

ECLI:NL:CBB:2003:AG1638

| | |
|----------------------|--|
| Instantie | College van Beroep voor het bedrijfsleven |
| Datum uitspraak | 28-05-2003 |
| Datum publicatie | 18-06-2003 |
| Zaaknummer | AWB 01/404 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg |
| Inhoudsindicatie | Op 18 mei 2001 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 10 april 2001. Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante tegen zijn besluit van 23 december 1996 inzake terugvordering van over de jaren 1990, 1991 en 1992 terzake van de uitvoer van vleesconserven naar landen buiten de Europese Gemeenschap uitbetaalde restituties, ongegrond verklaard. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 01/404 28 mei 2003

7200 Restitutie

Uitspraak in de zaak van:

A B.V., te X, appellante,
gemachtigde: mr. H.J. Bronkhorst, advocaat te Den Haag,
tegen
het Productschap Vee en Vlees, verweerder,
gemachtigde: mr. C.M. Bitter, advocaat te Den Haag.

1. De procedure

Op 18 mei 2001 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 10 april 2001.

Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante tegen zijn besluit van 23 december 1996 inzake terugvordering van over de jaren 1990, 1991 en 1992 terzake van de uitvoer van vleesconserven naar landen buiten de Europese Gemeenschap uitbetaalde restituties, ongegrond verklaard.

Op 25 juli 2001 heeft appellante nadere gronden aangevoerd.

Verweerder heeft het College op 30 november 2001 een verweerschrift doen toekomen.

Appellante heeft op 8 januari 2002 een repliek ingediend.

Verweerder heeft op 6 maart 2002 een dupliek ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 6 december 2002. Tegelijkertijd werden ook de beroepen van appellante tegen terugvorderingen over de jaren 1988 en 1993 behandeld. Partijen hebben bij die gelegenheid bij monde van hun gemachtigden hun standpunten nader toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Artikel 9, eerste lid, van de In- en uitvoerwet luidt:

"Onze betrokken Minister kan een vergunning, een restitutie, een bijdrage of een ontheffing intrekken, indien de te harer verkrijging verstrekte gegevens zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest."

Artikel 12, eerste lid, van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1980 luidde tot en met 31 mei 1996:

"Onverminderd enig ander wettelijk voorschrift is hij, die een goed ten aanzien waarvan krachtens artikel 5,6, 8 of 10 regelen zijn gesteld, in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf invoert, doet invoeren, uitvoert of doet uitvoeren, verplicht:

- a. de door hem met betrekking tot die invoer of uitvoer en met betrekking tot het ingevoerde of uitgevoerde goed verrichte handelingen, de vervaardiging van het goed daaronder begrepen, op de in zijn beroep of bedrijfstak gebruikelijke wijze in zijn administratie te verantwoorden;
- b. alle desbetreffende aantekeningen en bescheiden, zoals nota's, brieven, analyserapporten en andere bewijsstukken, boeken, registers of andere hulpmiddelen, waarin de gegevens inzake die handelingen zijn vastgelegd, vanaf het tijdstip van hun opstelling of verkrijging tot het tijdstip waarop drie kalenderjaren zijn verlopen te rekenen van het einde van het jaar, waarin de invoer of de uitvoer heeft plaatsgevonden, te bewaren."

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Appellante heeft in de aan de orde zijnde jaren hoeveelheden vleesconserven met landbouwuitvoerrestitutie geëxporteerd naar verschillende landen.
- Op 28 oktober 1993 heeft de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een rapport uitgebracht, waarin verslag werd gedaan van een in en na maart 1993 bij appellante verrichte boekhoudkundige nacontrole.
- In dit rapport wordt weergegeven dat de voor controle benodigde gegevens niet zonder meer verstrekt werden en dat er naast de aan de AID getoonde karnrapporten andere karnrapporten bleken te bestaan, waarin productie op basis van andere recepten dan de aan de AID verstrekte recepten vermeld werd.
- De AID heeft de recepten met elkaar vergeleken, de gebruikte recepten vergeleken met de feitelijke verwerkingsadministratie en onderzocht of de conserven, gelet op de aldus vastgestelde samenstelling onder de juiste restitutiecode zijn ingedeeld. Waar niet kon worden vastgesteld dat dit het geval was, zijn de producten in lagere restitutiecodes ingedeeld. Het onderzoek leidde tot de conclusie, dat tot een bedrag van * teveel aan restitutie is uitbetaald.
- Appellante heeft op 16 oktober 1995 en 1 november 1995 haar commentaar op de bevindingen van de AID aan verweerder doen toekomen.

