

ECLI:NL:CBB:2013:112

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-07-2013
Datum publicatie	12-09-2013
Zaaknummer	AWB 08/768
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	intrekking restitutie, wettelijke rente, proceskosten
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

AWB 08/768 17 juli 2013
7200

Uitspraak in de zaak van:

Zwan Export B.V., te Oss, appellante,
gemachtigden: mr. N.J. Helder en mr. G. Danilović, beiden advocaat te Amsterdam,
tegen
het **Productschap Vee en Vlees**, verweerder,
gemachtigden: mr. B.M.J. Kloppenburg en M.H. Makkinje, beiden werkzaam bij verweerder.

1 De procedure

Appellante heeft beroep ingesteld tegen een besluit van verweerder van 4 september 2008, kenmerk JZ/bk/jk/08.00102945.

Bij dit besluit heeft verweerder beslist op de bezwaren van appellante gericht tegen een besluit van 6 september 2004 (kenmerk uitvoer/nrz/mmakkin 008924; hierna: het terugvorderingsbesluit). Bij het terugvorderingsbesluit heeft verweerder aan appellante toegekende restitutie voor de uitvoer van vleesconserven ingetrokken en teruggevorderd. Daarnaast heeft verweerder over het daarmee corresponderende bedrag wettelijke rente berekend.

Verweerder heeft verweer gevoerd.

Appellante heeft een conclusie van repliek ingediend. Verweerder heeft een conclusie van dupliek ingediend.

Op 30 maart 2011 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgehad, waarbij de gemachtigden van partijen zijn verschenen. Nadien is het onderzoek heropend. Aan partijen is bij griffiersbrief gevraagd hun standpunten te kennen te geven over bij het College gerezen vragen. Partijen hebben hierop schriftelijk gereageerd.

Op 29 juni 2012 heeft een tweede zitting plaatsgehad, waarbij de gemachtigden van partijen zijn verschenen.

2 De aanleiding van het geschil

Verweerder heeft aan appellante restituties verstrekt ter zake van uitvoer van door haar geproduceerde vleesconserven. Nadien heeft bij appellante een boekhoudkundige controle plaatsgevonden over het begrotingsjaar 1997-1998, de zogeheten '4045controle', op grond van Verordening (EG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van Richtlijn 77/435/EEG. Deze controle werd uitgevoerd door de Algemene Inspectiedienst van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: AID). Op basis van het daarover opgemaakte controleverslag met verslagnummer 1782/99/32 heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de reeds betaalde restitutie ten onrechte is toegekend. Volgens verweerder had appellante voor de vleesconserven destijds een andere restitutiecode moeten vermelden. Voor vleesconserven onder die andere restitutiecode is geen restitutietarief vastgesteld.

Op basis van dit standpunt heeft verweerder het terugvorderingsbesluit genomen. Dit besluit zien op restitutie die is verleend op aangiften ten uitvoer in het jaar 1997. Bij dit besluit heeft verweerder, voor zover hier van belang, de verleende restitutie ingetrokken en het restitutiebedrag van in totaal 33.218,01 teruggevorderd, vermeerderd met wettelijke rente ten bedrage van 17.685,60.

Bij de beslissing op bezwaar heeft verweerder, voor zover hier van belang, dat besluit gehandhaafd.

3 Algemeen rechtskader

3.1 Met ingang van 1 augustus 2008 zijn de Algemene douanewet en de Aanpassingswet Algemene douanewet (hierna: Aanpassingswet) in werking getreden. Ingevolge artikel XLVI, aanhef en onder b, van de Aanpassingswet is de In- en uitvoerwet ingetrokken. Ingevolge artikel XLVII, aanhef en onder a, van de Aanpassingswet, voor zover hier van belang, blijven de bij artikel XLVI ingetrokken wetten, alsmede de daarop berustende bepalingen - met inbegrip van bepalingen van overgangsrecht - van toepassing zoals zij golden voor de inwerkingtreding van deze wet voor zover zij betrekking hebben op de rechten bij uitvoer waarvan de feiten die aanleiding geven tot het ontstaan van de verschuldigdheid van die rechten bij uitvoer zich hebben voorgedaan vóór de dag van inwerkingtreding van deze wet. Nu de beslissing op bezwaar ziet op feiten van vóór 1 augustus 2008, is terecht toepassing gegeven aan de In- en uitvoerwet en de daarop berustende bepalingen.

