

ECLI:NL:CBB:2023:284

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	06-06-2023
Datum publicatie	06-06-2023
Zaaknummer	22/857, 22/858, 22/859, 22/860, 22/861 en 22/862
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	<p>Geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. De eerste stap voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan niet worden genomen. De ondernemer heeft niet aannemelijk gemaakt dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de minister de evenementen waarvoor een vergaande capaciteitsbeperking gold, zou aanmerken als evenementen die onder het evenementenverbod vallen.</p> <p>De minister was bevoegd de subsidies in te trekken op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht. In dit geval is de subsidiabele activiteit dat een evenement niet heeft plaatsgevonden, omdat het moest worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de TRSEC. De subsidiabele activiteit heeft in dit geval niet plaatsgevonden, omdat de ondernemer de door haar georganiseerde evenementen op eigen initiatief heeft geannuleerd en niet vanwege een voor die evenementen geldend evenementenverbod. De minister mocht ook van deze intrekingsbevoegdheid gebruik maken. Het intrekken van de subsidie wanneer niet aan de voorwaarde van artikel 3, eerste lid, van de TRSEC wordt voldaan, is een geschikt en noodzakelijk middel om ervoor te zorgen dat het beschikbaar gestelde geld terecht komt bij de organisatoren waar de regeling voor bedoeld is. Het intrekingsbesluit is ook evenwichtig.</p>
Wetsverwijzingen	Tijdelijke regeling subsidie evenementen COVID-19
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2023/166 AB 2023/260 met annotatie van L.J.A. Damen

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummers: 22/857, 22/858, 22/859, 22/860, 22/861, 22/862

uitspraak van de meervoudige kamer van 6 juni 2023 in de zaak tussen

[naam 1] B.V. ([naam 1]), te [woonplaats] ,

(gemachtigde: mr. M. Bunders)

en

de minister van Economische Zaken en Klimaat (de minister),

(gemachtigden: mr. M.J.H. van der Burgt en mr. S.M. Piron).

Procesverloop

22/857

Met het besluit van 24 november 2021 (het intrekkingbesluit 1) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen COVID-19 (TRSEC) verleende subsidie ingetrokken.

22/858

Met het besluit van 8 november 2021 (het intrekkingbesluit 2) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de TRSEC verleende subsidie ingetrokken.

22/859

Met het besluit van 28 oktober 2021 (het intrekkingbesluit 3) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de TRSEC verleende subsidie ingetrokken.

22/860

Met het besluit van 8 november 2021 (het intrekkingbesluit 4) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de TRSEC verleende subsidie ingetrokken.

22/861

Met het besluit van 10 december 2021 (het intrekkingbesluit 5) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de TRSEC verleende subsidie ingetrokken.

22/862

Met het besluit van 16 november 2021 (het intrekingsbesluit 6) heeft de minister de aan [naam 1] op grond van de TRSEC verleende subsidie ingetrokken.

Met de besluiten van 23 maart 2022 heeft de minister de bezwaren van [naam 1] tegen de intrekingsbesluiten ongegrond verklaard.

[naam 1] heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De zitting was op 30 maart 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen [naam 2] , [naam 3] en [naam 4] , namens [naam 1] , bijgestaan door haar gemachtigde, en de gemachtigden van de minister.

Overwegingen

Achtergrond en wettelijk kader

Totstandkoming en doel van de TRSEC

1.1 De evenementensector is hard geraakt door de beperkende maatregelen van de rijksoverheid als gevolg van de uitbraak van het coronavirus COVID-19 (corona). Met de TRSEC heeft het Nederlandse kabinet 450 miljoen gereserveerd voor specifieke ondersteuning van de evenementensector bij annulering van evenementen in 2021 als gevolg van een verbod van de rijksoverheid tot het organiseren van evenementen vanwege corona (zie kamerbrief van 21 januari 2021, Kamerstukken II 2020-21, 35420, nr. 217). Het doel van de TRSEC is dat de organisator van een evenement zelf gecompenseerd wordt voor specifiek gemaakte kosten bij de organisatie van het betreffende evenement en dat hij zijn toeleveranciers kan betalen voor zover hij daartoe privaatrechtelijk verplicht is (Stcrt. 2021, 31019; de toelichting bij de TRSEC). Voor de coronapandemie konden organisatoren van evenementen het pandemierisico afdekken door een annuleringsverzekering. Sinds de coronapandemie hebben verzekeraars deze dekking uit hun annuleringspolissen gehaald en kunnen organisatoren het financiële risico van annulering door de pandemie niet meer verzekeren. Om te stimuleren dat evenementen toch georganiseerd worden, kan de subsidie op grond van de TRSEC een andere vorm van zekerheid geven.

