



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 24 januari 2013¹

Zaak C-568/11

Agroferm A/S

tegen

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

[verzoek van het Vestre Landsret (Denemarken) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Verordening (EG) nr. 1265/2001 — Productierestitutie voor verwerking van suiker — Indeling van product, dat lysinesulfaat bevat, in gecombineerde nomenclatuur — Verordening (EG) nr. 1258/1999 — Terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen — Beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen”

I – Inleiding

1. Het door de Unie nagestreefde doel om aan haar suikerbieten- en suikerrietproducenten de noodzakelijke waarborgen inzake behoud van werkgelegenheid en levensstandaard te geven², ligt aan de oorsprong van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing. In het kader van deze doelstelling is verzoekster in het hoofdgeding Uniesteun verleend, die haar is betaald voor de productie van lysinesulfaat uit suiker. Naderhand betwijfelden de bevoegde Deense autoriteiten evenwel of het vervaardigde product daadwerkelijk voldeed aan de voorwaarden voor Uniesteun. Uiteindelijk hebben zij betaling geweigerd en de reeds betaalde steun teruggevorderd.

2. Tegen deze achtergrond moet hier eerst worden uitgemaakt of het lysinesulfaatproduct voor Uniesteun in de vorm van productierestitutie in aanmerking komt. Dit geding is vooral een gelegenheid tot verduidelijking van de sinds tientallen jaren gewezen rechtspraak over de bescherming van het gewettigd vertrouwen bij de verlening van Uniesteun.

II – Toepasselijke bepalingen

3. Tot 2006 werden productierestituties voor de verwerking van suiker overeenkomstig verordening nr. 1265/2001³ verleend. Deze verordening regelt zowel de voorwaarden voor het recht op productierestitutie als de betrokken administratieve procedure.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie punt 2 van de considerans van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad van 19 juni 2001 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector suiker (PB L 178, blz. 1).

3 — Verordening (EG) nr. 1265/2001 van de Commissie van 27 juni 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1260/2001 van de Raad, wat de productierestitutie voor bepaalde in de chemische industrie gebruikte producten van de sector suiker betreft (PB L 178, blz. 63).

A – *Recht op productierestitutie*

4. Volgens artikel 14, lid 1, eerste alinea, sub b, van verordening nr. 1265/2001 geeft een afgegeven restitutedocument „recht op betaling van de in het document vermelde restitutie [...] na verwerking van het basisproduct onder de in het restitutedocument gestelde voorwaarden”.

5. Artikel 1, lid 1, definieert als „basisproduct” met name suiker, die wordt „gebruikt voor de vervaardiging van de in bijlage I bij deze verordening genoemde producten van de chemische industrie”. Bijlage I bevat een tabel met codes van de gecombineerde nomenclatuur. In deze tabel zijn met name vermeld:

„Hoofdstuk 29 Organische chemische producten, behalve de producten van de onderverdelingen 2905 43 00 en 2905 44

[...]

ex hoofdstuk 38 Diverse producten van de chemische industrie, andere dan bedoeld bij de onderverdelingen 3809 10, 3809 91 00, 3809 92 00, 3809 93 00 en ex 3824 60”

6. De gecombineerde nomenclatuur is opgenomen in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.⁴ Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van deze verordening wordt bijlage I in het in casu relevante tijdvak 2004 tot 2006 bepaald in de verordeningen nr. 1789/2003⁵, nr. 1810/2004⁶ en nr. 1719/2005⁷. Wat de hier relevante bepalingen betreft, zijn de drie versies van bijlage I identiek.

7. Hoofdstuk 29 van de gecombineerde nomenclatuur bevat onderafdeling 2922 41 00 „lysine en esters daarvan; zouten van deze producten”. Aantekening nr. 1 op hoofdstuk 29 van de gecombineerde nomenclatuur bepaalt het volgende:

„1. De posten van dit hoofdstuk hebben, voor zover uit de context niet het tegendeel blijkt, uitsluitend betrekking op:

- a) geïsoleerde chemisch welbepaalde organische verbindingen, ook indien zij onzuiverheden bevatten;

[...]

- e) andere oplossingen van de onder a, b en c hiervoor bedoelde producten, voor zover deze oplossingen gebruikelijke en noodzakelijke bereidingsvormen zijn die uitsluitend zijn gekozen om veiligheidsredenen of om de producten geschikt te maken voor vervoer en voor zover de oplosmiddelen de producten niet méér geschikt maken voor bijzondere toepassingen dan voor hun gebruik in het algemeen;

- f) producten bedoeld onder a, b, c, d of e hiervoor, waaraan een stabilisator [...] is toegevoegd, nodig voor de houdbaarheid of voor het vervoer; [...]

4 — PB L 256, blz. 1, zoals laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 254/2000 van de Raad van 31 januari 2000 (PB L 28, blz. 16).

5 — Verordening (EG) nr. 1789/2003 van de Commissie van 11 september 2003 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 281, blz. 1).

6 — Verordening (EG) nr. 1810/2004 van de Commissie van 7 september 2004 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 327, blz. 1).

7 — Verordening (EG) nr. 1719/2005 van de Commissie van 27 oktober 2005 tot wijziging van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PB L 286, blz. 1).

