ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

27 februari 2014*

„Gemeenschappelijk landbouwbeleid — Financiering door Elfpo — Steun voor plattelandsontwikkeling — Verlaging of annulering van betalingen bij niet-naleving van voorschriften inzake randvoorwaarden — Begrip ‚opzettelijke niet-naleving'"

In zaak C-396/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 25 juli 2012, ingekomen bij het Hof op 27 augustus 2012, in de procedure

A. M. van der Ham,

A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren

tegen

College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vierde kamer, M. Safjan (rapporteur), J. Malenovský en A. Prechal, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 25 september 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— A. M. van der Ham en A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren, vertegenwoordigd door C. Blokland en A. M. van der Ham,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door C. Schillemans, C. Wissels en B. Koopman als gemachtigden,

— de Estse regering, vertegenwoordigd door M. Linntam als gemachtigde,

* Procestaal: Nederlands.

— de Sloveense regering, vertegenwoordigd door N. Pintar Gosenca en A. Vran als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet, G. von Rintelen en H. Kranenborg als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 24 oktober 2013,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 67, lid 1, 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, blz. 18), artikel 51, lid 4, van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1), en artikel 23 van verordening (EG) nr. 1975/2006 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 plattelandsontwikkeling (PB L 368, blz. 74).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen A. M. van der Ham en A. H. van der Ham-Reijersen van Buuren en het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (hierna: „College”), betreffende een korting van de steun die hun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is toegekend.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Verordening nr. 1698/2005

3 Verordening nr. 1698/2005 is gewijzigd bij onder meer verordening (EG) nr. 74/2009 van de Raad van 19 januari 2009 (PB L 30, blz. 100). Volgens artikel 2, tweede alinea, van verordening nr. 74/2009 zijn de daarbij ingevoerde wijzigingen van toepassing met ingang van 1 januari 2009, behalve de wijzigingen van artikel 51, leden 1, 2 en 4, van verordening nr. 1698/2005, die van toepassing zijn met ingang van 1 januari 2010.

4 Punt 45 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 luidt als volgt:

„Voor het geval dat begunstigden die op grond van bepaalde maatregelen voor landbeheer betalingen ontvangen, niet op hun gehele bedrijf voldoen aan de dwingende eisen als bedoeld in verordening (EG) nr. 1782/2003 [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)], dient een sanctieregeling te worden ingesteld waarin rekening wordt gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving."

5 Artikel 36, sub a-iv, van verordening nr. 1698/2005 voorziet in de toekenning van agromilieubetalingen.

6 Artikel 51, leden 1 en 4, van verordening nr. 1698/2005, zoals dit artikel van toepassing was tot 1 januari 2010, bepaalt:

„1. Indien begunstigden die betalingen als bedoeld in artikel 36, sub a-i tot en met -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.

[...]

4. De gedetailleerde bepalingen voor de verlagingen en uitsluitingen worden vastgesteld volgens de in artikel 90, lid 2, bedoelde procedure. Daarbij wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving."

7 Artikel 51, lid 4, van verordening nr. 1698/2005 luidt in de bij verordening nr. 74/2009 gewijzigde versie die van toepassing is sinds 1 januari 2010, als volgt:

„De gedetailleerde bepalingen voor de verlagingen en uitsluitingen worden vastgesteld volgens de in artikel 90, lid 2, bedoelde procedure. Daarbij wordt rekening gehouden met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving, alsook met de volgende criteria:

a) In het geval van nalatigheid bedraagt het verlagingspercentage ten hoogste 5 % en bij herhaalde niet-naleving ten hoogste 15 %.

   [...]

b) In het geval van opzettelijke niet-naleving bedraagt het verlagingspercentage in principe ten minste 20 % en kan het tot volledige uitsluiting van één of meer steunregelingen gaan en voor één of meer kalenderjaren gelden.

[...]"

