

# ECLI:NL:CBB:2024:341

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	21-05-2024
Datum publicatie	21-05-2024
Zaaknummer	22/1505
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Schadevergoedingsuitspraak
Inhoudsindicatie	Het College zet op hoofdlijnen uiteen welke omstandigheden van belang kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag of het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel om geen TVL-subsidie te verlenen, terwijl bij een juiste toepassing van de TVL geen aanspraak zou bestaan op een subsidie. Deze omstandigheden betreffen het aantal keren dat de minister van de TVL is afgeweken, de diepgang van de beoordeling door de minister en de mate waarin afstemming of overleg met de minister heeft plaatsgevonden. In deze zaak is de minister vijf keer van de TVL afgeweken. Het is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel om dat voor deze subsidieperiode niet te doen.
Wetsverwijzingen	Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

uitspraak

---

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 22/1505

#### uitspraak van de meervoudige kamer van 21 mei 2024 in de zaak tussen

[naam 1] B.V., te [plaats] (onderneming)

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat

(gemachtigden: mr. S. Piron en mr. P. van Veen)

en

de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid)

## Procesverloop

Met het besluit van 22 februari 2022 (afwijzingsbesluit) heeft de minister de aanvraag van de onderneming voor een subsidie op grond van de Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19 (TVL) voor het vierde kwartaal (Q4) van 2021 afgewezen.

Met het besluit van 3 juni 2022 (bestreden besluit) heeft de minister het bezwaar van de onderneming ongegrond verklaard.

De onderneming heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zitting was op 23 oktober 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen [naam 2] namens de onderneming en de gemachtigden van de minister.

## Overwegingen

### Inleiding

1.1 De onderneming heeft een aanvraag ingediend voor een subsidie op grond van de TVL voor Q4 van 2021. De minister heeft de aanvraag afgewezen omdat de onderneming niet voldoet aan het vereiste dat het omzetverlies ten opzichte van de referentieperiode (Q4 van 2019) ten minste 20% is. De omzet in Q4 van 2019 was namelijk 0,-, terwijl de omzet in de subsidieperiode 132.547,- was. Dit blijkt uit de gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn. De minister heeft daarbij alleen gekeken naar de omzetgegevens van de onderneming en niet naar de omzetgegevens van [naam 3]. Dit is de onderneming die de horeca in [naam 1] exploiteerde voordat de onderneming dat deed. Volgens de minister bestond daarvoor geen aanleiding omdat van een voortzetting van de laatstgenoemde onderneming geen sprake is. Er is daarom geen omzetverlies, zodat de onderneming niet in aanmerking komt voor een subsidie. De onderneming is het niet eens met de minister en heeft daarom beroep ingesteld.

1.2 Het toepasselijke wettelijke kader is opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak.

### Beoordeling door het College

2.1 De onderneming betoogt dat zij ervan mocht uitgaan dat de minister ook in Q4 van 2021 de grootboekkaarten van [naam 3] bij de bepaling van het omzetverlies zou betrekken. De minister heeft in vijf andere subsidieperiodes de door de onderneming opgegeven omzet, gebaseerd op de grootboekkaarten van [naam 3], immers wel geaccepteerd en gebruikt bij het bepalen van het omzetverlies. De minister stelt zich hiertegenover op het standpunt dat geen sprake is van een voortzetting van [naam 3] en dat hij daarom in de andere vijf subsidieperiodes ten onrechte de omzet

van [naam 3] heeft betrokken bij de bepaling van het omzetverlies. Dit was een fout die kon ontstaan doordat niet alle aanvragen grondig genoeg konden worden gecontroleerd. Hieraan kan de onderneming niet het vertrouwen ontnemen dat de minister ook in de andere subsidieperiodes uit zou gaan van de door de onderneming opgegeven omzet. Eerder gemaakte fouten hoeft hij niet te herhalen, aldus de minister.