3.2 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is een beleidsterrein, waarop de bevoegdheid is verdeeld tussen de Europese Unie en de lidstaten. De controles op de landbouwers en andere marktdeelnemers worden in beginsel uitgeoefend overeenkomstig de nationale regels. Unierechtelijke bepalingen strekken er voornamelijk toe de kaders aan te geven en een minimum aantal verplichtingen aan de marktdeelnemers op te leggen. Daarnaast is in het belang van de marktdeelnemers de verjaring geregeld. Voor het overige geldt dat de unierechtelijke bepalingen, waaronder die op het gebied van

de restituties, ertoe strekken vast te leggen tot welke controles de lidstaten jegens de unie gehouden zijn. Andere en verdergaande controlehandelingen zijn zonder meer mogelijk. Deze bepalingen strekken er dus niet toe om de gecontroleerden aanspraken te verlenen tegenover de ingevolge nationaal recht met controlebevoegdheden toegeruste instanties. Het College verwijst in dit verband naar de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) van 13 juni 2013 in de zaken C-3/12 (Syndicat OP 84) en C-671/11 e.v. (FranceAgrimer) en de conclusie van de Advocaat-generaal N. Jääskinen in eerstgenoemde zaak.

4 Beoordeling van het geschil

- 4.1 Korthedshalve beperkt het College zich tot de in het beroepsschrift onderbouwde stelling van appellante, dat verweerder op 6 september 2004 niet meer bevoegd was om tot terugvordering van de uitbetaalde restitutie over te gaan, aangezien op dat moment reeds verjaring was ingetreden.
- 4.2 Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) heeft in zijn arrest van 24 juni 2004 inzake Herbert Handlbauer GmbH (zaak C278/02) uitgesproken dat artikel 3, eerste lid, van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen rechtstreeks van toepassing is in de lidstaten, daaronder begrepen op het gebied van de restituties bij uitvoer van landbouwproducten. Zulks bij gebreke van specifieke bepalingen in de betreffende restitutieverordeningen; dergelijke bepalingen zijn eerst bij de hier nog niet toepasselijke Verordening (EG) nr. 800/1999 van de Commissie van 15 april 1999 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer van landbouwproducten, tot stand gekomen

In genoemd artikel 3 is in de eerste alinea bepaald dat de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar bedraagt vanaf de datum waarop een onregelmatigheid is begaan. In de tweede alinea is bepaald dat voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden de verjaringstermijn ingaat op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. De derde alinea voegt daaraan toe dat de verjaring gestuit wordt door elke onderzoekshandeling of daad van vervolging, die de betrokkene ter kennis is gebracht. Dan start een nieuwe termijn van vier jaar. De vierde alinea houdt in dat de verjaringstermijn maximaal acht jaar bedraagt, tenzij binnen die termijn een sanctie is opgelegd.

Uit de overwegingen in het arrest Handlbauer (punten 32-34 en 41-42) maakt het College op, dat naar het oordeel van het HvJ onder de verjaring van de vervolging uitdrukkelijk ook de verjaring van de verplichting tot terugbetaling van een onverplicht betaalde restitutie is begrepen.

- 4.3 De door verweerder vastgestelde onregelmatigheid is in dit geval het indienen van aanvragen van steun voor vleesconserven, bereid op basis van een recept, nr. 208, dat niet steunwaardig is. Daarop heeft betrekking het rapport van de AID van 28 december 1999, nr. 1782/99/32, met name bijlage 15. Daaruit blijkt dat het product op verschillende data in 1997 ten uitvoer is aangegeven, laatstelijk op 15 oktober 1997.

In navolging van de uitspraak van het College van 17 mei 2006 inzake Campina (www.rechtspraak.nl; ECLI:NL:CBB:2006:AX7770) stelt het College met verweerder vast dat het voor de aangiften ten uitvoer van de producten die onderwerp zijn van deze procedure, gaat om een voortgezette onregelmatigheid, omdat voor producten met deze receptuur stelselmatig opnieuw steun is aangevraagd bij de aangiften ten uitvoer. De stelling van appellante dat van een voortgezette onregelmatigheid slechts sprake kan zijn ingeval zij zich ervan bewust was dat zij een onregelmatigheid beging, volgt niet uit het regelgevend kader en vindt ook onvoldoende grondslag in de jurisprudentie ter zake. Voor de enkele vaststelling of sprake is van een voortgezette onregelmatigheid is de door appellante gestelde goede trouw dan ook niet relevant. Het betoog van appellante dat elke aangifte op zichzelf moet worden bekeken, los van de overige uitgevoerde partijen vleesconserven met dezelfde receptuur, volgt het College dus niet.

