



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 24 oktober 2013¹

Zaak C-396/12

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

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Verordening (EG) nr. 1698/2005 — Steun voor plattelandontwikkeling — ‚cross-compliance‘ — Korting van betalingen wegens niet-naleving steunvoorwaarden — Begrip ‚opzettelijke niet-naleving‘ — Toerekening van verwijtbaar gedrag van derden”

I – Inleiding

1. Het mag verbazing wekken, maar het uitrijden van mest is in de rechtspraak van het Hof een van de kernpunten van het agrarisch milieurecht.² Het lag daarom voor de hand de verlening van landbouwsteun te relateren aan de naleving van de relevante bepalingen. Dit gebeurde met de invoering van de zogenoemde cross-compliance in verordening (EG) nr. 1782/2003³ en werd uitgebreid tot andere steunregelingen, in het bijzonder de steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo) overeenkomstig verordening (EG) nr. 1698/2005 die in deze zaak moet worden onderzocht.⁴

2. De problematiek in deze zaak betreft de voorwaarden waaronder de steunontvanger verantwoordelijk is voor de niet-naleving van de bepalingen inzake het uitrijden van mest op gesubsidieerde landbouwgrond. In dit verband legt de Nederlandse Raad van State het Hof vragen voor, waarvan het belang veel verder reikt dan het agrarisch milieurecht. Het gaat namelijk om de voorwaarden voor een opzettelijk handelen en de constatering ervan, alsmede om de vraag in hoeverre handelingen van derden kunnen worden toegerekend aan de steunontvanger, wanneer deze derden de mest in zijn opdracht hebben uitgereden.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Zie onder andere arresten van 8 maart 2001, Commissie/Luxemburg (C-266/00, Jurispr. blz. I-2073); 2 oktober 2003, Commissie/Nederland (C-322/00, Jurispr. blz. I-11267); 8 september 2005, Commissie/Spanje (C-416/02, Jurispr. blz. I-7487); 29 juni 2010, Commissie/Luxemburg (C-526/08, Jurispr. blz. I-6151); 13 december 2012, Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (C-11/12), en 3 oktober 2013, Brady (C-113/12).

3 — Verordening van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) 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, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

4 — Verordening van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1).

II – Toepasselijke bepalingen

A – Unierecht

3. Het Unierechtelijk kader wordt gevormd door verordening (EG) nr. 1698/2005 alsmede de voor de uitvoering ervan vastgestelde verordeningen (EG) nrs. 1975/2006⁵ en 796/2004⁶.

1. Verordening nr. 1698/2005

4. Op de grondslag van verordening nr. 1698/2005 wordt steun voor plattelandontwikkeling verleend. Landbouwers die dergelijke steun ontvangen zijn ingevolge artikel 51 gehouden op hun hele bedrijf bepaalde milieurechtelijke minimumvoorwaarden in acht te nemen. Lid 1 luidt in de relevante redactie als volgt:

„Indien begunstigden die betalingen als bedoeld in artikel 36, sub a-i tot en met -v, en sub b-i, -iv en -v, ontvangen, door een rechtstreeks aan hen te wijten handelen of nalaten niet op het hele bedrijf voldoen aan de dwingende eisen als bedoeld in de artikelen 4 en 5 en de bijlagen III en IV van verordening (EG) nr. 1782/2003, wordt het totale bedrag van de betalingen die aan hen moeten worden toegekend in het kalenderjaar van de niet-naleving, verlaagd of geannuleerd.

De hierboven bedoelde verlaging of annulering geldt ook voor gevallen waarin de begunstigden die betalingen als bedoeld in artikel 36, sub a-iv, ontvangen, door een rechtstreeks aan hen te wijten handelen of nalaten niet op het hele bedrijf voldoen aan de minimumeisen inzake het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, bedoeld in artikel 39, lid 3. [...]”

5. Ingevolge artikel 4 en bijlage III, punt 4, van verordening (EG) nr. 1782/2003 maakt richtlijn 91/676⁷ deel uit van de genoemde eisen. Krachtens deze richtlijn stellen de lidstaten regels vast inzake het uitrijden van mest.

2. Verordening nr. 1975/2006

6. Artikel 22 van verordening nr. 1975/2006 bepaalt dat onder andere artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 van toepassing is op de na de constatering van niet-nalevingen toe te passen kortingen of uitsluitingen. Deze verwijzing werd bij artikel 1, punt 10, van verordening (EG) nr. 484/2009⁸ met ingang van 1 januari 2010 geschrapt.

5 — Verordening van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling (PB L 368, blz. 74), in de versie van verordening (EG) nr. 1396/2007 van de Commissie van 28 november 2007 tot rectificatie van verordening (EG) nr. 1975/2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling (PB L 311, blz. 3).

6 — Verordening van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad en uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad (PB L 141, blz. 18), in de versie van verordening (EG) nr. 380/2009 van de Commissie van 8 mei 2009 (PB L 116, blz. 9).

7 — Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375, blz. 1).

8 — Verordening van de Commissie van 9 juni 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1975/2006 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling (PB L 145, blz. 25).

7. Artikel 23, tweede en derde alinea, van verordening nr. 1975/2006 („Berekening van de kortingen en uitsluitingen”) regelt de berekening van de korting:

„Wanneer de niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de begunstigde, wordt de korting berekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 66 van verordening (EG) nr. 796/2004.

In geval van een opzettelijke niet-naleving wordt de korting berekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 67 van verordening (EG) nr. 796/2004.”

3. Verordening nr. 796/2004

8. Artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 luidde in de oorspronkelijke versie als volgt:

„Voor de toepassing van artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1782/2003 wordt een handelen of nalaten rechtstreeks aan de betrokken landbouwer toegeschreven indien deze de niet-naleving zelf heeft begaan en ten tijde van de constatering van de niet-naleving de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf, de oppervlakte, de productie-eenheid of het dier in kwestie. Is het bedrijf, de oppervlakte, de productie-eenheid of het dier in kwestie overgedragen aan een landbouwer nadat de niet-naleving was begonnen, dan wordt de overnemer op gelijke wijze aansprakelijk gesteld in het geval dat hij de niet-naleving in stand heeft gehouden, op voorwaarde dat hij die niet-naleving redelijkerwijs had kunnen opsporen en beëindigen.”

