



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 24. oktober 2013<sup>1</sup>

### Sag C-396/12

**A.M. van der Ham,  
A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (Nederlandene))

»Fælles landbrugspolitik — forordning (EF) nr. 1698/2005 — støtte til udvikling af landdistrikterne — krydsoverensstemmelse — nedsættelse af betalinger i tilfælde af misligholdelse af støttekrav — begrebet »forsætlig misligholdelse« — tilregning af tredjemands culpøse adfærd«

### I – Indledning

1. Det kan måske overraske, men i Domstolens retspraksis er spredning af gødning et af de vigtigste emner inden for miljølovgivningen på landbrugsområdet<sup>2</sup>. Derfor var det oplagt at gøre udbetalingen af landbrugsstøtte afhængig af, at bestemmelserne på området overholdes. Dette skete ved indførelsen af den såkaldte krydsoverensstemmelse i forordning (EF) nr. 1782/2003<sup>3</sup> og blev udvidet til yderligere støtteordninger, herunder til den støtte, som Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) yder i henhold til forordning (EF) nr. 1698/2005, der skal behandles i den foreliggende sag<sup>4</sup>.

2. Nu er spørgsmålet, under hvilke betingelser modtageren af støtten er ansvarlig for en overtrædelse af bestemmelser vedrørende spredning af gødning på arealer, hvortil der ydes støtte. I denne sammenhæng har nederlandske Raad van State forelagt Domstolen spørgsmål, hvis relevans rækker langt videre end miljøretten på landbrugsområdet. Det drejer sig nemlig om betingelserne for, hvornår der foreligger forsætlig adfærd, og hvorledes dette fastslås, samt om, hvorvidt tredjemands handlinger kan tilregnes modtageren, når denne har givet tredjemand til opgave at sprede gødningen.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. f.eks. dom af 8.3.2001, sag C-266/00, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 2073, af 2.10.2003, sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11267, af 8.9.2005, sag C-416/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7487, af 29.6.2010, sag C-526/08, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 6151, af 13.12.2012, sag C-11/12, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost, ECLI:EU:C:2012:808, og af 3.10.2013, sag C-113/12, Brady, ECLI:EU:C:2013:627.

3 — Rådets forordning af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, EUT L 270, s. 1.

4 — Rådets forordning af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), EUT L 277, s. 1.

## II – Retsforskrifter

### A – EU-retten

3. De EU-retlige rammer er fastsat i forordning (EF) nr. 1698/2005 samt de til dennes gennemførelse udstedte forordninger (EF) nr. 1975/2006<sup>5</sup> og nr. 796/2004<sup>6</sup>.

#### 1. Forordning (EF) nr. 1698/2005

4. På grundlag af forordning (EF) nr. 1698/2005 ydes der støtte til udvikling af landdistrikterne. Landbrugere, der modtager sådan støtte, er efter artikel 51 forpligtet til på hele bedriften at overholde visse miljøretnlige minimumskrav. Bestemmelsens stk. 1 i den relevante affattelse har følgende ordlyd:

»1. Hvis modtagere, der får betalinger i henhold til artikel 36, litra a), nr. i) til v), og litra b), nr. i), iv) og v), ikke på hele bedriften overholder de obligatoriske krav i henhold til artikel 4 og 5 i og bilag III og IV til forordning (EF) nr. 1782/2003 som følge af en handling eller undladelse, som direkte kan tilskrives dem, nedsættes det samlede beløb af de betalinger, der skal foretages i det kalenderår, hvor den manglende overholdelse forekommer, eller der foretages slet ingen betalinger.

Den i første afsnit omhandlede nedsættelse eller annullering af betalinger finder også anvendelse i de tilfælde, hvor betalingsmodtagere jf. artikel 36, litra a), nr. iv), som følge af en handling eller en udeladelse, der direkte kan tilskrives dem, ikke på hele bedriften overholder de i artikel 39, stk. 3, omhandlede minimumskrav til anvendelse af gødningsstoffer og plantebeskyttelsesmidler.«

5. De nævnte krav omfatter ifølge artikel 4 i og bilag III, nr. 4, til forordning (EF) nr. 1782/2003 bl.a. direktiv 91/676/EØF<sup>7</sup>. I henhold til dette direktiv vedtager medlemsstaterne regler for tilførsel af gødning til jorden.

#### 2. Forordning (EF) nr. 1975/2006

6. Artikel 22 i forordning nr. 1975/2006 bestemmer, at bl.a. artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 anvendes ved nedsættelser og udelukkelse i tilfælde af misligholdelser. Denne henvisning udgik ved artikel 1, nr. 10), i forordning (EF) nr. 484/2009<sup>8</sup> med virkning fra den 1. januar 2010.

7. Artikel 23, andet og tredje afsnit, i forordning nr. 1975/2006 (»Beregning af nedsættelser og udelukkelse«) regulerer beregningen af nedsættelsen:

»Skyldes misligholdelsen støttemodtagerens uagtsomhed, beregnes nedsættelsen i henhold til artikel 66 i forordning (EF) nr. 796/2004.

5 — Kommissionens forordning af 7.12.2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, EUT L 368, s. 74, som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1396/2007 af 28.11.2007 om berigtigelse af forordning (EF) nr. 1975/2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, EUT L 311, s. 3.

6 — Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser for krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 og (EF) nr. 73/2009 og for krydsoverensstemmelse som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 479/2008, EUT L 141, s. 18, som affattet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 380/2009 af 8.5.2009, EUT L 116, s. 9.

7 — Rådets direktiv af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, EFT L 375, s. 1.

8 — Kommissionens forordning af 9.6.2009 til ændring af forordning (EF) nr. 1975/2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, EUT L 145, s. 25.

