



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 24. Oktober 2013¹

Rechtssache C-396/12

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

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Gemeinsame Agrarpolitik — Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 — Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes — ‚cross-compliance‘ — Kürzung von Zahlungen bei Verstoß gegen Beihilfeanforderungen — Begriff des ‚vorsätzlichen Verstoßes‘ — Zurechnung des schuldhaften Verhaltens eines Dritten“

I – Einleitung

1. Es mag überraschen, doch das Ausbringen von Dung ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs eines der wichtigsten Themen des Agrarumweltrechts.² Daher lag es nahe, den Bezug von Agrarsubventionen von der Beachtung der einschlägigen Bestimmungen abhängig zu machen. Dies geschah mit der Einführung der sogenannten „cross-compliance“ in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003³ und wurde auf weitere Förderungssysteme ausgedehnt, insbesondere auf die Förderung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) nach der vorliegend zu untersuchenden Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.⁴

2. Nunmehr stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen der Empfänger der Förderung für eine Verletzung der Bestimmungen zur Ausbringung von Dung auf geförderten Flächen verantwortlich ist. Dabei richtet der niederländische Raad van State Fragen an den Gerichtshof, die weit über das Agrarumweltrecht hinaus von Interesse sind. Es geht nämlich um Voraussetzungen für vorsätzliches Handeln und seine Feststellung sowie darum, inwiefern Handlungen anderer dem Empfänger zugerechnet werden können, wenn er sie beauftragt hat, den Dung auszubringen.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Siehe etwa die Urteile vom 8. März 2001, Kommission/Luxemburg (C-266/00, Slg. 2001, I-2073), vom 2. Oktober 2003, Kommission/Niederlande (C-322/00, Slg. 2003, I-11267), vom 8. September 2005, Kommission/Spanien (C-416/02, Slg. 2005, I-7487), vom 29. Juni 2010, Kommission/Luxemburg (C-526/08, Slg. 2010, I-6151), vom 13. Dezember 2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12), sowie vom 3. Oktober 2013, Brady (C-113/12).

3 — Verordnung des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270, S. 1).

4 — Verordnung des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277, S. 1).

II – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

3. Den unionsrechtlichen Rahmen bestimmen die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sowie die zu deren Durchführung erlassenen Verordnungen (EG) Nr. 1975/2006⁵ und Nr. 796/2004⁶.

1. Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

4. Auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 werden Beihilfen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gewährt. Begünstigte Betriebsinhaber derartiger Beihilfen sind nach Art. 51 gehalten, für ihren gesamten Betrieb bestimmte umweltrechtliche Grundanforderungen zu erfüllen. Abs. 1 lautet in seiner einschlägigen Fassung wie folgt:

„(1) Werden die verbindlichen Anforderungen der Art. 4 und 5 und der Anhänge III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 von den Begünstigten der Zahlungen gemäß Art. 36 Buchst. a Ziffern i bis v und Buchst. b Ziffern i, iv und v nicht im gesamten Betrieb aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung erfüllt, so wird der Gesamtbetrag der in dem betreffenden Kalenderjahr zu gewährenden Zahlungen gekürzt oder es wird keinerlei Zahlung geleistet.“

Die Kürzung oder Streichung der Zahlung gemäß Unterabsatz 1 findet auch dann Anwendung, wenn die Begünstigten der Zahlungen gemäß Artikel 36 Buchst. a Ziffer iv aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung die Grundanforderungen für die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln gemäß Artikel 39 Absatz 3 im gesamten Betrieb nicht erfüllen.“

5. Zu den genannten Anforderungen zählt nach Art. 4 und Anhang III Nr. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Richtlinie 91/676.⁷ Gemäß dieser Richtlinie erlassen die Mitgliedstaaten Regeln über das Ausbringen von Düngemitteln.

2. Die Verordnung (EG) Nr. 1975/2006

6. Art. 22 der Verordnung Nr. 1975/2006 bestimmt, dass für Kürzungen und Ausschlüsse, die nach Feststellung eines Verstoßes anzuwenden sind, u. a. Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 gilt. Dieser Verweis wurde durch Art. 1 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 484/2009⁸ mit Wirkung ab dem 1. Januar 2010 gestrichen.

5 — Verordnung der Kommission vom 7. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 368, S. 74), in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1396/2007 der Kommission vom 28. November 2007 zur Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 311, S. 3).

6 — Verordnung der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 73/2009 des Rates sowie mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 479/2008 des Rates (ABl. L 141, S. 18), in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 380/2009 der Kommission vom 8. Mai 2009 (ABl. L 116, S. 9).

7 — Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375, S. 1).

8 — Verordnung der Kommission vom 9. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 145, S. 25).

7. Art. 23 Unterabs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1975/2006 („Berechnung der Kürzungen und Ausschlüsse“) regelt die Berechnung der Kürzung:

„Ist der Verstoß auf Fahrlässigkeit des Begünstigten zurückzuführen, so wird die Kürzung gemäß Art. 66 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 berechnet.

Bei einem vorsätzlichen Verstoß wird die Kürzung gemäß Art. 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 berechnet.“

3. Die Verordnung (EG) Nr. 796/2004

8. Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 lautete in seiner ursprünglichen Fassung wie folgt:

„Im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ist eine Handlung oder Unterlassung unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreiben, wenn er die Nichteinhaltung selbst begangen hat und zum Zeitpunkt der Feststellung des Verstoßes für den Betrieb, die betreffende Fläche, die Produktionseinheit oder das Tier verantwortlich ist. Wurden der Betrieb, die betreffende Fläche, die Produktionseinheit oder das Tier erst nach Beginn der Nichteinhaltung an den Betriebsinhaber übertragen, so ist der Übernehmer gleichermaßen haftbar, falls er die Nichteinhaltung nicht behoben hat, obwohl es ihm in angemessener Weise möglich gewesen wäre, diese Nichteinhaltung zu erkennen und zu beenden.“

9. Mit Art. 2 Nr. 3 der Verordnung (EG) Nr. 239/2005⁹ wurde Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 dahin gehend geändert, dass das Wort „selbst“ in verschiedenen, aber nicht allen Sprachfassungen aus seinem Wortlaut gestrichen wurde.