- Op verzoek van verweerder heeft de Accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een rapport uitgebracht over de door de AID gehanteerde controlemethodiek.
- Appellante heeft op dat rapport gereageerd.
- Bij besluit van 23 december 1996 heeft verweerder de op basis van zijn berekeningen teveel geclaimde restitutie tot een bedrag van * van appellante teruggevorderd.
- Bij brief van 24 januari 1997 heeft appellante tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Op 26 mei 1997 heeft zij de gronden van het bezwaar nader uiteengezet.
- Op 12 december 1997 heeft een bespreking plaatsgevonden tussen verweerdere bezwaarschriftencommissie, verweerdere voorzitter en appellante over de afhandeling van een aantal door appellante ingediende bezwaarschriften, waaronder het bezwaarschrift van 24 januari 1997, alsmede de bezwaarschriften tegen de terugvorderingen over de jaren 1988 en 1993. Op basis van hetgeen daar besproken is heeft de bezwaarschriftencommissie een drietal commissies ingesteld, telkens bestaande uit een door appellante en een door verweerder aangewezen deskundige, die tezamen een derde deskundige als voorzitter aanwezen. De vraagstelling voor ieder van die commissies werd door de bezwaarschriftencommissie geformuleerd en de commissies moesten aan de bezwaarschriftencommissie rapporteren.
- De eerste commissie, van indelingsdeskundigen, die tot taak kreeg om vragen te beantwoorden over de betekenis van de termen vlees, ham en schouder in de landbouwrestitutenomenclatuur rapporteerde op 20 november 1998.
- De tweede commissie, van vleestechnologen, had tot taak de vraag te onderzoeken of verschillende stoffen die aan vlees worden toegevoegd, naar gangbaar productie- en of handelsgebruik als vlees kunnen worden beschouwd. Zij rapporteerde in oktober 1998.
- De laatste commissie, van accountants, moest zich uitlaten over - kortgezegd - de vraag welke conclusies naar goed boekhoudkundig inzicht aan het onderzoek van de AID verbonden kunnen worden. Zij rapporteerde op 3 juli 2000.
- Op 21 september 2000 heeft verweerdere bezwaarschriftencommissie een hoorzitting gehouden, waar onder andere de uitgebrachte rapporten besproken zijn.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt samengevat het volgende in.

Verweerder acht zich niet gebonden aan de conclusies van de deskundigencommissies. Hij onderschrijft de door de indelingsdeskundigen- en de vleestechnologencommissie geformuleerde bevindingen, maar kan zich niet vinden in het oordeel van de accountantscommissie, dat het onderzoek van de AID niet voldaan heeft aan hetgeen naar algemeen aanvaarde controlegrondslagen mocht worden verwacht. Evenmin aanvaardt hij het oordeel van laatstgenoemde commissie dat ook in het niet vooraf kenbaar zijn van de gehanteerde normen, zoals de vleesdefinitie, grond gevonden zou moeten worden van terugvordering af te zien. Verweerder meent de vrijheid te hebben het rapport van de accountants te beoordelen in elk geval voor wat betreft de vraag of de commissie zich aan haar opdracht gehouden heeft en de vraag of zij in redelijkheid tot haar conclusies heeft kunnen komen. Beide vragen beantwoordt hij ontkennend.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat appellante in strijd met het bepaalde in artikel 12 van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1980 haar administratie niet zodanig heeft ingericht, dat de aard en samenstelling van het door haar uitgevoerde product per partij, waarvoor restitutie is aangevraagd, met voldoende zekerheid kan worden nagegaan. Strikt genomen had reeds op basis van die constatering de toegekende restitutie kunnen worden ingetrokken. Dat de AID aan de hand van de bij appellante beschikbare gegevens en met name de recepturen, nog geprobeerd heeft vast te stellen of toch aan de vereisten voor restitutie voldaan is, moet als een tegemoetkoming aan appellante beschouwd worden. Het is echter niet zo, dat op de AID de bewijslast rustte dat de conserven niet aan de vereisten voldeden.

Verweerder neemt als uitgangspunt dat bereidingen van meer dan 80% ham- of schouder vlees 80% of meer ham- of schouder vlees moeten bevatten. Voor de bepaling van het gehalte vlees in vleesbereidingen wordt uitsluitend rekening gehouden met spierweefsel van het geslachte dier. Additieven als plasma, plasmapoeder, gelatine, gelei, TRE-C en Drinde worden niet als vlees beschouwd, laat staan dat op zulke additieven een equivalentiefactor van 4,5 zou moeten worden toegepast. Voorzover er reden zou zijn bij geringe, na toevoeging met het vlees een fysieke eenheid vormende, hoeveelheden tot een andere conclusie te komen, is daarvan bij toevoegingen tot meer dan 20% in elk geval geen sprake.