Ved forsætlig misligholdelse beregnes nedsættelsen i henhold til artikel 67 i forordning (EF) nr. 796/2004.«

### 3. Forordning (EF) nr. 796/2004

8. Artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 havde i sin oprindelige affattelse følgende ordlyd:

»Ved anvendelse af artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003 kan en handling eller undladelse direkte tilskrives den enkelte landbruger, der selv har gjort sig skyldig i den manglende overholdelse, og som på det tidspunkt, hvor den pågældende manglende overholdelse bliver fastslået, er ansvarlig for den pågældende bedrift, det pågældende areal, den pågældende produktionsenhed eller det pågældende dyr. Hvis bedriften, arealet, produktionsenheden eller dyret er blevet overdraget til en landbruger, efter at den manglende overholdelse begyndte, holdes erhververen i lige grad ansvarlig, hvis han har opretholdt den manglende overholdelse, og han med rimelighed kunne have opdaget den og bragt den til ophør.«

9. Ved artikel 2, nr. 3), i forordning (EF) nr. 239/2005<sup>9</sup> blev artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 ændret således, at ordet »selv« udgik i flere, men ikke i alle sprogversioner.

10. Ved artikel 2, nr. 3), i forordning (EF) nr. 319/2008<sup>10</sup> blev artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 ophævet med virkning fra den 1. april 2008, men forordningens artikel 3 indeholder følgende bestemmelse:

»Artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004, som fastsat inden det blev ophævet ved artikel 2, nr. 3), i nærværende forordning, finder fortsat anvendelse i forbindelse med anvendelsen af artikel 22, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1975/2006.«

11. Artikel 66 og 67 i forordning (EF) nr. 796/2004 regulerer, i hvilket omfang støtten nedsættes i tilfælde af uagtsomhed og forsæt.

### B – *Nederlandsk ret*

12. I henhold til artikel 5, stk. 1, i Besluit gebruik meststoffen (regeringsbekendtgørelse om anvendelse af gødning), der blev vedtaget til gennemførelse af direktiv 91/676/EØF, er det forbudt at sprede gødning på enge og agerjord, hvis den ikke bliver spredt med lavt emissionsniveau.

13. I henhold til artikel 2, stk. 1, i Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (retningslinjer for de juridiske rammer for krydsoverensstemmelse i den fælles landbrugspolitik, herefter »retningslinjerne«) nedsættes en indkomststøtte, der er tildelt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, ved overtrædelse af støttebetingelserne med en bestemt procentsats.

9 — Kommissionens forordning af 11.2.2005 om ændring og berigtigelse af forordning (EF) nr. 796/2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, EUT L 42, s. 3.

10 — Kommissionens forordning af 7.4.2008 om ændring af forordning (EF) nr. 795/2004 om gennemførelsesbestemmelser til enkeltbetalingsordningen i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EF) nr. 796/2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003, EUT L 95, s. 63.

14. I henhold til retningslinjernes artikel 8, stk. 1, andrager nedsættelsen for hver forsætlig misligholdelse af et krav eller en regel i reglen 20%, idet vurderingen af, om der foreligger en overtrædelse, i henhold til stk. 2 i hvert fald afhænger af følgende kriterier:

- a) Ved beskrivelsen af det pågældende krydsoverensstemmelseskrav bliver der etableret en umiddelbar sammenhæng med den forsætlige overtrædelse.
- b) Det pågældende krydsoverensstemmelseskravs kompleksitet.
- c) Spørgsmålet om, hvorvidt det handler om en langvarig fast politik.
- d) Spørgsmålet om, hvorvidt det handler om aktiv handling eller en bevidst undladelse.
- e) Den omstændighed, at landbrugeren tidligere er blevet gjort bekendt med en mangelfuld gennemførelse af det pågældende krydsoverensstemmelseskrav.
- f) Graden af den manglende opfyldelse af krydsoverensstemmelseskravet.

15. I bilaget til retningslinjerne anføres forpligtelsen til at anvende gødning med lavt emissionsniveau som et krydsoverensstemmelseskrav.

### III – Retsforhandlingerne i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

16. A.M. van der Ham og A.H. van der Ham-Reijersen van Buuren (herefter sammen og hver for sig »van der Ham«) er landbrugere i Nederlandene og modtager støtte til miljøvenligt landbrug.

17. Den 13. marts 2009 blev det ved en kontrol i van der Hams landbrug konstateret, at gødning var blevet spredt uden lavt emissionsniveau. Det pågældende engareal var blevet gødet af en maskinstation på vegne af van der Ham. Domstolen har ikke fået nærmere oplysninger om de konkrete betingelser for spredningen.

18. På grundlag af denne konstatering nedsatte College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (provinsregering i Zuid-Holland, herefter »College«) ved afgørelse af 29. juli 2010 den støtte, som van der Ham var blevet ydet for 2009, med 20% for en forsætlig misligholdelse af de forpligtelser, der påhvilede ham.

19. College vurderer normalt, om krydsoverensstemmelseskravet er blevet misligholdt forsætligt, i henhold til kriterierne i retningslinjernes artikel 8, stk. 2. Forbuddet mod spredning af gødning uden lavt emissionsniveau er en »langvarig fast politik« som omhandlet i retningslinjernes artikel 8, stk. 2, litra c), hvorfor der blev antaget at foreligge forsæt som følge af overtrædelsen af forbuddet. Medarbejderens spredning af gødning uden lavt emissionsniveau blev tilregnet van der Ham.

20. Ved afgørelse af 2. december 2010 afviste College van der Hams indsigelse mod denne afgørelse som ugrundet. Van der Ham fik heller ikke medhold i sin indsigelse ved Rechtbank 's-Gravenhage og appellerede denne afgørelse til Raad van State. Denne ret har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- »1) Hvordan skal man fortolke begrebet »forsætlig misligholdelse« i artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005, som ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 74/2009 af 19. januar 2009, artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004? Foreligger der allerede en sådan misligholdelse, når der sker en overtrædelse af en langvarig fast politik som omhandlet i retningslinjernes artikel 8, stk. 2, litra c)?

