

ECLI:NL:CBB:2019:115

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	12-03-2019
Datum publicatie	18-03-2019
Zaaknummer	17/333
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	LNV-subsidie, Europees Visserijfonds
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 17/333

uitspraak van de meervoudige kamer van 12 maart 2019 in de zaak tussen

Coöperatieve Visserij Organisatie U.A. te Emmeloord, appellante

(gemachtigde: mr. J.G.J. van den Bergh),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. W.C.M. Niekus).

Procesverloop

Bij besluit van 26 augustus 2016, zoals gewijzigd bij besluit van 14 oktober 2016, (gezamenlijk het primaire besluit) heeft verweerder de aan appellante in het kader van de Regeling LNV-subsidies, onderdeel Collectieve acties aanlandplicht (de Regeling), verleende subsidie vastgesteld op 244.470,- en van appellante een bedrag teruggevorderd van 2.500,-.

Bij besluit van 15 februari 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 26 november 2018. De zaak is gevoegd behandeld met de zaken geregistreerd onder de nummers 17/741, 17/742 en 17/919. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Aan de zijde van appellante was tevens aanwezig [naam 1] en aan de zijde van verweerder waren tevens aanwezig [naam 2] en [naam 3] .

Voor het doen van uitspraak zijn de gevoegde zaken weer gesplitst.

Overwegingen

- 1.1 Appellante heeft binnen het zogenoemde Uitvoeringsprogramma CVO aanlandplicht zeven aanlandplichtprojecten uitgevoerd. Een van deze projecten betrof het project Fully documented Fisheries, deel III. Binnen dit project is onderzoek gedaan naar het gebruik van camerasystemen aan boord en op welke wijze deze systemen kunnen bijdragen aan de invoering van de aanlandplicht.
- 1.2 Appellante heeft op 28 november 2013 op grond van de Regeling, Hoofdstuk 4. Visserij, Titel 3. Maatregelen van gemeenschappelijk belang, Paragraaf 2a. Collectieve acties aanlandplicht, subsidie aangevraagd voor het project Fully Documented Fisheries, deel III.
- 1.3 Verweerder heeft bij besluit van 27 maart 2014 op de aanvraag beslist en een bedrag van maximaal 268.089,- aan subsidie verleend. Hiervan wordt 70% gefinancierd uit het Europees Visserijfonds (EVF).
- 1.4 Appellante heeft voor de andere zes aanlandplichtprojecten eveneens subsidie aangevraagd en verleend gekregen.
- 1.5 Appellante heeft bij brief van 1 mei 2015 een wijzigingsverzoek ingediend. Hierin staat dat bij aanvang van het project is besloten een Stuurgroep Aanlandplicht (hierna: Stuurgroep) aan te stellen die namens appellante nauw betrokken zou zijn bij de uitvoering van alle (zeven) aanlandplichtprojecten.

Omdat deze Stuurgroep niet alleen bestond uit bestuurders van VisNed, zoals eerder beoogd, wenste appellante ook budget vrij te maken voor de inzet van de Nederlandse Vissersbond. Appellante heeft verweerder daarom verzocht het budget te verhogen en te verdelen tussen VisNed en de Nederlandse Vissersbond. Bij besluit van 18 september 2015 heeft verweerder het verzoek goedgekeurd.

1.6 Bij aanvraag van 30 maart 2016 heeft appellante verzocht om de aan haar verleende subsidie vast te stellen. Daarbij heeft zij vermeld dat de totale kosten die onder de subsidie vallen 255.959,47 bedragen.

2. Bij het primaire besluit heeft verweerder de subsidie vastgesteld op 244.470,-.

3.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van appellante ongegrond verklaard. Verweerder heeft de Kosten Stuurgroep aanlandplicht, waarbij het gaat om de door appellante opgevoerde facturen met de volgnummers 6, 15, 21, 29, 33, 34, 44, 45, 46, 47 en 49, onder verwijzing naar artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met artikel 1:15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling niet subsidiabel gesteld. De uren op deze facturen, die gemaakt zijn door de stuurgroep, zijn volgens verweerder niet direct te relateren aan het project. In dit kader heeft verweerder in het bestreden besluit het volgende uiteengezet:

() U geeft in uw bezwaarschrift en in eerdere correspondentie aan, dat de uren wel degelijk gemaakt zijn ten behoeve van de zeven aanlandplichtenprojecten en dat de uren gelijkmatig verdeeld kunnen worden over de zeven projecten. Het is ook veel efficiënter om voor de vaste kosten die voor alle zeven projecten gemaakt zijn één projectadministratie aan te houden dan zeven afzonderlijke projectadministraties. Ook wordt daarmee overlap van facturen voorkomen.