Overigens is in de berekeningen van de AID voor de bepaling van het vleespercentage, maar niet het percentage ham- of schouder vlees, bloed en bloedplasma wel als vlees meegerekend en verweerder heeft daaraan niet willen tornen.

Appellantes argument, dat indien een mengsel voor iets minder dan 80% uit vlees of ham bestaat, zulks niet hoeft af te doen aan het recht op restitutie, wanneer de totale hoeveelheid een paar procent meer is dan aangegeven, kan verweerder niet overtuigen. Ook als het zo is, dat per opgegeven 100 gram product meer dan 80 gram vlees wordt uitgevoerd, bestaat geen recht op restitutie, als de totaal uitgevoerde feitelijke hoeveelheid voor minder dan 80% uit vlees bestaat. Overvullen van de conservenblikken kan gebreken in de samenstelling derhalve niet compenseren.

Verweerder geeft toe, dat receptuuronderzoek bij verwerking van een natuurproduct als vlees niet voor 100% uitsluitel kan geven over de samenstelling van een product. Niettemin meent hij, waar een recept al aangeeft dat onvoldoende (ham- of schouder)vlees verwerkt wordt, bij gebreke van andere gegevens daaraan consequenties te kunnen verbinden.

Met betrekking tot de verwerking van ham- en schouder snippers neemt verweerder het standpunt in, dat de herkomst daarvan moet kunnen worden vastgesteld, willen ze als ham of schouder meetellen. In sommige gevallen bleken de snippers voor meer dan de helft uit kopvlees te bestaan.

Onderzoekingen door het Douanelaboratorium mogen op basis van het dierlijk eiwitgehalte een voldoende mate van vlees en vet hebben vastgesteld, doch zulks is niet beslissend, omdat op basis daarvan niet vaststaat dat de producten aan de gestelde eisen met betrekking tot vlees, al dan niet typisch: ham of schouder, voldoen.

Verweerder ontkent dat er een toezegging gedaan is plasma en plasmapoeder mee te rekenen als vlees. Als dat anders zou zijn, zou het uitsluitend kleine hoeveelheden daarvan betreffen, terwijl bovendien in geen enkel geval het wel meerekenen van plasma en plasmapoeder tot andere conclusies geleid zou hebben. Verweerder ontkent evenzeer dat toegezegd zou zijn, dat kleine afwijkingen niet tot terugvordering zouden leiden. Bovendien gaat het hier naar zijn oordeel om systematische afwijkingen, die niet als ondergeschikt beschouwd kunnen worden.

Verweerder mocht voorts afgaan op uitspraken van appellantes calculator over de samenstelling van bepaalde partijen. Dat zou anders zijn als uit de administratie eenduidig was af te leiden, hoe de producten waren samengesteld. Dan is de verklaring van een medewerker niet voldoende om een afwijking vast te stellen. In de hier voorliggende situatie moest verweerder ook aan een dergelijke verklaring waarde hechten.

Verweerder ziet tenslotte niet in, dat kiep- en lekverliezen, waar appellante op gewezen heeft, een toename van het vleesgehalte zouden opleveren. Herberekening op basis van een verlies van 3% heeft overigens niet tot verschillen van enige betekenis geleid.

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft ter ondersteuning van het beroep - samengevat - onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Allereerst voert appellante aan, dat verweerder in strijd handelt met het beginsel van fair play door de conclusies van de Deskundigencommissie accountancy niet over te nemen, terwijl die toch op zijn voorstel was ingesteld.

Daarnaast stelt appellante zich op het standpunt dat het terugvorderingsbesluit berust op een ondeugdelijke feitelijke grondslag.