- 2) Er EU-retten til hinder for, at det i en medlemsstat allerede kan antages, at der foreligger en »forsætlig« overtrædelse af en bestemmelse i de nævnte forordnings forstand, når der foreligger en eller flere af følgende omstændigheder:
- a) Det antages allerede i det pågældende ikke-opfyldte krydsoverensstemmelseskrav, at der foreligger forsæt.
  - b) Det pågældende krydsoverensstemmelseskrav er komplekst.
  - c) Det handler om en langvarig fast politik.
  - d) Der foreligger enten en aktiv handling eller en bevidst undladelse.
  - e) Landbrugeren er allerede tidligere blevet gjort bekendt med en mangelfuld gennemførelse af det pågældende krydsoverensstemmelseskrav.
  - f) Graden af den manglende opfyldelse af krydsoverensstemmelseskravet giver anledning til at antage, at der foreligger forsæt?
- 3) Kan støttemodtageren tilregnes en »forsætlig misligholdelse«, når tredjemand har udført arbejdet på hans vegne?»

21. Europa-Kommissionen, Kongeriget Nederlandene, Republikken Slovenien og Republikken Estland har afgivet skriftlige indlæg under sagen for Domstolen. Under retsmødet den 25. september 2013 afgav van der Ham endvidere mundtligt indlæg, men Estland ikke.

#### IV – Retlig bedømmelse

22. I det følgende skal det først afklares, hvilken affattelse af de anførte forordninger der er relevant (herom under A). Derefter behandles kriterierne for en forsætlig misligholdelse af kravene (herom under B) og de omstændigheder, hvorunder en støttemodtager er ansvarlig for overtrædelser foretaget af personer, der handler på dennes vegne (herom under C).

##### A – Den relevante retstilstand

23. Raad van States spørgsmål vedrører artikel 51 i forordning (EF) nr. 1698/2005, som ændret ved forordning (EF) nr. 74/2009, samt – uden nogen nærmere angivelse af den relevante affattelse – artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67 i forordning (EF) nr. 796/2004.

24. Kontrollen i van der Hams bedrift fandt imidlertid sted den 13. marts 2009. Derfor skal de nævnte forordninger i den foreliggende sag anvendes i den affattelse<sup>11</sup>, der var gældende på denne dato.

25. For så vidt angår artikel 51 i forordning (EF) nr. 1698/2005 er det affattelsen *inden* ændringen ved forordning (EF) nr. 74/2009, da de ændringer, der er relevante for den foreliggende sag, først gjaldt fra den 1. januar 2010.

11 — Jf. bl.a. dom af 14.10.2010, sag C-243/09, Fuß, Sml. I, s. 9849, præmis 39 og 40, og af 30.5.2013, sag C-342/12, Worten, ECLI:EU:C:2013:355, præmis 30 og 31.



26. Artikel 22 og 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 blev ligeledes ændret, nærmere bestemt ved artikel 1, stk. 10 og 11, i forordning (EF) nr. 484/2009<sup>12</sup>, men disse ændringer gjaldt ligeledes først fra den 1. januar 2010. Også i så henseende er det derfor affattelsen før ændringen, der skal fortolkes.

27. Endelig blev forordning (EF) nr. 796/2004 ganske vist først ændret efter kontrollen hos van der Ham den 16. maj 2009 ved forordning (EF) nr. 380/2009, men disse ændringer gjaldt for støtteansøgninger for de år eller præmieperioder, der begyndte den 1. januar 2009 eller senere. Efterfølgende blev forordningen i henhold til artikel 86 i forordning (EF) nr. 1122/2009<sup>13</sup> ophævet fra den 1. januar 2010, men gjaldt dog fortsat for støtteansøgninger vedrørende produktionsår, der begyndte før den 1. januar 2010. I den foreliggende sag er det således forordning (EF) nr. 796/2004, som ændret ved forordning (EF) nr. 380/2009, der er relevant. Der opstår ikke problemer vedrørende tilbagevirkende gyldighed, da de bestemmelser, der er relevante i den foreliggende sag, ikke er berørt af ændringerne.

#### B – Det første og det andet præjudicielle spørgsmål

28. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan begrebet »forsætlig misligholdelse« i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004 skal fortolkes, samt om begrebet kan fortolkes således, at der allerede foreligger en forsætlig misligholdelse, når den overtrådte regel er en langvarig fast politik. Det andet præjudicielle spørgsmål er formuleret noget mere åbent, idet der spørges, om det kan antages, at der foreligger en forsætlig misligholdelse, når en eller flere omstændigheder, der er defineret i nationale retningslinjer, foreligger.

##### 1. Formaliteten

29. Den slovenske regering har gjort gældende, at det andet præjudicielle spørgsmål bør begrænses til kriteriet om, hvorvidt en langvarig fast politik er blevet overtrådt, hvilket allerede er nævnt i det første spørgsmål. Med hensyn til de i de resterende punkter nævnte kriterier er spørgsmålet rent hypotetisk og har ingen direkte sammenhæng med hovedsagen.

30. Det er korrekt, at forvaltningsmyndighedens afgørelser kun er støttet på det nævnte kriterium. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at de andre kriterier også har betydning for sagens udfald. Derfor bør det andet spørgsmål også besvares i sin helhed.

##### 2. Bedømmelse

31. Med henblik på at besvare de første to spørgsmål er det hensigtsmæssigt først at undersøge forsætbegrebet og derefter behandle de nationale kriterier.

12 — Kommissionens forordning (EF) nr. 484/2009 af 9.6.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1975/2006, EUT L 145, s. 25.

13 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1122/2009 af 30.11.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 for så vidt angår krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem inden for rammerne af de ordninger for direkte støtte til landbrugerne, som er omhandlet i nævnte forordning, og om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår krydsoverensstemmelse inden for rammerne af støtteordningen for vin, EUT L 316, s. 65.

a) Forsætsbegrebet

32. Som den forelæggende ret har anført, defineres begrebet »forsætlig misligholdelse« som omhandlet i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004 ikke. Da forordningerne i så henseende heller ikke henviser til national ret, skal forsætsbegrebet fortolkes selvstændigt og ensartet for så vidt angår EU-retten<sup>14</sup>.