Alleen subsidie bij evenementenverbod

1.2 Subsidie op grond van de TRSEC wordt alleen verstrekt voor een evenement dat niet plaatsvindt omdat het moet worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod (artikel 3, eerste lid, van de TRSEC). Onder evenementenverbod wordt een op grond van artikel 58i van de Wet publieke gezondheid (Wpb) vastgesteld verbod tot het organiseren van evenementen bedoeld (artikel 1, aanhef en onder c, van de TRSEC):

“Artikel 58i Evenementen

Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd. Tot de voorwaarden kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen aan het evenement mag deelnemen.”

Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (TRM)

- 1.3 Tijdens de coronapandemie zijn coronamaatregelen vastgelegd in de Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (TRM), met onder andere artikel 58i van de Wpb als grondslag.
- 1.4 Voor evenementen tussen 10 juli en 25 september 2021 (zaaknummers 22/859, 22/861 en 22/862) volgt uit de toen geldende TRM dat evenementen slechts mogen worden georganiseerd als de organisator er zorg voor draagt dat alleen deelnemers worden toegelaten tot maximaal twee derde van de reguliere capaciteit van de locatie en placering plaatsvindt door het toewijzen van een vaste zitplaats (artikel 5.2, vijfde lid, van de TRM; twee derde capaciteitsbeperking).
- 1.5 Voor evenementen vanaf 25 september 2021 (zaaknummers 22/857, 22/858 en 22/860) volgt uit de toen geldende TRM dat geheel of gedeeltelijk ongeplaceerde evenementen binnen, waarbij geen sprake is van doorstroom, slechts mogen worden georganiseerd als de organisator er zorg voor draagt dat alleen deelnemers worden toegelaten tot maximaal drie vierde van de reguliere capaciteit van de locatie (artikel 5.2, vierde lid, van de TRM; drie vierde capaciteitsbeperking).

Intrekking van subsidie

- 1.6 Zolang de subsidie niet is vastgesteld kan het bestuursorgaan de subsidieverlening intrekken of ten nadele van de subsidieontvanger wijzigen, onder meer indien:
 - de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden (artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb); de a-grond);
 - de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid (artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb; de c-grond);
 - de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten (artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder d, van de Awb; de d- grond).
- 1.7 De precieze tekst van het wettelijk kader, voor zover relevant, is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aanleiding voor deze procedure

22/857

- 2.1 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 5] op [datum 1] in de [naam 6] . Met het besluit van 14 juli 2021 (het verleningsbesluit 1) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 452.130,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekkingbesluit 1 ingetrokken.

22/858

- 2.2 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 7] op [datum 2] in de [naam 6] . Met het besluit van 8 juli 2021 (het verleningsbesluit 2) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 390.061,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekkingbesluit 2 ingetrokken.

22/859

2.3 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 8] op [datum 3] in de [naam 6] . Met het besluit van 2 juli 2021 (het verleningsbesluit 3) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 419.153,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekingsbesluit 3 ingetrokken.

22/860

2.4 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 9] op [datum 4] in de [naam 6] . Met het besluit van 8 juli 2021 (het verleningsbesluit 4) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 559.671,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekingsbesluit 4 ingetrokken.

22/861

2.5 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 10] op [datum 5] en [datum 6] in de [naam 6] . Met het besluit van 6 juli 2021 (het verleningsbesluit 5) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 1.279.990,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekingsbesluit 5 ingetrokken.

22/862

2.6 [naam 1] heeft op 18 juni 2021 een subsidie op grond van de TRSEC aangevraagd voor het evenement [naam 11] op [datum 7] in de [naam 6] . Met het besluit van 25 augustus 2021 (het verleningsbesluit 6) heeft de minister een subsidie aan [naam 1] verleend van maximaal 27.788,- voor dit evenement. De minister heeft de subsidie met het intrekingsbesluit 6 ingetrokken.