Hoewel ik erken, dat de urenregistratie voor de algemene kosten van het project aanzienlijk meer werk oplevert als deze exact per project moeten worden geregistreerd in plaats van een gelijkmatige verdeling over de zeven projecten is dit voor mij geen reden om het bestreden besluit te herroepen. Allereerst merk ik op dat in geen van de wijzigingsverzoeken die u heeft ingediend expliciet is gevraagd om de kosten van de stuurgroep gelijkmatig te verdelen over de zeven projecten. In de wijzigingsbeschikkingen van 6 maart 2015, 18 september 2015 en 20 januari 2016 is evenmin opgenomen dat een gelijkmatige verdeling van de kosten van de stuurgroep aanlandplicht over de zeven projecten is toegestaan.

In een telefoongesprek van 26 maart 2015 tussen de heer [naam 4] van RVO en de heer [naam 5] van de stuurgroep is door de heer [naam 4] vermeld dat de kosten van de stuurgroep voor elk project afzonderlijk moesten worden gespecificeerd. Maar bovendien blijkt uit gespreksverslagen van 14 en 16 oktober 2015 met betrekking tot een gesprek van

13 oktober 2015 tussen medewerkers van RVO en CVO duidelijk dat voor alle CVO-projecten gold dat de kosten apart opgevoerd en gefactureerd moesten worden. De urenregistraties dienden derhalve per project te worden gespecificeerd. De eventuele omstandigheid dat de ingediende facturen voldoen aan de gestelde factuurvereisten van de Belastingdienst doet daaraan niets af. ()

Verder heeft verweerder geweigerd de gedeclareerde accountantskosten (de factuur met het volgnummer 39) en een factuur van [naam 6] van 2 april 2015 met volgnummer 24 als subsidiabele kosten aan te merken.

Kosten van de Stuurgroep

4.1 Appellante voert met betrekking tot de Kosten Stuurgroep aanlandplicht aan dat zij de kosten van de Stuurgroepleden op basis van de aangeleverde facturen heeft betaald. Appellante wordt eerst achteraf geconfronteerd met het feit dat verweerder van mening is dat de inzet van de Stuurgroepleden niet in aanmerking komt voor subsidie, omdat deze kosten niet direct te relateren zijn aan het onderhavige project. De Stuurgroep is opgericht om de zeven aanlandplichtprojecten overkoepelend te begeleiden.

De Stuurgroep heeft in dat verband regelmatig ter zake van de zeven aanlandplichtprojecten gezamenlijk vergaderd over de uitvoering, voortgang en uitkomsten van deze projecten. Voor deze werkwijze is gekozen om kostenefficiënt te werken. Bij deze vergaderingen zijn de zeven projecten afzonderlijk besproken en evenredig aan bod gekomen. De tijdregistratie van deze overleggen is daarom en om reden van efficiency niet per individueel project bijgehouden, maar evenredig over de projecten verdeeld. Appellante heeft de uren die de Stuurgroep in totaal aan de zeven aanlandplichtprojecten heeft besteed, voor 1/7 deel aan het onderhavige project toegerekend en heeft de kosten die de Stuurgroep daarvoor in totaal heeft gefactureerd, voor 1/7 deel opgenomen in de aanvraag om subsidievaststelling. Het feit dat de urenregistraties en facturen niet per individueel project zijn gespecificeerd, betekent niet dat de kosten niet subsidiabel kunnen worden gesteld. Verder betoogt appellante dat verweerder haar niet eerder op de noodzaak van gespecificeerde urenregistraties heeft gewezen en dat op grond van wet- en regelgeving niet van haar kan worden verlangd dat zij met terugwerkende kracht deze urenregistraties alsnog aanlevert. Bovendien heeft appellante vanaf 2015 de scheiding tussen de projecten inzichtelijker gemaakt, door de werkzaamheden van de leden van de Stuurgroep te splitsen per project. Vanaf dat moment bevatten de facturen de werkzaamheden en de uren per project. Daarnaast heeft verweerder bij appellante het vertrouwen gewekt dat de kosten subsidiabel zouden zijn. Het alsnog afkeuren van deze kosten is in strijd met het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel. Appellante concludeert dat verweerder niet heeft aangetoond dat sprake is van een situatie op grond waarvan een lagere subsidievaststelling gerechtvaardigd zou zijn.