10. Mit Art. 2 Nr. 3 der Verordnung (EG) Nr. 319/2008¹⁰ wurde Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 mit Wirkung ab 1. April 2008 gestrichen, doch bestimmte ihr Art. 3:

„Die Bestimmungen von Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 vor seiner Streichung durch Art. 2 Nr. 3 der vorliegenden Verordnung bleiben für die Anwendung von Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 gültig.“

11. Die Art. 66 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 regeln, wie stark die Beihilfen im Fall von Fahrlässigkeit und Vorsatz gekürzt werden.

B – *Niederländisches Recht*

12. Nach Art. 5 Abs. 1 des Besluit gebruik meststoffen (Regierungsverordnung über die Verwendung von Düngemitteln), der zur Umsetzung der Richtlinie 91/676 erlassen wurde, ist auf Wiesen- oder Ackerflächen das Ausbringen von Dung verboten, soweit dieser nicht emissionsarm eingesetzt wird.

9 – Verordnung der Kommission vom 11. Februar 2005 zur Änderung und Berichtigung der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 42, S. 3).

10 – Verordnung der Kommission vom 7. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe sowie der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates (ABl. L 95, S. 63).

13. Nach Art. 2 Abs. 1 der Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Leitlinien betreffend den rechtlichen Rahmen für die anderweitigen Verpflichtungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik, im Folgenden: Leitlinien) wird eine im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gewährte Einkommensbeihilfe bei einem Verstoß gegen die an die Beihilfegewährung geknüpften Verpflichtungen um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt.

14. Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Leitlinien erfolgt für jede vorsätzliche Nichterfüllung einer Anforderung oder Norm in der Regel eine Kürzung um 20 %, wobei zur Beurteilung des Vorliegens von Vorsatz jedenfalls folgende Kriterien nach Art. 8 Abs. 2 der Leitlinien heranzuziehen sind:

- a) bei der Beschreibung der jeweiligen anderweitigen Verpflichtung wird ein unmittelbarer Zusammenhang mit der vorsätzlichen Begehung des Verstoßes hergestellt;
- b) die Komplexität der entsprechenden anderweitigen Verpflichtung;
- c) die Frage, ob es sich um eine langfristige beständige Politik handelt;
- d) die Frage, ob es sich um ein aktives Tun oder ein bewusstes Unterlassen handelt;
- e) der Umstand, dass der Betriebsinhaber zuvor über Mängel beim Erfüllen der entsprechenden anderweitigen Verpflichtung in Kenntnis gesetzt worden ist;
- f) der Grad der Nichterfüllung der anderweitigen Verpflichtung.

15. Im Anhang der Leitlinien wird als anderweitige Verpflichtung die Verpflichtung zur emissionsarmen Nutzung von Dung aufgeführt.

III – Ausgangsverfahren und Vorabentscheidungsersuchen

16. A. M. van der Ham und A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren (im Folgenden zusammen und jeder für sich: van der Ham) sind Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs in den Niederlanden und Empfänger einer Beihilfe für landwirtschaftlichen Naturschutz.

17. Am 13. März 2009 wurde anlässlich einer Kontrolle im Betrieb von van der Ham festgestellt, dass Dung nicht emissionsarm ausgebracht worden war. Das betreffende Wiesengrundstück war im Auftrag von van der Ham durch einen landwirtschaftlichen Lohnunternehmer gedüngt worden. Über die konkreten Bedingungen der Ausbringungen erhielt der Gerichtshof keine näheren Angaben.

18. Auf der Grundlage dieser Feststellung kürzte das College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (Provinzialausschuss von Zuid-Holland, im Folgenden: College) van der Ham die für das Jahr 2009 gewährte Beihilfe mittels Bescheid vom 29. Juli 2010 um 20 % wegen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen die ihn betreffenden Verpflichtungen.

19. Das College beurteilt üblicherweise anhand der in Art. 8 Abs. 2 der Leitlinien aufgeführten Kriterien, ob die anderweitige Verpflichtung vorsätzlich nicht erfüllt wurde. Beim Verbot des nicht emissionsarmen Ausbringens von Dung handelt es sich um eine „langfristige beständige Politik“ im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Buchst. c der Leitlinien, weshalb infolge der Verletzung des Verbots von Vorsatz ausgegangen wurde. Das nichtemissionsarme Ausbringen von Dung durch den Lohnunternehmer wurde van der Ham zugerechnet.

20. Mit Bescheid vom 2. Dezember 2010 wies das College den von van der Ham eingelegten Widerspruch als unbegründet zurück. Auch die vor der Rechtbank 's-Gravenhage erhobene Klage hatte keinen Erfolg, wogegen van der Ham beim Raad van State Rechtsmittel einlegte. Dieser ersucht den Gerichtshof, im Wege der Vorabentscheidung folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie ist der Begriff „vorsätzlicher Verstoß“ in Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 in der durch die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 geänderten Fassung, in Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und in Art. 67 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 zu verstehen; liegt ein solcher Verstoß bereits vor, wenn gegen eine langfristige beständige Politik im Sinne von Art. 8 Abs. 2 Buchst. c der Leitlinien verstoßen wird?
2. Steht das Unionsrecht dem entgegen, dass in dem Mitgliedstaat bereits dann davon ausgegangen wird, dass gegen eine Vorschrift „vorsätzlich“ im Sinne der genannten Verordnungen verstoßen wird, wenn einer oder mehrere der folgenden Umstände vorliegen:
 - a) Bei der entsprechenden anderweitigen Verpflichtung, die nicht erfüllt wurde, wird Vorsatz bereits vorausgesetzt;
 - b) die entsprechende anderweitige Verpflichtung ist komplex;
 - c) es handelt sich um eine langfristige beständige Politik;
 - d) es liegt entweder ein aktives Tun oder ein bewusstes Unterlassen vor;
 - e) der Betriebsinhaber ist bereits zuvor über Mängel beim Erfüllen der entsprechenden anderweitigen Verpflichtung in Kenntnis gesetzt worden;
 - f) aufgrund des Grades der Nichterfüllung der anderweitigen Verpflichtung ist von Vorsatz auszugehen?
3. Kann dem durch die Beihilfe Begünstigten ein „vorsätzlicher Verstoß“ zugerechnet werden, wenn ein Dritter die Arbeiten in seinem Auftrag ausführt?