- g) producten bedoeld onder a, b, c, d, e of f hiervoor, waaraan een zelfstandigheid is toegevoegd om het verstuiven tegen te gaan of waaraan een kleurmiddel of een reukstof is toegevoegd om het onderkennen ervan te vergemakkelijken dan wel om veiligheidsredenen, voor zover deze toevoegingen de producten niet méér geschikt maken voor bijzondere toepassingen dan voor hun gebruik in het algemeen;

[...]"

8. Hoofdstuk 38, dat „diverse producten van de chemische industrie” betreft, bevat post 3824 met de producten „[...] chemische producten en preparaten van de chemische of van aanverwante industrieën [...], elders genoemd noch elders onder begrepen”.

9. Ten slotte bevat hoofdstuk 23 van de gecombineerde nomenclatuur post 2309 „Bereidingen van de soort gebruikt voor het voederen van dieren”.

B – Procedure voor productierestitutie

10. Inzake de administratieve procedure bepaalt artikel 2 van verordening nr. 1265/2001:

„1. De restitutie bij de productie wordt verleend door de lidstaat op wiens grondgebied de verwerking van de basisproducten plaatsvindt.

2. De lidstaat mag de restitutie slechts verlenen, indien door een douanecontrole of door een administratieve controle welke gelijkwaardige waarborgen biedt, wordt verzekerd dat de basisproducten overeenkomstig de bestemming, aangegeven in de in artikel 3 bedoelde aanvraag, worden gebruikt.”

11. Artikel 3 van verordening nr. 1265/2001 bevat de volgende regeling:

„1. De productierestitutie wordt slechts verleend aan verwerkende ondernemingen die garanderen dat de in artikel 2, lid 2, bedoelde controle te allen tijde kan worden verricht en die een aanvraag hebben ingediend waarin is aangegeven voor de vervaardiging van welk chemisch product het basisproduct zal worden gebruikt.

2. De betrokken lidstaat kan de toekenning van de restitutie aan de verwerkende ondernemingen als bedoeld in lid 1 afhankelijk stellen van voorafgaande erkenning.”

Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter was naar het in het hoofdgeding toepasselijke Deense recht een voorafgaande erkenning van de Deense douane vereist.

12. Het restitutedocument, dat volgens artikel 14, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 1265/2001 recht op betaling van de productierestitutie geeft, bevat volgens artikel 12, lid 3, sub d, „de beoogde bestemming van het basisproduct”.

13. De aanvraag tot productierestitutie bevat volgens artikel 10, lid 1, tweede alinea, sub c, „de tariefpost en de omschrijving van het chemische product waarvoor het basisproduct moet worden gebruikt”. 14. Artikel 13, sub b, van verordening nr. 1265/2001, dat zowel voor de aanvraag als voor het restitutedocument geldt, luidt:

14. „[De] vermelding betreffende de bestemming van het basisproduct, op verzoek van en in overleg met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat, [mag] uitsluitend betrekking hebben op het hoofdstuk van de gecombineerde nomenclatuur waartoe het te vervaardigen chemische product of de te vervaardigen chemische producten behoren.”

15. De door de lidstaten toegekende productierestituties werden in het hier relevante tijdvak overeenkomstig artikel 1, lid 1 en lid 2, sub b, alsook artikel 2, lid 2, van verordening nr. 1258/1999⁸ door de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen gefinancierd.⁹ Artikel 8, lid 1, eerste alinea, van deze verordening legt de lidstaten met name de volgende plichten op:

„1. De lidstaten treffen, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de nodige maatregelen om:

[...]

b) onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen;

c) de door onregelmatigheden of nalatigheid verloren bedragen terug te vorderen.”

16. Onder „onregelmatigheid” wordt, aldus artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95¹⁰, „elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen [...] [wordt] of [zou] kunnen worden benadeeld [...] door een onverschuldigde uitgave”.

III – Hoofdgeding en procesverloop

17. De Deense vennootschap Agroferm A/S (hierna: „Agroferm”) produceerde in Denemarken van augustus 2004 tot en met juni 2006 lysinesulfaat, dat zij door gisting uit suiker vervaardigde en als toevoeging voor veevoeder verkocht. Tussen augustus 2004 en maart 2006 kreeg Agroferm voor de gebruikte suiker in totaal 70,6 miljoen DKK aan productierestituties. Dat komt thans overeen met ongeveer 9,5 miljoen EUR.

18. Agroferm verzocht de Deense douane op 19 mei 2004 om „voorafgaande erkenning” voor de productierestituties. Agroferm vermeldde in haar verzoek als te vervaardigen product lysine, dat moest worden ingedeeld onder postonderverdeling 2922 41 00 van de gecombineerde nomenclatuur. De Deense douane gaf op 16 juni 2004 goedkeuring tot einde mei 2007. Vervolgens stelde het Deense levensmiddelenagentschap restitutedocumenten op, die telkens tot vijf maanden na opstelling golden.

19. De Deense douane nam in oktober 2005 en maart 2006 monsters van het door Agroferm vervaardigde product. Blijkens de analyse van de monsters bestond het product voor slechts 66 % uit lysinesulfaat en voor het overige uit bijproducten van het productieproces, overwegend in de vorm van celmassa. Het Deense levensmiddelenagentschap weigerde op 9 mei 2006 verdere betaling van productierestituties wegens onzekerheid over de indeling van het vervaardigde product.

