



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.5.2024
COM(2024) 225 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Begriffe höhere Gewalt und außergewöhnliche Umstände in der Verordnung
(EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung,
Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik**

1. EINLEITUNG

Mit dieser Mitteilung soll Klarheit über die Verwendung der in der Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik¹ verwendeten Begriffe „höhere Gewalt“ und „außergewöhnliche Umstände“ geschaffen werden.

Diese Mitteilung baut auf den in der Mitteilung C(88) 1696 der Kommission über den Begriff „höhere Gewalt“ im Landwirtschaftsrecht der Europäischen Gemeinschaften² dargelegten Grundsätzen auf und berücksichtigt die wesentlichen Entwicklungen seit ihrer Veröffentlichung.

Die vorliegende Mitteilung enthält insbesondere Klarstellungen zu Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/2116, der die Anerkennung höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände für ein gesamtes Gebiet zulässt und keiner Einzelfallbewertung bedarf.

Diese Mitteilung soll die nationalen Verwaltungen bei der wirksamen Umsetzung der genannten Bestimmung unterstützen, so für eine einheitliche Anwendung derselben in der gesamten Union sorgen und Betriebsinhabern Sicherheit in Bezug auf ihre GAP-Unterstützung bieten.

2. HÖHERE GEWALT ALS ALLGEMEINER GRUNDSATZ DES UNIONSRECHTS

2.1. Was ist höhere Gewalt?

Im Unionsrecht umfasst der Begriff der höheren Gewalt³ ähnliche Grundsätze, Bedingungen und Anforderungen wie der entsprechende Begriff in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, hat im Unionsrecht aber einen eigenständigen Charakter⁴. Während der Begriff der höheren Gewalt ursprünglich als Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit galt, um die Verwaltung zu erleichtern, wurde in der Rechtsprechung schrittweise anerkannt, dass höhere Gewalt einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts darstellt.⁵

¹ Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187).

² C(88) 1696, ABl. C 259 vom 6.10.1988, S 10.

³ Wird in der Mitteilung auf höhere Gewalt Bezug genommen, ist dies als Bezugnahme auf höhere Gewalt und außergewöhnliche Umstände zu verstehen. Die Folgen höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände sind identisch, sodass eine Unterscheidung nicht erforderlich ist.

⁴ Rechtssache C-314/06, Pipeline Méditerranée et Rhône, EU:C:2007:817, Rn. 22.

⁵ Rechtssache T-251/04, Griechenland/Kommission, EU:T:2006:165, Rn. 46; Rechtssache T-220/04, Spanien/Kommission, EU:T:2007:97, Rn. 164–165; Rechtssache T-352/05, Griechenland/Kommission, EU:T:2011:540, Rn. 199; Rechtssache C-509/11, ÖBB-Personenverkehr, EU:C:2013:613, Rn. 49–51; Rechtssache C-203/12, Billerud Karlsborg et Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, Rn. 31; Rechtssache T-614/13, Romonta/Kommission, EU:T:2014:835, Rn. 48; Rechtssache T-629/13, Molda/Kommission, EU:T:2014:834, Rn. 46; Rechtssache T-631/13, Raffinerie Heide/Kommission, EU:T:2014:830, Rn. 45; Rechtssache C-113/19, Luxaviation, EU:C:2020:228, Rn. 55.

In der Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Begriff der höheren Gewalt wie folgt definiert: „*Nach einer auf verschiedenen Gebieten des Unionsrechts entwickelten ständigen Rechtsprechung sind unter ‚höherer Gewalt‘ ungewöhnliche und unvorhersehbare Ereignisse zu verstehen, auf die derjenige, der sich darauf beruft, keinen Einfluss hat und deren Folgen trotz Anwendung der gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können.*“⁶

Höhere Gewalt kann dazu führen, dass einem Wirtschaftsteilnehmer bestimmte rechtliche Folgen erspart bleiben, die nach den geltenden Vorschriften normalerweise aus der Nichteinhaltung einer Verpflichtung resultieren würden.

2.2. Elemente höherer Gewalt

Der Begriff höhere Gewalt umfasst zwei Elemente: i) ein objektives Element, das sich auf ungewöhnliche Ereignisse bezieht, die in keinem Zusammenhang mit dem betreffenden Wirtschaftsteilnehmer stehen und außerhalb seiner Kontrolle liegen, und ii) ein subjektives Element, das die Verpflichtung beinhaltet, sich gegen die Folgen des ungewöhnlichen Ereignisses zu wappnen, indem alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, ohne unverhältnismäßige Opfer zu bringen.⁷

Unter ungewöhnliche Ereignisse im objektiven Element fallen jene Ereignisse, die unvorhersehbar oder so unwahrscheinlich sind, dass ein normaler, sorgfältiger Wirtschaftsteilnehmer ein solches Risiko als vernachlässigbar ansehen würde. Diebstahl, Marktschwankungen und betrügerische oder fahrlässige Handlungen von Vertragspartnern oder Dritten stellen beispielsweise keine ungewöhnlichen Ereignisse dar.⁸