33. Forsætsbegrebet forekommer ganske vist af og til i retspraksis, men hverken lovgiver eller Domstolen har hidtil udviklet en alment gyldig definition.

34. Dette anskueliggøres af den af den forelæggende ret nævnte dom i sagen Afrasiabi m.fl.<sup>15</sup> og den deri fortolkede artikel 7, stk. 3 og 4, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran<sup>16</sup>. I henhold til den franske affattelse af den nævnte bestemmelse er bevidst og tilsigtet<sup>17</sup> deltagelse i visse aktiviteter forbudt, hvorfor Domstolen fastslog, at begge elementer skal foreligge kumulativt<sup>18</sup>. Derimod kombineres f.eks. i den tyske<sup>19</sup>, engelske<sup>20</sup> og nederlandske<sup>21</sup> version af forordning (EF) nr. 423/2007 og i dommen viden og forsæt. Videnselementet er imidlertid allerede indeholdt i forsætsbegrebet<sup>22</sup>.

35. Man kan i al fald udlede af dommen i sagen Afrasiabi m.fl., at de parter, der har taget stilling i sagen, med rette overensstemmende var af den opfattelse, at forsætsbegrebet omfatter begge elementer, nemlig viden<sup>23</sup> og vilje, også uden at videnselementet nævnes udtrykkeligt. Dette beror på en tilstrækkelig fælles europæisk opfattelse<sup>24</sup>, hvorfor det også må antages, at EU-lovgiver tager udgangspunkt heri, når denne anvender forsætsbegrebet.

36. Viden og vilje skal vedrøre de nødvendige faktiske omstændigheder i forbindelse med overtrædelsen. I så henseende kan det udledes af dommen i sagen Afrasiabi m.fl., at det er tilstrækkeligt, at gerningsmanden samtykkende affinder sig med overtrædelsen<sup>25</sup>.

37. Det skal dermed fastslås, at en forsætlig misligholdelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004, i det mindste forudsætter, at gerningsmanden er bevidst om muligheden for en overtrædelse og samtykkende affinder sig med denne.

b) De nederlandske kriterier for konstatering af forsæt

38. Det skal herefter afklares, om det er tilladt at se bort fra en konkret konstatering af viden og vilje og i stedet antage, at der foreligger forsæt, når visse kriterier er opfyldt, f.eks. når overtrædelsen vedrører en langvarig fast politik.

14 — Jf. bl.a. dom af 18.1.1984, sag 327/82, Ekro, Sml. s. 107, præmis 11, af 19.9.2000, sag C-287/98, Linster, Sml. I, s. 6917, præmis 43, og af 21.10.2010, sag C-467/08, Padawan, Sml. I, s. 10055, præmis 32.

15 — Dom af 21.12.2011, sag C-72/11, ECLI:EU:C:2011:874.

16 — Rådets forordning af 19.4.2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, EUT L 103, s. 1.

17 — »Sciemment et volontairement«.

18 — Dommen i sagen Afrasiabi m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 64.

19 — »Wissentlich und vorsätzlich«.

20 — »Knowingly and intentionally«.

21 — »Bewust en opzettelijk«.

22 — Jf. dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., Sml. I, s. 10761, præmis 57.

23 — Dommen i sagen SGS Belgium m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 22.

24 — Jf. herom allerede generaladvokat Mayras i dennes forslag til afgørelse af 29.10.1975, sag 26/75, General Motors, Sml. s. 1367, på s. 1389.

25 — Nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 64. Jf. også dom af 18.5.2006, sag C-221/04, Kommissionen mod Spanien, vedrørende oddere, Sml. I, s. 4515, præmis 71, om forsætlig adfærd.

39. Ifølge Kommissionen kan medlemsstaterne vedtage tilsvarende regler, når de overholder effektivitets- og ækvivalensprincippet. I henhold hertil må kriterierne hverken nedsætte effektiviteten af EU-retlige krav eller gøre den mindre gunstig end effektiviteten af rent nationale krav. Disse principper er imidlertid normalt kun relevante for nationale ordninger, i det omfang medlemsstaterne i mangel af EU-retlige forskrifter fastsætter bestemmelser vedrørende proceduren til anvendelse af den materielle EU-ret<sup>26</sup>.

40. Bevisførelsen henhører nok under procesretten, men det gælder ikke for regler vedrørende bevisbedømmelsen som de foreliggende kriterier. De vedrører konstateringen af en materiel betingelse for nedsættelse af støtte, der er fastsat i EU-retten. Derfor skal disse kriterier respektere det normative indhold af denne betingelse. Det indebærer, at de ikke må føre til, at der antages at foreligge forsæt, når der ikke foreligger forsæt i EU-rettens forstand, og ej heller må udelukke et forsæt, hvis det foreligger ud fra et EU-retligt synspunkt.

41. Betingelsen om en forsætlig misligholdelse af kravene kan miste sin effektive virkning, såfremt ethvert af disse kriterier giver grundlag for en uafkræftelig formodning om forsæt, således som de første to præjudicielle spørgsmål antyder. Det kan nemlig ikke udelukkes, at disse kriterier er opfyldt, selv om overtrædelserne ikke skete forsætligt.

42. Spredning af gødning er nok et klart tilfælde. Denne aktivitet gennemføres som regel forsætligt på en bestemt måde. Hvis der eksisterer en langvarig fast politik på dette område, må det antages, at de involverede parter var bekendt med risikoen for en overtrædelse i forbindelse med en bestemt form for spredning, og at de i det mindste affandt sig med denne.

43. Ved andre overtrædelser kan der imidlertid på trods af kendskab til forbuddet herske tvivl om, hvorvidt der er handlet forsætligt. Et eksempel kunne være strengt beskyttede planter som omhandlet i habitatdirektivets artikel 13<sup>27</sup>, der i henhold til artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005 og bilag III, litra A), nr. 5, ikke må skæres af eller ødelægges med vilje, hvorved det er tilstrækkeligt, at man affinder sig med skaden<sup>28</sup>. Disse beskyttelsesbestemmelser kan f.eks. overtrædes ved at meje en eng, på hvilken der findes eksemplarer af en strengt beskyttet art, som er blevet overset på trods af en omhyggelig undersøgelse. I et sådant tilfælde skal det i det mindste være muligt at afkræfte de nederlandske kriterier.