Bestreden besluiten

2.7 In de bestreden besluiten heeft de minister de bezwaren van [naam 1] tegen de intrekingsbesluiten ongegrond verklaard. De minister heeft de subsidies ingetrokken, omdat ten tijde van de door [naam 1] georganiseerde evenementen geen evenementenverbod gold. Evenementen waarvoor een capaciteitsbeperking gold, vallen niet onder het evenementenverbod, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de TRSEC. [naam 1] voldoet niet aan de subsidievoorwaarden van de regeling, omdat zij de evenementen zelf heeft geannuleerd, terwijl er geen verbod op de evenementen was. De minister merkt nog op dat [naam 1] als grote organisator van evenementen nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de regeling en dus had kunnen weten dat een annulering van een evenement vanwege een capaciteitsbeperking niet als verbod als bedoeld in de regeling zou worden opgevat. Dat de minister de subsidies niet direct na de afgekondigde beperkende maatregelen in de persconferenties van minister-president Rutte en minister De Jonge van respectievelijk 9 juli 2021 (de persconferentie van 9 juli 2021), 13 augustus 2021 (de persconferentie van 13 augustus 2021) en 14 september 2021 (de persconferentie van 14 september 2021) heeft ingetrokken, doet daar niet aan af. Het beroep op het vertrouwensbeginsel kan ook niet slagen. Uit de correspondentie van [naam 1] met een beleidsmedewerker van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en een beleidsmedewerker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) blijkt dat er slechts een toezegging is gedaan om bij een vergaande capaciteitsbeperking van 50 tot 75 procent over te gaan tot advisering van een evenementenverbod. De besluitvorming over het al dan niet invoeren van een evenementenverbod behoort tot de bevoegdheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Daarnaast is het kabinet niet gehouden het advies over te nemen. Er was dus geen sprake van een toezegging door een bevoegd persoon dat subsidie zou worden verleend voor evenementen waarvoor capaciteitsbeperkingen gelden. Uit de brief van de staatssecretaris van EZK van 30 april 2021 (Kamerstukken I 2020-21, nr. 35420, AS; de reactie van de staatssecretaris van 30 april 2021) kan ook niet worden afgeleid dat een verregaande capaciteitsbeperking als een evenementenverbod zou worden opgevat. De staatssecretaris van EZK heeft in de brief alleen gesteld dat hij zich ervan bewust is dat het beperken van het aantal bezoekers

van een evenement ervoor zou zorgen dat organisatoren geen rendabele exploitatie kunnen voeren. In dat kader heeft hij opgemerkt dat overleg met de evenementensector zal plaatsvinden als door onvoorziene omstandigheden aanvullende veiligheidsmaatregelen nodig zijn. Tijdens de persconferentie van 14 september 2021 is bekendgemaakt dat er een tegemoetkoming zal komen voor evenementen die worden geraakt door de drie vierde capaciteitsbeperking. Als grote organisator die nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de regeling had [naam 1], in ieder geval op 14 september 2021 en mogelijk al daarvoor, kunnen weten dat zij de door haar georganiseerde evenementen vanaf 25 september 2021 (zaaknummers 22/857, 22/858 en 22/860) door had kunnen laten gaan en (achteraf) een beroep had kunnen doen op deze nieuwe tegemoetkoming.

Standpunt van [naam 1]

Vertrouwensbeginsel

- 3.1 [naam 1] doet een beroep op het vertrouwensbeginsel. Zij voert aan dat zij erop mocht vertrouwen dat de door haar georganiseerde evenementen, in geval van een daarvoor geldende vergaande capaciteitsbeperking, zouden worden aangemerkt als evenementen waarvoor een evenementenverbod gold. Dit volgt uit het volgende. De reactie van de staatssecretaris van 30 april 2021, waarin onder meer is opgenomen dat het kabinet zich niet richt op het beperken van aantallen mensen, omdat dit ertoe zou leiden dat organisatoren van evenementen geen rendabele exploitatie kunnen voeren. Daarnaast hebben een beleidsmedewerker van het ministerie van EZK en een beleidsmedewerker van het ministerie van OCW aan [naam 1] op 6 april 2021 toegezegd bij een vergaande capaciteitsbeperking voor evenementen van 50 tot 75 procent over te gaan tot advisering van een evenementenverbod. Die beleidsmedewerkers hebben toen ook laten weten dat het kabinet dergelijke adviezen pleegt over te nemen. Per e-mail van 18 mei 2021 aan de beleidsmedewerker van EZK heeft [naam 1] deze toezegging bevestigd en deze bevestiging is niet door het ministerie van EZK weersproken. Er is nooit aan [naam 1] teruggekoppeld of een dergelijk advies aan het kabinet is uitgebracht en zo ja, of dit advies door het kabinet is overgenomen. De minister heeft [naam 1] ook niet laten weten dat voor evenementen met vergaande capaciteitsbeperkingen geen sprake zou zijn van een evenementenverbod als bedoeld in de regeling. De minister heeft [naam 1] in het ongewisse gelaten, terwijl zij met de verleningsbesluiten wel subsidie heeft verleend voor de door haar georganiseerde evenementen. Daarbij komt dat in de persconferentie van 14 september 2021, anders dan de minister beweert, niet bekend is gemaakt dat er sprake zou zijn van een tegemoetkoming voor geleden verlies als gevolg van de drie vierde capaciteitsbeperking. De minister heeft de subsidies ook niet onterecht na de persconferentie van 14 september 2021 ingetrokken.