Das subjektive Element beinhaltet die Verpflichtung des Wirtschaftsteilnehmers, sich gegen die Folgen eines ungewöhnlichen Ereignisses zu schützen, indem er alle geeigneten Maßnahmen trifft, mit Ausnahme solcher, die unverhältnismäßige Opfer verursachen würden. Insbesondere müssen Wirtschaftsteilnehmer den Ablauf ihrer Tätigkeiten sorgfältig überwachen und rasch reagieren, wenn Anomalien festgestellt werden.⁹ Ausreichende Sorgfalt erfordert kontinuierliche Maßnahmen zur Ermittlung und Bewertung potenzieller Risiken und die Fähigkeit, geeignete und wirksame Maßnahmen zur Vermeidung dieser Risiken zu ergreifen.¹⁰

3. HÖHERE GEWALT UND AÜBERGEWÖHNLICHE UMSTÄNDE GEMÄß DER VERORDNUNG (EU) 2021/2116

Höhere Gewalt wird in den verschiedenen Anwendungsgebieten des Unionsrechts unterschiedlich ausgelegt, seine Bedeutung ist vielmehr unter Berücksichtigung des

⁶ Rechtssache C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, Rn. 53.

⁷ Rechtssache C-660/17, PRF/Kommission, EU:C:2019:509, Rn. 37.

⁸ Rechtssache 296/86, McNicholl, EU:C:1988:125, Rn. 11–15; Rechtssache C-334/13, Nordex Food, EU:C:2014:2294, Rn. 57; verbundene Rechtssachen T-61/00 und T-62/00, APOL und AIP0/Kommission, EU:T:2003:60, Rn. 74–75, 77 und 79–81.

⁹ Rechtssache C-660/17 P, PRF/Kommission, EU:C:2019:509, Rn. 38.

¹⁰ Rechtssache C-602/15 P, Monster Energy/EUIPO, EU:C:2016:331, Rn. 35.

rechtlichen Rahmens zu bestimmen, in dem er angewandt werden soll.¹¹ In den Agrarregelungen berücksichtigt der Begriff höhere Gewalt die Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern und nationalen Verwaltungen sowie die Ziele dieser Verordnungen.¹²

Höhere Gewalt als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts kann selbst dann geltend gemacht werden, wenn das anwendbare Unionsrecht für eine solche Möglichkeit keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, sofern dies nicht im Widerspruch zu den wesentlichen Zielen dieser Rechtsvorschrift steht. Einige Bestimmungen des Agrarrechts der Union beziehen sich auf mögliche Fälle höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände, die von den zuständigen nationalen Behörden anerkannt werden müssen (z. B. Artikel 3 der Verordnung (EU) 2021/2116), andere enthalten ausdrückliche Ausnahmen im Fall höherer Gewalt und außergewöhnlicher Umstände (z. B. Artikel 59 und 84 der Verordnung (EU) 2021/2116).

3.1. Nicht erschöpfende Liste von Fällen

Artikel 3 der Verordnung (EU) 2021/2116 enthält eine nicht erschöpfende Liste von Situationen, die von den nationalen Behörden als höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände angesehen werden können.

Die Liste in Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/2116 ist nicht erschöpfend. Die angeführten Beispiele liefern einen wertvollen Hinweis auf andere Situationen, die als höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände betrachtet werden können. Es sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den in der Liste aufgeführten Beispielen um unvorhersehbare Ereignisse objektiver, nicht wirtschaftlicher Natur handelt, die überdies auf Ebene des einzelnen Betriebs (und nur im Ausnahmefall von Absatz 2 auf Ebene eines gesamten Gebiets) eintreten.

3.2. Anerkennung höherer Gewalt

3.2.1. Allgemein

Die Anerkennung höherer Gewalt fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Entscheidung, höhere Gewalt geltend zu machen, die relevanten Umstände, die einschlägigen Nachweise und das Agrarrecht der Union, einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs berücksichtigen. Höhere Gewalt stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Regel der strikten Einhaltung von Verpflichtungen dar. Sie ist daher restriktiv auszulegen und anzuwenden. Normalerweise muss über die Geltendmachung im Einzelfall entschieden werden.

In Erwägungsgrund 6 der Verordnung (EU) 2021/2116 wird darauf hingewiesen, dass die zuständigen nationalen Behörden auf Einzelfallbasis auf der Grundlage entsprechender Nachweise über Fälle von höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände entscheiden sollten. In Ermangelung besonderer Anforderungen an das Verfahren, die vorzulegenden Nachweise und die Fristen im Unionsrecht¹³ ist es Sache der

¹¹ Rechtssache C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, Rn. 30.

¹² Rechtssache C-208/01, Parras Medina, EU:C:2002:593, Rn. 18.