- 4.4 Ter beoordeling staat vervolgens of de verjaringstermijn van vier jaar in dit geval is gestuit door onderzoekshandelingen naar de onregelmatigheden. In het arrest Handlbauer (punt 40) heeft het HvJ beklemtoond dat verjaringstermijnen in het algemeen dienen ter bevordering van de rechtszekerheid.

Die functie kan niet volledig worden vervuld, indien de in artikel 3, eerste lid, van Verordening nr. 2988/95 bedoelde verjaringstermijn zou worden gestuit door elke algemene controlehandeling van de nationale overheid, zonder dat er een verband bestaat met verdenkingen van onregelmatigheden die betrekking hebben op voldoende nauwkeurig omschreven handelingen. In punt 69 van het arrest SGS Belgium van 28 oktober 2010 heeft het HvJ overwogen dat, wanneer de nationale autoriteiten een persoon een verslag overleggen waaruit blijkt dat er sprake is van een onregelmatigheid waartoe hij in samenhang met een specifieke verrichting zou hebben bijgedragen, en hem verzoeken om aanvullende informatie over die verrichting of hem in samenhang met die verrichting een sanctie opleggen, deze autoriteiten daarmee voldoende nauwkeurige handelingen tot onderzoek of vervolging van de onregelmatigheid verrichten in de zin van artikel 3, eerste lid, derde alinea, van Verordening nr. 2988/95. In het arrest *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* van 21 december 2011 (zaak C-465/10, punt 62) heeft het HvJ geoordeeld dat de toezending van een controleverslag aan de begunstigde van de subsidie waarin de schending van de regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten wordt vastgesteld en de nationale instantie wordt aangespoord om dienovereenkomstig de uitgekeerde bedragen terug te vorderen, een voldoende nauwkeurige handeling tot onderzoek of vervolging van de 'onregelmatigheid' vormt in de zin van artikel 3, eerste lid, derde alinea, van Verordening nr. 2988/95.

- 4.5 In het controleverslag van de AID is, samengevat, geoordeeld dat het recept dat onderwerp is van deze procedure niet voldeed aan de 80%-norm (80% of meer ham/schoudervlees bevattend), nu het ging om een bereiding bestaande uit 78,74% ham, 0,79% plasmapoeder en 20,47% water met ingrediënten. Derhalve is voor het product een onjuiste restitutiecode opgegeven. Het College is van oordeel dat de kennisgeving aan appellante van het controleverslag van de AID de verjaring heeft gestuit, nu in het controleverslag voldoende nauwkeurig is omschreven welke onregelmatigheid is geconstateerd. Dit rapport is op 4 april 2000 aan appellante verstrekt. Op 10 mei 2000 heeft de eindbespreking plaatsgevonden. Vervolgens heeft verweerder op 6 september 2004 het bestreden besluit genomen.
- 4.6 Het College constateert dat uiterlijk op 10 mei 2000 een verjaringstermijn is gaan lopen van vier jaar. Deze termijn is dan geëindigd op 10 mei 2004, zonder dat binnen die termijn enige onderzoekshandeling of daad van vervolging heeft plaatsgevonden, die aan appellante ter kennis is gebracht. Evenmin is aan appellante ter zake een sanctie opgelegd. De conclusie moet dan ook zijn dat de overtreding verjaard was, toen verweerder op 6 september 2004 het terugvorderingsbesluit nam.
- 4.7 Het voorgaande betekent dat verweerder bij het bestreden besluit ten onrechte geoordeeld heeft dat appellante niet op goede grond heeft aangevoerd, dat verjaring was ingetreden. Derhalve is het beroep gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Gelet op het feit, dat verweerder in verband met de verjaring niet bevoegd was over de in geding zijnde restitutie nog enig besluit te nemen, zal het College het primaire besluit herroepen.
- 4.8 Sinds de ontvangst door verweerder op 15 oktober 2004 van het bezwaarschrift tegen het besluit van 6 september 2004 is ten tijde van deze uitspraak van het College bijna negen jaar verstreken. Van dit tijdsverloop heeft de behandeling van het bezwaar door verweerder bijna vier jaar geduurd, en heeft de behandeling van het beroep door het College, vanaf de ontvangst van het beroepschrift op 10 oktober 2008, bijna vijf jaar geduurd.

Naar het oordeel van het College is in beginsel een totale lengte van de procedure - voor de behandeling van het bezwaar en vervolgens het beroep bij het College - van drie jaar nog redelijk te achten. Hierbij is ervan uitgegaan dat de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar in beslag neemt. Hieraan kan het vermoeden worden ontleend dat de redelijke termijn zowel in de bestuurlijke als in de rechterlijke fase is geschonden.