Verordening nr. 1975/2006

8 Punt 6 van de considerans van verordening nr. 1975/2006 preciseert:

„Bij artikel 51 van verordening (EG) nr. 1698/2005 zijn de betalingen in het kader van sommige van de bij die verordening vastgestelde maatregelen afhankelijk gesteld van de naleving van de in titel II, hoofdstuk 1, van verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde randvoorwaarden. Daarom dienen voorschriften betreffende de randvoorwaarden te worden vastgesteld die in de lijn liggen van die in de verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 796/2004."

9 Artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 bepaalt:

„Onverminderd artikel 51, lid 2, van verordening (EG) nr. 1698/2005 wordt, wanneer een niet-naleving wordt geconstateerd, een korting toegepast op het totale bedrag aan steun [...] dat aan de betrokken begunstigde is of moet worden toegekend op grond van de betalingsaanvragen die hij in de loop van het kalenderjaar van de betrokken bevinding heeft ingediend of nog zal indienen.

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."

Verordening nr. 796/2004

10 Punt 56 van de considerans van verordening nr. 796/2004, houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende de sancties bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden, luidt als volgt:

„Met het bij verordening (EG) nr. 1782/2003 ingevoerde stelsel van kortingen en uitsluitingen met betrekking tot de verplichtingen in het kader van de randvoorwaarden wordt echter een ander doel nagestreefd, namelijk de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven."

11 Artikel 66 van verordening nr. 796/2004, met als opschrift „Toepassing van kortingen in geval van nalatigheid", bepaalt in lid 1:

„[...] [I]ndien een geconstateerde niet-naleving het gevolg is van nalatigheid van de landbouwer, [wordt] een korting [...] toegepast op het totale bedrag aan rechtstreekse betalingen [...] dat aan de betrokken landbouwer is of moet worden toegekend op grond van de steunaanvragen die hij in de loop van het kalenderjaar waarin de niet-naleving is geconstateerd, heeft ingediend of nog zal indienen. Die korting bedraagt in de regel 3 % van dat totale bedrag.

Het betaalorgaan kan evenwel op basis van de beoordeling die de bevoegde controleautoriteit [...] in het controleverslag heeft gegeven, besluiten om dat percentage te verlagen tot 1 % of te verhogen tot 5 % van het bovenbedoelde totale bedrag [...]."

12 Artikel 67 van deze verordening, met als opschrift „Toepassing van kortingen en uitsluitingen in geval van opzettelijke niet-naleving", bepaalt in lid 1:

„[...] [I]ndien de geconstateerde niet-naleving door de landbouwer met opzet is begaan, [beloopt] de korting die moet worden toegepast op het totale bedrag [aan rechtstreekse betalingen] in de regel 20 % van dat totale bedrag [...].

Het betaalorgaan kan evenwel op basis van de beoordeling die de bevoegde controleautoriteit [...] in het controleverslag heeft gegeven, besluiten om dat percentage te verlagen tot niet minder dan 15 % of, in voorkomend geval, dat percentage te verhogen, waarbij het betaalorgaan tot 100 % van dat totale bedrag kan gaan."

Verordening nr. 1782/2003

13 Verordening nr. 1782/2003 is ingetrokken bij verordening (EG) nr. 73/2009 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. Punt 2 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 luidt als volgt:

„De volledige betaling van de rechtstreekse steun dient te zijn gekoppeld aan de naleving van regels met betrekking tot de landbouwgrond en de landbouwproductie en -activiteit. Die regels dienen erop te zijn gericht basisnormen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieuconditie op te nemen in de gemeenschappelijke marktordeningen. Worden deze basisnormen niet nageleefd, dan moeten de lidstaten de rechtstreekse steun volledig of gedeeltelijk intrekken op basis van criteria die proportioneel, objectief en gradueel zijn. [...]"

