

ECLI:NL:CBB:2012:BW6983

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	23-05-2012
Datum publicatie	30-05-2012
Zaaknummer	AWB 11/1053
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	Superheffing heffingsperiode 2009/2010. Gewijzigde berekeningsmethode voor vaststelling totale hoeveelheid rechtstreekse verkopen. Rechtszekerheidsbeginsel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 11/1053 23 mei 2012

10500 Superheffing

Uitspraak in de zaak van:

V.o.f. A, te B, appellante,

gemachtigde: mr. drs. G. Barendregt, advocaat te Alphen aan den Rijn,

tegen

het Productschap Zuivel, verweerder,

gemachtigden: mr. J.T. Bonhof en A.P. van Houten, beiden werkzaam bij verweerder.

1. Het procesverloop

Appellante heeft bij brief van 25 november 2011, bij het College per fax binnengekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 17 oktober 2011.

Bij dit besluit heeft verweerder beslist op het bezwaar van appellante tegen het besluit van 15 juli 2011, waarbij verweerder - voor zover hier van belang - op grond van de Regeling superheffing 2008 de door appellante over de heffingsperiode 2009/2010 te betalen superheffing uit hoofde van rechtstreekse verkopen heeft vastgesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend en de op de zaak betrekking hebbende stukken toegezonden.

Op 25 april 2012 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij partijen werden vertegenwoordigd door hun gemachtigden. Namens appellante warens voorts aanwezig C en D.

2. De beoordeling van het geschil

2.1 Voor een overzicht van de voor de beoordeling van het geschil relevante wettelijke voorschriften verwijst het College naar zijn uitspraak van 21 september 2010 (AWB 10/334; www.rechtspraak.nl, LJN: BO1052) op het beroep van appellante tegen het besluit van verweerder van 1 maart 2010 inzake de heffingsperiode 2008/2009. Voor de voorgeschiedenis van de onderhavige zaak verwijst het College eveneens naar deze uitspraak; met name de in rubriek 2.2 van die uitspraak genoemde besluiten van verweerder van 16 juni 2009 en 11 december 2009 zijn hier van belang.

2.2 De volgende feiten en omstandigheden zijn van belang.

Appellante beschikte voor de heffingsperiode 2009/2010 over een individueel quotum voor rechtstreekse verkopen van 1.492.820 kg. Op 14 mei 2010 heeft appellante opgave gedaan van haar hoeveelheid rechtstreekse verkopen over de heffingsperiode 2009/2010. Volgens appellantes opgave bedroeg deze hoeveelheid 1.622.085 kg melk(equivalent). Hierbij heeft appellante de hoeveelheid daadwerkelijk verkocht melkequivalent - volgens haar opgave 3.459.294 kg - verminderd met de door haar aangekochte zuivel, in het bijzonder 172.809 kg room met een vetpercentage van 38,31%, welke hoeveelheid room appellante heeft omgerekend naar 1.741.142 kg melk.

Bij brief van 18 juni 2010 heeft verweerder appellante te kennen gegeven dat op basis van haar opgave de van haar eigen bedrijf afkomstige verwerkte hoeveelheden melk niet kunnen worden vastgesteld; appellante is daarbij verzocht om nadere informatie. Bij brief van 25 juni 2010 heeft verweerder appellante gemeld dat de totale hoeveelheid melkequivalent voor 2009/2010 vooralsnog wordt bepaald op 1.609.851 kg, maar daarbij verwezen naar zijn brief van 18 juni 2010, onder mededeling dat zo nodig de Algemene Inspectiedienst (AID; inmiddels NVWA) appellantes opgave over 2009/2010 zal controleren.

Op 25 januari 2011 heeft de AID op het bedrijf van appellante controle gehouden. Daarbij heeft de AID blijkens het daarvan opgemaakte verificatieverslag van 14 april 2011 op basis van een vergelijking van het vetgehalte van de totale hoeveelheid uitgangszuivel (eigen productie en aangekochte zuivel) en van de totale hoeveelheid rechtstreekse verkopen van appellante een productieverlies van 4,24 % vastgesteld. Tevens heeft de AID de totale hoeveelheid op het bedrijf van appellante geproduceerde eigen melk bepaald op 2.262.835 kg. Rekening houdend met evenbedoeld productieverlies van 4,24 % belooft de totale hoeveelheid eigen melk die is verwerkt in appellantes rechtstreekse verkopen volgens de AID 2.166.891 kg.

Uitgaande van de gegevens uit het verificatieverslag heeft verweerder bij besluit van 15 juli 2011 - voor zover hier van belang - appellantes hoeveelheid melk voor rechtstreekse verkoop in de heffingsperiode 2009/2010 bepaald op 2.166.891 kg en aan appellante - nu zij daarmee haar quotum met 674.071 kg heeft overschreden - een superheffing van

187.593,96 opgelegd.