- 2.2 Het College stelt vast dat de onderneming bij een juiste toepassing van de TVL geen aanspraak kan maken op een subsidie voor Q4 van 2021. Omdat er geen sprake is van een voortzetting van [naam 3] dient bij de bepaling van het omzetverlies (artikel 2.5.3, eerste en tweede lid, van de TVL) te worden uitgegaan van de omzet van de onderneming zelf in de referentieperiode. Uit de aangiften omzetbelasting blijkt dat de onderneming dan niet voldoet aan het vereiste dat het omzetverlies ten minste 20% is (artikel 2.5.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de TVL). Het College begrijpt het betoog van de onderneming als een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel en overweegt hierover als volgt.
- 2.3 De TVL bood ondernemingen die omzetverlies hebben geleden door de coronamaatregelen vanaf juni 2020 een tegemoetkoming (TVL-subsidie) in de vaste lasten. Uiteindelijk is de TVL voor zeven periodes opengesteld, namelijk voor de periode juni tot en met september 2020, Q4 van 2020, Q1, Q2, Q3 en Q4 van 2021 en Q1 van 2022. In de TVL staan de vereisten waaraan een onderneming moet voldoen om in aanmerking te komen voor een TVL-subsidie. Per subsidieperiode kunnen de vereisten verschillen. Het uitgangspunt is dat geen aanspraak op subsidie bestaat als niet aan de vereisten uit de TVL voor de desbetreffende subsidieperiode is voldaan.
- 2.4 Bij het College zijn meerdere gevallen bekend waarin de minister in verschillende TVL-periodes verschillend heeft geoordeeld over de aanvragen om een TVL-subsidie van dezelfde onderneming, terwijl voor die periodes de relevante vereisten niet verschilden en de omstandigheden van de onderneming gelijk waren. Dit heeft ertoe geleid dat meerdere ondernemingen die niet aan de vereisten van de TVL voldeden, in één of meer subsidieperiodes wel een TVL-subsidie hebben gekregen, maar in één of meer andere subsidieperiodes niet.
- 2.5 Deze handelwijze kan in bijzondere gevallen een schending van het rechtszekerheidsbeginsel opleveren. Dit kan ertoe leiden dat de minister een subsidie moet verlenen, zelfs als de onderneming daarvoor volgens de TVL niet in aanmerking komt. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel moet de minister de TVL namelijk consequent toepassen en moet het voor een onderneming duidelijk zijn wat er van haar wordt verlangd om aanspraak te kunnen maken op een TVL-subsidie.
- 2.6 Het College ziet aanleiding om op hoofdlijnen uiteen te zetten welke omstandigheden van belang kunnen zijn bij de beantwoording van de vraag of het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel om geen TVL-subsidie te verlenen, terwijl bij een juiste toepassing van de TVL geen aanspraak zou bestaan op een subsidie. Het College merkt hierbij, onder verwijzing naar zijn uitspraak van 26 maart 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:190), op dat het gaat om rechtstreekse toetsing van het bestreden besluit aan het rechtszekerheidsbeginsel.

*Het aantal keren dat de minister van de TVL is afgeweken*

- 2.7 Allereerst is van belang hoe vaak de minister van de TVL is afgeweken. Als de minister een onderneming voor vier of meer subsidieperiodes in afwijking van de TVL een subsidie heeft verleend, acht het College het in beginsel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel om dat in een andere subsidieperiode niet te doen. Als de minister één keer in afwijking van de TVL een subsidie heeft verleend, dan geldt in beginsel dat het rechtszekerheidsbeginsel niet is geschonden. Als de minister twee of drie keer in afwijking van de TVL een subsidie heeft verleend, dan zal aan de hand van de overige omstandigheden van het geval moeten worden gezien of het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden als in andere subsidieperiodes geen subsidie wordt verleend. Naarmate de minister vaker is afgeweken van de TVL zal dat eerder zo zijn. Bij die beoordeling zijn in ieder geval de volgende

omstandigheden van belang.

*De diepgang van de beoordeling door de minister*

2.8 Bij de beantwoording van de vraag of het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden, is van belang hoe diepgaand de minister de aanvraag die heeft geleid tot een onjuiste toekenning heeft beoordeeld. Als de minister subsidie heeft verleend op basis van een automatische beoordeling aan de hand van gegevens die de onderneming zelf heeft ingevuld en de minister in een andere subsidieperiode aan de hand van een meer diepgaande beoordeling concludeert dat niet aan de vereisten van de TVL is voldaan, zal het rechtszekerheidsbeginsel niet meteen geschonden zijn. Dit kan anders zijn als de minister gedurende de aanvraagprocedure inhoudelijke vragen heeft gesteld aan de onderneming of stukken heeft opgevraagd bij de onderneming, en vervolgens aan de hand daarvan een TVL-subsidie heeft verleend. Dit kan ook anders zijn als de minister in een beslissing op bezwaar een TVL-subsidie heeft verleend. Het College gaat er namelijk van uit dat aan een dergelijke beslissing op bezwaar een meer diepgaande beoordeling ten grondslag ligt, zodat daaraan meer waarde kan worden gehecht dan aan een toekenning op basis van een automatische beoordeling.