20. Dit agentschap vorderde van Agroferm op 22 november 2006 ten slotte 86,6 miljoen DKK aan productierestituties terug, vermeerderd met rente. Daartegen verzet Agroferm zich in het hoofdgeding op grond dat zij de betalingen terecht, althans te goeder trouw ontving. Bovendien verzoekt zij om betaling van verdere reeds goedgekeurde productierestituties tot de productiebeëindiging in juni 2006.

8 — Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB L 160, blz. 103).

9 — Zie punt 36 van de considerans van verordening nr. 1260/2001 (aangehaald in voetnoot 2).

10 — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

21. Derhalve heeft het Vestre Landsret, dat uitspraak moet doen, het Hof overeenkomstig artikel 267 VWEU de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Valt een product dat is vervaardigd op basis van suiker door gisting met behulp van *Corynebacterium glutamicum* en [...] bestaat uit ongeveer 65 % lysinesulfaat en uit onzuiverheden uit het gistingsproces (ongetransformeerde basisstoffen, reagentia die zijn gebruikt in het gistingsproces, en bijproducten), onder post 2309, post 2922 of post 3824 van de gecombineerde nomenclatuur die is opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 1719/2005?

Is het dienaangaande van belang dat de onzuiverheden behouden blijven juist om het product speciaal geschikt te maken of de geschiktheid ervan te verbeteren voor voederproductie, of dat de onzuiverheden worden behouden omdat verwijdering ervan niet noodzakelijk of nuttig is? Volgens welke richtsnoeren moet zulks in een gegeven geval worden beoordeeld?

Is het voor het antwoord van belang dat het mogelijk is andere producten met lysine, waaronder „zuivere” lysine ($\geq 98\%$) en lysine-HCl-producten met een hoger lysinegehalte, dan het hiervoor omschreven lysinesulfaatproduct te vervaardigen en is het dienaangaande van belang dat het lysinesulfaatgehalte en de onzuiverheden in het hiervoor omschreven lysinesulfaatproduct beantwoorden aan wat geldt voor de lysinesulfaatproducten van andere fabrikanten? Volgens welke richtsnoeren moet zulks in een gegeven geval worden beoordeeld?

- 2) Indien ervan moet worden uitgegaan dat de productie krachtens het legaliteitsbeginsel buiten de restitutieregeling viel, is het dan in strijd met het Unierecht wanneer de nationale autoriteiten met inachtneming van het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in een zaak als de onderhavige het door de producent te goeder trouw ontvangen restitutiebedrag niet terugvorderen?
- 3) Indien ervan moet worden uitgegaan dat de productie krachtens het legaliteitsbeginsel buiten de restitutieregeling viel, is het dan in strijd met het Unierecht wanneer de nationale autoriteiten met inachtneming van het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel in een zaak als de onderhavige door de producent te goeder trouw verkregen tijdsbepaalde toezeggingen (restitutiecertificaten) nakomen?”

22. Agroferm, de Deense regering en de Commissie hebben in de procedure voor het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend en deelgenomen aan de terechtzitting van 22 november 2012.

IV – In rechte

23. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft zowel de voorwaarden rechtens voor toekenning van productierestituties als de rechten die in het kader van de procedure voor productierestituties, gelet op het vertrouwensbeginsel, kunnen voortvloeien uit het gedrag van de nationale autoriteiten.

24. Zo strekt de eerste vraag van de verwijzende rechter tot verduidelijking of het door Agroferm vervaardigde product naar Unierecht recht geeft op productierestitutie (zie onder A). De tweede en de derde vraag zijn gesteld ingeval de Deense autoriteiten Agroferm geen productierestituties mochten verlenen. Deze vragen strekken tot verduidelijking van de rechten die een aanvrager op basis van het vertrouwensbeginsel niettemin jegens de nationale autoriteiten heeft (zie onder B en C).

A – Eerste prejudiciële vraag: indeling in de gecombineerde nomenclatuur

25. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het door Agroferm vervaardigde product valt onder post 2309, post 2922 of post 3824 van de gecombineerde nomenclatuur in de versie van bijlage I bij verordening nr. 1719/2005. Daar deze verordening volgens artikel 2 ervan eerst op 1 januari 2006 in werking is getreden, maar het hoofdgeding productierestituties van 2004 tot en met 2006 betreft, dient de vraag van de verwijzende rechter aldus te worden opgevat dat uitlegging van de gecombineerde nomenclatuur in de voor deze jaren telkens geldende versie wordt gewenst.¹¹

26. Blijkens artikel 2, lid 1, en artikel 14, lid 1, eerste alinea, sub b, juncto artikel 1, lid 1, en bijlage I bij verordening nr. 1265/2001 hangt het recht op productierestituties af van de post van de gecombineerde nomenclatuur waaronder het door Agroferm vervaardigde product moet worden ingedeeld. Van een dergelijk recht was sprake geweest wanneer dit product onder post 2922 of 3824 viel, maar niet wanneer het onder post 2309 van de gecombineerde nomenclatuur moest worden ingedeeld.

1. Post 2922

27. Volgens Agroferm valt het door haar vervaardigde product onder GN-code 2922 41 00, die een onderverdeling van post 2922 is. Deze postonderverdeling omvat met name lysinezout. Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter is het vervaardigde lysinesulfaat een dergelijk lysinezout. Het door Agroferm vervaardigde product bestaat evenwel voor slechts 65 % uit lysinesulfaat, maar voor het overige overwegend uit celmassa uit het productieproces.