9. Bij artikel 2, punt 3, van verordening (EG) nr. 239/2005⁹ werd het woord „zelf” in artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 in diverse, maar niet alle taalversies geschrapt.

10. Bij artikel 2, punt 3, van verordening (EG) nr. 319/2008¹⁰ werd artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 met ingang van 1 april 2008 geschrapt. Artikel 3 ervan bepaalde evenwel het volgende:

„Het bepaalde in artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 796/2004 zoals vastgesteld vóór de schrapping ervan bij artikel 2, punt 3, van de onderhavige verordening blijft geldig in het kader van de toepassing van artikel 22, lid 1, van verordening (EG) nr. 1975/2006.”

11. De artikelen 66 en 67 van verordening (EG) nr. 796/2004 bepalen in welke omvang de steun in geval van nalatigheid en opzet wordt gekort.

B – *Nederlands recht*

12. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen, dat is vastgesteld ter implementatie van richtlijn 91/676, is het verboden dierlijke meststoffen te gebruiken op grasland of bouwland, tenzij de dierlijke meststoffen emissiearm worden aangewend.

9 — Verordening van de Commissie van 11 februari 2005 tot wijziging en rectificatie van verordening (EG) nr. 796/2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 42, blz. 3).

10 — Verordening van de Commissie van 7 april 2008 tot wijziging van verordening (EG) nr. 795/2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfsstoelageregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, en van verordening (EG) nr. 796/2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad (PB L 95, blz. 63).

13. Artikel 2, lid 1, van de Beleidsregels over de toepassing van het normenkader randvoorwaarden in het kader van de directe inkomenssteun aan landbouwers in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: „Beleidsregels”) schrijft voor dat de in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verleende inkomenssteun gekort wordt met een bepaald percentage indien in strijd wordt gehandeld met de aan de steunverlening verbonden verplichtingen.

14. Volgens artikel 8, lid 1, van de Beleidsregels bedraagt de korting voor elke opzettelijke niet-naleving van een eis of norm in de regel 20 %, waarbij volgens het tweede lid de beoordeling van opzet in ieder geval gebeurt aan de hand van de volgende criteria:

- a) in de omschrijving van de betrokken randvoorwaarde wordt een rechtstreeks verband met de opzettelijkheid van de niet-naleving gelegd;
- b) de mate van complexiteit van de desbetreffende randvoorwaarde;
- c) de vraag of sprake is van langdurig bestendig beleid;
- d) de vraag of sprake is van een actieve handeling, dan wel bewust nalaten van een handeling;
- e) de omstandigheid dat de landbouwer eerder op de hoogte is gesteld van onvolkomenheden in de naleving ten aanzien van de betreffende randvoorwaarde;
- f) de mate waarin de randvoorwaarde niet wordt nageleefd.

15. In de bijlage bij de Beleidsregels is voorts de verplichting opgenomen om de dierlijke mest emissiearm aan te wenden.

III – Hoofdgeding en prejudicieel verzoek

16. A. M. van der Ham en A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren (hierna samen en ieder afzonderlijk: „Van der Ham”) zijn de bedrijfshoofden van een landbouwonderneming in Nederland en ontvangen steun voor agrarisch natuurbeheer.

17. Op 13 maart 2009 werd bij een controle op het bedrijf van Van der Ham geconstateerd dat mest niet emissiearm was uitgereden. Het desbetreffende perceel grasland was in opdracht van Van der Ham door een agrarisch loonwerker bemest. Het Hof heeft geen nadere inlichtingen ontvangen over de wijze waarop de mest concreet is uitgereden.

18. Naar aanleiding van die constatering heeft het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (hierna: „College”) bij besluit van 29 juli 2010 de over het jaar 2009 aan Van der Ham verleende steun met 20 % gekort wegens opzettelijke niet-naleving van de voor hem geldende verplichtingen.

19. Het College beoordeelt in de regel aan de hand van de in artikel 8, lid 2, van de Beleidsregels neergelegde criteria of de randvoorwaarde opzettelijk niet is nageleefd. Bij het verbod van het niet-emissiearm uitrijden van mest gaat het om een „langdurig bestendig beleid” in de zin van artikel 8, lid 2, sub c, van de Beleidsregels, zodat een opzettelijke overtreding van het verbod is aangenomen. Het niet-emissiearm uitrijden van de mest door de loonwerker is daarbij aan Van der Ham toegerekend.

20. Bij besluit van 2 december 2010 heeft het College het door Van der Ham hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Ook het door Van der Ham bij de Rechtbank 's-Gravenhage ingestelde beroep bleef vruchteloos. Hierop heeft hij hoger beroep ingesteld bij de Raad van State, die de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voorlegt:

- „1) Hoe dient de term ‚opzettelijke niet-naleving’ in artikel 51, eerste lid, van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (Elfpo) (PB L 277), zoals gewijzigd door verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 (PB L 30), artikel 23 van verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006, houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1698/2005 (PB L 277), en artikel 67, eerste lid, van verordening (EG) nr. 796/2004, van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 141), te worden verstaan; is om dat aan te nemen voldoende dat langdurig bestendig beleid niet wordt nageleefd, als beschreven in artikel 8, tweede lid, onder c, van de nationale Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid?
- 2) Staat het Unierecht eraan in de weg dat in de lidstaat wordt geoordeeld dat een regeling ‚opzettelijk’ niet wordt nageleefd, als bedoeld in die verordeningen, reeds omdat zich een of meer van de volgende omstandigheden heeft voorgedaan:
 - a) in de desbetreffende niet-nageleefde randvoorwaarde reeds opzet wordt aangenomen;
 - b) de desbetreffende randvoorwaarde complex is;
 - c) er langdurig bestendig beleid is;
 - d) er een actieve handeling dan wel bewust nalaten van een handeling is;
 - e) de landbouwer reeds eerder op de hoogte is gesteld van onvolkomenheden in de naleving ten aanzien van de betreffende randvoorwaarde;
 - f) de mate waarin de randvoorwaarde niet wordt nageleefd daartoe aanleiding geeft?
- 3) Kan de subsidieontvanger ‚opzet’ van de ‚niet-naleving’ worden aangerekend, indien een derde de werkzaamheden in opdracht van de begunstigde uitvoert?”