44. Med forbehold for indholdet af kriterierne er det derimod ikke problematisk, at artikel 8, stk. 2, i de nederlandske retningslinjer – som den nederlandske regering har fremhævet – i henhold til sin ordlyd blot kræver, at visse kriterier *inddrages* ved undersøgelsen af forsæt. Det kan nemlig i sig selv ikke skade, at der tages hensyn til passende kriterier.

45. For så vidt angår de enkelte kriterier forekommer de fleste at være passende med henblik på at konstatere et forsæt i den form, hvori de anvendes i retningslinjerne.

46. Det vigtigste kriterium i den foreliggende sag, der blev anført af forvaltningsmyndigheden som begrundelse for, at der foreligger forsæt, nemlig at reglerne om spredning af gødning med lavt emissionsniveau udgør en del af en langvarig fast politik, bør imidlertid ikke misforstås. Det kan ikke deraf modsætningsvist sluttes, at nye regler i tvivlstilfælde ikke overtrædes forsætligt. Modtageren af landbrugsstøtte skal tværtimod kende *alle* regler, der skal overholdes i forbindelse med modtagelsen af støtte. Hvis man undgår denne fejl, synes kriteriet så absolut at være egnet til at underbygge en

26 — Dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, van Schijndel og van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 17, af 4.7.2006, sag C-212/04, Adeneler m.fl., Sml. I, s. 6057, præmis 95, af 12.9.2006, sag C-300/04, Eman og Sevinger, Sml. I, s. 8055, præmis 67, af 28.6.2007, sag C-1/06, Bonn Fleisch, Sml. I, s. 5609, præmis 41, og af 12.7.2012, forenede sager C-608/10, C-10/11 og C-23/11, Südzucker, ECLI:EU:C:2012:444, præmis 62.

27 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7.

28 — Dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, nævnt ovenfor i fodnote 25.



antagelse om, at forbuddet er blevet overtrådt forsætligt. Det giver nemlig grundlag for den antagelse, at støttemodtageren burde være bekendt med risikoen for at overtræde de pågældende krav i forbindelse med visse former for praksis, hvorfor det er mere nærliggende at antage, at han i det mindste samtykkende affandt sig med en overtrædelse.

47. Endelig kan det andet spørgsmål misforstås for så vidt angår kriteriet om en bestemmelses kompleksitet. Det kan naturligvis ikke udledes af et kravets kompleksitet, at der foreligger en forsætlig misligholdelse. Tværtimod er der særlig stor sandsynlighed for, at særligt komplekse krav misforstås. Komplexitetskriteriet blev derfor formodentlig snarere optaget på listen som et indicium, der taler imod en antagelse om, at der foreligger forsæt. Imidlertid må heller ikke dette kriterium fortolkes således, at det nødvendigvis udelukker muligheden for forsæt.

48. Sammenfattende skal det fastslås, at de kriterier, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, i de nederlandske retningslinjer for de juridiske rammer for krydsoverensstemmelse i den fælles landbrugspolitik, kan inddrages med henblik på en simpel formodning for en forsætlig misligholdelse af kravene i henhold til artikel 4 og 5 i samt bilag III og IV til forordning (EF) nr. 1782/2003. Fortolkningen og anvendelsen af disse kriterier må imidlertid ikke udhule betingelsen om den »forsætlige« misligholdelse.

### *C – Det tredje præjudicielle spørgsmål*

49. Med det tredje spørgsmål ønsker Raad van State oplyst, om en landbruger kan tilregnes en misligholdelse som forsætlig, når en tredjemand på hans vegne har udført arbejde, der har ført til en misligholdelse. I så henseende kan man forestille sig forskellige ordninger for tilregnelser. Det ville være særligt effektivt, såfremt der påhviler støttemodtageren et objektivt ansvar for enhver misligholdelse inden for dennes bedrift eller i det mindste for enhver misligholdelse forårsaget af den handlende persons culpøse adfærd. For de støttemodtagende landbrugere ville en begrænsning af tilregnelsen til støttemodtagerens personlige culpøse misligholdelser være betydeligt gunstigere. I det følgende vil jeg påvise, at der bør vælges en mellemvej mellem disse yderpunkter.

#### 1. Ordlyden

50. Ifølge artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005 er en nedsættelse eller et bortfald af betalinger betinget af, at kravene ikke overholdes »som følge af en handling eller undladelse, som direkte kan tilskrives [den enkelte støttemodtager]«.

51. I henhold til artikel 22 i forordning (EF) nr. 1975/2006 anvendes bl.a. artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 ved nedsættelser og udelukkelse i tilfælde af misligholdelser. I sidstnævnte bestemmelse anføres som betingelse for at tilskrive en landbruger en handling eller undladelse, at »han har gjort sig skyldig i den manglende overholdelse«.

52. Denne betingelse om, at den manglende overholdelse direkte skal kunne tilskrives støttemodtageren, og om, at støttemodtageren skal have gjort sig skyldig i denne, peger i retning af, at en nedsættelse af støtte kun kan begrundes i personlige misligholdelser. Den franske version af artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 er imidlertid formuleret noget mere åbent, idet det i henhold til denne er tilstrækkeligt, at støttemodtageren har forårsaget misligholdelsen (»être à l'origine«).

53. De forskellige sproglige versioner af en EU-retlig bestemmelse skal fortolkes ensartet. Når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, skal bestemmelsen derfor fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i<sup>29</sup>. En bestemmelse, der er affattet forskelligt på de forskellige sprog, skal desuden fortolkes i overensstemmelse med ophavsmandens virkelige vilje<sup>30</sup>.

## 2. Tilblivelseshistorien

54. Betingelsen i artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005 om, at misligholdelsen skal være en »følge af en handling eller undladelse, som direkte kan tilskrives [den enkelte støttemodtager]«, blev formuleret i forbindelse med indførelsen af sammenknytningen af landbrugsstøtte og miljønormer, den såkaldte krydsoverensstemmelse, i artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1782/2003.