Evenredigheidsbeginsel

- 3.2 [naam 1] voert ook aan dat de intrekking van de subsidies in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. De intrekking van de subsidies heeft ernstige financiële gevolgen voor haar. De nadelige gevolgen staan in onevenredige verhouding tot de met de intrekking te dienen doelen.

Intrekkingsgrond en schadevergoeding

- 3.3 De minister was niet bevoegd om de subsidies in te trekken, omdat er geen sprake was van een van de intrekkingsgronden, als bedoeld in artikel 4:48, eerste lid, van de Awb. In de intrekkingsbesluiten en de bestreden besluiten heeft de minister bovendien niet vermeld op welke intrekkingsgrond hij de subsidies heeft ingetrokken en geen (deugdelijke) motivering gegeven. Ook heeft hij [naam 1] niet gehoord, terwijl er op grond van artikel 4:12, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb wel een hoorplicht is voor deze besluiten. Daarnaast voert [naam 1] aan dat de minister op grond van artikel 4:50, tweede lid, van de Awb de schade dient te vergoeden die zij lijdt doordat zij, in vertrouwen op de subsidie, anders heeft gehandeld dan zij zonder subsidie zou hebben gedaan. Als zij ten tijde van de annulering van de evenementen zou hebben geweten dat de daarvoor verleende subsidies zouden worden ingetrokken, had zij de concerten niet geannuleerd.

Standpunt van de minister

- 4.1 De minister stelt zich op het standpunt dat hij de bestreden besluiten op goede gronden heeft genomen. Hij verwijst in de eerste plaats naar de bestreden besluiten.

Vertrouwensbeginsel

- 4.2 Het beroep van [naam 1] op het vertrouwensbeginsel kan niet slagen. In aanvulling op de bestreden besluiten, merkt de minister in zijn verweerschrift op dat de beleidsmedewerkers van EZK en OCW alleen hebben toegezegd de minister te adviseren om evenementen met 50 tot 75 procent van de capaciteit onder het evenementenverbod te laten vallen. [naam 1] kon en mocht hieruit niet de conclusie trekken dat de door haar georganiseerde evenementen onder het evenementenverbod zouden komen te vallen. Partijen zijn het (thans) erover eens dat de door [naam 1] georganiseerde evenementen niet onder het evenementenverbod vielen. [naam 1] heeft ten onrechte aangevoerd dat in de persconferentie van 13 augustus 2021 en de persconferentie van 14 september 2021 niet bekend is gemaakt dat onder een verbod niet een capaciteitsbeperking moest worden verstaan. Omdat voor [naam 1] onduidelijk was of de door haar georganiseerde evenementen onder het evenementenverbod zouden vallen en zij daar niet eerst zekerheid over heeft gezocht bij verweerder, moet het annuleren van de evenementen zonder evenementenverbod voor haar rekening en risico komen. De mededeling over het evenementenverbod op de website van de RVO was ook volstrekt helder en [naam 1] mocht hier niet de interpretatie aan geven dat een capaciteitsbeperking als verbod op evenementen met volledige capaciteit zou worden aangemerkt. Dat het eerste intrekkingbesluit op 28 oktober 2021 is genomen, en niet onmiddellijk na de persconferentie van 14 september 2021, vindt de minister bovendien niet onredelijk vanwege de voorbereidingstijd die zulke besluiten vergen.

Evenredigheidsbeginsel

- 4.3 De minister vindt dat de intrekking van de subsidies ook niet onevenredig nadelig uitpakt voor [naam 1]. De door [naam 1] georganiseerde evenementen hadden door kunnen gaan. Dat [naam 1] mogelijk exploitatieverlies heeft geleden als gevolg van de twee derde capaciteitsbeperking die gold voor de door haar georganiseerde evenementen vóór 25 september 2021 (zaaknummers 22/859, 22/861 en 22/862) doet daar niet aan af. Exploitatieverlies valt niet onder de subsidiabele kosten van de regeling. Voor de vanaf 25 september 2021 door [naam 1] georganiseerde evenementen (zaaknummers 22/857, 22/858 en 22/860) merkt de minister op dat het bestuurlijk overleg tussen de ministeries van EZK en OCW ertoe heeft geleid dat het ministerie van OCW 15 miljoen euro ter beschikking heeft gesteld aan het Fonds Podiumkunsten ter uitvoering van de Compensatieregeling voor organisatoren van evenementen COVID-19 (de compensatieregeling). Voor evenementen van 25 september tot en met 12 november 2021 waarvoor de drie vierde capaciteitsbeperking gold, voorziet de compensatieregeling in compensatie van het capaciteitsverlies van 25 procent. [naam 1] had deze compensatie kunnen ontvangen voor de door haar georganiseerde evenementen vanaf 25 september 2021, als zij deze evenementen had laten doorgaan.