21. In de procedure voor het Hof van Justitie hebben de Europese Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden, de Sloveense Republiek en de Republiek Estland schriftelijke opmerkingen ingediend. Aan de mondelinge behandeling op 25 september 2013 – waar Estland niet vertegenwoordigd was – heeft tevens Van der Ham deelgenomen.

IV – Juridische beoordeling

22. Om te beginnen zal ik nagaan welke versie van de genoemde verordeningen toepasselijk is (zie sub A). Vervolgens buig ik mij over de criteria voor opzettelijke niet-naleving van de eisen (zie sub B) en de omstandigheden waaronder de steunontvanger verantwoordelijk is voor een niet-naleving door personen die in zijn opdracht handelen (zie sub C).

A – Relevante bepalingen

23. De vragen van de Raad van State hebben betrekking op artikel 51 van verordening nr. 1698/2005 in de versie van verordening nr. 74/2009, alsmede – zonder nadere vermelding van de relevante versie – op artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 en artikel 67 van verordening nr. 796/2004.

24. De controle op het bedrijf van Van der Ham heeft op 13 maart 2009 plaatsgevonden. Bijgevolg moeten de voornoemde verordeningen worden toegepast en uitgelegd¹¹ in de versie die ten tijde van de relevante feiten gold.

25. In het geval van artikel 51 van verordening nr. 1698/2005 is dit de versie *voor* de wijziging bij verordening nr. 74/2009, aangezien de in casu relevante wijzigingen pas met ingang van 1 januari 2010 in werking zijn getreden.

26. Ook de artikelen 22 en 23 van verordening nr. 1975/2006 zijn gewijzigd, en wel bij artikel 1, leden 10 en 11, van verordening (EG) nr. 484/2009¹², maar deze wijzigingen traden eveneens pas met ingang van 1 januari 2010 in werking. Bijgevolg dient ook wat dat betreft de uitlegging betrekking te hebben op de versie die vóór de wijziging gold.

27. Tot slot werd verordening nr. 796/2004 weliswaar pas op 16 mei 2009 gewijzigd bij verordening nr. 380/2009, dus na de controle bij Van der Ham, maar golden de desbetreffende wijzigingen voor steunaanvragen voor de jaren respectievelijk premietijdvakken die op 1 januari 2009 of later begonnen. Hierna werd zij bij artikel 86 van verordening (EG) nr. 1122/2009¹³ met ingang van 1 januari 2010 ingetrokken; zij bleef evenwel van toepassing op de steunaanvragen betreffende verkoopseizoenen of premieperioden die vóór 1 januari 2010 waren ingegaan. Bijgevolg is in casu verordening nr. 796/2004 in de versie van verordening (EG) nr. 380/2009 toepasselijk. Hierdoor ontstaan geen problemen inzake terugwerkende kracht, aangezien de in casu relevante bepalingen niet door de wijzigingen zijn geraakt.

B – Eerste en tweede prejudiciële vraag

28. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen hoe de term „opzettelijke niet-naleving” in artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 en artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 moet worden uitgelegd, alsook of deze term zo kan worden uitgelegd dat er reeds sprake is van opzettelijke niet-naleving wanneer het bij de niet-nageleefde regel gaat om langdurig bestendig beleid. De tweede prejudiciële vraag is in zoverre ruimer geformuleerd, dat het hierin erom gaat of er sprake is van opzettelijke niet-naleving wanneer zich een of meer van de in nationale beleidsregels gedefinieerde omstandigheden hebben voorgedaan.

1. Ontvankelijkheid

29. De Sloveense regering is van mening dat de tweede prejudiciële vraag moet worden beperkt tot het reeds in de eerste vraag vermelde criterium, namelijk of een langdurig bestendig beleid niet is nageleefd. Met betrekking tot de in de overige punten genoemde criteria zou de vraag zuiver hypothetisch zijn en geen rechtstreeks verband houden met het hoofdeding.

11 — Zie onder andere arresten van 14 oktober 2010, Fuß (C-243/09, Jurispr. blz. I-9849, punten 39 en 40), en 30 mei 2013, Worten (C-342/12, punten 30 en 31).

12 — Verordening (EG) nr. 484/2009 van de Commissie van 9 juni 2009 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1975/2006 (PB L 145, blz. 25).

13 — Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector (PB L 316, blz. 65).

30. Het is juist dat de besluiten van de bestuurlijke autoriteit enkel op het genoemde criterium zijn gebaseerd. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat ook de andere criteria van belang zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. Bijgevolg moet ook de tweede vraag in haar geheel worden beantwoord.

2. Beoordeling

31. Voor de beantwoording van de eerste twee vragen ligt het voor de hand om in de eerste plaats stil te staan bij het begrip „opzet” en vervolgens de nationale criteria tegen het licht te houden.

a) Begrip „opzet”

32. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, wordt het begrip „opzettelijke niet-naleving” in artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 en artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 niet gedefinieerd. Aangezien de verordeningen dienaangaande ook niet naar het nationale recht verwijzen, moet het begrip „opzet” in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd.¹⁴

33. Het begrip „opzet” duikt weliswaar zo nu en dan op in de rechtspraak, maar de wetgever en het Hof hebben tot op heden geen algemeen geldende definitie geformuleerd.