21. Im Verfahren vor dem Gerichtshof haben die Europäische Kommission, das Königreich der Niederlande, die Republik Slowenien und die Republik Estland schriftlich Stellung genommen. In der mündlichen Verhandlung am 25. September 2013 haben sich darüber hinaus van der Ham geäußert, nicht aber Estland.

IV – Rechtliche Würdigung

22. Nachfolgend ist zunächst zu klären, welche Fassung der angeführten Verordnungen maßgeblich ist (dazu unter A). Anschließend werden die Maßstäbe für eine vorsätzliche Verletzung der Anforderungen (dazu unter B) und die Umstände erörtert, unter denen ein Beihilfenempfänger für Verstöße von Personen verantwortlich ist, die in seinem Auftrag handeln (dazu unter C).

A – Zur maßgeblichen Rechtslage

23. Die Fragen des Raad van State beziehen sich auf Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 74/2009 sowie ohne nähere Angabe zur maßgeblichen Fassung auf Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004.

24. Die Kontrolle im Betrieb von van der Ham fand allerdings am 13. März 2009 statt. Daher sind die genannten Verordnungen vorliegend in der Fassung anzuwenden und auszulegen,¹¹ die für diesen Zeitraum galt.

25. Im Fall von Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ist dies die Fassung *vor* der Änderung durch die Verordnung (EG) Nr. 74/2009, da die vorliegend maßgeblichen Änderungen erst ab dem 1. Januar 2010 galten.

26. Auch die Art. 22 und 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 wurden geändert und zwar durch Art. 1 Abs. 10 und 11 der Verordnung (EG) Nr. 484/2009¹², doch diese Änderungen galten ebenfalls erst ab dem 1. Januar 2010. Folglich ist auch insofern die Fassung vor der Änderung auszulegen.

27. Die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 schließlich wurde zwar erst nach der Kontrolle von van der Ham am 16. Mai 2009 durch die Verordnung (EG) Nr. 380/2009 geändert, doch galten diese Änderungen für Beihilfeanträge für die Jahre bzw. Prämienzeiträume, die am 1. Januar 2009 oder später begannen. Nachfolgend wurde sie gemäß Art. 86 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009¹³ ab dem 1. Januar 2010 aufgehoben, galt jedoch weiter für Beihilfeanträge, die sich auf vor dem 1. Januar 2010 beginnende Wirtschaftsjahre oder Prämienzeiträume bezogen. Somit ist vorliegend die Verordnung (EG) Nr. 796/2004 in der Fassung durch die Verordnung (EG) Nr. 380/2009 maßgeblich. Rückwirkungsprobleme entstehen dadurch nicht, da die vorliegend maßgeblichen Bestimmungen von den Änderungen nicht betroffen sind.

B – Zur ersten und zweiten Vorlagefrage

28. Mittels seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorliegende Gericht erfahren, wie der Begriff des „vorsätzlichen Verstoßes“ nach Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 67 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 auszulegen ist, sowie, ob der Begriff einer Auslegung zugänglich ist, nach der ein vorsätzlicher Verstoß bereits dann vorliegt, wenn es sich bei der verletzten Regel um eine langfristige beständige Politik handelt. Die zweite Vorlagefrage ist etwas offener dahin gehend formuliert, ob ein vorsätzlicher Verstoß anzunehmen ist, wenn ein oder mehrere in innerstaatlichen Leitlinien definierte Umstände gegeben sind.

1. Zulässigkeit

29. Die slowenische Regierung trägt vor, die zweite Vorlagefrage sei auf das bereits in der ersten Frage genannte Kriterium zu beschränken, ob eine langfristige beständige Politik verletzt worden sei. In Bezug auf die in den restlichen Punkten genannten Kriterien sei die Frage rein hypothetisch und stehe in keinem unmittelbaren Zusammenhang zum Ausgangsverfahren.

30. Es trifft zu, dass die Entscheidungen der Verwaltungsbehörde nur auf das genannte Kriterium gestützt sind. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass auch die anderen Kriterien für die Entscheidung des Rechtsstreits von Bedeutung sind. Daher ist auch die zweite Frage insgesamt zu beantworten.

11 — Vgl. u. a. Urteile vom 14. Oktober 2010, Fuß (C-243/09, Slg. 2010, I-9849, Randnrn. 39 und 40), und vom 30. Mai 2013, Worten (C-342/12, Randnrn. 30 und 31).

12 — Verordnung (EG) Nr. 484/2009 der Kommission vom 9. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 (ABl. L 145, S. 25).

13 — Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30. November 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor (ABl. L 316, S. 65).

2. Würdigung

31. Zur Beantwortung der ersten beiden Fragen bietet es sich an, zunächst den Begriff des Vorsatzes zu untersuchen und anschließend auf die innerstaatlichen Kriterien einzugehen.

a) Zum Begriff des Vorsatzes

32. Wie das vorliegende Gericht ausführt, wird der Begriff des „vorsätzlichen Verstoßes“ nach Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 67 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 nicht definiert. Zumal die Verordnungen diesbezüglich auch nicht auf das nationale Recht verweisen, ist der Begriff des Vorsatzes autonom und einheitlich für das Unionsrecht auszulegen.¹⁴

33. In der Rechtsprechung taucht der Begriff des Vorsatzes zwar gelegentlich auf, doch haben weder der Gesetzgeber noch der Gerichtshof bislang eine allgemeingültige Definition entwickelt.

34. Dies illustrieren das vom vorlegenden Gericht genannte Urteil *Afrasiabi u. a.*¹⁵ und der dort ausgelegte Art. 7 Abs. 3 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran.¹⁶ Nach der französischen Fassung der genannten Bestimmung ist die wissentliche und willentliche¹⁷ Teilnahme an bestimmten Aktivitäten verboten, so dass der Gerichtshof entschied, dass beide Elemente kumulativ vorliegen müssen.¹⁸ Dagegen werden z. B. in der deutschen,¹⁹ englischen²⁰ oder niederländischen²¹ Fassung der Verordnung (EG) Nr. 423/2007 und des Urteils *Wissen und Vorsatz* kombiniert. Im Vorsatz ist das Wissenslement aber bereits enthalten.²²

35. Jedenfalls kann man dem Urteil *Afrasiabi* entnehmen, dass die stellungnehmenden Verfahrensbeteiligten zu Recht übereinstimmend die Auffassung vertreten, dass der Begriff des Vorsatzes auch ohne die ausdrückliche Erwähnung des Wissenslements beide Elemente umfasst, nämlich Wissen²³ und Wollen. Dies beruht auf einer hinreichenden gemeineuropäischen Überzeugung,²⁴ so dass auch anzunehmen ist, dass sie den Unionsgesetzgeber leitet, wenn er den Begriff des Vorsatzes verwendet.