Daartoe voert zij aan, dat verweerder ten onrechte oordeelt, dat de door haar gevoerde administratie in het geheel niet voldeed aan de te stellen eisen, zodat het aan haar zou zijn te bewijzen dat de op de exportformulieren door haar ingevulde gegevens alle juist zijn. De AID heeft appellante gedurende de controleperiode laten weten, dat haar administratie conform was aan de eisen van artikel 12 van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1980. Appellante verwijst in dit verband naar een brief van de AID van 24 juli 1991. Administratie en interne controleorganisatie liggen bij haar op het niveau dat in de branche gemiddeld gebruikelijk is. Daarom is het aan verweerder aannemelijk te maken, dat niettemin niet kan worden aangenomen, dat de op de exportformulieren ingevulde gegevens alle juist zijn. Naar haar oordeel is verweerder daarin niet geslaagd. Immers de deskundigencommissie Accountancy heeft geoordeeld, dat de AID-controle niet voldoet aan hetgeen naar algemeen aanvaarde controlemaatstaven mag worden verwacht. In beginsel moet het oordeel van die commissie gevolgd worden. Verweerders reden om dit oordeel niet te volgen is, dat de commissie de jurisprudentie van het College niet in acht genomen zou hebben en zich buiten de opdracht begeven zou hebben, terwijl bovendien niet is uitgegaan van de door de andere commissies bereikte conclusies. Naar appellantes mening moest de commissie boekhoudkundige vragen beantwoorden, waarop de jurisprudentie van het College geen betrekking heeft; zij heeft zich ook tot die boekhoudkundige vragen beperkt en daar een helder antwoord op gegeven. De conclusies van de andere commissies spelen daarbij eigenlijk geen rol.

Appellante volstaat niet met verwijzing naar het oordeel van de Deskundigencommissie Accountancy, doch levert - naar haar oordeel ten overvloede - ook zelf nog kritiek op het onderzoek van de AID. Zij wijst erop dat receptuuronderzoek niet geschikt is, omdat vlees een natuurproduct is. Het volume daarvan varieert aan de hand van de temperatuur. Ook overigens kan de samenstelling tijdens het kookproces van het recept afwijken. Bovendien moet gelet worden op de wijze waarop appellante de receptuur in het productieproces hanteert. De AID heeft naast het receptuuronderzoek slechts een zeer kleine lijncontrole uitgevoerd. Er had echter een omspannende totaal- en verbandscontrole moeten worden uitgevoerd. Anders had een mathematische steekproef noodzakelijke informatie kunnen geven. Verordening (EEG) nr. 4045/89 stelt eisen aan de controle, waaraan de AID niet heeft voldaan.

Appellante meent voorts dat in het onderzoek op onvoldoende grond is aangenomen, dat gelatine aan bepaalde producten is toegevoegd. Men baseert zulks op de verklaring van een calculator, alsmede op de vermelding op één blik, dat daarin een bepaald percentage gelei aanwezig is. Een dergelijke verklaring van een functionaris, die niet rechtstreeks bij de productie betrokken is, mag volgens de uitspraak van het College van 20 januari 1989 (no. 88/1022/11/006) niet worden geloofd. Ook de Deskundigencommissie Accountancy is tot dat oordeel gekomen.

Ten onrechte heeft de AID gelei gelijk gesteld met gelatine. Op een blik was de samenstelling als volgt vermeld:

nettogewicht 454 gram
waarvan ham 334 gram
waarvan gelei 120 gram.

Gelei ontstaat bij het koken en is geen gelatine. Dat wordt gebruikt om vrijkomend vocht te binden in een mate van 0% tot 3,5% per product.

Bij het onderzoek had de AID rekening moeten houden met overvullen, opengedraaide blikken en kiep- en lekverliezen. Appellante vult haar conservenblikken met 4% meer dan daarop is aangegeven, teneinde kiep- en lekverliezen te compenseren. Waar voornamelijk vocht verloren gaat, verhogen kiep- en lekverliezen het vleespercentage in de resterende samenstelling. Ook het terugbrengen van opengedraaide blikken in het productieproces verhoogt het vleespercentage in de resterende blikken.

Verweerder hecht ten onrechte geen belang aan de keuringen van het Douanelaboratorium, van het Vlees Controle Bureau en van appellante zelf.

Naar appellantes mening verstaat verweerder voorts het vereiste van 80% ham verkeerd. Een bereiding, die uit twee of meer producten bestaat, dient te worden ingedeeld in het hoofdstuk van het bestanddeel, dat met het grootste gewicht in die samenstelling voorkomt. Derhalve is voor indeling in de categorie 1602 4110 210 respectievelijk 1602 4210 210 voldoende dat de samenstelling uit meer dan 80% vlees bestaat, dat voor het grootste deel uit ham, respectievelijk schouder vlees bestaat. Het andersluidende oordeel van de indelingsdeskundigen is onjuist. Aan het oordeel van deze commissie mag voorbijgegaan worden,

omdat deze commissie artikel 3:7 van de Awb niet in acht genomen heeft. Zij heeft immers geen kennis genomen van alle door appellante in bezwaar ingediende stukken.

Appellante bestrijdt dat plasma, plasmapoeder, dierlijke eiwitten, alsmede gelatine, gelei, TRE-C en Drinde geen vlees zouden zijn. Het zijn stoffen die van vlees afkomstig zijn en met toevoeging van water minimaal 4,5 maal het gebruikte gewicht aan vleesgehalte opleveren.