34. Dit blijkt uit het door de verwijzende rechter aangehaalde arrest *Afrasiabi e.a.*¹⁵ en de daarin gegeven uitlegging van artikel 7, leden 3 en 4, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran.¹⁶ Volgens de Franse taalversie van de genoemde bepaling is het willens en wetens¹⁷ deelnemen aan bepaalde activiteiten verboden, zodat het Hof heeft verklaard dat aan beide elementen cumulatief moet zijn voldaan.¹⁸ Daarentegen worden in bijvoorbeeld de Duitse¹⁹, de Engelse²⁰ en de Nederlandse²¹ taalversie van verordening nr. 423/2007 en van het arrest de begrippen „bewust” en „opzettelijk” gecombineerd. In het begrip „opzet” ligt het element „bewustheid” evenwel reeds besloten.²²

35. In elk geval kan uit het arrest *Afrasiabi* worden opgemaakt dat de betrokken partijen terecht eensluidend van mening waren dat het begrip „opzet” ook zonder de uitdrukkelijke vermelding van het bewustheidselement beide elementen omvat, namelijk wetenschap²³ en wil. Dit vindt steun in een in Europa voldoende breed gedragen overtuiging²⁴, zodat ervan kan worden uitgegaan dat ook de Uniewetgever zich hierdoor laat leiden wanneer hij het begrip „opzet” gebruikt.

36. Wetenschap en wil moeten betrekking hebben op de constitutieve bestanddelen van de schending. Uit het arrest *Afrasiabi* kan in zoverre worden afgeleid dat het volstaat wanneer de dader de schending op de koop toe neemt.²⁵

14 — Zie onder andere arresten van 18 januari 1984, *Ekro* (327/82, Jurispr. blz. 107, punt 11); 19 september 2000, *Linster* (C-287/98, Jurispr. blz. I-6917, punt 43), en 21 oktober 2010, *Padawan* (C-467/08, Jurispr. blz. I-10055, punt 32).

15 — Arrest van 21 december 2011, *Afrasiabi e.a.* (C-72/11, Jurispr. blz. I-14285).

16 — Verordening van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB L 103, blz. 1).

17 — „Sciemment et volontairement”.

18 — Arrest *Afrasiabi e.a.* (aangehaald in voetnoot 15, punt 64).

19 — „Wissentlich und vorsätzlich”.

20 — „Knowingly and intentionally”.

21 — „Bewust en opzettelijk”.

22 — Zie arrest van 28 oktober 2010, *SGS Belgium e.a.* (C-367/09, Jurispr. blz. I-10761, punt 57).

23 — Arrest *SGS Belgium e.a.* (aangehaald in voetnoot 22).

24 — Zie dienaangaande reeds advocaat-generaal Mayras in zijn conclusie van 29 oktober 1975, *General Motors* (26/75, Jurispr. 1975, blz. 1367, 1389).

25 — Aangehaald in voetnoot 15, punt 64. Zie ook arrest van 18 mei 2006, *Commissie/Spanje* (Fischotter, C-221/04, Jurispr. blz. I-4515, punt 71) met betrekking tot opzettelijk handelen.

37. Bijgevolg vereist opzettelijke niet-naleving in de zin van artikel 23 van verordening (EG) nr. 1975/2006 en artikel 67, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 ten minste dat de dader zich bewust is van de mogelijkheid van de schending en deze op de koop toe neemt.

b) Nederlandse criteria voor de constatering van opzet

38. Thans moet worden nagegaan of kan worden afgezien van de concrete constatering van wetenschap en wil en in de plaats daarvan kan worden uitgegaan van het vermoeden van opzet wanneer bepaalde criteria zijn vervuld, bijvoorbeeld wanneer de niet-naleving een langdurig bestendig beleid betreft.

39. Volgens de Commissie kunnen de lidstaten dergelijke regels vaststellen, mits zij de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid in acht nemen. Dit betekent dat de criteria noch de werking van de Unierechtelijke eisen nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken, noch ongunstiger mogen zijn dan zuiver nationale eisen. Deze twee beginselen zijn in de regel evenwel enkel relevant voor nationale regelingen indien de lidstaten bij gebreke van Unierechtelijke bepalingen de wijze van toepassing van het materiële Unierecht regelen.²⁶

40. De verkrijging van bewijs mag dan een onderdeel van het procesrecht zijn; dit geldt niet voor regels voor de bewijswaardering zoals de onderhavige criteria. Zij hebben betrekking op een in het Unierecht gestelde materiële voorwaarde voor korting van steun. Die criteria dienen dus de normatieve inhoud van deze voorwaarde in acht nemen. Dit betekent dat zij noch mogen resulteren in een vermoeden van opzet wanneer er geen sprake is van opzet in Unierechtelijke zin, noch opzet mogen uitsluiten waar deze Unierechtelijk aanwezig is.

41. De doeltreffendheid van de voorwaarde van een opzettelijke niet-naleving van de eisen zou kunnen worden aangetast wanneer aan elk van deze criteria een onweerlegbaar vermoeden van opzet was verbonden, zoals de twee eerste prejudiciële vragen suggereren. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat deze criteria zijn vervuld, maar de niet-naleving niet opzettelijk is geweest.

42. Het uitrijden van mest mag een duidelijk geval zijn. Deze activiteit wordt in de regel opzettelijk op een bepaalde manier uitgevoerd. Wanneer er op dit gebied sprake is van een langdurig bestendig beleid, kan worden vermoed dat de betrokkenen op de hoogte waren van het risico van niet-naleving bij een bepaalde wijze van uitrijden en deze niet-naleving op zijn minst op de koop toe namen.

43. In geval van andere overtredingen is het evenwel nog maar de vraag of er ondanks kennis van het verbod sprake is van opzet. Men hoeft maar te denken aan bijvoorbeeld strikt beschermde planten in de zin van artikel 13 van de habitatrichtlijn²⁷, die volgens artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 en bijlage III, sub A, punt 5, niet opzettelijk mogen worden afgesneden of vernietigd, waarbij het ook volstaat wanneer de schade op de koop toe wordt genomen.²⁸ Deze beschermingsbepalingen kunnen bijvoorbeeld worden geschonden door het maaien van een weiland waarop specimens van een strikt beschermde soort groeien die ondanks zorgvuldig onderzoek over het hoofd zijn gezien. In een dergelijk geval moet het op zijn minst mogelijk zijn om de Nederlandse criteria te weerleggen.

26 — Arresten van 14 december 1995, Van Schijndel en Van Veen (C-430/93 en C-431/93, Jurispr. blz. I-4705, punt 17); 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, Jurispr. blz. I-6057, punt 95); 12 september 2006, Eman en Sevinger (C-300/04, Jurispr. blz. I-8055, punt 67); 28 juni 2007, Bonn Fleisch (C-1/06, Jurispr. blz. I-5609, punt 41), en 12 juli 2012, Südzucker (C-608/10, C-10/11 en C-23/11, punt 62).