36. Wissen und Wollen müssen sich auf die notwendigen Tatumstände des Verstoßes beziehen. Aus dem Urteil *Afrasiabi* ist insoweit zu schließen, dass es reicht, wenn der Täter den Verstoß billigend in Kauf nimmt.²⁵

37. Folglich ist festzuhalten, dass ein vorsätzlicher Verstoß im Sinne von Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 67 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 zumindest voraussetzt, dass dem Täter die Möglichkeit des Verstoßes bewusst ist und er ihn billigend in Kauf nimmt.

14 — Vgl. u. a. Urteile vom 18. Januar 1984, *Ekro* (327/82, Slg. 1984, 107, Randnr. 11), vom 19. September 2000, *Linster* (C-287/98, Slg. 2000, I-6917, Randnr. 43), und vom 21. Oktober 2010, *Padawan* (C-467/08, Slg. 2010, I-10055, Randnr. 32).

15 — Urteil vom 21. Dezember 2011, *Afrasiabi u. a.* (C-72/11, Slg. 2011, I-14285).

16 — Verordnung des Rates vom 19. April 2007 über restriktive Maßnahmen gegen Iran (ABl. L 103, S. 1).

17 — „Sciemment et volontairement“.

18 — Urteil *Afrasiabi u. a.* (zitiert in Fn. 15, Randnr. 64).

19 — „Wissentlich und vorsätzlich“.

20 — „Knowingly and intentionally“.

21 — „Bewust en opzettelijk“.

22 — Vgl. Urteil vom 28. Oktober 2010, *SGS Belgium u. a.* (C-367/09, Slg. 2010, I-10761, Randnr. 57).

23 — Urteil *SGS Belgium u. a.* (zitiert in Fn. 22).

24 — Vgl. dazu bereits Generalanwalt Mayras in seinen Schlussanträgen vom 29. Oktober 1975, *General Motors* (26/75, Slg. 1975, 1367, 1389).

25 — Zitiert in Fn. 15, Randnr. 64. Siehe auch das Urteil vom 18. Mai 2006, *Kommission/Spanien* (Fischotter, C-221/04, Slg. 2006, I-4515, Randnr. 71), für absichtliches Verhalten.

b) Zu den niederländischen Kriterien für die Feststellung des Vorsatzes

38. Nunmehr ist zu klären, ob es zulässig ist, auf die konkrete Feststellung von Wissen und Wollen zu verzichten und stattdessen Vorsatz zu vermuten, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind, etwa wenn der Verstoß sich gegen eine langfristige beständige Politik richtet.

39. Nach der Kommission können die Mitgliedstaaten entsprechende Regeln erlassen, wenn sie die Prinzipien der Effektivität und Äquivalenz beachten. Die Kriterien dürften danach weder die Wirksamkeit der unionsrechtlichen Anforderungen übermäßig beeinträchtigen noch sie ungünstiger gestalten als die Wirksamkeit rein innerstaatlicher Anforderungen. Diese beiden Prinzipien sind allerdings normalerweise nur insoweit für innerstaatliche Regelungen maßgeblich, als die Mitgliedstaaten in Ermangelung unionsrechtlicher Bestimmungen das Verfahren der Anwendung des materiellen Unionsrechts regeln.²⁶

40. Die Erhebung von Beweisen mag dem Verfahrensrecht zuzuordnen sein; das gilt aber nicht für Regeln der Beweiswürdigung wie die vorliegenden Kriterien. Sie betreffen die Feststellung einer im Unionsrecht vorgesehenen materiellen Voraussetzung der Kürzung von Beihilfen. Daher müssen diese Kriterien den Regelungsgehalt dieser Voraussetzung respektieren. Das bedeutet, sie dürfen weder zur Annahme eines Vorsatzes führen, wenn kein Vorsatz im Sinne des Unionsrechts besteht, noch dürfen sie den Vorsatz ausschließen, obwohl er aus unionsrechtlicher Sicht besteht.

41. Die Voraussetzung einer vorsätzlichen Verletzung der Anforderungen könnte in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt werden, wenn jedes dieser Kriterien eine unwiderlegbare Vermutung des Vorsatzes begründen würde, wie dies die beiden ersten Vorlagefragen andeuten. Denn es ist nicht auszuschließen, dass diese Kriterien erfüllt sind, obwohl der Verstoß nicht vorsätzlich geschah.

42. Das Ausbringen von Dünger mag ein klarer Fall sein. Diese Tätigkeit wird in der Regel vorsätzlich auf eine bestimmte Art und Weise durchgeführt. Wenn in diesem Bereich eine langfristige beständige Politik existiert, kann vermutet werden, dass den Beteiligten das Risiko eines Verstoßes bei einer bestimmten Art der Ausbringung bekannt war und sie ihn zumindest in Kauf nahmen.

43. Bei anderen Verstößen kann der Handlungsvorsatz aber trotz Kenntnis des Verbots zweifelhaft sein. Man denke etwa an streng geschützte Pflanzen im Sinne von Art. 13 der Habitatrichtlinie,²⁷ die nach Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und Anhang III Buchst. A Nr. 5 nicht absichtlich abgeschnitten oder vernichtet werden dürfen, wobei es auch ausreicht, den Schaden in Kauf zu nehmen.²⁸ Diese Schutzbestimmungen können z. B. durch die Mahd einer Wiese verletzt werden, auf der sich Exemplare einer streng geschützten Art befinden, die trotz sorgfältiger Prüfung übersehen wurden. In einem solchen Fall muss es zumindest möglich sein, die niederländischen Kriterien zu widerlegen.