4.2 Het College overweegt als volgt.

4.3 De subsidie is verleend in het kader van de Regeling. Het bestreden besluit dateert van na 1 januari 2016. Met ingang van 1 juli 2015 is de Regeling Europese EZ-subsidies in werking getreden (artikel 6.4 van diezelfde regeling) en per 1 januari 2016 is de Regeling ingetrokken. Ingevolge artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Regeling Europese EZ-subsidies blijft de Regeling van toepassing op subsidies die voor 1 januari 2016 zijn verleend op grond van die regeling.

4.4 Uit artikel 1:15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling volgt dat kosten die niet aantoonbaar rechtstreeks zijn toe te rekenen aan de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft, niet in aanmerking komen voor subsidie. Als algemene toelichting bij de subsidieverlening is appellante erop gewezen dat kosten alleen subsidiabel zijn wanneer zij direct aan het project zijn toe te schrijven. Voorts volgt uit artikel 4:45, tweede lid, van de Awb dat de aanvrager bij de aanvraag om subsidievaststelling rekening en verantwoording dient af te leggen omtrent de uitgaven en inkomsten die zijn verbonden aan de activiteiten waarvoor subsidie is verstrekt. Uit de stukken en hetgeen partijen naar voren hebben gebracht, leidt het College echter af dat de Stuurgroep tot oktober 2015 voor de zeven projecten gezamenlijk urenregistraties heeft bijgehouden en op grond daarvan voor de zeven projecten gezamenlijk kosten heeft gefactureerd. Op (een deel van) deze facturen is met de hand 1/7 bijgeschreven. Appellante heeft op basis daarvan in alle zeven projecten 1/7 deel van de desbetreffende factuurbedragen opgenomen in de aanvragen om subsidievaststelling.

4.5 Verweerder heeft zich naar het oordeel van het College terecht op het standpunt gesteld dat uit de bij de aanvraag om subsidievaststelling overgelegde, niet op het onderhavige project toegespitste facturen, in combinatie met de niet per project gespecificeerde urenregistraties, niet kan worden afgeleid dat daadwerkelijk 1/7 deel van de door de Stuurgroep gemaakte en gefactureerde kosten ten behoeve van het onderhavige project is gemaakt. Dat, zoals appellante stelt, de zeven projecten in gelijke mate bij de Stuurgroep aan de orde zouden zijn gekomen maakt dat niet anders. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat verweerder met deze wijze van factureren door appellante heeft ingestemd. Dat verweerder op basis van offertes heeft ingestemd met de verlening van subsidie voor de kosten van de Stuurgroep, betekent niet dat hij daarmee ook heeft ingestemd met een evenredige verdeling van de kosten over de zeven projecten. Bovendien blijkt uit een belnotitie van verweerder dat al tijdens een telefoongesprek op 26 maart 2015 tussen een medewerker van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en [naam 7] het risico van overlap van facturen en betalingen aan de orde is

gesteld en dat [naam 7] daarop heeft te kennen gegeven de verschillende projectadministraties strikt gescheiden te houden en de urenadministratie te laten specificeren. Naar aanleiding van gesprekken die op 14 en 16 oktober 2015 tussen appellante en verweerder hebben plaatsgevonden en waarbij is besproken dat de kosten van de Stuurgroep per project apart gefactureerd moesten worden, heeft de Stuurgroep haar werkwijze gewijzigd en heeft zij per project 1/7 deel van de totale kosten gefactureerd. Hoewel verweerder met deze wijze van factureren genoeg heeft genomen en de kosten op basis daarvan vervolgens wel subsidiabel heeft gesteld, betekent dit niet dat verweerder daarom ook de kosten op basis van de eerdere facturen subsidiabel had moeten stellen. Verweerder heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat appellante niet heeft aangetoond dat de kosten rechtstreeks aan de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft zijn toe te rekenen, zodat verweerder die kosten om die reden terecht niet subsidiabel heeft gesteld. Dat verweerder daarbij ten onrechte artikel 4:46, tweede lid, aanhef en onder b, van de Awb heeft vermeld, zal het College met toepassing van artikel 6:22 van de Awb passeren, omdat aannemelijk is dat appellante daardoor niet is benadeeld. Deze beroepsgrond slaagt dan ook niet.