27 — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

28 — Arrest Commissie/Spanje (Fischotter, aangehaald in voetnoot 25).

44. Onder voorbehoud van de inhoud van de criteria bestaat er evenwel geen bezwaar tegen dat – zoals de Nederlandse regering benadrukt – artikel 8, lid 2 van de Nederlandse Beleidsregels volgens de letter enkel verlangt dat de beoordeling van opzet gebeurt *aan de hand van* bepaalde criteria. Geschikte criteria als eenvoudig uitgangspunt nemen kan namelijk geen kwaad.

45. Wat de afzonderlijke criteria betreft, lijken de meeste – in de vorm waarin zij in de Beleidsregels zijn geformuleerd – geschikt om de constatering van opzet te steunen.

46. Het belangrijkste criterium dat door de bestuursautoriteit in het onderhavige geval is aangevoerd om opzet te staven, namelijk dat de regels inzake het emissiearme uitrijden van mest een langdurig bestendig beleid vormen, mag evenwel niet verkeerd worden begrepen. Er mag niet a contrario uit worden afgeleid dat nieuwe regels in geval van twijfel niet opzettelijk worden geschonden. De begunstigde van landbouwsteun behoort immers *alle* regels te kennen die voor de ontvangst van steun gelden. Wordt deze klip vermeden, dan lijkt dit criterium zeer wel geschikt om een opzettelijke niet-naleving van het verbod te kunnen funderen. Het schept namelijk het vermoeden dat de steunontvanger zich bij bepaalde handelwijzen bewust moest zijn geweest van het risico van niet-naleving van de relevante eisen, zodat het aannemelijker is dat hij niet-naleving op zijn minst op de koop toe heeft genomen.

47. Tot slot kan de tweede vraag met betrekking tot het criterium van de complexiteit van een regeling tot misverstanden leiden: uiteraard laat de complexiteit van een vereiste niet de conclusie van opzettelijke niet-naleving toe. Integendeel, buitengewoon complexe vereisten kunnen erg gemakkelijk verkeerd worden begrepen. Het criterium van de complexiteit zal dus vermoedelijk eerder als een indicatie tegen de aanname van opzet in de opsomming zijn opgenomen. Van de andere kant mag dit criterium ook niet in die zin worden begrepen dat het opzet dwingend uitsluit.

48. Samenvattend kan worden vastgesteld dat de in artikel 8, lid 2, van de Nederlandse Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid opgenomen criteria mogen worden gebruikt ter onderbouwing van een – weerlegbaar – vermoeden van opzettelijke niet-naleving van de eisen bedoeld in de artikelen 4 en 5 en de bijlagen III en IV van verordening nr. 1782/2003. De uitlegging en de toepassing van deze criteria mogen de voorwaarde van „opzettelijke” niet-naleving evenwel niet uithollen.

C – Derde prejudiciële vraag

49. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de Raad van State te vernemen of een begunstigde opzet van de niet-naleving kan worden aangerekend, indien een derde in zijn opdracht werkzaamheden heeft uitgevoerd die de niet-naleving tot gevolg hebben gehad. In zoverre zijn er verschillende toerekeningsstelsels denkbaar. Bijzonder doeltreffend zou een risicoaansprakelijkheid van de steunontvanger zijn voor elke niet-naleving binnen zijn bedrijf, of op zijn minst voor elke door de handelende persoon verwijtbaar veroorzaakte niet-naleving. Duidelijk coulanter ten opzichte van de begunstigde zou een beperking van de toerekening zijn tot een door hemzelf begane verwijtbare niet-naleving. Hierna zal ik betogen dat tussen beide uitersten een middenweg moet worden bewandeld.

1. Teksten

50. Ingevolge artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 worden betalingen verlaagd of geannuleerd, „[i]ndien begunstigden [...] door een rechtstreeks aan hen te wijten handelen of nalaten niet [...] voldoen aan de dwingende eisen”.

51. Artikel 22 van verordening nr. 1975/2006 bepaalt dat onder andere artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 van toepassing is op de na de constatering van niet-nalevingen toe te passen kortingen of uitsluitingen. Laatstgenoemde bepaling stelt als voorwaarde voor rechtstreekse toerekening van een handelen of nalaten aan de betrokken landbouwer, dat „deze de niet-naleving heeft begaan”.

52. De volgens deze bepaling noodzakelijke rechtstreekse toerekening van de niet-naleving en het vereiste dat de steunontvanger de niet-naleving heeft begaan, wijzen erop dat enkel een door de begunstigde zelf begane niet-naleving korting van de steun rechtvaardigt. De Franse taalversie van artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 kent evenwel een meer open formulering, aangezien daarin enkel wordt geëist dat de niet-naleving is begaan door de steunontvanger („être à l'origine”).

53. De verschillende taalversies van een Unierechtelijke bepaling moeten uniform worden uitgelegd. Indien die versies onderling afwijken, dan moet die bepaling in principe worden uitgelegd met inachtneming van de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt.²⁹ Een bepaling waarvan de verschillende taalversies uiteenlopen, moet echter ook worden uitgelegd naar de werkelijke bedoeling van de auteur ervan.³⁰

2. Ontstaansgeschiedenis

54. De eis in artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 dat de niet-naleving berust op een „rechtstreeks” aan de betrokken begunstigde „te wijten handelen of nalaten”, is bij de invoering van de koppeling van de ontvangst van landbouwsteun aan de naleving van milieunormen, de zogenoemde cross-compliance, ingelast in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003.

55. Hoewel de Duitse en de Nederlandse taalversie van artikel 51, lid 1, van de in casu te onderzoeken verordening nr. 1698/2005 in geringe mate verschillen van de formulering van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1782/2003, blijkt uit met name de Engelse en de Franse taalversie van deze bepalingen dat zij in beginsel dezelfde inhoud dienen te hebben. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat de afwijkingen in de Duitse en de Nederlandse taalversie enkel het gevolg zijn van een minder coherente vertaling en geen inhoudelijke wijziging beogen.