44. Vorbehaltlich des Inhalts der Kriterien ist es dagegen unbedenklich, dass – wie die niederländische Regierung betont – Art. 8 Abs. 2 der niederländischen Leitlinien nach seinem Wortlaut nur verlangt, bestimmte Kriterien bei der Prüfung des Vorsatzes *heranzuziehen*. Eine bloße Berücksichtigung geeigneter Kriterien kann nämlich nicht schaden.

45. Was die einzelnen Kriterien angeht, so erscheinen die meisten in der Form, in der sie in den Leitlinien verwendet werden, geeignet, die Feststellung des Vorsatzes zu unterstützen.

26 — Urteile vom 14. Dezember 1995, van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, Slg. 1995, I-4705, Randnr. 17), vom 4. Juli 2006, Adeneler u. a. (C-212/04, Slg. 2006, I-6057, Randnr. 95), vom 12. September 2006, Eman und Sevinger (C-300/04, Slg. 2006, I-8055, Randnr. 67), vom 28. Juni 2007, Bonn Fleisch (C-1/06, Slg. 2007, I-5609, Randnr. 41), und vom 12. Juli 2012, Südzucker (C-608/10, C-10/11 und C-23/11, Randnr. 62).

27 — Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7).

28 — Urteil Kommission/Spanien (Fischotter, zitiert in Fn. 25).

46. Das vorliegend wichtigste Kriterium, das von der Verwaltungsbehörde genannt wurde, um den Vorsatz zu begründen, nämlich dass die Regeln über die emissionsarme Ausbringung von Dung Teil einer langfristigen beständigen Politik seien, darf allerdings nicht missverstanden werden. Es erlaubt nicht den Gegenschluss, dass neue Regeln im Zweifel nicht vorsätzlich verletzt werden. Der Empfänger von Agrarbeihilfen muss vielmehr *alle* Regeln kennen, die beim Bezug der Beihilfe zu beachten sind. Vermeidet man diesen Fehler, so erscheint dieses Kriterium durchaus geeignet, die Annahme einer vorsätzlichen Verletzung des Verbots zu untermauern. Denn es erlaubt die Annahme, dass dem Beihilfenempfänger das Risiko einer Verletzung der entsprechenden Anforderungen bei bestimmten Praktiken bekannt sein musste, so dass es näher liegt, dass er einen Verstoß zumindest billigend in Kauf nahm.

47. Schließlich ist die zweite Frage in Bezug auf das Kriterium der Komplexität einer Regelung missverständlich: Natürlich erlaubt die Komplexität einer Anforderung nicht den Schluss auf einen vorsätzlichen Verstoß. Vielmehr können besonders komplexe Anforderungen besonders leicht falsch verstanden werden. Das Kriterium der Komplexität wurde daher vermutlich eher als Indiz gegen die Annahme von Vorsatz in den Katalog aufgenommen. Allerdings darf auch dieses Kriterium nicht so verstanden werden, dass es Vorsatz zwingend ausschließt.

48. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die in Art. 8 Abs. 2 der niederländischen Leitlinien betreffend den rechtlichen Rahmen für die anderweitigen Verpflichtungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik aufgeführten Kriterien herangezogen werden dürfen, um eine vorsätzliche Verletzung der Anforderungen nach den Art. 4 und 5 sowie den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 widerlegbar zu vermuten. Die Auslegung und Anwendung dieser Kriterien darf aber die Voraussetzung des „vorsätzlichen“ Verstoßes nicht aushöhlen.

C – Zur dritten Vorlagefrage

49. Mit seiner dritten Frage will der Raad van State erfahren, ob einem Betriebsinhaber ein Verstoß als vorsätzlich zugerechnet werden kann, wenn ein Dritter in seinem Auftrag Arbeiten ausgeführt hat, die einen Verstoß zur Folge gehabt haben. Vorstellbar sind insoweit verschiedene Systeme der Zurechnung. Besonders wirksam wäre eine verschuldensunabhängige Verantwortung des Beihilfenempfängers für jeden Verstoß innerhalb seines Betriebs oder zumindest für jeden von der handelnden Person schuldhaft verursachten Verstoß. Deutlich großzügiger gegenüber den begünstigten Landwirten wäre eine Beschränkung der Zurechnung auf schuldhafte eigenhändige Verstöße des Beihilfenempfängers. Nachfolgend werde ich zeigen, dass ein Mittelweg zwischen diesen Extremen zu wählen ist.

1. Zum Wortlaut

50. Nach Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 setzt die Kürzung oder der Ausschluss von Zahlungen voraus, dass die Anforderungen „aufgrund einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung“ verletzt werden.

51. Gemäß Art. 22 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 gilt für Kürzungen oder Ausschlüsse, die nach Feststellung eines Verstoßes anzuwenden sind, u. a. Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004. Dieser nennt als Voraussetzung der Zuschreibung einer Handlung oder Unterlassung an einen Betriebsinhaber, dass „er die Nichteinhaltung begangen“ hat.

52. Die danach notwendige unmittelbare Zuschreibung des Verstoßes und die Notwendigkeit, dass der Beihilfenempfänger ihn begangen hat, deuten darauf hin, dass nur ein eigenhändiger Verstoß eine Kürzung der Beihilfen rechtfertigt. Die französische Fassung von Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 ist allerdings etwas offener formuliert, indem sie es ausreichen lässt, dass der Beihilfenempfänger den Verstoß verursacht hat („être à l’origine“).

53. Die verschiedenen sprachlichen Fassungen einer Vorschrift des Unionsrechts müssen einheitlich ausgelegt werden. Falls die Fassungen voneinander abweichen, muss die Vorschrift daher anhand der allgemeinen Systematik und des Zwecks der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört.²⁹ Eine in den Sprachfassungen divergierende Vorschrift ist darüber hinaus auch nach dem wirklichen Willen ihres Urhebers auszulegen.³⁰

2. Zur Entstehungsgeschichte

54. Die in Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Voraussetzung, dass die Verletzung auf „einer unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Handlung oder Unterlassung“ beruhen muss, wurde bei der Einführung der Bindung der Agrarförderung an Umweltstandards, der sogenannten „cross-compliance“, in Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1782/2003 formuliert.