55. Den tyske og den nederlandske version af artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005, der skal undersøges i den foreliggende sag, er ganske vist ikke helt identiske med formuleringen i artikel 6, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1782/2003, men navnlig den engelske og den franske version af disse bestemmelser viser, at de principielt bør have samme indhold. Det skal derfor lægges til grund, at afvigelser i den tyske og den nederlandske version blot skyldes en mindre sammenhængende oversættelse, men ikke tager sigte på en indholdsmæssig ændring.

56. Kommissionen foreslog under lovgivningsproceduren vedrørende forordning nr. 1782/2003 at nedsætte eller annullere betalingerne ved enhver manglende overholdelse af de lovgivningsbestemte forvaltningskrav<sup>31</sup>. Dette forslag har sat sine spor i anden betragtning til forordningen, hvori udbetalingen af den direkte støtte gøres betinget af, at kravene overholdes, uden at en direkte tilskrivelse nævnes. Alene nedsættelsernes omfang skal fastsættes på grundlag af proportionale, objektive og graduerede kriterier.

57. Heroverfor lagde medlemsstaterne i Rådet stor vægt på støttemodtagerens direkte ansvar<sup>32</sup>. Derfor må det lægges til grund, at lovgiver med den formulering, der er gældende i dag, ville forhindre, at støtte nedsættes uanset landbrugers personlige ansvar.

58. 45. betragtning til forordning (EF) nr. 1698/2005 kan ses som en bekræftelse af denne opfattelse. Ifølge denne bør der indføres sanktioner over for *støttemodtagere*, der ikke opfylder de obligatoriske krav i forordning (EF) nr. 1782/2003 på hele deres bedrift, idet der tages hensyn til den manglende overholdelse, dens omfang, resultat og hyppighed. Hvis den manglende overholdelse derimod ikke kan føres tilbage til støttemodtageren, er der heller ingen anledning til en sanktion.

59. Betingelsen om den manglende overholdelse, der direkte kunne tilskrives den enkelte landbruger, blev konkretiseret ved artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004. I den oprindelige tyske, danske, engelske, italienske, nederlandske og svenske version var en tilskrivelse betinget af, at landbrugeren selv havde gjort sig skyldig i den manglende overholdelse. Dette kunne man have fortolket således, at en nedsættelse af støtte kun kan ske i tilfælde af *personlige* overtrædelser.

29 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org.ref.: Rec. s. 462, på s. 473, af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 13 og 14, af 14.6.2007, sag C-56/06, Euro Tex, Sml. I, s. 4859, præmis 27, og af 21.2.2008, sag C-426/05, Tele2 Telecommunication, Sml. I, s. 685, præmis 25.

30 — Dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3, af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel Import und Export, Sml. s. 3845, præmis. 49, af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 47, af 27.1.2005, sag C-188/03, Junk, Sml. I, s. 885, præmis 33, og af 22.10.2009, forenede sager C-261/08 og C-348/08, Zurita García og Choque Cabrera, Sml. I, s. 10143, præmis 54.

31 — Artikel 6 i forslaget til Rådets forordning om fastlæggelse af den fælles landbrugspolitikkes fælles regler for ordninger for direkte støtte og fastlæggelse af støtteordninger for producenter af visse afgrøder, KOM(2003) 23 endelig, s. 23.

32 — Non-paper 1 »Annexe III and Article 6«, Rådets dok. 9971/03 ADD 1 af 3.6.2003.

60. Senere udgik ordet »selv« imidlertid i de nævnte sprogversioner for at præcisere, at den pågældende landbruger også kan holdes ansvarlig, »i tilfælde af at landbrugeren strengt taget ikke selv har foretaget nogen handling«<sup>33</sup>. Som den nederlandske regering har fremhævet, er støttemodtagerens ansvar derfor *ikke* begrænset til personlige overtrædelser.

61. Ved en samlet betragtning fører tilblivelsen af artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005 og tilblivelsen af artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 til, at en misligholdelse kun kan sanktioneres på grundlag af landbrugeren personlige ansvar, men at det ikke kræves, at vedkommende personligt har gjort sig skyldig heri.

### 3. Overvejelser vedrørende den generelle opbygning

62. Den generelle opbygning, hvori artikel 51, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1698/2005 og artikel 65, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004 indgår, gør det muligt at konkretisere støttemodtagerens ansvar nærmere [herom under a)]. Derimod kræver hverken senere tilføjelser til systemet [herom under b)], generelle principper [herom under c)] eller risikoen for misbrug [herom under d)] en udvidelse af støttemodtagerens ansvar.

#### c) Skyldsspørgsmålet

63. Ovenstående overvejelser taler overvejende for, at nedsættelser begrænses til tilfælde af misligholdelse, for hvilke støttemodtageren er ansvarlig. Positive kriterier for at fastslå dette ansvar fremgår af de bestemmelser, der kæder støttenedsættelser sammen med forsæt og uagtsomhed.

64. De to grundforordninger, forordning (EF) nr. 1698/2005 og forordning (EF) nr. 1782/2003, indeholder ganske vist ingen bestemmelser herom, men artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 henviser med henblik på gennemførelsen af artikel 51 i førstnævnte forordning til artikel 66 og 67 i forordning (EF) nr. 796/2004. Heri er der fastsat regler for beregningen af nedsættelser og udelukkelse i tilfælde af henholdsvis uagtsomme og forsætlige overtrædelser.

65. Selv om uagtsomhed og forsæt således kun nævnes udtrykkeligt i forbindelse med udmålingen af sanktioner, kan det udledes af sammenhængen, at begge kriterier, hver for sig, også udgør betingelsen for sanktionen. Ordningen med nedsættelser og udelukkelse i henhold til artikel 51 i forordning (EF) nr. 1698/2005 er derfor baseret på princippet om culpa. Der hæftes for culpøse overtrædelser, der beror på enten uagtsomhed eller forsæt.