56. De Commissie stelde in het kader van de wetgevingsprocedure in haar voorstel voor verordening nr. 1782/2003 voor om bij elke niet-naleving van de beheerseisen de betalingen te verlagen of uit te sluiten.³¹ Dit voorstel klinkt nog door in punt 2 van de considerans van de verordening, waarin de betaling van rechtstreekse steun wordt gekoppeld aan de naleving van de regels zonder dat echter van een directe toerekening wordt gesproken. Enkel moet de hoogte van de kortingen worden bepaald aan de hand van criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn.

57. Anderzijds hebben de lidstaten in de Raad veel belang gehecht aan de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de steunontvanger.³² Bijgevolg moet worden aangenomen dat de wetgever met de thans geldende formulering heeft willen voorkomen dat inkomenssteun los van de persoonlijke verantwoordelijkheid van de landbouwer zou worden verlaagd.

29 — Arresten van 5 december 1967, Van der Vecht (19/67, Jurispr. blz. 432, 442); 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, Jurispr. blz. 1999, punten 13 en 14); 14 juni 2007, Euro Tex (C-56/06, Jurispr. blz. I-4859, punt 27), en 21 februari 2008, Tele2 Telecommunication (C-426/05, Jurispr. blz. I-685, punt 25).

30 — Arresten van 12 november 1969, Stauder (29/69, Jurispr. blz. 419, punt 3); 7 juli 1988, Moxel Import und Export (55/87, Jurispr. blz. 3845, punt 49); 20 november 2001, Jany e.a. (C-268/99, Jurispr. blz. I-8615, punt 47); 27 januari 2005, Junk (C-188/03, Jurispr. blz. I-885, punt 33), en 22 oktober 2009, Zurita García en Choque Cabrera (C-261/08 en C-348/08, Jurispr. blz. I-10143, punt 54).

31 — Artikel 6 van het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van steunregelingen voor producenten van bepaalde gewassen, COM(2003) 23 def., blz. 23.

32 — Non-paper 1 „Annexe III and Article 6”, Raadsdocument 9971/03 ADD 1 van 3 juni 2003.

58. Punt 45 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 lijkt deze benadering te steunen. Daar wordt gezegd dat een sanctieregeling dient te worden ingesteld voor het geval dat *begunstigden* die betalingen ontvangen, niet op hun gehele bedrijf voldoen aan de dwingende eisen als bedoeld in verordening nr. 1782/2003, waarbij rekening wordt gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving. Wanneer de niet-naleving evenwel niet van de steunontvanger uitgaat, is er ook geen aanleiding om een sanctie op te leggen.

59. De voorwaarde van de rechtstreeks aan de betrokken landbouwer toe te rekenen niet-naleving werd geconcretiseerd in artikel 65, lid 2, van verordening (EG) nr. 796/2004. In de oorspronkelijke redactie van de Duitse, de Deense, de Engelse, de Italiaanse en de Zweedse taalversie kon enkel sprake zijn van toerekening in geval van een door de landbouwer zelf begane niet-naleving. Dit had in die zin kunnen worden opgevat dat verlaging van de subsidie enkel mogelijk was bij een niet-naleving door de landbouwer *persoonlijk*.

60. Later werd in de genoemde taalversies evenwel het woord „zelf” geschrapt, teneinde duidelijk te maken dat de betrokken landbouwer ook aansprakelijk kon worden gesteld wanneer hij „strikt genomen niet zelf handelde”.³³ Zoals de Nederlandse regering benadrukt, is de verantwoordelijkheid van de steunontvanger bijgevolg *niet* beperkt tot een door hem zelf begane niet-naleving.

61. Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 en die van artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 in onderling verband volgt dat een niet-naleving enkel moet worden bestraft in geval van persoonlijke verantwoordelijkheid van de steunontvanger, waarbij handelen door de begunstigde zelf evenwel geen vereiste is.

3. Systematische overwegingen

62. Hoe de verantwoordelijkheid van de steunontvanger precies moet worden afgebakend, volgt uit de systematische samenhang van artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 en artikel 65, lid 2, van verordening nr. 796/2004 (zie sub a). Noch de latere aanvullingen van het stelsel (zie sub b), noch de algemene beginselen (zie sub c) of het gevaar van misbruik (zie sub d) vereisen daarentegen een verruiming van de aansprakelijkheid van de steunontvanger.

a) Schuld

63. Uit het voorgaande komt als hoofdpunt naar voren dat kortingen beperkt behoren te blijven tot de niet-nalevingen waarvoor de steunontvanger verantwoordelijk is. Positieve criteria voor de constatering van deze verantwoordelijkheid zijn aangegeven in de bepalingen die kortingen van steun koppelen aan opzet en nalatigheid.

64. De twee basisverordeningen, te weten verordening nr. 1698/2005 en verordening nr. 1782/2003, bevatten weliswaar geen desbetreffende regeling, maar artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 verwijst voor de uitvoering van artikel 51 van eerstgenoemde verordening naar de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004. Hierin is de berekening van de kortingen en uitsluitingen geregeld in geval van een niet-naleving die het gevolg is van nalatigheid respectievelijk opzet.

³³ — Zie artikel 2, punt 3, en punt 18 van de considerans van verordening nr. 239/2005, aangehaald in punt 9. De Franse taalversie eiste aanvankelijk dat de niet-naleving rechtstreeks was begaan door de landbouwer; na de rectificatie hoeft de niet-naleving niet meer „rechtstreeks” te zijn begaan. In andere taalversies, zoals de Poolse en de Estse, is het woord „zelf” echter blijven staan. Hier moet sprake zijn van een redactionele vergissing.

65. Ofschoon nalatigheid en opzet bijgevolg enkel uitdrukkelijk worden vermeld in het kader van de straftoemeting, moet uit de samenhang worden afgeleid dat beide, elk op zichzelf, ook voorwaarde voor de strafoplegging vormen. Het stelsel van kortingen en uitsluitingen van artikel 51 van verordening nr. 1698/2005 berust bijgevolg op het schuldbeginnsel. De aansprakelijkheid geldt voor de verwijtbare niet-naleving die het gevolg is van nalatigheid of opzet.