28. Voor de vaststelling of het product onder onderverdeling 2922 41 00 valt, dient te worden uitgegaan van de door het Hof inzake de douane-indeling ontwikkelde beginselen. Weliswaar gaat het in casu om een productierestitutie en niet om een vraag van douanerecht. Verordening nr. 1265/2001 verwijst evenwel uitdrukkelijk naar de voor het douanerecht opgestelde gecombineerde nomenclatuur.¹² Volgens deze uitleggingsbeginselen moet in het belang van de rechtszekerheid en van een gemakkelijke controle het beslissende criterium voor de tariefindeling van goederen in beginsel worden gevonden in hun objectieve kenmerken en eigenschappen, zoals die in de tekst van de posten en de aantekeningen op de afdelingen of hoofdstukken van de gecombineerde nomenclatuur zijn omschreven.¹³

29. Volgens aantekening nr. 1, sub a, op hoofdstuk 29 vallen onder dit hoofdstuk, en dus onder postonderverdeling 2922 41 00, alleen „geïsoleerde chemisch welbepaalde organische verbindingen, ook indien zij onzuiverheden bevatten”. Derhalve moet aan twee tegenstrijdige objectieve voorwaarden zijn voldaan. Enerzijds moeten de verbindingen van het hoofdstuk „geïsoleerd” en „chemisch welbepaald” zijn, maar anderzijds moeten de verbindingen ook „onzuiverheden” bevatten.

30. Volgens de Deense regering en de Commissie is niet voldaan aan de vereisten van deze aantekening, omdat de na het productieproces overblijvende celmassa niet is verwijderd is en het product derhalve niet voldoet aan de vereiste zuiverheid.

31. Daar onzuiverheden worden gedoogd, maakt de aantekening duidelijk dat de vereisten „geïsoleerd” en „chemisch welbepaald” geen 100 %-zuiverheid van de verbinding noodzaken. De reden daarvoor is dat in de regel technisch niet aan een dergelijk vereiste kan worden voldaan. Daar de verbinding evenwel in beginsel „geïsoleerd” moet zijn, kan niet meer worden gesproken van een onzuiverheid

11 — Zie hierboven, punt 6.

12 — Zie ook arresten van 6 november 1997, LTM (C-201/96, Jurispr. blz. I-6147, punten 13-16), en 12 maart 1998, Laboratoires Sarget (C-270/96, Jurispr. blz. I-1121, punten 11-15).

13 — Zie met name arresten van 25 mei 1989, Weber (40/88, Jurispr. blz. 1395, punt 13); 18 juli 2007, Olicom (C-142/06, Jurispr. blz. I-6675, punt 16), en 6 september 2012, Lowlands Design Holding (C-524/11, punt 23).

zonder meer, wanneer het product andere stoffen bevat, ofschoon een hogere zuiverheidsgraad technisch mogelijk is. Dat is volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter evenwel het geval, zodat het bij de celmassa in het product van Agroferm niet om een onzuiverheid zonder meer gaat. Daar slechts de objectieve kenmerken van een product beslissend zijn, is het in dit opzicht irrelevant dat een hogere zuiverheidsgraad volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter commercieel niet zinvol is.

32. Bovendien toont een vergelijking met andere aantekeningen op hoofdstuk 29 aan dat bestanddelen van een product, die doelbewust in de verbinding aanwezig zijn met het oog op een bepaald doel, niet als onzuiverheden kunnen gelden. Sub e tot en met g van aantekening nr. 1 op hoofdstuk 29 van de gecombineerde nomenclatuur regelen namelijk voor welk doel en onder welke voorwaarden de oplossing in andere stoffen dan water of de toevoeging van andere stoffen onschadelijk is. Dergelijke vereisten zouden irrelevant zijn wanneer de toevoeging van dergelijke stoffen reeds als onzuiverheid in de zin van sub a kon worden beschouwd. Niet alleen de toevoeging achteraf, maar ook het laten van stoffen in het product met een bepaald doel kan evenwel niet als onzuiverheid zonder meer worden beschouwd. Anders kunnen door de vorm van het productieproces de vereisten van sub e tot en met g van aantekening nr. 1 op hoofdstuk 29 worden omzeild.

33. Volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter beantwoordt de celmassa in het product van Agroferm aan een bepaald doel. In de eerste plaats moet de celmassa verhinderen dat lysinesulfaat vochtigheid opneemt en in de tweede plaats moet zij zorgen voor een betere verbinding voor het gebruik als toevoeging voor veevoeder. Ook tegen deze achtergrond kan de celmassa dus niet als onzuiverheid zonder meer in de zin van aantekening nr. 1, sub a, op hoofdstuk 29 worden beschouwd.

34. Gelet op deze vaststellingen dient niet meer te worden ingegaan op de door de Commissie aanvullend aangevoerde toelichtingen van de Werelddouaneorganisatie op het geharmoniseerde systeem inzake de omschrijving en codering van goederen. Deze vormen volgens vaste rechtspraak weliswaar een belangrijk hulpmiddel tot uitlegging van de gecombineerde nomenclatuur, maar zij zijn rechtens niet bindend.¹⁴ Bijgevolg zijn zij van secundair belang voor de conclusie die worden getrokken uit de uitlegging van de rechtens bindende gecombineerde nomenclatuur, in het bijzonder aantekening nr. 1 op hoofdstuk 29.