66. Dette sigte bekræftes af 56. og 57. betragtning til forordning (EF) nr. 796/2004. Ifølge den førstnævnte betragtning skal ordningen med nedsættelser og udelukkelse i forbindelse med krydsoverensstemmelsesforpligtelserne (inden for miljøretten) tilskynde landbrugerne til at overholde allerede gældende bestemmelser med hensyn til krydsoverensstemmelse. Denne ordning bør derfor kun komme til anvendelse ved overtrædelser, som landbrugerne havde indflydelse på. Det gælder for forsætlige og uagtsomme overtrædelser, således som det bekræftes i 57. betragtning.

67. I et sådant tilfælde udelukker den omstændighed, at arbejdsopgaver udføres af andre personer, ikke i sig selv, at landbrugeren selv har gjort sig skyldig i en overtrædelse. Denne kan navnlig vedrøre landbrugeren valg eller instruktion af eller tilsyn med den, der udfører opgaven (*culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo*).

33 — Jf. artikel 2, stk. 3, i og 18. betragtning til forordning (EF) nr. 239/2005, nævnt ovenfor i punkt 9. I den franske version blev der oprindeligt stillet krav om, at landbrugeren direkte skulle være årsag til overtrædelsen; efter berigtigelsen skulle landbrugeren ikke længere være »direkte« årsag. I andre sprogversioner, som den estiske og den polske, er ordet »selv« imidlertid bibeholdt. Her må der være tale om en redaktionel fejl.

68. Støttemodtageren skal nemlig i reglen sikre, at den, der udfører arbejdsopgaver for ham på bedriften, er i besiddelse af de kompetencer og kundskaber, der er nødvendige for at undgå overtrædelser. Han må navnlig ikke pålægge nogen en opgave, der nødvendigvis fører til en misligholdelse af kravene, men skal formulere opgaven således, at udførelsen heraf ikke fører til overtrædelser. Han skal desuden i rimeligt omfang føre tilsyn med tjenesteyderen for i nødstilfælde at kunne forhindre overtrædelser.

69. Overført på den foreliggende sag ville det være logisk, hvis de nederlandske myndigheder på grundlag af en langvarig fast politik om spredning af gødning med lavt emissionsniveau ville formode, at der forelå en forsættlig misligholdelse. I så fald ville det påhvile støttemodtageren at afkræfte denne formodning. Med henblik herpå kunne han f.eks. godtgøre, at han har engageret en pålidelig og erfaren medarbejder, at han har instrueret den pågældende i at sprede gødningen med lavt emissionsniveau, samt at han har ført passende tilsyn med medarbejderen og informeret denne om de særlige forhold på støttemodtagerens jord. Hvis det ikke lykkes ordregiveren at godtgøre, at denne har opfyldt sine pligter fuldt ud, vil der formentlig i mange tilfælde kun foreligge uagtsomhed. I tilfælde af åbenbare overtrædelser, f.eks. overdragelse af opgaver til en medarbejder, der er kendt for at være upålidelig, uden tilstrækkeligt tilsyn, kan det dog være mere nærliggende at formode, at ordregiveren samtykkende har affundet sig med den manglende overholdelse af kravene, dvs. forsæt.

d) Tilregning i tilfælde af overdragelse af jord

70. I hovedsagen kan en udvidelse af tilregningen heller ikke støttes på Langestraat-sagen<sup>34</sup>, som nævnes i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

71. I den pågældende sag fastslog Domstolen, at misligholdelse af krydsoverensstemmelsesreglerne begået af den person, til eller fra hvem landbrugsjorden er blevet overdraget, *i det hele* skal tilregnes den landbruger, der har indgivet støtteansøgningen<sup>35</sup>.

72. Denne afgørelse blev imidlertid truffet på grundlag af artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EF) nr. 73/2009<sup>36</sup>. Denne bestemmelse finder allerede af tidsmæssige årsager ikke anvendelse i den foreliggende sag. Først og fremmest vedrører den imidlertid en anden, speciel situation, nemlig overdragelse af jord.

e) Tilregning på grundlag af princippet *respondeat superior*

73. Den nederlandske regering forsøger imidlertid at begrunde et videregående ansvar med princippet *respondeat superior*, hvorefter den person, der får arbejde udført af tredjepersoner, er ansvarlig for disse tredjepersoner.

74. Jeg kan ikke se, at en sådan generel regel findes i EU-retten, og den nederlandske regering har heller ikke selv anført noget, der kunne underbygge en sådan.

75. For så vidt angår medlemsstaternes lovgivning ser det ud til, at Nederlandenes civilret har en tilsvarende regel både i aftaleretten og uden for kontraktforhold, dvs. i erstatningsretten<sup>37</sup>.

34 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.

35 — Dommen i sagen Langestraat m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 44.

36 — Rådets forordning af 19.1.2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitikkes ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003, EUT L 30, s. 16.

37 — Jf. artikel 6:76, henholdsvis 6:170, 6:171 og 6:172 i Nederlandenes borgerlige lovbog, »*Burgerlijk Wetboek*«.

76. Ved en komparativ undersøgelse af medlemsstaternes retsordener viser der sig dog at være forskelle. I en del medlemsstaters lovgivning findes princippet om tilregnelser af medhjælperes fejlagtige adfærd uanset egen skyld som udgangspunkt ikke på erstatningsområdet. I disse lande hæfter en forretningsfører derfor ikke for sine medhjælperes fejlagtige adfærd på samme måde som for sin egen, men derimod kun for så vidt som han personligt har gjort sig skyldig i en forseelse i forbindelse med valg af eller tilsyn med disse<sup>38</sup>.

77. Anderledes forholder det sig på det aftaleretlige område. Hvis en person med henblik på opfyldelsen af en kontraktlig forpligtelse gør brug af en tredjepersons hjælp, gælder det for langt de fleste medlemsstater, at de i deres retsordener når frem til løsninger, hvorefter en skyldner i sidste ende tilregnes en culpøs adfærd, som dennes medhjælper har udvist over for medkontrahenten. Han hæfter i så henseende for en culpøs adfærd udvist af en tredjeperson, der har handlet på hans vegne, som havde han selv udvist den<sup>39</sup>.