55. Die deutsche und die niederländische Fassung von Art. 51 Abs. 1 der hier zu untersuchenden Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 unterscheiden sich zwar geringfügig von der Formulierung des Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, doch zeigen insbesondere die englische und die französische Fassung dieser Bestimmungen, dass sie grundsätzlich den gleichen Inhalt haben sollen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Abweichungen der deutschen und niederländischen Fassung nur auf eine weniger kohärente Übersetzung zurückgehen, aber keine inhaltliche Änderung bezwecken.

56. Die Kommission schlug im Rechtsetzungsverfahren für die Verordnung Nr. 1782/2003 vor, die Zahlungen bei jeder Nichterfüllung von Grundanforderungen zu kürzen oder zu streichen.³¹ Dieser Vorschlag ist im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung noch erkennbar, wo die Zahlung von Direktbeihilfen von der Einhaltung der Anforderungen abhängig gemacht wird, ohne eine direkte Zuschreibung zu erwähnen. Lediglich die Höhe der Kürzungen soll anhand von verhältnismäßigen, objektiven und abgestuften Kriterien bestimmt werden.

57. Demgegenüber haben die Mitgliedstaaten im Rat großen Wert auf die unmittelbare Verantwortung des Beihilfenempfängers gelegt.³² Daher ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber mit der heute geltenden Formulierung verhindern wollte, dass Beihilfen unabhängig von der persönlichen Verantwortung des Landwirts gekürzt werden.

29 — Urteile vom 5. Dezember 1967, van der Vecht (19/67, Slg. 1967, 462, 473), vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, Slg. 1977, 1999, Randnrn. 13 und 14), vom 14. Juni 2007, Euro Tex (C-56/06, Slg. 2007, I-4859, Randnr. 27), und vom 21. Februar 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Slg. 2008, I-685, Randnr. 25).

30 — Urteile vom 12. November 1969, Stauder (29/69, Slg. 1969, 419, Randnr. 3), vom 7. Juli 1988, Mokselt Import und Export (55/87, Slg. 1988, 3845, Randnr. 49), vom 20. November 2001, Jany u. a. (C-268/99, Slg. 2001, I-8615, Randnr. 47), vom 27. Januar 2005, Junk (C-188/03, Slg. 2005, I-885, Randnr. 33), und vom 22. Oktober 2009, Zurita García und Choque Cabrera (C-261/08 und C-348/08, Slg. 2009, I-10143, Randnr. 54).

31 — Art. 6 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Stützungsregelungen für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, KOM(2003) 23 endgültig, S. 23.

32 — Non-paper 1 „Annexe III and Article 6“, Ratsdokument 9971/03 ADD 1 vom 3. Juni 2003.

58. Der 45. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 lässt sich als Bestätigung dieses Ansatzes verstehen. Danach ist ein Strafsystem vorzusehen für den Fall, dass die *Empfänger* von Zahlungen nicht im gesamten Betrieb die verbindlichen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 erfüllen, wobei Schwere, Umfang, Folgen und Häufigkeit der Verstöße berücksichtigt werden. Wenn der Verstoß dagegen nicht auf den Beihilfenempfänger zurückgeht, besteht auch kein Anlass für eine Strafe.

59. Konkretisiert wurde die Voraussetzung des unmittelbar dem einzelnen Betriebsinhaber zuzuschreibenden Verstoßes durch Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004. In der ursprünglichen Version der deutschen, dänischen, englischen, italienischen, niederländischen und schwedischen Fassung setzte eine Zuschreibung voraus, dass der Betriebsinhaber die Nichteinhaltung selbst begangen hat. Dies hätte man dahin gehend verstehen können, dass nur *eigenhändige* Verstöße eine Kürzung der Subventionen erlauben.

60. Später wurde in den genannten Sprachfassungen jedoch das „selbst“ gestrichen, um klarzustellen, dass der betreffende Betriebsinhaber auch haftbar gemacht werden kann, „wenn er nicht selbst im engen Sinne tätig geworden ist“.³³ Wie die niederländische Regierung hervorhebt, ist die Verantwortung des Beihilfenempfängers daher *nicht* auf eigenhändige Verstöße beschränkt.

61. Zusammen betrachtet führen die Entstehung von Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und die Entstehung von Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 dazu, dass ein Verstoß nur aufgrund der persönlichen Verantwortung des Beihilfenempfängers zu sanktionieren ist, aber eine eigenhändige Begehung nicht erforderlich ist.

3. Systematische Überlegungen

62. Der systematische Zusammenhang von Art. 51 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und Art. 65 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 erlaubt es, die Verantwortung des Beihilfenempfängers näher zu konkretisieren (dazu unter a). Dagegen verlangen weder spätere Ergänzungen des Systems (dazu unter b) noch allgemeine Prinzipien (dazu unter c) oder die Gefahr des Missbrauchs (dazu unter d) eine Erweiterung der Haftung des Beihilfenempfängers.

a) Zum Verschulden

63. Die bisherigen Überlegungen sprechen überwiegend für eine Beschränkung von Kürzungen auf Verstöße, die in der Verantwortung des Beihilfenempfängers liegen. Positive Kriterien für die Feststellung dieser Verantwortung ergeben sich aus den Bestimmungen, die Kürzungen der Beihilfen an Vorsatz und Fahrlässigkeit knüpfen.

64. Zwar enthalten die beiden Grundverordnungen, die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, keine entsprechenden Regelungen, doch Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 verweist zur Durchführung von Art. 51 der erstgenannten Verordnung auf die Art. 66 und 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004. Dort ist die Berechnung der Kürzungen und Ausschlüsse bei fahrlässig bzw. vorsätzlich herbeigeführten Verstößen geregelt.

³³ — Siehe Art. 2 Abs. 3 und den 18. Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 239/2005, zitiert in Nr. 9. In der französischen Fassung wurde zunächst eine direkte Verursachung durch den Landwirt verlangt; nach der Korrektur musste die Verursachung nicht mehr „direkt“ sein. In anderen Sprachfassungen, etwa der estnischen und polnischen Fassung, ist das „selbst“ dagegen weiterhin enthalten. Dabei muss es sich um Redaktionsfehler handeln.

65. Wenngleich Fahrlässigkeit und Vorsatz damit lediglich im Zusammenhang mit der Sanktionsbemessung explizit genannt werden, ist aus dem Zusammenhang zu schließen, dass beide Merkmale, jeweils für sich genommen, auch die Voraussetzung für die Sanktion bilden. Das System von Kürzungen und Ausschlüssen nach Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 beruht daher auf dem Verschuldensprinzip. Gehaftet wird für schuldhaft begangene Verstöße, die entweder auf Fahrlässigkeit oder Vorsätzlichkeit beruhen.