66. Deze benadering vindt steun in de punten 56 en 57 van de considerans van verordening nr. 796/2004. Volgens het eerstgenoemde punt dient het stelsel van kortingen en uitsluitingen met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden (op het gebied van het milieurecht) de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven. Dit stelsel behoort derhalve enkel in werking te treden in geval van een niet-naleving waarop de landbouwer invloed kon hebben. Zoals uit punt 57 van de considerans blijkt, is hiervan sprake bij nalatigheid of opzet van de landbouwer.

67. De enkele omstandigheid dat werkzaamheden door anderen worden uitgevoerd, sluit in een dergelijk geval de eigen schuld van de landbouwer niet uit. Deze schuld kan met name betrekking hebben op de keuze van de opdrachtnemer, de gegeven instructies of het uitgeoefende toezicht (culpa in eligendo, instruendo vel custodiendo).

68. De steunontvanger moet namelijk in beginsel ervoor zorgen dat degene die werkzaamheden voor hem uitvoert, over de voor de vermindering van niet-naleving vereiste kennis en vaardigheden beschikt. Hij mag in het bijzonder geen opdrachten geven die noodzakelijkerwijs leiden tot normschending, maar dient de opdracht zo te formuleren dat de werkzaamheden niet tot niet-naleving leiden. Bovendien moet hij zodanig toezicht op de opdrachtnemer houden dat hij niet-naleving zo nodig kan voorkomen.

69. Toegepast op het onderhavige geval zou het aannemelijk zijn wanneer de Nederlandse autoriteiten op grond van het langdurig bestendig beleid van het emissiearm uitrijden van mest uitgaan van het vermoeden van opzettelijke niet-naleving. De steunontvanger zou dan dit vermoeden moeten weerleggen. Hiertoe zou hij bijvoorbeeld kunnen aantonen dat hij een betrouwbare en ervaren loonondernemer heeft ingeschakeld, hem heeft opgedragen om de mest emissiearm uit te rijden, voldoende toezicht op hem heeft gehouden en hem op de hoogte heeft gebracht van de bijzondere kenmerken van zijn grond. Slaagt de opdrachtgever er niet in om de volledige nakoming van zijn verplichtingen aan te tonen, dan zal in veel gevallen enkel sprake zijn van nalatigheid. In het geval van een kennelijke niet-naleving, bijvoorbeeld wanneer een als onbetrouwbaar bekendstaande loonondernemer is ingeschakeld op wie onvoldoende is toegezien, kan het evenwel meer voor de hand liggen om ervan uit te gaan dat niet-naleving van de eisen op de koop toe is genomen, dat wil zeggen om opzet te vermoeden.

b) Toerekening in geval van overdracht van grond

70. In het hoofdgeding kan een verruiming van de toerekening ook niet worden gebaseerd op de zaak Langestraat³⁴, waarnaar in de verwijzingsbeslissing wordt verwezen.

71. In die zaak verklaarde het Hof dat niet-naleving van de randvoorwaarden door de persoon aan of door wie de landbouwgrond is overgedragen, *volledig* moet worden toegerekend aan de landbouwer die de steunaanvraag heeft ingediend.³⁵

34 — Aangehaald in voetnoot 2.

35 — Arrest Maatschap L.A. en D.A.B. Langestraat en P. Langestraat-Troost (aangehaald in voetnoot 2, punt 44).

72. Hierbij is het Hof evenwel uitgegaan van artikel 23, lid 1, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 73/2009³⁶. Deze bepaling is in casu niet alleen reeds *ratione temporis* niet van toepassing, zij heeft bovenal betrekking op een andere, specifieke situatie, namelijk de overdracht van grond.

c) Toerekening op basis van het *respondeat-superior* beginsel

73. De Nederlandse regering probeert evenwel de verantwoordelijkheid te verruimen onder verwijzing naar het *respondeat-superior* beginsel, volgens hetwelk iemand die werkzaamheden door derden laat uitvoeren, verantwoordelijk is voor degenen die hij inschakelt.

74. Ik kan in het Unierecht een dergelijke algemene regel niet ontdekken, en ook de Nederlandse regering zelf heeft het bestaan ervan niet aangetoond.

75. Wat het recht van de lidstaten betreft, lijkt het Nederlandse burgerlijk recht een overeenkomstige regel te kennen, zowel voor contractuele als voor buitencontractuele situaties, dat wil zeggen aansprakelijkheid uit hoofde van onrechtmatige daad.³⁷

76. Een vergelijkende beschouwing van de nationale rechtsstelsels van de lidstaten laat evenwel verschillen zien. Zo is in het nationale recht van een aantal lidstaten het beginsel van toerekening van door hulppersonen gemaakte fouten los van de eigen schuld in beginsel onbekend op het gebied van onrechtmatige daad. Een opdrachtgever is in die stelsels bijgevolg niet aansprakelijk voor fouten van door hem ingeschakelde hulppersonen als ware het zijn eigen fouten, maar enkel voor zover hem persoonlijk ter zake van bijvoorbeeld zijn keuze of het door hem uitgeoefende toezicht een verwijt kan worden gemaakt.³⁸

77. Iets anders geldt op het gebied van het contractenrecht. In het geval dat bij de nakoming van een verbintenis uit overeenkomst derden worden ingeschakeld, lijken verreweg de meeste lidstaten in hun nationale recht te hebben gekozen voor oplossingen die erop neerkomen de verwijtbare gedraging van de ingeschakelde hulppersoon jegens de contractpartij toe te rekenen aan de schuldenaar. In zoverre is hij voor de fouten van de voor hem werkzame derden aansprakelijk als waren het zijn eigen fouten.³⁹

78. De aansprakelijkheid voor hulppersonen is zodoende een algemeen erkende regel van contractenrecht. De steun die aan Van der Ham is toegekend, berust evenwel niet op een overeenkomst die volgens het beginsel van partijautonomie is gesloten, maar op een publiekrechtelijke rechtshandeling. Niettemin lijkt deze rechtsbetrekking in zoverre op een overeenkomst dat hiermee – evenals in het geval van een overeenkomst – over en weer verplichtingen in het leven worden geroepen, waarbij de lopende steunverlening enerzijds gekoppeld is aan de inachtneming van de eisen voor de ontvangst van de steun anderzijds.