78. Hæftelsen for medhjælper i forbindelse med opfyldelse er således en alment anerkendt regel i aftaleretten. Den støtte, som van der Ham modtog, beror derimod ikke på en aftale, der er indgået efter principperne om partsautonomi, men på en offentligretlig myndighedsudøvelse. Dette retsforhold har dog lighedspunkter med en aftale, for så vidt som det, i lighed med en aftale, danner grundlag for et bånd af gensidige forpligtelser, hvor den løbende tildeling af støtten, på den ene side, er knyttet til overholdelsen af støttekravene, på den anden side.

79. I så henseende synes princippet om en persons hæftelse for dennes aftalemæssige medhjælper at kunne anvendes analogt, i og med princippet er begrundet i, at den, der gør brug af en medhjælper med henblik på opfyldelsen af en forpligtelse og dermed drager fordel af, at hans aktionsradius udvides, også skal bære ulempen som følge af en eventuel fejlagtig adfærd udvist af denne medhjælper. Derfor skal det forhindres, at medkontrahenten stilles ringere med hensyn til hæftelsen for misligholdelse af pligter fra skyldners side.

80. Denne overvejelse ændrer imidlertid ikke noget ved den omstændighed, at EU-lovgiver ikke har inddraget princippet *respondeat superior* i bestemmelserne om nedsættelse af landbrugsstøtte på grund af misligholdelse af krydsoverensstemmelsen. Tværtimod har EU-lovgiver i artikel 51 i forordning (EF) nr. 1698/2005 udtrykkeligt lagt vægt på, om den manglende overholdelse direkte kan tilskrives støttemodtageren, og har konkretiseret denne tilskrivelse i artikel 65-67 i forordning (EF) nr. 796/2004 med hensyn til et ansvar for culpøs adfærd.

81. Derfor ville det være uforeneligt med retssikkerhedsprincippet at pålægge støttemodtageren et objektivt ansvar for personer, der handler på hans vegne. Dette princip kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise, og at deres anvendelse er forudsigelig for de retsundergivne. Dette gælder så meget mere, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art for den berørte<sup>40</sup>.

#### f) Risiko for misbrug

82. Kravet om, at der skal foreligge culpøs adfærd, kan endelig heller ikke tilbagevises af den nederlandske regerings argument om, at en snæver fortolkning af landbrugerens ansvar kunne indebære en risiko for misbrug.

38 — Jf. f.eks. i tysk ret BGB's § 831, i østrigsk ret ABGB's artikel 1315 og i spansk ret CC's artikel 1903.

39 — Jf. nærmere herom Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht*, 3. udgave (2009) 796 ff. Jf. også artikel III-2:106 i Draft Common Frame of Reference (DCFR) («en skyldner, der overdrager opfyldelsen af en forpligtelse til en anden person, forbliver selv ansvarlig for opfyldelsen») og dokumentation vedrørende medlemsstaternes ret i *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, s. 762 ff., findes på [http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf)

40 — Jf. dom af 16.9.2008, sag C-288/07, Isle of Wight Council m.fl., Sml. I, s. 7203, præmis 47, af 10.9.2009, sag C-201/08, Plantanol, Sml. I, s. 8343, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, samt specielt vedrørende landbrugsstøtte dom af 25.9.1984, sag 117/83, Könecke, Sml. s. 3291, præmis 11, af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15, og af 12.12.1990, sag C-172/89, Vandermoortele mod Kommissionen, Sml. I, s. 4677, præmis 9.



83. Der ville bestemt foreligge en betydelig risiko for misbrug, såfremt støttemodtagerens ansvar var begrænset til personlige overtrædelser, således som en snæver fortolkning af ordlyden åbner mulighed for. I så fald ville en simpel arbejdsdeling gøre det muligt at omgå kravene.

84. At begrænse støttemodtageres ansvar til culpøse overtrædelser fremmer dog ikke et misbrug. Ethvert misbrug ville nemlig nødvendigvis være forbundet med en culpøs adfærd fra støttemodtagerens side.

#### 4. Konklusion vedrørende tredje spørgsmål

85. En landbruger, der modtager støtte på grundlag af forordning (EF) nr. 1698/2005, kan således kun tilskrives en misligholdelse af krydsoverensstemmelseskravene forårsaget af andre personer, til hvem han har overdraget udførelsen af opgaver, hvis han selv har gjort sig skyldig i en forseelse, der navnlig kan bero på valget eller instruktionen af eller tilsynet med disse andre personer.

### V – Forslag til afgørelse

86. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

- »1) En forsætlig misligholdelse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 23 i forordning (EF) nr. 1975/2006 og artikel 67, stk. 1, i forordning (EF) nr. 796/2004, forudsætter i det mindste, at gerningsmanden er klar over muligheden for en overtrædelse og samtykkende affinder sig med denne.
- 2) De kriterier, der er opregnet i artikel 8, stk. 2, i de nederlandske retningslinjer for de juridiske rammer for krydsoverensstemmelse i den fælles landbrugspolitik, kan inddrages med henblik på en simpel formodning for en forsætlig misligholdelse af kravene i henhold til artikel 4 og 5 i samt bilag III og IV til forordning (EF) nr. 1782/2003. Fortolkningen og anvendelsen af disse kriterier må imidlertid ikke udhule betingelsen om den »forsætlige« misligholdelse.
- 3) En landbruger, der modtager støtte på grundlag af forordning (EF) nr. 1698/2005, kan kun tilskrives en misligholdelse af kravene i henhold til artikel 4 og 5 i og bilag III og IV til forordning (EF) nr. 1782/2003 forårsaget af andre personer, til hvem han har overdraget udførelsen af opgaver, hvis han selv har gjort sig skyldig i en forseelse, der navnlig kan bero på valget eller instruktionen af eller tilsynet med disse andre personer.«