2.3 Bij het bestreden besluit heeft verweerder appellantes hiertegen gerichte bezwaar ongegrond verklaard en daartoe - kort gezegd - het volgende overwogen.

Ter discussie staat het hanteren door verweerder van de door appellante zelf geproduceerde en verwerkte hoeveelheid melk als uitgangspunt voor de berekening van de over de heffingsperiode 2009/2010 verschuldigde heffing. Het College heeft het niet onjuist geacht dat verweerder heeft gekozen voor een nieuwe berekeningswijze die aansluit bij het uitgangspunt dat de door een producent zelf geproduceerde en verwerkte melk volledig voor de superheffing verantwoord dient te worden. De berekeningswijze van appellante levert geen aan de situatie rechtdoende uitkomst op.

Verweerder heeft appellante in een brief van 16 juni 2009 en derhalve ruim vóór afloop van de heffingsperiode 2009/2010 op de hoogte gebracht van zijn standpunt dat de voorheen gehanteerde berekeningswijze - waarbij rekening werd gehouden met aankopen en forfaitaire omrekeningsfactoren - niet langer voldeed en dat voortaan een andere berekeningswijze zou worden gehanteerd waarbij de zelf geproduceerde melk de grondslag is voor de superheffing. Appellante was derhalve eerder dan in

september 2010 geïnformeerd over de gevolgen van haar berekeningswijze. Er is derhalve geen strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

2.4 Appellante heeft in beroep - kort gezegd - het volgende aangevoerd.

Appellante heeft reeds jarenlang opgave verstrekt voor rechtstreekse verkopen volgens een vaste systematiek. Het uitgangspunt bij deze systematiek is dat de hoeveelheid verwerkte melk wordt berekend aan de hand van de hoeveelheid op de markt gebrachte producten, die vervolgens worden herberekend door middel van voor de verschillende producten geldende melkequivalenties. Daarbij wordt rekening gehouden met het vetgehalte van de betrokken soorten producten. Hetgeen de desbetreffende rekensom oplevert aan hoeveelheid uitgangsmelk is bepalend.

In de uitspraak van het College van 21 september 2010 is met name het rechtszekerheidsbeginsel aan de orde geweest. Het College heeft de berekeningswijze van verweerder weliswaar geaccepteerd, maar eveneens vastgesteld dat het een voor appellante nieuwe berekeningswijze was die appellante niet heeft kunnen zien aankomen. Appellante is van mening dat de vaststelling door verweerder van de superheffing over de heffingsperiode 2009/2010 in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Appellante heeft haar productieproces niet kunnen aanpassen aan de nieuwe berekeningswijze. Eerst als gevolg van de uitspraak van 21 september 2010 is duidelijk geworden dat appellante een nieuwe berekeningswijze moet toepassen die haar voorheen onbekend was. De heffingsperiode 2009/2010 was toen al geëindigd. Subsidiarisch geldt dat de nieuwe berekeningswijze appellante eerst op 11 december 2009 in de vorm van een besluit is bericht. De heffingsperiode 2009/2010 was toen al grotendeels verstreken.

Appellante heeft op goede gronden vertrouwd op de praktijk van voorgaande jaren. Appellante heeft daartoe de veestapel op een bepaalde omvang gehouden en contracten gesloten met betrekking tot inkoop van producten. Na september 2010 heeft appellante de veestapel doen krimpen. Voorts heeft appellante lopende contracten moeten aanpassen.

2.5.1 Ter beoordeling staat of verweerder voor de heffingsperiode 2009/2010 appellantes rechtstreekse verkopen mocht vaststellen op basis van een berekeningswijze die afwijkt van de in het verleden door appellante gebruikte en door verweerder aanvaarde berekeningswijze. Het geschil spitst zich daarbij toe op de vraag of het hanteren van de nieuwe berekeningsmethode - waarvan het College in de bij 2.1 genoemde uitspraak de toepassing voor de heffingsperiode 2008/2009 in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel heeft geoordeeld - ook voor de heffingsperiode 2009/2010 in strijd komt met het rechtszekerheidsbeginsel. De nieuwe berekeningswijze leidt in het geval van appellante tot een aanmerkelijk hogere superheffing.

2.5.2 Naar het oordeel van het College is van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel geen sprake. Overwogen wordt als volgt.

2.5.3 Toepassing van de oude berekeningswijze in de heffingsperiode 2009/2010 zou - evenals in de heffingsperiode 2008/2009 - tot gevolg hebben gehad dat uit appellantes eigen bedrijf afkomstige melk, die kennelijk grotendeels wel is verwerkt in de aan derden verkochte producten, op de markt kan worden gebracht zonder dat over het verwerkte gedeelte van die melk een heffing in rekening is gebracht. Zoals volgt uit hetgeen het College heeft overwogen in de bij 2.1 genoemde uitspraak, zou deze berekeningswijze geen aan de situatie recht doende uitkomst opleveren en is het niet onjuist te achten dat verweerder in dat geval - kort gezegd - voor de onderhavige, nieuwe berekeningsmethode heeft gekozen.

