2008 (de "**Leidraad**") bevat het beleid voor de toepassing van de Invorderingswet 1990, waaronder de situatie van uitstel van betaling. Om uitstel van betaling te verkrijgen moet daartoe een verzoek bij de autoriteit die de belasting heft worden ingediend. De Leidraad bevat een limitatieve lijst van gevallen waarin een dergelijk verzoek in elk geval wordt afgewezen, bijvoorbeeld de situatie dat betalingsproblemen structureel zijn en een betalingsregeling volgens de autoriteit die de belasting heft, geen uitkomst zal bieden.
- 9.1.2. Voor de toewijzing van het uitstelverzoek zijn in de Leidraad geen harde regels opgenomen, maar wordt voor verschillende scenario's toegelicht hoe het verzoek daartoe dient te worden afgewogen. Uitstel in verband met betalingsproblemen is onder omstandigheden mogelijk. Daarbij spelen niet enkel de omstandigheden van de betalingsproblemen een rol, maar tevens of de belastingschuldige in het verleden bijvoorbeeld reserveringen heeft gemaakt voor redelijkerwijs voorzienbare schulden of nalatig is geweest bij het doen van aangiften of betalingen. Gelet op de huidige ontstane situatie als gevolg van het coronavirus, lijkt een verzoek tot uitstel van de betaling van belasting, zoals leges op grond van artikel 25 Invorderingswet, een reële mogelijkheid te vormen.
- 9.1.3. Verschillende gemeenten hebben reeds beleid geformuleerd dat neerkomt op de mogelijkheid van uitstel van betaling, zoals bijvoorbeeld de [gemeente Amsterdam](#).

10. AANBESTEDINGSRECHT

10.1. *In hoeverre is er flexibiliteit voor aanbestedingsprocedures ten tijde van de coronacrisis?*

- 10.1.1. De Europese Commissie heeft 1 april 2020 de '[Richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende het gebruik van het kader voor overheidsopdrachten in de door de Covid-19-crisis veroorzaakte noodsituatie](#)' (de "**Richtsnoeren**") gepubliceerd. De Richtsnoeren bieden een overzicht van de mogelijkheden voor aanbestedende diensten om snel de hoogstnoodzakelijke goederen en diensten te verwerven. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de specifieke behoeften van ziekenhuizen en andere zorginstellingen met het oog op de verstrekking van behandelingen, persoonlijke beschermingsmiddelen, beademingsapparatuur, extra bedden en aanvullende intensive care- en ziekenhuisinfrastructuur, met inbegrip van alle technische uitrusting.
- 10.1.2. Aanbestedende diensten hebben in dat kader de volgende, reeds in de Aanbestedingswet 2012 ("**Aw 2012**") opgenomen, opties: (i) het verkorten van termijnen in het geval van spoedeisende gevallen; en (ii) het toepassen van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking in het geval van uiterst spoedeisende gevallen.
- 10.1.3. In het geval van spoedeisende (urgente) gevallen kan een aanbestedende dienst in Europese aanbestedingsprocedures de algemene termijnen verkorten, waardoor een snelle(re) gunning van de opdracht mogelijk wordt gemaakt (art. 2.74 Aw 2012).
- 10.1.4. Ingeval de termijnen van Europese aanbestedingsprocedures wegens dwingende spoed (uiterst spoedeisende gevallen) niet in acht kunnen worden genomen als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst niet konden worden voorzien en niet aan de aanbestedende dienst zijn te wijten, kan een aanbestedende dienst de onderhandelingsprocedure zonder aankondiging toepassen (art. 2.32, lid 1 onder c Aw 2012). Uit de Richtsnoeren volgt dat met een beroep op de coronacrisis goed verdedigbaar is dat de onvoorzienbaarheid en het ontbreken van verwijtbaarheid reeds zijn gegeven. De keuze voor een dergelijke procedure moet door de aanbestedende dienst in een individueel proces-verbaal worden verantwoord.
- 10.1.5. Of een beroep kan worden gedaan op spoedeisende gevallen of uiterst spoedeisende gevallen dient de aanbestedende dienst per geval te beoordelen. Uitzonderingen op de reguliere Europese aanbestedingsplicht dienen restrictief te worden uitgelegd. Indien geen sprake is van een (uiterst) spoedeisend geval, dan zijn de reguliere wettelijke vereisten uit de Aw 2012 op een Europese aanbestedingsprocedure van toepassing.

www.houthoff.com

AMSTERDAM



ROTTERDAM



BRUSSEL



LONDEN



NEW YORK



HOUSTON



SINGAPORE



TOKIO