35. Het door Agroferm vervaardigde product dient dus niet te worden ingedeeld onder postonderverdeling 2922 41 00 van de gecombineerde nomenclatuur, aangezien niet is voldaan aan de voorwaarden van aantekening nr. 1, sub a, op hoofdstuk 29.

2. Post 2309

36. Volgens de Deense regering en de Commissie moet het door Agroferm vervaardigde product daarentegen worden ingedeeld onder post 2309, die „Bereidingen van de soort gebruikt voor het voederen van dieren” omvat.

¹⁴ — Zie arresten van 17 maart 2005, Ikegami (C-467/03, Jurispr. blz. I-2389, punt 17); 11 januari 2007, B.A.S. Trucks (C-400/05, Jurispr. blz. I-311, punt 28), en 18 mei 2011, Delphi Deutschland (C-423/10, Jurispr. blz. I-4003, punt 24); anders evenwel met name arrest van 28 juli 2011, Pacific World en FDD International (C-215/10, Jurispr. blz. II-7255, punt 29), volgens hetwelk deze toelichtingen „waardevolle hulpmiddelen bij de uitlegging” zijn.

37. De bestemming van een product kan een objectief indelingscriterium zijn, wanneer zij inherent is aan dit product, hetgeen blijkt uit de objectieve kenmerken en eigenschappen van het product.¹⁵ Het litigieuze product wordt slechts als toevoeging voor diervoeder verkocht en is daartoe dus, aldus de aanwijzingen van de verwijzende rechter, bestemd volgens zijn objectieve kenmerken. Agroferm acht om die reden een indeling onder post 2309 niet mogelijk.

38. Niets in post 2309 wijst er evenwel op dat de preparaten zijn beperkt tot producten die geschikt zijn als eigenlijk voeder. Het door Agroferm vervaardigde product moet derhalve onder post 2309 van de gecombineerde nomenclatuur worden ingedeeld.

3. Post 3824

39. Aangezien post 3824 van de gecombineerde nomenclatuur slechts producten betreft die „elders genoemd noch elders onder begrepen” zijn, en het door Agroferm vervaardigde product zoals gezegd moet worden ingedeeld onder post 2309, valt het niet onder post 3824.

4. Tussenconclusie

40. De eerste prejudiciële vraag dient derhalve aldus te worden beantwoord dat een product als in het hoofdgeding, dat voor 65 % uit lysinesulfaat en bovendien uit onzuiverheden uit het productieproces bestaat en als toevoeging voor diervoeder wordt gebruikt, moet worden ingedeeld onder post 2309 van de gecombineerde nomenclatuur.

B – Tweede prejudiciële vraag: terugbetaling van betaalde productierestituties

41. De verwijzende rechter stelt zijn tweede vraag ingeval Agroferm voor het vervaardigde product geen recht op productierestitutie had. Zoals gezegd, dient het product niet te worden ingedeeld onder een post die volgens verordening nr. 1265/2001 recht op productierestitutie geeft. De tweede vraag moet op die basis worden beantwoord.

42. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het in strijd is met het Unierecht, wanneer de nationale autoriteiten gelet op het naar nationaal recht in acht te nemen rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geen terugbetaling van restitutiebedragen in een geding als het onderhavige vorderen.

1. Toepassing van het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

43. De prejudiciële vraag is kennelijk gesteld tegen de achtergrond van rechtspraak inzake het gemeenschappelijke landbouwbeleid, waarin herhaaldelijk is geoordeeld dat het niet in strijd is met het Unierecht, wanneer het nationale recht inzake terugvordering van ten onrechte toegekende openbare geldmiddelen rekening houdt met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, die deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie.¹⁶

15 — Arrest van 1 juni 1995, Thyssen Haniel Logistic (C-459/93, Jurispr. blz. I-1381, punt 13); arrest Olicom (aangehaald in voetnoot 13, punt 18), en arrest van 22 november 2012, Digitalnet e.a. (C-320/11, C-330/11, C-382/11 en C-383/11, punt 43).

16 — Zie arresten van 5 maart 1980, Ferwerda (265/78, Jurispr. blz. 617, dictum); 21 september 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82-215/82, Jurispr. blz. 2633, punt 30); 12 mei 1998, Steff-Houllberg Export e.a. (C-366/95, Jurispr. blz. I-2661, punt 16); 9 oktober 2001, Flemmer e.a. (C-80/99-C-82/99, Jurispr. blz. I-7211, punt 60), en 19 september 2002, Huber (C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 56); zie ook arrest van 21 juni 2007, ROM-projecten (C-158/06, Jurispr. blz. I-5103, punt 24), betreffende structuurfondsen.

44. Deze rechtspraak kan de indruk wekken dat het ter beoordeling van de lidstaten staat om het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen voor de terugvordering van Unierechtelijk geregelde geldbedragen al dan niet toe te passen. Daarmee zou naar Unierecht weliswaar zijn toegestaan om in deze gevallen naar nationaal recht de bescherming van het gewettigd vertrouwen te garanderen, maar deze zienswijze impliceert tegelijk, zoals de Commissie lijkt te menen, dat een dergelijke bescherming van het gewettigd vertrouwen Unierechtelijk niet geboden is.