Intrekkinggrond

- 4.4 Verder betoogt de minister dat hij de subsidies kon intrekken op de a-grond van artikel 4:48, eerste lid, van de Awb. Doordat geen evenementenverbod was afgekondigd en [naam 1] de evenementen toch heeft geannuleerd, hebben de subsidiabele activiteiten niet plaatsgevonden. Hij kon de subsidies ook op de d-grond intrekken. [naam 1] behoorde namelijk te weten dat de subsidieverleningen onjuist waren, omdat er geen evenementenverbod was afgekondigd.

Schadevergoeding

- 4.5 Tot slot stelt de minister zich op het standpunt dat hij niet schadeplichtig is op grond van artikel 4:50, tweede lid, van de Awb. Bij intrekkingen op grond van artikel 4:50, eerste lid, van de Awb moet het

gaan om intrekkingen vanwege omstandigheden bij verweerder op grond waarvan de subsidieverlening onjuist zou zijn of wegens veranderde omstandigheden of inzichten. Daarvan is in dit geval geen sprake. [naam 1] komt geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toe, zodat de minister ook om die reden niet schadelijk is.

Beoordeling door het College

Niet voldaan aan voorwaarden

5. Niet in geschil is dat de aanvragen niet voldoen aan de voorwaarden van de TRSEC en dat op grond van de tekst van de regeling in alle zaken geen recht op subsidie bestaat. Het beroep is in belangrijke mate gebaseerd op het standpunt dat van de zijde van de minister het vertrouwen is gewekt dat recht op subsidie bestond.

Vertrouwensbeginsel

- 6.1. Volgens vaste rechtspraak moeten voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel drie stappen worden doorlopen. De eerste stap is dat de betrokkene aannemelijk moet maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja hoe, het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Ter zitting heeft [naam 1] in dit kader toegelicht dat het vertrouwen is gewekt dat de regeling zo zou worden uitgelegd dat de door haar georganiseerde evenementen, in geval van een daarvoor te komen geldende vergaande capaciteitsbeperking van 50 tot 75 procent van de reguliere capaciteit van de locatie, door de minister zouden worden aangemerkt als evenementen waarvoor een evenementenverbod geldt.
- 6.2 Naar het oordeel van het College kan deze eerste stap niet worden genomen. [naam 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit zij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de minister de evenementen waarvoor een vergaande capaciteitsbeperking gold, zou aanmerken als evenementen die onder het evenementenverbod vallen. De reactie van de staatssecretaris van 30 april 2021 bevat alleen de algemene opmerking dat het kabinet zich niet richt op het beperken van aantallen mensen. Verder is niet gebleken dat door de beleidsmedewerkers van EZK en OCW een toezegging of uitlating is gedaan waaruit [naam 1] redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat evenementen met een twee derde capaciteitsbeperking of drie vierde capaciteitsbeperking onder het evenementenverbod zouden vallen. Dit kan ook niet blijken uit de door [naam 1] overgelegde e-mail van 18 mei 2021. Voor zover er al sprake is van een toezegging, betreft dat alleen de toezegging van de beleidsmedewerkers van EZK en OCW om de minister te adviseren evenementen met 50 tot 75 procent van de capaciteit onder het evenementenverbod te laten vallen. De minister kan een dergelijk advies overnemen of naast zich neerleggen. Uit een toezegging over de wijze van advisering kan niet afgeleid en kon dus niet geconcludeerd worden dat de betrokken evenementen onder het evenementenverbod zouden komen te vallen. Dat met de verleningsbesluiten subsidie aan [naam 1] is verleend, is al evenmin een omstandigheid waaruit [naam 1] kon en mocht afleiden dat de evenementen onder het evenementenverbod vielen. De subsidies waren niet vastgesteld en konden dus op grond van artikel 4:48, eerste lid, van de Awb nog worden ingetrokken. En tenslotte kan ook in het, volgens [naam 1] late, moment van intrekking van de verleningsbesluiten geen toezegging worden gezien, nu verweerder op geen enkel moment mededelingen heeft gedaan of handelingen heeft gepleegd waaruit af te leiden zou zijn dat de bevoegdheid tot intrekking niet gebruikt zou worden.
- 6.3 Ook al deze omstandigheden tezamen leiden niet tot een andere conclusie. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt niet.

Intrekking

Op grond van artikel 4:48, eerste lid, van de Awb heeft de minister de bevoegdheid om de subsidie in te trekken zolang deze niet is vastgesteld, indien zich een of meer van de in dat lid genoemde omstandigheden voordoen. Deze bevoegdheid is een zogenaemde discretionaire bevoegdheid. Dat betekent dat de minister de keuze heeft om deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken. Als de minister artikel 4:48, eerste lid, van de Awb toepast, dient hij daarbij het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb in acht te nemen. Dat betekent dat de gevolgen van de intrekking niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

7.2 Het College moet dus eerst beoordelen of de minister bevoegd was om de subsidies in te trekken. Als dat zo is, moet vervolgens worden beoordeeld of de minister, gelet op het evenredigheidsbeginsel, ook van die bevoegdheid gebruik mocht maken.