Accountantskosten

5. Appellante voert voorts aan dat verweerder ten onrechte de kosten voor werkzaamheden van de accountant niet als subsidiabele kosten heeft aangemerkt. Verweerder heeft ter zitting, onder verwijzing naar de uitspraken van het College van 16 oktober 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:539) en 23 oktober 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:547), erkend dat het bestreden besluit op dit punt onrechtmatig is. Deze beroepsgrond slaagt.

Kosten consumpties

- 6.1 Daarnaast betoogt appellante over de factuur van [naam 6] van 2 april 2015 dat verweerder de kosten ten onrechte niet subsidiabel heeft gesteld. Deze kosten zien op consumpties die ten behoeve van een projectbijeekomsst op 6 maart 2015 zijn genuttigd. Appellante meent dat deze kosten moeten worden aangemerkt als de aan derden verschuldigde kosten van proces- en ketenmanagement als bedoeld in artikel 4:25, aanhef en onder b, van de Regeling, of als vergaderfaciliteiten als genoemd in artikel 4:25, aanhef en onder g, van de Regeling.
- 6.2 In het bestreden besluit heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat voor de kosten op de factuur van [naam 6] terecht geen subsidie is vastgesteld. De kosten voor consumpties vallen niet onder de subsidiabele kosten als genoemd in artikel 4:25 van de Regeling en daarvoor is dan ook geen subsidie verleend. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat consumptiekosten uitsluitend onder de subsidiabele kosten voor vergaderfaciliteiten vallen, wanneer deze kosten (verplicht) zijn inbegrepen bij de kosten van de zaalhuur. Hiervan is volgens verweerder in dit geval geen sprake.
- 6.3 Ingevolge artikel 4:26c van de Regeling zijn op de verstrekking van de subsidie de artikelen 4:24 tot en met 4:26 van overeenkomstige toepassing. Op grond van artikel 4:25, aanhef en onder b, van de Regeling komen in aanmerking voor de subsidie aan derden verschuldigde kosten ter zake van onder meer proces- en ketenmanagement. Ingevolge artikel 4:25, aanhef en onder g, van de Regeling komen in aanmerking voor de subsidie kosten voor organisatie en facilitering van het samenwerkingsverband, waaronder begrepen zaal- en locatihuur, vergaderfaciliteiten en bureaunkosten. Het College volgt verweerder in zijn standpunt dat de door appellante met de factuur van [naam 6] van 2 april 2015 opgevoerde kosten van gevulde koeken, niet vallen onder de subsidiabele kosten als bedoeld in artikel 4:25 van de Regeling. Verweerder heeft deze kosten naar het oordeel van het College dan ook terecht niet subsidiabel gesteld. Deze beroepsgrond faalt.

Hoorplicht

7. Voor zover appellante in beroep erover klaagt dat zij voorafgaand aan het primaire besluit ten onrechte niet met toepassing van artikel 4:7 van de Awb is gehoord, moet worden geoordeeld dat het ten onrechte afzien van het horen van een belanghebbende in de bezwaarfase kan worden hersteld.

Dat herstel heeft in dit geval plaatsgehad, nu appellante door verweerder tijdens een op 26 januari 2017 gehouden hoorzitting in voldoende mate gelegenheid is geboden haar standpunten uiteen te zetten, van welke mogelijkheid zij ook gebruik heeft gemaakt.

Motivering

8. Nu het College alle beroepsgronden van appellante die zijn gericht tegen het niet subsidiabel stellen van door haar opgevoerde kosten inhoudelijk heeft beoordeeld, komt aan de algemene beroepsgrond van appellante, die ziet op de ondeugdelijke motivering van het bestreden besluit, geen zelfstandige betekenis meer toe. Deze beroepsgrond behoeft daarom geen nadere bespreking.

Slotsom

9. Het voorgaande leidt tot het oordeel dat het beroep gegrond is. Het bestreden besluit zal worden vernietigd. Het College ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien, omdat het daarvoor over onvoldoende informatie beschikt. Verweerder zal een nieuw besluit moeten nemen op het bezwaar van appellante met inachtneming van deze uitspraak. Het College zal hiervoor een termijn van acht weken stellen.

10. Het College zal verweerder veroordelen in de door appellante gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.024,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van 512,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 333,- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 1.024,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.L. van der Beek, mr. A. Venekamp en mr. T.L. Fernig-Rocour, in aanwezigheid van mr. L. van Gulick, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 12 maart 2019.

w.g. H.L. van der Beek w.g. L. van Gulick