*De mate waarin afstemming of overleg met de minister heeft plaatsgevonden*

2.9 Ook de mate waarin afstemming of overleg heeft plaatsgevonden tussen de minister en de onderneming of een brancheorganisatie over een bepaalde wijze van beoordeling is van belang. Hoe meer afstemming of overleg heeft plaatsgevonden over een bepaalde wijze van beoordelen die vervolgens ook is toegepast, hoe eerder er aanleiding zal zijn voor het oordeel dat sprake is van een weloverwogen keuze van de minister om af te wijken van de TVL. Het rechtszekerheidsbeginsel zal dan eerder geschonden zijn dan in een situatie waarin er geen afstemming of overleg heeft plaatsgevonden.

*Toepassing op deze zaak*

3 De minister is in deze zaak vijf keer van de TVL afgeweken door de grootboekkaarten van [naam 3] in vijf andere subsidieperiodes te betrekken bij de bepaling van het omzetverlies. In die situatie is het, gelet op hetgeen hiervoor onder 2.3 tot en met 2.9 is overwogen, in beginsel in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel om in Q4 van 2021 de TVLaanvraag op een andere manier te beoordelen en de grootboekkaarten van [naam 3] niet mee te nemen bij het bepalen van het omzetverlies. Van bijzondere omstandigheden die maken dat in dit geval anders moet worden geoordeeld, is niet gebleken. Dat betekent dat de minister ook voor Q4 van 2021 moet afwijken van de TVL en de grootboekkaarten van [naam 3] moet betrekken bij de bepaling van het omzetverlies.

Slotsom

4 Het beroep is gegrond en het College zal het bestreden besluit vernietigen. De minister zal daarom een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van de aanwijzingen in deze uitspraak. Het College zal hiervoor een termijn van zes weken stellen. Er zijn geen proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

De redelijke termijn

5.1 Het College stelt ambtshalve vast dat de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is verstreken na afloop van de eerste termijn voor het doen van uitspraak (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 10 februari 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BL3354) en het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016 (ECLI:NL:HR:2016:252), r.o. 3.13.2). Het gaat hier om een niet-punitieve procedure die volgt op een primair besluit dat is bekend gemaakt na 1 februari 2014. In dat geval geldt als uitgangspunt dat de

bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan twee jaar (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:362, r.o. 6.2). Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren, behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduur gerechtvaardigd te achten.

5.2 De redelijke termijn neemt een aanvang met de ontvangst van het bezwaarschrift door de minister. De minister heeft het bezwaarschrift op 10 maart 2022 ontvangen. Het College stelt vast dat ten tijde van deze uitspraak de hiervoor bedoelde termijn van twee jaar met ruim twee maanden is overschreden. Van factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de behandelingsduur gerechtvaardigd te achten, is geen sprake. Uitgaande van een tarief van 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, brengt dit mee dat de onderneming recht heeft op 500,- schadevergoeding. Het College stelt vast dat de overschrijding volledig is toe te rekenen aan het College, nu de behandeling van het bezwaar minder dan zes maanden (namelijk nog geen drie maanden) in beslag heeft genomen, terwijl de behandeling van het beroep meer dan anderhalf jaar heeft geduurd. Het College zal daarom op de voet van artikel 8:88 van de Algemene wet bestuursrecht de Staat veroordelen tot betaling van een bedrag van 500,- aan de onderneming.

## **Beslissing**

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de minister op om binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van de aanwijzingen in deze uitspraak;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van 365,- aan de onderneming te vergoeden;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid) om aan de onderneming een vergoeding voor immateriële schade van 500,- te betalen.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.W.L. Koopmans, mr. H.L. van der Beek en mr. H. van den Heuvel, in aanwezigheid van mr. A.M. Slierendrecht, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 mei 2024.

w.g. R.W.L. Koopmans w.g. A.M. Slierendrecht

## **Bijlage**

## Regeling subsidie vaste lasten financiering COVID-19 (TVL)

Artikel 2.5.2 (verstrekking subsidie), eerste en tweede lid, onder a

1. De minister verstrekt op aanvraag eenmalig een subsidie aan een getroffen MKB-onderneming om bij te dragen aan de financiering van de vaste lasten in de maanden oktober, november en december van 2021.

2. De subsidie wordt enkel verstrekt aan een MKB-onderneming:

a. waarvan het omzetverlies ten minste 20% bedraagt;

()

Artikel 2.5.3 (bepaling omzetverlies), eerste tot en met vijfde lid

1. Het omzetverlies wordt berekend door het verschil tussen de omzet in de referentieperiode en de omzet in de subsidieperiode te bepalen en deze te delen door de omzet in de referentieperiode. De uitkomst van deze berekening wordt uitgedrukt in procenten.

2. De omzet in de referentieperiode is naar keuze van de aanvrager: de omzet in het vierde kalenderkwartaal van 2019 of de omzet in het eerste kalenderkwartaal van 2020.

5. De omzet in de subsidieperiode is de omzet in het vierde kalenderkwartaal van 2021.

()