7.3 Op het moment van intrekking waren de subsidies nog niet vastgesteld. Dat betekent dat de minister bevoegd was de subsidies in te trekken indien zich een van de gronden uit artikel 4:48, eerste lid, van de Awb voordeed. In het verweerschrift heeft de minister toegelicht dat hij de subsidies kon intrekken op de a-grond en de d-grond. Om te beoordelen of de a-grond zich voordeed zal het College eerst beoordelen of de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden.

7.4 In dit geval is de subsidiabele activiteit dat een evenement niet heeft plaatsgevonden, omdat het moest worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de TRSEC. Naar het oordeel van het College heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat hier geen sprake van is, omdat [naam 1] de door haar georganiseerde evenementen op eigen initiatief heeft geannuleerd en niet vanwege een voor die evenementen geldend evenementenverbod. Voor de door [naam 1] georganiseerde evenementen vóór 25 september 2021 (zaaknummers 22/859, 22/861 en 22/862) gold namelijk een twee derde capaciteitsbeperking en voor de door haar georganiseerde evenementen vanaf 25 september 2021 (zaaknummers 22/857, 22/858 en 22/860) gold een drie vierde capaciteitsbeperking. Dit betekent dat de minister bevoegd was de subsidies op grond van artikel 4:48, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb in te trekken. Of de minister de subsidies ook kon intrekken op de d-grond kan daarom onbesproken blijven.

7.5 Vervolgens is de vraag of de minister van die bevoegdheid gebruik heeft mogen maken. Het College overweegt over deze vraag als volgt.

7.6 Bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel hanteert het College de in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) en van het College 17 mei 2022 (ECLI:NL:CBB:2022:244) neergelegde maatstaf. Het College gaat bij het vormen van zijn oordeel uit van de vragen of de besluiten geschikt en noodzakelijk zijn om het doel te bereiken en of de op zichzelf geschikte en noodzakelijke besluiten in de gegeven omstandigheden evenwichtig zijn. Omdat het in dit geval gaat om besluiten die belastend (nadelig) zijn voor [naam 1] en er geen belangen van derden bij betrokken zijn, toetst het College indringend.

7.7 Uit de toelichting bij de TRSEC blijkt dat deze regeling is opgesteld om organisatoren van evenementen te compenseren voor specifiek gemaakte kosten bij de organisatie van de betreffende evenementen en het dekken van de kosten voor betaling van de toeleveranciers voor deze evenementen voor zover de organisatoren daartoe privaatrechtelijk verplicht zijn. Het doel van de TRSEC is om een kader te scheppen op grond waarvan bepaalde organisatoren aanspraak kunnen maken op subsidie. Een van die criteria is dat het moet gaan om een evenement dat moet worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod (zie de toelichting bij de wijziging van de TRSEC van 3 november 2021 (Stcrt. 2021, 45860)). Het College is van oordeel dat het intrekken van de subsidie wanneer niet aan deze voorwaarde is voldaan, een geschikt en noodzakelijk middel is om ervoor te zorgen dat het beschikbaar gestelde geld terecht komt bij de organisatoren waar de regeling voor bedoeld is. In dit geval zijn die intrekkingbesluiten ook evenwichtig. [naam 1] wordt nadelig getroffen door intrekkingen. De reden hiervoor is dat zij niet aan de voorwaarde uit artikel 3, eerste

lid, van de TRSEC voldoet, waardoor zij geen aanspraak kan maken op subsidie op grond van deze regeling. Het is de bewuste keuze van de regelgever geweest evenementen waarvoor een twee derde of drie vierde capaciteitsbeperking gold, buiten de regeling te laten vallen. Mede in het licht van het feit dat voor evenementen met een beperkte capaciteit een aanvullende subsidieregeling is getroffen acht het College de keuze van de regelgever niet onevenwichtig. De intrekingsbesluiten zijn daarom niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Uit het voorgaande volgt dat de minister gebruik mocht maken van zijn bevoegdheid om de subsidies in te trekken.

Schadevergoeding (artikel 4:50, tweede lid, van de Awb)

8. De minister is niet schadelijchtig op grond van artikel 4:50, tweede lid, van de Awb. De omstandigheden op grond waarvan de minister een subsidie kan intrekken op grond van artikel 4:50, eerste lid, van de Awb, zijn anders dan in artikel 4:48, eerste lid, van de Awb, zodat er alleen al om die reden geen ruimte is voor analoge toepassing van deze bepaling.