Appellante acht het willekeurig en/of in strijd met het vertrouwensbeginsel dat verweerder niet akkoord gaat met de verwerking van vleessnippers en gelatine, nu zulks eerder had behoren te worden aangekondigd. Ook was toegezegd, dat kleine afwijkingen geen reden tot terugvordering zouden vormen. De Hoge Raad heeft bovendien uitgesproken dat, als een belastingambtenaar een afwijking bewust passeert, daarmee het vertrouwen gewekt wordt dat daartegen geen bezwaar bestaat. Appellante begrijpt niet, waarom zulks hier niet ook van toepassing zou zijn.

Appellante gaat vervolgens in op de door haar gebruikte recepten. Naar haar mening valt uit de door haar gegeven cijfers af te leiden, dat deze alle aan de vereisten voor restitutie in de categorie waarin zij zijn aangegeven, voldoen.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het eerste punt dat bespreking behoeft, is appellantes stelling dat de aanwijzing van een drietal deskundigencommissies, die de opdracht kregen bepaalde vragen te beantwoorden, partijen verplichtte om de conclusies van die commissies zonder meer over te nemen.

Het College volgt appellante in deze zienswijze niet. Afgezien van de vraag of een bestuursorgaan de uitoefening van zijn bestuursrechtelijke bevoegdheden rechtens wel op deze wijze aan een dergelijke commissie zou kunnen overdragen, bieden de stukken geen enkel aanknopingspunt voor de gedachte dat dit in casu tussen partijen is overeengekomen.

Evident is dat na instelling van een deskundigencommissie, samengesteld op de wijze zoals dat hier is geschied, partijen niet zomaar aan de conclusies van een dergelijke commissie voorbij kunnen gaan. In het onderhavige geval gaat het om een drietal commissies, die zijn ingesteld door verweerders bezwaarschriftencommissie en ook aan haar gerapporteerd hebben. Zoals verweerder - mits op basis van goede argumenten - aan het advies van de bezwaarschriftencommissie voorbij mag gaan, mag hij dat dus ook als dat advies voor een deel gebaseerd zou zijn op de adviezen van onder de verantwoordelijkheid van de bezwaarschriftencommissie functionerende commissies. De vraag of ook de bezwaarschriftencommissie aan die adviezen voorbij mocht gaan staat in deze procedure niet ter beantwoording van het College.

Verweerders redenen om voorbij te gaan aan het advies van de deskundigencommissie Accountancy acht het College in dit geval valide. Het advies van deze commissie beperkt zich niet tot de aan haar voorgelegde vragen of de rapporten van de AID naar goed boekhoudkundig inzicht bepaalde feitelijke conclusies over de samenstelling van de uitgevoerde producten toelaten. In een 53 pagina's tellend betoog wordt een beoordeling gegeven van vrijwel het totale geschil. De commissie neemt daarbij standpunten in over vragen die haar niet zijn voorgelegd - zoals over de vraag of het overvullen van conservenblikken een tekort in de samenstelling van het product kan compenseren alsmede over de vraag welke consequenties ten deze aan het rechtszekerheidsbeginsel verbonden moeten worden - en concludeert dat de terugvordering beduidend lager behoort uit te vallen dan in het primaire besluit. In haar betoog worden de uitkomsten van de andere commissies tegen het licht gehouden en geamendeerd.

Het College voegt daar nog aan toe, dat de aan de commissie voorgelegde vraagstelling niet geheel aansluit op het beoordelingskader, zoals dat in het hiernavolgende uiteengezet zal worden. Kort gezegd komt het erop neer, dat aan de commissie gevraagd is of de AID-rapporten naar goed boekhoudkundig inzicht de conclusie toelaten, dat de exportzendingen van appellante minder c.q. ander vlees bevatten dan voor de tariefposten vereist was. De bewijslast daarvoor lag echter, nu de AID appellantes administratie terecht onvoldoende bevonden had, niet bij de AID. Toetsingscriterium moet in zo'n situatie veeleer zijn of desondanks vastgesteld kan worden dat de zendingen wél aan de samenstellingsvereisten voldeden. Ook daarom kan aan de bevindingen van de deskundigencommissie Accountancy in dit geschil geen beslissende betekenis toekomen.