Nederlands recht

14 Artikel 2 van de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden Gemeenschappelijk landbouwbeleid, Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. TRCJZ/2006/1978, houdende beleidsregels over de toepassing van het normenkader randvoorwaarden in het kader van de directe inkomenssteun aan landbouwers in het kader van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid, van 24 juli 2006 (hierna: „Beleidsregels"), bepaalt:

„1. Indien in strijd wordt gehandeld met de verplichtingen, bedoeld in artikel 3 van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006, wordt de inkomenssteun, behoudens overmacht [...], gekort met een percentage dat afhankelijk is gesteld van:

— de beoordeling van een niet-naleving,

— het aantal niet-nalevingen, en

— het beleidsterrein waartoe de overtreden randvoorwaarden behoren.

2. De beoordeling van een niet-naleving gebeurt aan de hand van vier criteria:

a. herhaling;

b. omvang;

c. ernst;

d. permanent karakter.

[...]"

15 Artikel 8 van de Beleidsregels luidt:

„1. Bij opzettelijke niet-nalevingen bedraagt de korting voor die niet-naleving van een eis of norm in de regel 20 %.

2. De beoordeling van opzet gebeurt in ieder geval 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 betreffende randvoorwaarde;

c. de vraag of er sprake is van langdurig bestendig beleid;

d. de vraag of er sprake is van een actieve handeling dan wel bewust nalaten van een handeling;

e. de omstandigheid dat 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;

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 Verzoekers in het hoofdgeding zijn de bedrijfshoofden van een landbouwonderneming in Nederland en ontvangen inkomenssteun en subsidie voor agrarisch natuurbeheer overeenkomstig verordening nr. 1698/2005.

17 Op 13 maart 2009 heeft de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op hun bedrijf een controle verricht op de naleving van de randvoorwaarden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Daarbij is geconstateerd dat meststoffen niet op emissiearme wijze waren uitgereden, zoals door een bepaling van de nationale wetgeving wordt vereist.

18 Het desbetreffende perceel grasland was in opdracht van verzoekers in het hoofdgeding bemest door een agrarisch loonwerker in dienst van een loonbedrijf.

19 Naar aanleiding van die constatering heeft het College het besluit van 29 juli 2010 vastgesteld en een korting van 20 % toegepast wegens opzettelijke niet-naleving van de voornoemde wettelijke subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, waarvoor verzoekers in het hoofdgeding in aanmerking kwamen. De niet-nakoming door de loonwerker van de verplichting om de mest emissiearm uit te rijden, is daarbij aangerekend aan verzoekers.

20 Het door verzoekers in het hoofdgeding tegen dit besluit gemaakte bezwaar is door het College bij besluit van 2 december 2010 afgewezen op grond dat de verplichting van het emissiearm uitrijden van mest langdurig bestendig beleid is in de zin van artikel 8, tweede lid, sub c, van de Beleidsregels.

21 Nadat het door verzoekers in het hoofdgeding bij de Rechtbank ’s-Gravenhage ingestelde beroep is verworpen, hebben zij hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

22 In die omstandigheden heeft de Raad van State besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Hoe dient de term ‚opzettelijke niet-naleving' in artikel 51, [vierde] lid, van verordening [...] nr. 1698/2005 [...], zoals gewijzigd door verordening [...] nr. 74/2009 [...], artikel 23 van verordening [...] nr. 1975/2006 [...], en artikel 67, eerste lid, van verordening [...] nr. 796/2004 [...] 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 [...] Beleidsregels [...]?

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?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

23 Vooraf moet erop worden gewezen dat artikel 51 van verordening nr. 1698/2005, zoals de advocaat-generaal in punt 25 van haar conclusie heeft aangegeven, in het hoofdgeding van toepassing is in de versie die van kracht was vóór de wijziging ervan bij verordening nr. 74/2009, in welke versie het begrip „opzettelijke niet-naleving" niet voorkwam.

24 Verder blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat, zoals de Sloveense regering in haar opmerkingen heeft onderstreept, aan het litigieuze besluit de overtreding van het verbod op niet-emissiearm uitrijden van mest ten grondslag is gelegd, welk verbod langdurig bestendig beleid is in de zin van artikel 8, tweede lid, sub c, van de Beleidsregels.