45. Deze zienswijze mag evenwel niet worden gevolgd.

46. Veeleer moeten de lidstaten bij de uitvoering van het Unierecht *dwingend* het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen in acht nemen zoals het *in het Unierecht* voor alle lidstaten uniform is gedefinieerd (zie onder a). Derhalve moet het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel althans bij de terugvordering van Unierechtelijk geregelde geldbedragen in acht worden genomen, wanneer – zoals in casu – eveneens op basis van het Unierecht wordt teruggevorderd (zie onder b).

a) Vertrouwensbeginsel bij de toepassing van het Unierecht door nationale instanties

47. In het bijzonder in het Unierecht inzake de belasting over de toegevoegde waarde is het vaste rechtspraak van het Hof dat de lidstaten bij de toepassing van Unieregelingen het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het vertrouwen in acht moeten nemen.¹⁷ Maar ook in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft het Hof herhaaldelijk verklaard dat het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel in acht moet worden genomen door elke nationale instantie die belast is met de toepassing van het Unierecht.¹⁸

48. Indien de lidstaten bij de uitvoering van het Unierecht daarentegen hun verschillende nationale vertrouwensbeginselen konden toepassen, zou het Unierecht uiteindelijk in de verschillende lidstaten verschillend worden toegepast. Terwijl vele lidstaten slechts een restrictief vertrouwensbeginsel zouden hanteren, zouden andere lidstaten ten bate van de op hun grondgebied gevestigde ondernemingen en mogelijksterwijs ten nadele van de gemeenschapsbegroting milder kunnen zijn. Een dergelijke uitlegging van het Unierecht moet van de hand worden gewezen met name omdat een dergelijke verschillende behandeling tot ernstige mededingingsverstoringen tussen de lidstaten kan leiden.

49. Bovendien moet het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel dezelfde toepassing krijgen ongeacht of de Unie-instellingen dan wel de lidstaten in bijzondere gevallen het Unierecht toepassen. Weliswaar is volgens de rechtspraak een beroep op het vertrouwensbeginsel tegenover een Unieregeling slechts mogelijk, voor zover de Unie zelf een situatie heeft geschapen die een gewettigd vertrouwen kan opwekken¹⁹, maar een dergelijk gewettigd vertrouwen kan zowel aanknopen bij handelingen van de Uniewetgever als van de Unie-instellingen.²⁰

50. Voorts bestaat geen tegenstrijdigheid tussen de gebondenheid van de lidstaten aan het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel en de vaste rechtspraak volgens welke een met het Unierecht strijdige praktijk van een lidstaat bij een particulier, aan wie de aldus gecreëerde situatie ten goede komt, geen gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan.²¹ Deze uitspraak houdt namelijk verband met het feit dat vertrouwen bij onrechtmatige gedragingen niet rechtmatig kan worden beschermd. Het

17 — Zie met name arresten van 3 december 1998, Belgocodex (C-381/97, Jurispr. blz. I-8153, punt 26); 11 juli 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punt 44), en 12 mei 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Jurispr. blz. I-3873, punt 29).

18 — Zie arresten van 26 april 1988, Krücken (316/86, Jurispr. blz. 2213, punt 22), en 1 april 1993, Lageder e.a. (C-31/91-C-44/91, Jurispr. blz. I-1761, punt 33).

19 — Zie arresten van 15 februari 1996, Duff e.a. (C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20); 6 maart 2003, Niemann (C-14/01, Jurispr. blz. I-2279, punt 56), en 14 juni 2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (C-606/10, punt 78).

20 — Zie in dit opzicht in het bijzonder de arresten Duff e.a. (aangehaald in voetnoot 19, punten 20 en 14) en Niemann (aangehaald in voetnoot 19, punten 56 e.v.).

21 — Arrest van 15 december 1982, Maizena (5/82, Jurispr. blz. 4601, punt 22), en arresten Lageder e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punt 34) en Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (aangehaald in voetnoot 19, punt 81).

vertrouwensbeginsel kan namelijk niet worden aangevoerd tegen een duidelijke Unierechtelijke bepaling, en een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de toepassing ervan belaste nationale instantie kan bij een marktdeelnemer niet het gewettigde vertrouwen doen ontstaan dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het Unierecht.²² Dit betreft evenwel de inhoudelijke strekking van het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel en laat bijvoorbeeld de principiële toepassing ervan op uitvoeringshandelingen van de nationale autoriteiten onverlet.²³

b) Toepassing van het Unierecht bij de terugvordering van Unierechtelijk geregelde geldbedragen

51. In casu moesten de Deense autoriteiten dus dwingend het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel in acht nemen, voor zover zij bij de terugvordering van de productierestituties Unierecht toepasten.

52. In dit opzicht kon twijfel rijzen met betrekking tot vaste rechtspraak van het Hof dat op geschillen betreffende de terugvordering van uit hoofde van het Unierecht ten onrechte betaalde bedragen bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen door de nationale rechter moet worden beslist overeenkomstig het nationale recht.²⁴

53. In casu is er evenwel een Unierechtelijke bepaling, namelijk artikel 8, lid 1, eerste alinea, sub c, van verordening nr. 1258/1999, met een regeling inzake de terugvordering door de autoriteiten van de lidstaten van bedragen die door onregelmatigheden verloren zijn gegaan.²⁵ In casu is sprake van een onregelmatigheid in de zin van artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2988/95, aangezien Agroferm geen productierestitutie had mogen krijgen. Naar Unierecht was het Koninkrijk Denemarken dus verplicht tot terugvordering.