5.2 Zoals het College reeds in zijn door beide partijen aangehaalde uitspraak van 26 juni 1997 heeft overwogen, rust in een geval van intrekking en terugvordering van restitutie als hier aan de orde volgens vaste jurisprudentie op het bestuursorgaan de verplichting om door middel van de bevindingen van een bevoegde controle-instantie, in casu de AID, aan te tonen dat op grond van de beschikbare gegevens van de betrokken exporteur niet kan worden aangenomen dat de op de betrokken exportformulieren vermelde gegevens alle juist zijn, dat wil zeggen een voor juist te houden verantwoording vormen van de werkelijk uitgevoerde goederen. Aan die verplichting kan - zo wordt in die uitspraak vervolgd - evenzeer worden voldaan als het bestuursorgaan aantoont dat, als gevolg van het feit dat bepaalde handelingen niet conform het bepaalde bij artikel 12, eerste lid, van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1980 in de administratie van de exporteur zijn verantwoord, het voor de controlerende instantie niet mogelijk is om na te gaan of de op de exportformulieren vermelde gegevens juist zijn.

De exporteur is verplicht al die handelingen te verantwoorden in zijn administratie die door hem met betrekking tot het in casu uitgevoerde goed zijn verricht. Dit betekent onder meer een zodanige administratieve verantwoording inzake afname, opslag en verwerking van partijen, dat de aard en samenstelling van het product waarvoor restitutie is aangevraagd aan de hand van die partijadministratie achteraf met voldoende zekerheid kan worden nagegaan.

De exporteur is meester zowel over de door of namens hem verrichte aangiften ten uitvoer en de daarbij vermelde gegevens als over zijn eigen bedrijfsadministratie. Hij heeft de verifieerbaarheid van de door hem verrichte uitvoertransacties, waarvoor hij restitutie vraagt, dus in eigen hand.

In dit verband herhaalt het College zijn standpunt, dat de uit artikel 12 voortvloeiende verplichting een administratie te voeren "op de in zijn beroep of bedrijfstak gebruikelijke wijze" een nadere bepaling geeft over de wijze waarop de administratie wordt gevoerd en geen betrekking heeft op de aard en hoeveelheid van de gegevens, die in een administratie moeten worden opgenomen.

Niet omstreden is dat uit de bescheiden, die aan de AID ter beschikking gesteld zijn, niet op eenvoudige wijze kon worden afgeleid welke grondstoffen per partij in de uitgevoerde conserven verwerkt zijn.

In het licht van het vorenstaande had verweerder reeds aan de hand van hetgeen appellante aan informatie ter beschikking stelde de conclusie kunnen trekken, dat op basis daarvan niet kon worden vastgesteld, dat de op de exportformulieren ingevulde gegevens alle juist waren. De AID heeft zijn onderzoek er vervolgens op gericht om op basis van de hem verstrekte recepten vast te stellen of de samenstelling van de uitgevoerde conserven aan de te stellen eisen voldeed en zo nee voor welke andere restitutie categorie zij dan in aanmerking gebracht konden worden. Bij een dergelijk onderzoek mag alle beschikbare informatie in de beschouwing betrokken worden; dus ook de verklaring van een calculator.

Dat onderzoek leverde voor de hier aan de orde zijnde partijen zeker niet de conclusie op dat de uitgevoerde conserven aan de voor restitutie in de categorie waarvoor zij waren aangemeld gestelde vereisten, voldeden.

Naar het oordeel van het College is het niet onjuist, dat de AID zich hier geconcentreerd heeft op een onderzoek naar de recepten. Voorzover zulks eenduidig tot de conclusie leidt, dat de conserven qua receptuur al niet aan de vereisten voor restitutie voldoen, mag daaraan hier de conclusie verbonden worden, dat de restitutie ten onrechte is uitbetaald. Verweerder is tot het oordeel gekomen, dat die situatie zich in casu voordoet.

Appellante is het daarmee niet eens en voert samengevat drie samenhangende argumenten aan.:

- bij een natuurproduct als vlees is de relatie tussen recept en uiteindelijk product variabel, terwijl er ook tijdens het productieproces allerlei omstandigheden zijn die ertoe leiden, dat de samenstelling van het product niet exact gelijk is aan het recept;
- ten onrechte sluit verweerder elementen uit, die toch wel degelijk als (bestanddeel van het) vlees beschouwd moeten worden;
- ten onrechte gaat verweerder voorbij aan indelingscriteria die ertoe leiden dat ook van vlees, respectievelijk ham of schouderham gesproken kan worden, als een product daar (slechts) voor het grootste gedeelte uit bestaat.

Het College overweegt dienaangaande als volgt.