25 De verwijzende rechter preciseert eveneens dat hij in het kader van de bij hem aanhangig gemaakte zaak moet onderzoeken of de Rechtbank 's-Gravenhage met juistheid tot het oordeel is gekomen dat het College zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de enkele omstandigheid dat het verbod op niet-emissiearm uitrijden van mest „langdurig bestendig beleid" is, ertoe leidt dat de voorgeschreven beheerseisen „opzettelijk" niet zijn nageleefd, ook als dat is gedaan door een derde die in opdracht van de landbouwer werkzaamheden uitvoert.

26 In die context moeten de eerste en de tweede vraag aldus worden begrepen dat de verwijzende rechter zich in wezen afvraagt welke uitlegging dient te worden gegeven aan het begrip „opzettelijke niet-naleving" in de zin van artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 en of het recht van de Unie zich verzet tegen een nationale bepaling, zoals die in het hoofdgeding, die een hoge bewijswaarde toekent aan het criterium van langdurig bestendig beleid.

Het begrip „opzettelijke niet-naleving"

27 De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen hoe het begrip „opzettelijke niet-naleving" in de zin van artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 moet worden uitgelegd.

28 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die is vastgesteld bij verordening nr. 1782/2003, waarvoor verordening nr. 796/2004 een aantal nadere toepassingsregels verstrekt, de betaling van rechtstreekse steun, zoals punt 2 van de considerans van verordening nr. 1782/2003 aangeeft, gekoppeld is aan de naleving van voorschriften inzake randvoorwaarden. Uit artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 blijkt dat deze samenhang ook is ingevoerd in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo).

29 Wat de sancties betreft die voor de geconstateerde gevallen van niet-naleving kunnen worden opgelegd, volgt uit artikel 51, lid 1, van verordening nr. 1698/2005 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 dat inbreuken op de voorschriften inzake randvoorwaarden leiden tot toepassing van kortingen die overeenkomstig de artikelen 66 en 67 van verordening nr. 796/2004 worden berekend.

30 Voorts volgt uit artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 dat in geval van schending van de gestelde randvoorwaarden sancties worden opgelegd wanneer de niet-naleving het gevolg is van nalatigheid dan wel bij opzet. De bij deze verordening ingevoerde aansprakelijkheidsregeling heeft dus geen objectief karakter.

31 Noch artikel 67 van verordening nr. 796/2004 noch artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 bevat echter een definitie van het begrip „opzettelijke niet-naleving". Een dergelijke definitie vloeit evenmin voort uit andere bepalingen van deze verordeningen, die daarvoor overigens ook niet naar het recht van de lidstaten verwijzen.

32 Bijgevolg dient volgens vaste rechtspraak aan dit begrip in de gehele Unie een autonome en uniforme uitlegging te worden gegeven op basis van de gewone betekenis van de gebruikte bewoordingen, de context van de betrokken artikelen alsook het doel van de regeling waartoe zij behoren (zie onder meer arrest van 14 maart 2013, Leth, C-420/11, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 zien op gevallen van niet-naleving die te wijten zijn aan opzet, waarvoor respectievelijk de termen „opzet" en „opzettelijke niet-naleving" zijn gebruikt.

34 Voor opzettelijke inbreuken op de voorschriften inzake randvoorwaarden dient enerzijds sprake te zijn van een objectief element, namelijk overtreding van deze regels, en anderzijds van een subjectief element.

35 Wat dit tweede element betreft, kan de steunontvanger zich op een bepaalde wijze gedragen waardoor hij ofwel een toestand van niet-naleving van de voorschriften inzake randvoorwaarden tracht te bewerkstelligen, ofwel, zonder dat hij dit doel voor ogen heeft, de mogelijkheid dat die niet-overeenstemming zich voordoet, aanvaardt.

36 Wat de context betreft waartoe het begrip „opzettelijke niet-naleving" behoort, moet worden benadrukt dat de Uniewetgever met name in artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 heeft bepaald dat de voor een opzettelijke daad vastgestelde sancties zowel kunnen worden verhoogd als verlaagd. Deze bepaling bevat dus een zekere diversiteit aan opzettelijke handelingen van een steunontvanger.