Ten onrechte niet gehoord over intrekking

9. Voor zover de hoorplicht, zoals bedoeld in artikel 4:12, tweede lid, van de Awb, is geschonden, zijn de daaruit voortvloeiende gebreken hersteld in bezwaar en beroep.

Conclusie

10. De beroepen zijn ongegrond en de minister hoeft de proceskosten niet te vergoeden.

Beslissing

Het College verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M. van Duuren, mr. R.W.L. Koopmans en mr. M.P. Glerum, in aanwezigheid van mr. L. ten Hove, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 6 juni 2023.

w.g. M. van Duuren w.g. L. ten Hove

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht (Awb):

“Artikel 4:7

1. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:
 - a. de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en
 - b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.
2. Het eerste lid geldt niet indien sprake is van een afwijking van de aanvraag die slechts van geringe betekenis voor de aanvrager kan zijn.

()

Artikel 4:12

1. Het bestuursorgaan kan toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 voorts achterwege laten bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak indien:
 - a. tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, en
 - b. de nadelige gevolgen na bezwaar of administratief beroep volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.
2. Het eerste lid geldt niet bij een beschikking die strekt tot:
 - a. het op grond van artikel 4:35 of met toepassing van artikel 4:51 weigeren van een subsidie;
 - b. het op grond van artikel 4:46, tweede lid, lager vaststellen van een subsidie, of
 - c. het intrekken of ten nadele van de ontvanger wijzigen van een subsidieverlening of een subsidievaststelling.

()

Artikel 4:50

1. Zolang de subsidie niet is vastgesteld kan het bestuursorgaan de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn intrekken of ten nadele van de subsidie-ontvanger wijzigen:
 - a. voor zover de subsidieverlening onjuist is;
 - b. voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, of
 - c. in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.
2. Bij intrekking of wijziging op grond van het eerste lid, onderdeel a of b, vergoedt het bestuursorgaan de schade die de subsidie-ontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan."

Wet publieke gezondheid (Wpg):

"Artikel 58i Evenementen

Bij ministeriële regeling kunnen evenementen worden aangewezen die niet of slechts onder voorwaarden mogen worden georganiseerd. Tot de voorwaarden kan behoren dat ten hoogste een bij die regeling vast te stellen aantal personen aan het evenement mag deelnemen."

Tijdelijke Regeling Subsidie Evenementen COVID-19 (TRSEC):

“Artikel 1 (Begripsbepalingen)

In deze regeling wordt verstaan onder:

evenement: professioneel en projectmatig georganiseerde, één- of meerdaagse fysieke en voor het publiek toegankelijke gebeurtenis bijgewoond door een verzameling personen, waarbij sprake is van toegang tegen betaling en die plaatsvindt binnen een periode van 15 dagen, op een andere plaats dan:

- a. in een woning of op een daarbij behorend erf;
- b. in een gebouw of op een plaats als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Grondwet; of
- c. in een gebouw dat bestemd is voor de presentatie van podiumkunsten op basis van reguliere podiumprogrammering;

Kaderbesluit: Kaderbesluit nationale EZK- en LNV-subsidies;

minister: Minister van Economische Zaken en Klimaat;

organisator: ondernemer die verantwoordelijk is voor het organiseren van een evenement en het financiële risico daarvan draagt;

evenementenverbod: bij ministeriële regeling op grond van artikel 58i van de Wet publieke gezondheid vastgesteld verbod tot het organiseren van evenementen;

pandemiedekking: dekking voor schade als gevolg van annulering door:

- a. een pandemie; of
- b. overmacht in algemene zin, waarbij epidemieën of pandemieën niet expliciet zijn uitgesloten.

projectkosten: in redelijkheid daadwerkelijk gemaakte kosten en aangegane betalingsverplichtingen die verbonden zijn aan het organiseren van het evenement, inclusief kosten voor het opstellen van een controleverklaring of verklaring van een deskundige derde als bedoeld in artikel 10, vierde respectievelijk vijfde lid, en exclusief vaste lasten van de organisator en licentiekosten;

vaste lasten:

- a. afschrijvingen op vaste activa; en
- b. overige vaste bedrijfskosten, niet zijnde

1°. kosten bestaande uit lonen van werknemers, inclusief direct loon en bijzondere beloningen; en

2°. ten laste van de werkgever komende sociale premies.

()

Artikel 3 (Subsidieverstrekking)

1. De Minister verstrekt aan de organisator van een evenement op aanvraag subsidie ter dekking van de kosten voor het organiseren van een evenement dat niet plaatsvindt omdat het moet worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod.