Allereerst staat voor het College vast dat een recept, dat voorschrijft een gewichtshoeveelheid vlees van minder dan 80% in een product te verwerken niet geacht kan worden alsnog te leiden tot het bewijs dat in een product toch meer dan 80% vlees kan worden aangetroffen. Weliswaar betoogt appellante terecht dat vlees een natuurproduct is, hetgeen mogelijk tot enige schommelingen in de samenstelling van het eindproduct kan leiden, maar in beginsel mag verweerder ervan uitgaan, dat de verhoudingen in het eindproduct gemiddeld niet zullen afwijken van wat tijdens het bereidingsproces is ingebracht. Waar documentatie ontbreekt dat het recept niet letterlijk gevolgd is, acht het College het niet onjuist, dat verweerder aanneemt dat het eindproduct conform het recept geproduceerd is.

Het College is voorts van oordeel, dat wat tijdens het productieproces aan het vlees wordt toegevoegd en daarin geheel of gedeeltelijk opgaat, daarom nog niet als vlees kan worden beschouwd, ook niet als die toevoeging op zich zelf op basis van vlees geproduceerd is. Aan het product toegevoegde plasma of gelatine is geen vlees. Dit oordeel is in overeenstemming met hetgeen de door partijen aangewezen deskundigencommissies gerapporteerd hebben, met dien verstande dat de vleestechnologen, anders dan de nomenclatuurdeskundigen, dierlijk plasma wel als vlees rubriceren.

Als voorbeeld geeft het College enkele willekeurig gekozen recepten.

In recept 310 wordt afgerond 537 kilogram hampunten toegevoegd aan een mengsel, dat uiteindelijk 815 kilogram product oplevert. Daaraan zijn dan 41 kilogram snippers toegevoegd. De rest is plasma en pekel en wat kleinere hoeveelheden van andere stoffen. Het opgegeven uitgevoerde gewicht is dan 799 kilogram. Het wordt in aanmerking gebracht voor restitutie als bestaande uit meer dan 80% ham (restitutiecode 1602 4110 210).

Recept 309 bestaat uit 300 kilogram schouder vlees, 120 kilogram snippers, 35 kilogram schouderkuiten en 20 kilogram persvlees. Het opgegeven uitgevoerde gewicht is 801 kilogram. De rest is plasma, Drinde, TRE-C, plasmapoeder, pekel en hulpstoffen. Het wordt in aanmerking gebracht voor restitutie als bestaande voor meer dan 80% uit schouder vlees (restitutiecode 1602 4210 210).

Recept 410 bestaat uit 55 kilogram snippers (van twee soorten), 35 kilogram kipvlees, 20 kilogram kopvlees en 20 kilo vet. Daaraan wordt toegevoegd bloed, TRE-C, plasmapoeder, varkensplasma, pekel en hulpstoffen. Het opgegeven uitgevoerde gewicht is 206 kilogram. Het product wordt in aanmerking gebracht voor restitutie als bestaande uit 80% varkensvlees (restitutiecode 1602 4919 190).

Gelet op deze voorbeelden kan eenvoudig berekend worden, dat de producten ten onrechte in de genoemde codes zijn ondergebracht, als verweerder terecht geoordeeld heeft, dat een product slechts dan voor 80% uit een bepaald bestanddeel kan bestaan, als dat bestanddeel ook inderdaad voor 80% in zuivere vorm in de bereiding aanwezig is. Het College onderschrijft dit oordeel van verweerder. Er kan geen zinnige reden zijn om een tarief vast te stellen voor samenstellingen, waarin meer dan 80% van een bepaald product aanwezig is, als in die samenstelling uiteindelijk slechts bijvoorbeeld 45% van dat product zou hoeven te worden aangetroffen.

Het College leidt daaruit af dat een redenering die ertoe leidt dat een hoeveelheid ham, die aan een bepaalde samenstelling wordt toegevoegd, door toevoeging van een derde product geacht zou moeten worden een grotere hoeveelheid ham te zijn geworden, onjuist is. Daarbij is niet van belang op welk moment die toevoeging plaatsvindt.

Dat verweerder in het verleden bij een geringe toevoeging van andere stoffen wel eens uitgesproken heeft dat deze wel als ham zouden kunnen gelden, verplicht verweerder niet deze redenering ook bij de huidige toevoeging van substantiële hoeveelheden toe te passen.

Op basis van deze uitgangspunten is bij alle door verweerder gewraakte recepten van appellante reeds duidelijk, dat verweerder ze terecht niet geaccepteerd heeft om in aanmerking te komen voor een restitutie, die bij samenstellingen van meer dan 80% behoort, omdat er veel minder dan 80% van het bewuste product in kan worden aangetroffen.