54. Bovendien heeft het Hof in de gevoegde zaken Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. vastgesteld dat ook een Unierechtelijke verplichting van de lidstaten tot terugvordering een rechtsgrondslag voor terugvordering was. In die zaken werd het Hof gevraagd of de verplichting voor de lidstaten in de zin van artikel 23, lid 1, van verordening nr. 4253/88²⁶ „door misbruik [...] verloren middelen te recupereren” ook een rechtsgrondslag vormt voor terugvordering van de begunstigde die ten onrechte bedragen ontving. Het Hof heeft geantwoord dat deze bepaling voor de lidstaten een verplichting schept zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is.²⁷ Daaruit kan worden afgeleid dat de in deze bepaling vervatte verplichting voor de lidstaten tot terugvordering ook een zelfstandige Unierechtelijke grondslag voor de terugvordering door nationale autoriteiten van ontvangers van geldbedragen vormt.

55. De nationale autoriteiten moeten bij terugvordering op Unierechtelijke grondslag dus ook alleen het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel toepassen. Het Hof heeft dit ook in het arrest Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. verklaard.²⁸

22 — Arresten Krücken (aangehaald in voetnoot 18, punt 24) en Lageder e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punt 35), arresten van 16 maart 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Jurispr. blz. I-2619, punt 31), en 7 april 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Jurispr. blz. I-2775, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 — Zie in dit opzicht ook arresten Krücken (aangehaald in voetnoot 18, punten 22-24) en Lageder e.a. (aangehaald in voetnoot 18, punten 33-35).

24 — Zie enkel arrest Deutsche Milchkontor e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 19), en arrest van 13 maart 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (C-383/06-C-385/06, Jurispr. blz. I-1561, punt 48).

25 — De bijzondere verplichting tot terugvordering van artikel 8, lid 1, eerste alinea, sub c, van financieringsverordening nr. 1258/1999 heeft voorrang op de algemene plicht krachtens artikel 4 van verordening nr. 2988/95; zie inzake artikel 23, lid 1, van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PB L 374, blz. 1) arrest Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (aangehaald in voetnoot 24, punt 39), en arrest van 21 december 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, Jurispr. blz. I-14081, punt 33).

26 — Aangehaald in voetnoot 25.

27 — Zie arrest Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (aangehaald in voetnoot 24, punten 31 en 40).

28 — Zie arrest Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a. (aangehaald in voetnoot 24, punt 53).

56. Tegen deze achtergrond kan in casu onbeantwoord blijven of de Unierechtelijke grondslag van de vertrouwensbescherming alleen al toepassing moet vinden omdat de toekenning van productierestitutie door het Unierecht, namelijk verordening nr. 1265/2001, is geregeld. In elk geval moeten de Deense autoriteiten bij de omstreden terugvordering het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel in acht nemen omdat zij met artikel 8, lid 1, eerste alinea, sub c, van verordening nr. 1258/1999 Unierecht toepassen.

2. Inhoud van het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

57. Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, moet het Hof zich in casu ook uitspreken over de inhoud van het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Met andere woorden, hier rijst de vraag of een verwerker in een situatie als Agroferm de terugbetaling van de hem betaalde productierestituties kan weigeren door zich te beroepen op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel.

58. Wil een onderneming zich op vertrouwensbescherming beroepen, dan moet zij in de eerste plaats te goeder trouw zijn, dus vertrouwen hebben in de rechtmatigheid van de steun.²⁹ Er kan zelfs worden aangenomen dat een ondernemer niet te goeder trouw is wanneer hij niet het onderzoek heeft gedaan dat hij had moeten verrichten.³⁰ Goede trouw uit nalatigheid kan dus niet worden aangevoerd. In dit opzicht rijst in het geval van Agroferm reeds twijfel omdat zij zich had moeten afvragen of een product, dat voor slechts 65 % uit lysinesulfaat bestaat, een „geïsoleerde” en „chemisch welbepaalde” verbinding in de zin van aantekening nr. 1, sub a, op hoofdstuk 29 van de gecombineerde nomenclatuur kan vormen, en of zij om een bindende tariefinlichting in de zin van artikel 12 van het douanewetboek³¹ had kunnen verzoeken.

59. Naast de voor de erkenning van vertrouwensbescherming vereiste goede trouw moeten volgens de rechtspraak de handelingen van de administratie bij een voorzichtige en oplettende marktdeelnemer evenwel ook hebben geleid tot redelijke en gefundeerde verwachtingen.³² Hier gaat het om de vraag enerzijds of de goede trouw berust op een gedraging van de administratie en anderzijds of een uit het gedrag van de administratie voortvloeiend vertrouwen ook terecht is ontstaan. Dit mag, zoals gezegd³³, met name niet worden aanvaard wanneer de administratie in strijd met een duidelijke Unierechtelijke bepaling heeft gehandeld. Het gedrag van een administratie moet dus steeds worden getoetst aan het eraan ten grondslag liggende Unierecht.

60. Inzake de vraag of redelijke en gefundeerde verwachtingen bij Agroferm zijn gewekt, moet derhalve in de eerste plaats worden vastgesteld dat de van 16 juni 2004 tot einde mei 2007 gegeven „voorafgaande erkenning” geen gefundeerd vertrouwen kon doen ontstaan. Zoals de Deense regering terecht stelde, betreft deze erkenning overeenkomstig artikel 3, lid 2, van verordening nr. 1265/2001 slechts de persoon van de verwerker, maar niet het vervaardigde product.