2.5.4 Mede gelet op artikel 17 van Verordening (EG) nr. 595/2004 van de Commissie van 30 maart 2004 - waarin de lidstaten wordt opgedragen alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de heffing correct wordt geïnd en wordt afgewenteld op de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen - kan niet licht worden aanvaard dat verweerder met een beroep op het rechtszekerheidsbeginsel wordt afgehouden van toepassing van een berekeningsmethode die leidt tot een correcte inning van de heffing.

Het College heeft ten aanzien van de heffingsperiode 2008/2009, gelet op de omstandigheden van het geval, aanleiding gezien te oordelen dat het rechtszekerheidsbeginsel zich tegen toepassing van de nieuwe berekeningsmethode verzet, en daarbij met name gewicht toegekend aan het gegeven dat verweerder voor het einde van die heffingsperiode geen enkel signaal had gegeven dat hij met de voorheen gebruikte berekeningswijze niet langer akkoord zou gaan. Die omstandigheid doet zich in dit geval niet voor, nu verweerder appellante bij wijze van mededeling in het besluit van 16 juni 2009 inzake de heffingsperiode

2006/2007 heeft geïnformeerd over zijn standpunt dat de tot dusverre toegepaste berekeningsmethode ertoe leidt dat de op haar eigen bedrijf geproduceerde en verwerkte melk niet volledig wordt verantwoord. Nu de heffingsperiode 2009/2010 afliep op 31 maart 2010, volgt hieruit dat appellante circa negen en een halve maand vóór het einde van de heffingsperiode van verweerder een signaal heeft ontvangen waaruit appellante kon afleiden dat zij haar bedrijfsvoering niet ongewijzigd kon voortzetten zonder consequenties voor de hoogte van de door haar te betalen superheffing.

2.5.5 Appellantes betoog dat de mededeling in het besluit van 16 juni 2009 onvoldoende duidelijk was, volgt het College niet. Weliswaar kan uit die mededeling niet worden opgemaakt welke veranderingen er in de visie van verweerder exact in het verschieft lagen, maar duidelijk is wel tot welk resultaat die veranderingen volgens verweerder dienden te leiden, namelijk tot het resultaat dat alle eigen verwerkte melk volledig voor de superheffing wordt verantwoord. Daarbij was het aan appellante geweest om bij eventuele vragen hieromtrent met verweerder contact op te nemen.

2.5.6 Naar appellantes mening dient niet de mededeling in het besluit van 16 juni 2009, maar eerst de bij 2.1 bedoelde uitspraak, althans het besluit van 11 december 2009, als peilmoment te gelden. Deze mening deelt het College niet. Appellante kan nagegeven worden dat zij tot aan de uitspraak van 21 september 2010 de hoop kon koesteren dat verweerders standpunt inzake de te gebruiken berekeningsmethode in rechte geen stand zou houden en dat appellante aan de door haar tot dan toe gebruikte methode zou kunnen vasthouden. Anderzijds kon appellante hier - gezien de mededeling van 16 juni 2009 - niet zonder meer van uitgaan; in dit verband heeft appellante ter zitting ook opgemerkt dat zij leefde tussen hoop en vrees. Door, geconfronteerd met deze onzekerheid, ervoor te kiezen de benodigde wijzigingen in haar bedrijfsvoering voorlopig niet door te voeren - in plaats van deze wijzigingen wel onmiddellijk door te voeren en eventueel te trachten de daardoor te lijden schade nadien op verweerder te verhalen indien verweerder in het ongelijk zou worden gesteld - heeft appellante - hoezeer ook begrijpelijk - een risico genomen waarvan de gevolgen voor haar rekening dienen te blijven.

Het College is er daarbij niet van overtuigd - zoals appellante heeft gesteld - dat zij lopende de heffingsperiode 2009/2010 haar bedrijfsvoering niet meer (in voldoende mate) kon aanpassen. Hoewel wordt onderkend dat van appellante - teneinde een forse superheffing te voorkomen - een aanzienlijke vermindering van haar productieniveau werd verlangd, is het College niet gebleken dat appellante in de onmogelijkheid verkeerde een dergelijke vermindering - eventueel in combinatie met bijhuren van quotum - te realiseren.

2.6 Het voorgaande leidt tot de slotsom dat het beroep ongegrond verklaard dient te worden. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. C.J. Waterbolk, mr. R.F.B. van Zutphen en mr. S.C. Stuldreher, in tegenwoordigheid van mr. M.J. van Veen als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 23 mei 2012.

w.g. C.J. Waterbolk w.g. M.J. van Veen