Appellantes betoog over kiep- en lekverliezen kan er niet toe leiden, dat alsnog bewijs van een samenstelling met meer dan 80% vlees aanwezig geacht wordt. Appellante heeft de stelling naar voren gebracht, dat de kiep- en lekverliezen voornamelijk het vocht zullen betreffen, zodat de hoeveelheid vlees in de resterende samenstelling verhoogd zou worden. Zij heeft die stelling echter op geen enkele wijze feitelijk onderbouwd, laat staan gekwantificeerd.

Ook het feit dat de inhoud van blikken, die ter controle geopend zijn, in het productieproces wordt teruggebracht, overtuigt het College er niet van dat het gehalte aan vlees of specifiek vlees in een samenstelling zou toenemen. Niet inzichtelijk is waarom de samenstelling van het eindproduct, waar de mengverhouding hetzelfde blijft, daardoor zou veranderen.

Gelet op het vorenstaande oordeelt het College dat verweerder terecht heeft vastgesteld, dat de door hem aangewezen producten van appellante niet in aanmerking komen voor de restitutie waarvoor zij waren opgegeven.

5.3 Appellante heeft vervolgens aangevoerd, dat verweerder niet zonder inbreuk te maken op het vertrouwensbeginsel of het verbod op willekeur de restitutie van haar zou kunnen terugvorderen.

In dit verband heeft zij allereerst aangevoerd, dat haar administratie voldeed aan hetgeen in de branche gebruikelijk was en dat verweerder bij allerlei gelegenheden op eventuele onvolkomenheden had kunnen wijzen. Verweerder heeft dit echter nagelaten. Appellante heeft ter ondersteuning van dit betoog verwezen naar een brief van 24 juli 1991.

Daarin leest het College echter juist dat verschillende gebreken worden vastgesteld en dat een traject ter verbetering zal worden uitgezet.

Een jaar later, in september 1992 is er opnieuw kritiek. Appellante meent dat deze kritiek in een te late fase geuit is. Zij heeft niet de tijd gehad om haar administratie daaraan aan te passen en derhalve zou verweerder het haar niet euvel mogen duiden, dat haar administratie gedurende de hier aan de orde zijnde jaren de genoemde gebreken kende.

Naar het oordeel van het College miskent appellante aldus dat op haar de plicht rust een administratie te voeren, die voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 12 van het In- en uitvoerbesluit landbouwgoederen 1980. Indien verweerder bij een controle duidelijke gebreken waarneemt moet hij daarop wijzen, maar het is niet zo, dat appellante de instructies van verweerder ter zake kan afwachten.

Met betrekking tot de acceptatie van de verwerking van snippers en gelatine heeft appellante met een beroep op een arrest van de Hoge Raad van 8 december 1991, BNB 1992/182, aangevoerd, dat de AID in eerdere jaren deze zaken zonder commentaar heeft laten passeren, zodat daarmee het vertrouwen gewekt is, dat verweerder met appellantes handelwijze in deze accoord ging.

Het College merkt dienaangaande op, dat appellante niet aannemelijk heeft gemaakt dat de AID ook in eerdere jaren had moeten bemerken dat geenszins vaststond dat de snippers uitsluitend uit ham-respectievelijk schouder vlees bestonden. Reeds om die reden moet appellantes betoog worden verworpen.

Met betrekking tot andere, beweerdelijk door de AID gedane uitlatingen of toezeggingen merkt het College op, dat onvoldoende aannemelijk gemaakt is, dat deze van zodanige aard zouden zijn, dat verweerder er aan gebonden is.

Appellante voert ook aan, dat verweerder snippers soms wel als ham of schouder vlees accepteert. Voorzover dat zo zou zijn, ziet het College daarin geen uiting van willekeur, die ertoe zou moeten leiden, dat verweerder in alle gevallen verplicht is tot het volgen van deze beleidslijn, maar een in het voordeel van appellante uitvallende onvolkomenheid in de besluitvorming, waardoor appellante in elk geval niet benadeeld is.

Het vorenstaande overziende constateert het College, dat appellante er niet in geslaagd is aannemelijk te maken dat de op de exportformulieren vermelde gegevens alle geheel juist waren. Evenmin is komen vast te staan, dat meer restitutie wordt teruggevorderd dan ten onrechte is toegekend. Derhalve kan het bestreden besluit in rechte stand houden, zodat het beroep ongegrond moet worden verklaard.

Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. D. Roemers, mr. C.J. Borman en mr. W.E. Doolaard in tegenwoordigheid van mr. L. van Duuren, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2003.

w.g. D. Roemers w.g. L. van Duuren