2. De subsidie wordt uitsluitend verstrekt:

- a. ten behoeve van een evenement, waarvan de geplande startdatum in de periode van 1 juli 2021 tot en met 31 december 2021 ligt, en dat geheel of gedeeltelijk in Nederland zou moeten plaatsvinden; en
- b. indien ten minste één eerdere editie van het evenement geheel of gedeeltelijk in Nederland heeft plaatsgevonden en voor de vorige geheel of gedeeltelijk in Nederland gehouden of te houden editie van dat evenement een annuleringsverzekering met pandemiedekking was afgesloten.

()

Artikel 6 (Subsidiabele kosten)

1. Als subsidiabele kosten komen in aanmerking de projectkosten die toe te rekenen zijn aan het organiseren van het evenement, waarvan de geplande startdatum in de periode van 1 juli 2021 tot en met 31 december 2021 ligt, dat moet worden geannuleerd als gevolg van een evenementenverbod en voor zover dat evenement in Nederland zou plaatsvinden.

()

Artikel 7 (Verdeling subsidieplafond)

1. Het subsidieplafond bedraagt 450 miljoen.
2. De minister verdeelt het beschikbare bedrag op volgorde van binnenkomst van de aanvragen.

Artikel 8 (Afwijzingsgronden)

1. De minister beslist afwijzend op een aanvraag indien:
 - a. in het geval van een terugbetalingsverplichting als bedoeld in artikel 5, tweede lid, onvoldoende vertrouwen bestaat dat de subsidieontvanger kan voldoen aan deze terugbetalingsverplichting;
 - b. onvoldoende vertrouwen bestaat dat het evenement zal worden gehouden met inachtneming van de op het tijdstip waarop het evenement gehouden wordt geldende eisen met betrekking tot de veiligheid van evenementen in het kader van de bestrijding van COVID-19.
2. De afwijzingsgronden, bedoeld in artikel 23, onderdelen a en e, van het Kaderbesluit zijn van toepassing, met dien verstande dat daarbij het risico op annulering als gevolg van een evenementenverbod buiten beschouwing wordt gelaten."

Wijziging Tijdelijke regeling maatregelen covid-19 (TRM) van 9 juli 2021 (Stcrt. 2021, 35720):

"Artikel 5.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vijfde lid, wordt gedurende deze tijdspanne ten hoogste 25.000 deelnemers worden toegelaten vervangen door tot en met 13 augustus 2021 alleen deelnemers worden toegelaten tot maximaal twee derde van de reguliere capaciteit van de locatie en placering plaatsvindt door het toewijzen van een vaste zitplaats."

Wijziging TRM van 14 september 2021 (Stcrt. 2021, 41410):

"Artikel 5.2 Evenementen en coronatoegangsbewijzen

1. Een evenement wordt slechts georganiseerd, indien de organisator er zorg voor draagt dat, met inachtneming van artikel 6.30:
 - a. het evenement plaatsvindt op een afgesloten locatie;
 - b. alleen deelnemers worden toegelaten met een geldig coronatoegangsbewijs;
 - c. het vereiste van een geldig coronatoegangsbewijs en geldig identiteitsdocument duidelijk zichtbaar en leesbaar voor de deelnemers en een toezichthouder is aangegeven bij de toegang tot het evenement;
 - d. een gezondheidscheck wordt uitgevoerd bij aankomst van een deelnemer;
 - e. gewerkt wordt met toegangskarten die voor toelating worden verstrekt.

2. In afwijking van het eerste lid mogen personen tot en met twaalf jaar zonder geldig coronatoegangsbewijs en personen tot en met dertien jaar zonder geldig identiteitsbewijs toegelaten worden.
3. Het eerste lid geldt niet voor uitvaarten, warenmarkten, evenementen waarbij sprake is van doorstroom van de deelnemers, sportwedstrijden van amateurs en evenementen behorende bij de reguliere exploitatie van een bibliotheek of een buurt- of wijkcentrum.
4. Een geheel of gedeeltelijk ongeplaceerd evenement binnen waarbij geen sprake is van doorstroom van de deelnemers wordt slechts georganiseerd indien de organisator er zorg voor draagt dat alleen deelnemers worden toegelaten tot maximaal drie vierde van de reguliere capaciteit van de locatie, de deelnemers worden gespreid en het evenement niet wordt georganiseerd tussen 00.00 uur en 06.00 uur.
5. Onverminderd artikel 6.30, wordt een evenement als bedoeld in het eerste lid dat meer dan vierentwintig uur duurt en waar personen overnachten, slechts georganiseerd indien de organisator er zorg voor draagt dat de locatie waarop het evenement plaatsvindt ten minste elke vierentwintig uur wordt ontruimd waarna de deelname aan het evenement opnieuw een aanvang kan nemen.”