36 — Verordening van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30, blz. 16).

37 — Zie artikel 6:76 respectievelijk de artikelen 6:170, 6:171 en 6:172 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek.

38 — Zie bijvoorbeeld voor het Duitse recht § 831 BGB, voor het Oostenrijkse recht artikel 1315 ABGB of voor het Spaanse recht artikel 1903 CC.

39 — Zie dienaangaande diepgaander Ranieri, *Europäisches Obligationenrecht*, 3e druk (2009) 796 e.v. Zie ook artikel III-2:106 van het Draft Common Frame of Reference (DCFR) („Een schuldenaar die de nakoming van een verbintenis toevertrouwt aan een derde, blijft zelf verantwoordelijk voor de nakoming”) en de verwijzingen naar het recht van de lidstaten in *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference (DCFR)*, blz. 762 e.v., beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

79. Het beginsel dat iemand aansprakelijk is voor een door hem ingeschakelde hulppersoon lijkt wat dat betreft vatbaar voor analoge toepassing, aangezien de *ratio* van het beginsel hierin is gelegen dat degene die voor de nakoming van een verplichting gebruikmaakt van een hulppersoon en hieruit het voordeel van een vergroting van zijn actieradius trekt, ook het uit een mogelijke fout van deze hulppersoon voortvloeiende nadeel dient te dragen. Het gaat er dus om, te voorkomen dat de partner in een nadelige positie wordt gebracht waar het de aansprakelijkheid voor een fout aan de zijde van de schuldenaar betreft.

80. Deze overweging doet evenwel niet af aan het feit dat de Uniewetgever het respondeat-superiorbeginsel niet heeft opgenomen in de regels voor de verlaging van landbouwsteun wegens niet-naleving van de cross-compliance. Veeleer hanteert hij in artikel 51 van verordening nr. 1698/2005 uitdrukkelijk als criterium of de niet-naleving rechtstreeks aan de steunontvanger kan worden toegerekend en heeft hij deze toerekening in de artikelen 65 tot en met 67 van verordening nr. 796/2004 geconcretiseerd in de zin van een op verwijtbaarheid gebaseerde verantwoordelijkheid.

81. Bijgevolg zou het onverenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel zijn om uit te gaan van een aansprakelijkheid zonder schuld van de steunontvanger voor personen die in zijn opdracht werkzaamheden uitvoeren. Ingevolge dit beginsel moeten wettelijke bepalingen immers duidelijk en nauwkeurig en in hun toepassing voor de justitiabelen voorzienbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder in het geval van een regeling die financiële consequenties voor de betrokkene kan hebben.⁴⁰

d) Gevaar van misbruik

82. Tot slot kan het schuldvereiste ook niet worden weerlegd door het argument van de Nederlandse regering dat een enge uitlegging van de aansprakelijkheid van een landbouwer misbruik in de hand zou werken.

83. Er zou zeker sprake zijn van een aanzienlijk misbruikrisico wanneer de verantwoordelijkheid van de steunontvanger beperkt zou zijn tot een door hem zelf begane niet-naleving, zoals bij een zeer enge uitlegging in de bewoordingen kan worden gelezen. In dat geval zou namelijk een enkele verdeling van het werk volstaan om de eisen te omzeilen.

84. De beperking van de verantwoordelijkheid van steunontvangers tot verwijtbare niet-naleving werkt misbruik evenwel niet in de hand. Elk misbruik zou namelijk noodzakelijkerwijs gepaard gaan met schuld van de steunontvanger.

4. Conclusie met betrekking tot de derde vraag

85. Bijgevolg kan de begunstigde die uit hoofde van verordening nr. 1698/2005 steun ontvangt, een niet-naleving door in zijn opdracht werkzame derden van de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden enkel worden toegerekend wanneer er sprake is van eigen schuld, die in het bijzonder betrekking kan hebben op de keuze van deze derden, de hun gegeven instructies of het op hen uitgeoefende toezicht.

⁴⁰ — Zie arresten van 16 september 2008, *Isle of Wight Council e.a.* (C-288/07, Jurispr. blz. I-7203, punt 47); 10 september 2009, *Plantanol* (C-201/08, Jurispr. blz. I-8343, punt 46 en de aldaar aangehaalde rechtspraak), alsmede in het bijzonder met betrekking tot landbouwsteun arresten van 25 september 1984, *Könecke* (117/83, Jurispr. blz. 3291, punt 11); 18 november 1987, *Maizena e.a.* (137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 15), en 12 december 1990, *Vandermoortele/Commissie* (C-172/89, Jurispr. blz. I-4677, punt 9).

V – Conclusie

86. Ik geef het Hof derhalve in overweging het prejudiciële verzoek te beantwoorden als volgt:

- „1) Opzettelijke niet-naleving in de zin van artikel 23 van verordening (EG) nr. 1975/2006 en artikel 67, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 vereist ten minste dat de betrokkene zich bewust is van de mogelijkheid van niet-naleving en deze op de koop toeneemt.
- 2) De in artikel 8, lid 2, van de Nederlandse Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk Landbouwbeleid opgenomen criteria mogen worden gebruikt ter onderbouwing van een – weerlegbaar – vermoeden van opzettelijke niet-naleving van de eisen als bedoeld in de artikelen 4 en 5 en de bijlagen III en IV van verordening (EG) nr. 1782/2003. De uitlegging en de toepassing van deze criteria mogen de voorwaarde van „opzettelijke” niet-naleving evenwel niet uithollen.
- 3) De begunstigde die uit hoofde van verordening (EG) nr. 1698/2005 steun ontvangt, kan een niet-naleving door in zijn opdracht werkzame derden van de eisen als bedoeld in de artikelen 4 en 5 en de bijlagen III en IV van verordening (EG) nr. 1782/2003 enkel worden toegerekend wanneer er sprake is van eigen schuld, die in het bijzonder betrekking kan hebben op de keuze van deze derden, de hun gegeven instructies of het op hen uitgeoefende toezicht.”