66. Diese Ausrichtung bestätigen die Erwägungsgründe 56 und 57 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004. Nach dem erstgenannten Erwägungsgrund soll das System von Kürzungen und Ausschlüssen im Zusammenhang mit den einzuhaltenden anderweitigen Verpflichtungen (im Bereich des Umweltrechts) für die Betriebsinhaber insbesondere einen Anreiz schaffen, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften in den verschiedenen Bereichen der anderweitigen Verpflichtungen einzuhalten. Dieses System sollte daher nur bei Verstößen eingreifen, die die Betriebsinhaber beeinflussen konnten. Dies sind vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße, wie der 57. Erwägungsgrund bestätigt.

67. Der Umstand alleine, dass Arbeiten von anderen Personen ausgeführt werden, schließt in einem solchen Fall ein eigenes Verschulden des Betriebsinhabers nicht aus. Dieses kann sich insbesondere auf die Auswahl, Instruktion oder Überwachung (*culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo*) des Auftragnehmers beziehen.

68. Der Beihilfenempfänger muss nämlich in der Regel sicherstellen, dass derjenige, der für ihn betriebliche Arbeiten durchführt, über die notwendigen Fähigkeiten und Kenntnisse verfügt, um Verstöße zu vermeiden. Er darf insbesondere keinen Auftrag erteilen, der zwangsläufig zur Verletzung der Anforderungen führt, sondern muss den Auftrag so formulieren, dass die Arbeiten nicht zu Verstößen führen. Und er muss den Dienstleister angemessen überwachen, um notfalls Verstöße verhindern zu können.

69. Bezogen auf den vorliegenden Fall wäre es nachvollziehbar, wenn die niederländischen Stellen aufgrund der langfristigen beständigen Politik einer emissionsarmen Ausbringung von Dung einen vorsätzlichen Verstoß vermuten würden. Dann obläge es dem Beihilfenempfänger, diese Vermutung zu widerlegen. Zu diesem Zweck könnte er z. B. nachweisen, dass er einen zuverlässigen und erfahrenen Lohnunternehmer beauftragt hat, dass er ihn angewiesen hat, den Dung emissionsarm auszubringen, sowie dass er ihn angemessen überwacht und über die besonderen Bedingungen auf seinen Flächen informiert hat. Gelänge es dem Auftraggeber nicht, die vollständige Erfüllung seiner Pflichten nachzuweisen, dürfte häufig nur Fahrlässigkeit vorliegen. Bei offensichtlichen Verstößen, etwa der Beauftragung eines als unzuverlässig bekannten Lohnunternehmers ohne ausreichende Beaufsichtigung, mag es jedoch näher liegen, die billigende Inkaufnahme der Verletzung von Anforderungen, d. h. Vorsatz, zu vermuten.

b) Zur Zurechnung im Fall der Übertragung von Flächen

70. Im Ausgangsfall kann eine Erweiterung der Zurechnung auch nicht auf die Rechtssache Langestraat³⁴ gestützt werden, die im Vorabentscheidungsersuchen erwähnt wird.

71. In diesem Fall bestätigte der Gerichtshof, dass eine Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen durch die Person, an die oder von der landwirtschaftliche Flächen übertragen wurden, *in vollem Umfang* dem Betriebsinhaber zuzurechnen ist, der den Beihilfeantrag gestellt hat.³⁵

34 — Zitiert in Fn. 2.

35 — Urteil Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (zitiert in Fn. 2, Randnr. 44).

72. Diese Entscheidung beruht jedoch auf Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009³⁶. Diese Regelung ist vorliegend schon aus zeitlichen Gründen nicht anwendbar. Vor allem aber betrifft sie eine andere, spezielle Situation, nämlich die Übertragung von Flächen.

c) Zurechnung auf Basis des Prinzips *respondeat superior*

73. Die niederländische Regierung versucht jedoch eine weiter reichende Verantwortung mit dem Prinzip *respondeat superior* zu begründen, wonach eine Person, die Arbeiten von Dritten durchführen lässt, für diese Dritten verantwortlich sei.

74. Mir erschließt sich das Bestehen einer solchen allgemeinen Regel aus dem Unionsrecht nicht, wie auch die niederländische Regierung selbst nichts zu dessen Substantiierung vorgebracht hat.

75. Was das Recht der Mitgliedstaaten betrifft, so scheint das Zivilrecht der Niederlande eine entsprechende Regel sowohl für das Vertragsrecht als auch für den außervertraglichen Bereich, also das Deliktrecht; zu kennen.³⁷

76. Die vergleichende Betrachtung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten offenbart jedoch Unterschiede. So ist dem Recht mancher Mitgliedstaaten das Prinzip der Zurechnung des Fehlverhaltens von Hilfspersonen unabhängig von eigenem Verschulden im Deliktsbereich grundsätzlich fremd. Ein Geschäftsherr haftet dort daher nicht für das Fehlverhalten einer seiner Hilfspersonen wie für sein eigenes, sondern nur insoweit; als ihn persönlich etwa ein Auswahl- oder Überwachungsverschulden trifft.³⁸

77. Anderes gilt für den Bereich des Vertragsrechts. Bedient sich eine Person zur Erfüllung einer vertraglichen Schuld der Hilfe eines Dritten, so ist für die ganz überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten davon auszugehen, dass sie in ihren Rechtsordnungen zu Lösungen gelangen, nach welchen im Ergebnis dem Schuldner das schuldhafte Verhalten seines Gehilfen gegenüber dem Vertragspartner zuzurechnen ist. Er hat insoweit für das Verschulden des für ihn tätigen Dritten wie für sein eigenes zu haften.³⁹

78. Somit handelt es sich bei der Haftung für Erfüllungsgehilfen um eine allgemein anerkannte Regel des Vertragsrechts. Die Beihilfe, die Van der Ham gewährt wurde, beruht dagegen nicht auf einem nach den Grundsätzen der Privatautonomie abgeschlossenen Vertrag, sondern auf einem öffentlich-rechtlichen Hoheitsakt. Dennoch ist dieses Rechtsverhältnis einem Vertrag insoweit ähnlich, als es wie bei einem Vertrag ein Band wechselseitiger Verpflichtungen begründet, bei dem die laufende Gewährung der Beihilfe einerseits an die Einhaltung der Beihilfeanforderungen andererseits geknüpft ist.