37 Bijgevolg moet het begrip „opzettelijke niet-naleving" in de zin van artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 aldus worden uitgelegd dat daarvoor sprake moet zijn van een inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden door een steunontvanger die een toestand van niet-overeenstemming met deze randvoorwaarden beoogt of die – zonder dat hij dit doel voor ogen heeft – de mogelijkheid aanvaardt dat die niet-overeenstemming zich voordoet.

Het criterium van langdurig bestendig beleid

38 De verwijzende rechter wenst te vernemen of het recht van de Unie zich verzet tegen een nationale bepaling, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, die een hoge bewijswaarde toekent aan het criterium van het bestaan van een langdurig bestendig beleid.

39 Opgemerkt zij dat noch verordening nr. 796/2004 noch verordening nr. 1975/2006 preciseert hoe het bewijs dient te worden geleverd dat de voorschriften inzake randvoorwaarden opzettelijk niet zijn nageleefd.

40 Hieruit volgt dat nadere criteria daarvoor moeten worden vastgesteld in het nationale recht. De lidstaten kunnen dus bepalingen vaststellen op basis waarvan kan worden geconstateerd of de inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden met opzet is gepleegd.

41 Wanneer een lidstaat een bepaling invoert die, zoals de bepaling in het hoofdgeding, het bestaan van een langdurig bestendig beleid als criterium hanteert en aan dit criterium een hoge bewijswaarde toekent, dient deze lidstaat de steunontvanger niettemin in staat te stellen om aan te tonen dat met betrekking tot zijn gedrag geen sprake was van opzet.

42 Gelet op het voorgaande moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat het begrip „opzettelijke niet-naleving" in de zin van artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 aldus moet worden uitgelegd dat daarvoor sprake moet zijn van een inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden die is gepleegd door een steunontvanger die een toestand van niet-overeenstemming met deze randvoorwaarden beoogt of die – zonder dat hij dit doel voor ogen heeft – de mogelijkheid dat die niet-naleving zich voordoet, aanvaardt. Het recht van de Unie staat niet in de weg aan een nationale bepaling, zoals die in het hoofdgeding, die een hoge bewijswaarde toekent aan het criterium van het bestaan van een langdurig bestendig beleid, voor zover de steunontvanger de mogelijkheid heeft om in voorkomend geval het bewijs te leveren dat zijn gedraging niet opzettelijk was.

Derde vraag

43 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat in een situatie waarin inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden is gemaakt door een derde die werkzaamheden in opdracht van een steunontvanger uitvoert, de gedraging van deze derde aan die begunstigde van de subsidie kan worden aangerekend.

44 Zoals de advocaat-generaal in punt 58 van haar conclusie heeft opgemerkt, is de sanctieregeling, zoals uit punt 45 van de considerans van verordening nr. 1698/2005 blijkt, ingesteld ter bestraffing van de begunstigden van steun die niet op hun gehele bedrijf aan de bij verordening nr. 1782/2003 gestelde dwingende eisen betreffende de randvoorwaarden voldoen.

45 Volgens artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 worden enkel sancties opgelegd indien de inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden het gevolg is van nalatigheid of in geval van opzet.

46 Dit neemt niet weg dat, zoals de advocaat-generaal in punt 61 van haar conclusie heeft aangegeven, de wetgever van de Unie de begunstigde van de steun aansprakelijk heeft willen stellen zowel voor zijn eigen handelen of nalaten als voor dat van derden.

47 Derhalve rijst de vraag volgens welke criteria een steunontvanger aansprakelijk kan worden gesteld voor het handelen of het nalaten van een derde die tot de niet-naleving van de voorschriften inzake randvoorwaarden heeft geleid.

48 Vastgesteld moet worden dat deze aansprakelijkheid onder de regeling betreffende de aansprakelijkheid voor het eigen handelen of nalaten van die begunstigde valt.

49 Bijgevolg kan een steunontvanger enkel aansprakelijk worden gehouden voor het handelen of het nalaten van een derde die voor zijn rekening werkzaamheden op zijn perceel heeft uitgevoerd, indien de gedraging van deze steunontvanger opzettelijk of nalatig was.