Gelet hierop moet nog worden beslist op het verzoek van appellante om schadevergoeding met betrekking tot de mogelijke overschrijding van de redelijke termijn in de bestuurlijke en rechterlijke fase. Dit geeft aanleiding om het onderzoek met toepassing van - hier nog - artikel 8:73, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te heropenen ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevraagde schadevergoeding. Met toepassing van artikel 8:26 van de Awb stelt het College de Staat der Nederlanden (Minister van Veiligheid en Justitie) in de gelegenheid als partij

aan de procedure deel te nemen.

- 4.9 In het beroepschrift heeft appellante aangegeven dat zij, voor het geval het College het beroep gegrond zou verklaren, meent in aanmerking te komen voor een volledige vergoeding van de proceskosten. De forfaitaire vergoeding ingevolge het besluit proceskosten bestuursrecht zou in dit geval vanwege bijzondere omstandigheden niet als adequaat kunnen worden beschouwd. Daartoe heeft appellante in een beroepschrift dat in meerdere zaken is ingediend, aangevoerd, dat verweerder opzettelijk onrechtmatig en tegen beter weten in onrechtmatig gehandeld heeft, dat de AID gehandeld heeft in strijd met eerder ingenomen uitgangspunten, dat verweerder eerder bepaalde recepturen wel had aanvaard, dat appellante niet had kunnen weten dat zij onjuist handelde en dat de besluitvorming na de datum van uitvoer ontoelaatbaar lang had geduurd.

Het College overweegt dienaangaande dat het aan de beoordeling van vele van die argumenten in deze zaak niet is toegekomen. Hetgeen hier aan de orde is de constatering dat voor de teruggevorderde restitutie de verjaring reeds is ingetreden kan op zichzelf geen grond vormen om te concluderen dat van bijzondere omstandigheden sprake was, die een volledige vergoeding van proceskosten rechtvaardigen.

Appellante heeft voorts bepleit dat, als het Nederlands recht geen grondslag zou bieden voor vergoeding van de volledige proceskosten, zij zich beroept op het Europese recht. Daaruit vloeit naar haar oordeel voort dat sprake dient te zijn van een volledige vergoeding

Voor het geval het College geen volledige vergoeding zou toewijzen, geeft zij het College in overweging dienaangaande vragen aan het HvJ te stellen. Het College oordeelt onder verwijzing naar het arrest van de Hoge Raad van 7 oktober 2005 (ECLI:NL:HR:2005:AU3929), dat het enkele feit dat de vergoeding van proceskosten, waarop ingevolge het Besluit proceskosten bestuursrecht aanspraak kan worden gemaakt, de werkelijke gemaakte kosten slechts voor een deel dekt, niet voldoende is om te concluderen dat aan het gemeenschapsrecht aanspraak op een hogere vergoeding kan worden ontleend. Bijkomende omstandigheden kunnen tot een andere conclusie nopen. Waar die onderbouwd zijn aangevoerd, biedt het derde lid van artikel 2 van genoemd besluit de mogelijkheid die te verstrekken. Van zulke bijkomende omstandigheden die hier tot een andere conclusie leiden is op basis van hetgeen in deze procedure is vastgesteld geen sprake. Het Besluit proceskosten bestuursrecht leidt in dit geval tot een vergoeding voor een beroepschrift, voor het bijwonen van een zitting, een schriftelijke inlichting en een nadere zitting (drie punten) voor een zware zaak (x 1,5) tegen een tarief van 472,-- is 2.124,-. Naar het oordeel van het College gaat het hier niet om een uitkomst die tot afwijking van het standaardtarief zou nopen.

5 De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van 2.124,- (zegge: tweeduizendhonderdvierentwintig euro);
- bepaalt dat verweerder appellante het betaalde griffierecht ad 288,- (zegge: tweehonderdachtentachtig euro) vergoedt;
- bepaalt dat het onderzoek wordt heropend ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevraagde schadevergoeding in verband met de mogelijke overschrijding van de redelijke termijn in de bestuurlijke en rechterlijke fase, en merkt tevens de Staat der Nederlanden (de Minister van Veiligheid en Justitie) aan als partij in die procedure.

Aldus gewezen door mr. R.R. Winter, mr. W.E. Doolaard en mr. C.J. Waterbolk, in tegenwoordigheid van mr. M.B.L. van der Weele als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2013.

w.g. R.R. Winter w.g. M.B.L. van der Weele