36 — Verordnung des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (ABl. L 30, S. 16).

37 — Vgl. Art. 6:76 bzw. 6:170, 6:171 und 6:172 des Bürgerlichen Gesetzbuchs der Niederlande („*Burgerlijk Wetboek*“).

38 — Vgl. etwa für das deutsche Recht § 831 BGB, für das österreichische Recht Art. 1315 ABGB oder für das spanische Recht Art. 1903 CC.

39 — Siehe dazu eingehend F. Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht*, 3. Auflage (2009) 796 ff. Vgl. auch Art. III-2:106 des Draft Common Frame of Reference (DCFR) („Ein Schuldner, der die Erfüllung einer Verpflichtung einer anderen Person anvertraut, bleibt für die Erfüllung selbst verantwortlich“) und die Nachweise in Bezug auf das Recht der Mitgliedstaaten in *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, S. 762 f., abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

79. Dahin gehend scheint das Prinzip der Haftung einer Person für ihren vertraglichen Gehilfen analogiefähig, besteht dessen *ratio* doch darin, dass derjenige, der sich zur Erfüllung einer Verpflichtung eines Gehilfen bedient und daraus den Vorteil einer Erweiterung seines Aktionsradius zieht, auch den Nachteil aus einem eventuellen Fehlverhalten dieses Gehilfen tragen soll. Eine Schlechterstellung des Partners in Bezug auf die Haftung für eine Pflichtverletzung auf Seiten des Schuldners soll folglich vermieden werden.

80. Diese Überlegung vermag allerdings nichts an dem Umstand zu ändern, dass der Gesetzgeber der Union das Prinzip *respondeat superior* nicht in die Regelungen zur Kürzung von Agrarbeihilfen wegen Verstößen gegen die „cross-compliance“ aufgenommen hat. Vielmehr hat er in Art. 51 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ausdrücklich darauf abgestellt, ob der Verstoß dem Beihilfenempfänger direkt zuzuschreiben ist, und diese Zuschreibung in den Art. 65 bis 67 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 im Sinne einer Verantwortung für Verschuldung konkretisiert.

81. Daher wäre es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar, eine verschuldensunabhängige Verantwortung des Beihilfenempfängers für Personen anzunehmen, die in seinem Auftrag tätig sind. Dieser Grundsatz gebietet, dass Rechtsvorschriften klar und bestimmt sind und dass ihre Anwendung für den Einzelnen voraussehbar ist. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um eine Regelung handelt, die sich finanziell belastend für den Betroffenen auswirken kann.⁴⁰

d) Zur Gefahr missbräuchlicher Verhaltensweisen

82. Die Notwendigkeit eines Verschuldens kann schließlich auch nicht von dem Argument der niederländischen Regierung widerlegt werden, dass eine enge Auslegung der Haftung eines Betriebsinhabers missbräuchlichen Verhaltensweisen Vorschub leisten könnte.

83. Sicherlich bestünde ein erhebliches Missbrauchsrisiko, wenn die Verantwortung des Beihilfenempfängers auf eigenhändige Verstöße beschränkt wäre, wie es der Wortlaut bei einer sehr engen Auslegung zuließe. Denn in diesem Fall würde einfache Arbeitsteilung erlauben, die Anforderungen zu umgehen.

84. Die Verantwortung von Beihilfenempfängern auf schuldhafte Verstöße zu beschränken, leistet dem Missbrauch jedoch keinen Vorschub. Jeder Missbrauch wäre nämlich notwendigerweise mit einem Verschulden des Beihilfenempfängers verbunden.

4. Ergebnis zur dritten Frage

85. Somit ist einem Betriebsinhaber, der eine Beihilfe auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 bezieht, ein Verstoß der von ihm zur Ausführung von Arbeiten beauftragten anderen Personen gegen die anderweitigen Verpflichtungen nur bei eigenem Verschulden zuzuschreiben, das insbesondere auf der Auswahl, der Instruktion oder der Beaufsichtigung dieser anderen Personen beruhen kann.

⁴⁰ — Vgl. Urteile vom 16. September 2008, *Isle of Wight Council u. a.* (C-288/07, Slg. 2008, I-7203, Randnr. 47), vom 10. September 2009, *Plantanol* (C-201/08, Slg. 2009, I-8343, Randnr. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung), sowie speziell zu Agrarbeihilfen Urteile vom 25. September 1984, *Könecke* (117/83, Slg. 1984, 3291, Randnr. 11), vom 18. November 1987, *Maizena u. a.* (137/85, Slg. 1987, 4587, Randnr. 15), und vom 12. Dezember 1990, *Vandermoortele/Kommission* (C-172/89, Slg. 1990, I-4677, Randnr. 9).

V – Ergebnis

86. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsersuchen wie folgt zu beantworten:

1. Ein vorsätzlicher Verstoß im Sinne von Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 und Art. 67 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 setzt zumindest voraus, dass dem Täter die Möglichkeit des Verstoßes bewusst ist und er ihn billigend in Kauf nimmt.
2. Die in Art. 8 Abs. 2 der niederländischen Leitlinien betreffend den rechtlichen Rahmen für die anderweitigen Verpflichtungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik aufgeführten Kriterien dürfen herangezogen werden, um eine vorsätzliche Verletzung der Anforderungen nach den Art. 4 und 5 sowie den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 widerlegbar zu vermuten. Die Auslegung und Anwendung dieser Kriterien darf aber die Voraussetzung des „vorsätzlichen“ Verstoßes nicht aushöhlen.
3. Einem Betriebsinhaber, der eine Beihilfe auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 bezieht, ist ein Verstoß der von ihm zur Ausführung von Arbeiten beauftragten anderen Personen gegen die Anforderungen nach den Art. 4 und 5 und den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 nur bei eigenem Verschulden zuzuschreiben, das insbesondere auf der Auswahl, der Instruktion oder der Beaufsichtigung dieser anderen Personen beruhen kann.