50 Zelfs indien de eigen gedraging van de steunontvanger niet de rechtstreekse oorzaak van die niet-naleving is, kan dat in een dergelijke situatie evenwel het geval zijn door de keuze van de derde, het op hem uitgeoefende toezicht en de hem gegeven instructies.

51 Bovendien kan de aansprakelijkheid van de steunontvanger voor zijn nalatigheid of zijn opzettelijk gedrag worden vastgesteld, los van het opzettelijke of nalatige gedrag van de derde dat tot de niet-naleving van de voorschriften inzake randvoorwaarden heeft geleid.

52 Deze uitlegging strookt met het doel van de op schendingen van de voorschriften inzake randvoorwaarden gestelde sancties die ertoe strekken de landbouwers een stimulans te geven om de reeds bestaande regelgeving op de verschillende terreinen van de randvoorwaarden na te leven. Door het vereiste dat een steunontvanger zich opzettelijk of nalatig moet hebben gedragen om hem aansprakelijk te kunnen stellen voor het handelen of het nalaten van een derde, kan enerzijds immers de in punt 56 van de considerans van verordening nr. 796/2004 bedoelde stimulans worden behouden. Anderzijds kunnen via een dergelijke uitlegging misbruiken worden voorkomen, aangezien de steunontvanger zich niet aan zijn aansprakelijkheid kan onttrekken door de landbouwwerkzaamheden op zijn perceel uit te besteden aan derden, noch zijn aansprakelijkheid kan beperken door het bewijs te leveren dat de betrokken derde bijvoorbeeld op nalatige wijze heeft gehandeld, teneinde zijn aansprakelijkheid voor opzet uit te sluiten.

53 Hieruit volgt dat op de derde vraag moet worden geantwoord dat artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 aldus moeten worden uitgelegd dat ingeval inbreuk op de vereiste randvoorwaarden is gemaakt door een derde die werkzaamheden in opdracht van een steunontvanger uitvoert, deze begunstigde aansprakelijk kan worden gesteld voor die inbreuk indien hij opzettelijk of nalatig heeft gehandeld door de keuze van de derde, het op hem uitgeoefende toezicht en de hem gegeven instructies, ongeacht het opzettelijke of nalatige karakter van de gedraging van voornoemde derde.

Kosten

54 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) **Het begrip „opzettelijke niet-naleving” in de zin van artikel 67, lid 1, 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 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 artikel 23 van verordening (EG) nr. 1975/2006 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 plattelandsontwikkeling, moet aldus worden uitgelegd dat daarvoor sprake moet zijn van een inbreuk op de voorschriften inzake randvoorwaarden die is gepleegd door een steunontvanger die een toestand van niet-overeenstemming met deze randvoorwaarden beoogt of die – zonder dat hij dit doel voor ogen heeft – de mogelijkheid dat die niet-naleving zich voordoet, aanvaardt. Het recht van de Unie staat niet in de weg aan een nationale bepaling, zoals die in het hoofdgeding, die een hoge bewijswaarde toekent aan het criterium van het bestaan van een langdurig bestendig beleid, voor zover de steunontvanger de mogelijkheid heeft om in voorkomend geval het bewijs te leveren dat zijn gedraging niet opzettelijk was.**

2) **Artikel 67, lid 1, van verordening nr. 796/2004 en artikel 23 van verordening nr. 1975/2006 moeten aldus worden uitgelegd dat ingeval inbreuk op de vereiste randvoorwaarden is gemaakt door een derde die werkzaamheden in opdracht van een steunontvanger uitvoert, deze begunstigde aansprakelijk kan worden gesteld voor die inbreuk indien hij opzettelijk of nalatig heeft gehandeld door de keuze van de derde, het op hem uitgeoefende toezicht en de hem gegeven instructies, ongeacht het opzettelijke of nalatige karakter van de gedraging van voornoemde derde.**

ondertekeningen