61. Hiervan moet volgens de verordening het restitutiedocument worden onderscheiden, dat volgens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 1265/2001 recht geeft op betaling van een productierestitutie. Zoals volgt uit de artikelen 18 en 20 van verordening nr. 1265/2001, mag zonder restitutiedocument geen voorschot of productierestitutie worden betaald.

29 — Arrest Huber (aangehaald in voetnoot 16, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 — Zie in die zin arrest Steff-Houlberg Export e.a. (aangehaald in voetnoot 16, punt 21) en arrest van 16 juli 1998, Oelmühle en Schmidt Söhne (C-298/96, Jurispr. blz. I-4767, punt 29).

31 — Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB L 302, blz. 1), in de versie van verordening (EG) nr. 82/97 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 (PB 1997, L 17, blz. 1).

32 — Zie arrest van 14 september 2006, Elmeka (C-181/04-C-183/04, Jurispr. blz. I-8167, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 — Zie hierboven, punt 50.

62. De aanvraag voor een productierestitutiedocument in de zin van artikel 10 van verordening nr. 1265/2001 moet volgens lid 1, tweede alinea, sub c, van de bepaling de tariefpost van het product aangeven voor de productie waarvan het basisproduct zal worden gebruikt. De aanvrager moet in zijn aanvraag het product dat hij voornemens is te vervaardigen, dus zelf in de gecombineerde nomenclatuur indelen en niet alleen beschrijven. Het restitutiedocument wordt volgens artikel 12, lid 3, sub d, van verordening nr. 1265/2001 ook gegeven met betrekking tot een bepaalde post of een bepaald hoofdstuk van de gecombineerde nomenclatuur zoals ook blijkt uit de bevoegdheid om af te wijken in de zin van artikel 13, sub b, van de verordening.

63. Derhalve kan een verwerker slechts in zijn vertrouwen dat hij een productierestitutie zal krijgen, worden beschermd voor zover het door hem vervaardigde product moet worden ingedeeld onder de post respectievelijk het hoofdstuk van de gecombineerde nomenclatuur als in het document is aangegeven. Ook wanneer de Deense administratie voor het restitutiedocument daarmee geen rekening zou hebben gehouden – waarover het verzoek om een prejudiciële beslissing geen aanwijzingen bevat –, mag Agroferm daarop niet vertrouwen voor zover het gedrag van de Deense administratie het Unierecht duidelijk schendt.

3. Tussenconclusie

64. De tweede prejudiciële vraag moet derhalve aldus worden beantwoord dat de nationale autoriteiten bij de terugvordering van onrechtmatig verleende productierestituties overeenkomstig verordening nr. 1265/2001 het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen in acht moeten nemen. Een verwerker wordt evenwel slechts in zijn vertrouwen beschermd voor zover hij het in het restitutiedocument volgens de tariefpost aangegeven product ook daadwerkelijk vervaardigt.

C – Derde prejudiciële vraag: betaling van productierestituties

65. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter ten slotte te vernemen of het Unierecht verbiedt om gelet op het naar nationaal recht in acht te nemen rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel reeds toegezegde productierestituties uit te betalen.

66. Deze vraag betreft – anders dan de tweede prejudiciële vraag – niet de inachtneming van het vertrouwensbeginsel bij de terugvordering van een reeds betaalde productierestitutie. Veeleer gaat het om de vraag of een toezegging van de nationale administratie moet worden nagekomen ofschoon deze administratie vaststelde dat de toekenning van een productierestitutie onrechtmatig is.

67. Hier dient meteen te worden opgemerkt dat de lidstaten volgens artikel 8, lid 1, eerste alinea, sub b, van verordening nr. 1258/1999 ook ertoe gehouden zijn onregelmatigheden te voorkomen. Zij moeten dus niet alleen volgens sub c onrechtmatig betaalde productierestituties terugvorderen, maar ook onrechtmatige betalingen achterwege laten.

68. Wel sluit het nogmaals toe te passen Unierechtelijke vertrouwensbeginsel niet uit dat bij gewettigd vertrouwen in een restitutiedocument ook reeds toegezegde, maar nog niet betaalde productierestituties worden toegekend.

69. In casu is een dergelijk vertrouwen, zoals gezegd, evenwel slechts beschermd voor zover de verwerker het in het restitutiedocument volgens de tariefpost aangegeven product werkelijk vervaardigt. Op deze basis komt het antwoord op de derde vraag overeen met het antwoord op de tweede vraag.

V – Conclusie

70. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Vestre Landsret te beantwoorden als volgt:

- „1) Een product als in het hoofdgeding, dat voor 65 % uit lysinesulfaat en bovendien uit onzuiverheden uit het productieproces bestaat en als toevoeging voor diervoeder wordt gebruikt, moet worden ingedeeld onder post 2309 van de gecombineerde nomenclatuur van bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2658/87 in de versie van de verordeningen (EG) nr. 1789/2003, nr. 1810/2004 en nr. 1719/2005.
- 2) De nationale autoriteiten moeten bij de terugvordering en de betaling van productierestituties, die volgens verordening (EG) nr. 1265/2001 onrechtmatig zijn toegekend, het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen in acht nemen. Het vertrouwen van een verwerker in een restitutiedocument in de zin van artikel 12 van verordening (EG) nr. 1265/2001 is evenwel slechts beschermd, voor zover het door hem vervaardigde product moet worden ingedeeld onder de tariefpost die in het document is aangegeven.”