¹³ Im Gegensatz zu Artikel 4 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission, in dem bestimmte allgemeine Vorschriften über das Verfahren und die Fristen im Falle höherer Gewalt festgelegt sind, enthalten die Delegierte Verordnung (EU) 2022/127 der Kommission und die

Mitgliedstaaten, über diese Parameter zu entscheiden, sofern die Verfahrensvorschriften, die sie zu diesem Zweck erlassen, nicht weniger günstig ausgestaltet sind als die für entsprechende innerstaatliche Klagen (Grundsatz der Gleichwertigkeit)¹⁴ und die Ausübung der den Betriebsinhabern durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz)¹⁵.

3.2.2. Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/2116

Während die Mitgliedstaaten in der Regel auf Einzelfallbasis und auf Antrag des betreffenden Betriebsinhabers Fälle höherer Gewalt anerkennen, haben die beiden gesetzgebenden Organe in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/2116 vorgesehen, dass der betreffende Mitgliedstaat im Falle schwerer Naturkatastrophen oder schwerer Wetterereignisse, die ein genau festgelegtes Gebiet erheblich in Mitleidenschaft ziehen, das gesamte Gebiet als von der Katastrophe bzw. dem Ereignis erheblich in Mitleidenschaft gezogen auffassen kann.

Macht ein Mitgliedstaat von dieser Möglichkeit Gebrauch, kann er beschließen, dass in Fällen, in denen die Betriebsinhaber in dem Gebiet von einem ungewöhnlichen Ereignis betroffen sind, dessen Folgen nicht mit der gebotenen Sorgfalt verhindert werden können, diese Betriebsinhaber als von höherer Gewalt betroffen gelten, ohne dass individuelle Anträge gestellt werden müssen oder überprüft werden muss, ob die Bedingungen für höhere Gewalt jeweils erfüllt sind. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch das betreffende Gebiet und die von dem Ereignis betroffene Grundgesamtheit in dem Gebiet auf eine Weise festlegen, dass nach vernünftigem Ermessen davon ausgegangen werden kann, dass die Bedingungen höherer Gewalt von den betroffenen Betriebsinhabern einzeln erfüllt werden.

Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten zunächst das Auftreten einer schweren Naturkatastrophe oder eines schweren Wetterereignisses bestätigen und das von dem Ereignis erheblich in Mitleidenschaft gezogene geografische Gebiet abgrenzen. Für diese Abgrenzung könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise auf Satellitendaten oder andere gleichwertige Daten des betreffenden Gebiets zurückgreifen, ohne dass Satellitendaten auf Ebene der einzelnen Betriebe benötigt werden.

Bestimmte schwere Naturkatastrophen oder schwere Wetterereignisse wie Überschwemmungen können Betriebsinhaber in einem abgegrenzten Gebiet gleichermaßen treffen, weshalb es für die Mitgliedstaaten nicht erforderlich wäre, andere Erwägungen zu berücksichtigen, um davon ausgehen zu können, dass alle Betriebsinhaber in dem abgegrenzten Gebiet von höherer Gewalt betroffen sind. Bei anderen Arten von Katastrophen oder Ereignissen kann es jedoch erforderlich sein, zusätzliche Faktoren wie die Hangneigung, die Bodenart oder die Art der angebauten Kulturen zu berücksichtigen, um die betroffene Grundgesamtheit ohne eine individuelle

Durchführungsverordnung (EU) 2022/128 der Kommission keine allgemeinen Vorschriften über höhere Gewalt.

Artikel 23 der Delegierten Verordnung (EU) 2022/127 und Artikel 51 der Durchführungsverordnung (EU) 2022/128 enthalten Vorschriften für die Anerkennung höherer Gewalt bei Sicherheiten, die vom Inhalt dieser Mitteilung nicht betroffen sind.

¹⁴ Rechtssache C-33/76, Rewe-Zentralfinanz eG/Landwirtschaftskammer für das Saarland, ECLI:EU:C:1976:188, Rn. 5.

¹⁵ Rechtssache C-8/81, Becker/Finanzamt München II, ECLI:EU:C:1982:7, Rn. 23.

Überprüfung bestimmen zu können. Ein mögliches Beispiel hierfür ist Frost, der möglicherweise nicht alle Kulturen in gleicher Weise schädigt, oder anhaltende Niederschläge, die unterschiedliche Auswirkungen auf Gebiete mit Hanglagen oder Böden mit unterschiedlicher Wasserrückhaltefähigkeit haben können.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass sich solche Ereignisse möglicherweise nicht einheitlich auf die unterschiedlichen landwirtschaftlichen Verfahren und/oder Verpflichtungen auswirken, die die Betriebsinhaber erfüllen müssen, um GAP-Zahlungen zu erhalten. Bestimmte Verpflichtungen können in dem betroffenen Gebiet und für die Grundgesamtheit, die von dem Mitgliedstaat als von höherer Gewalt betroffen angesehen wird, noch erfüllt werden.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der betroffenen Grundgesamtheit im Einklang mit dem Begriff der höheren Gewalt auch das subjektive Element höherer Gewalt berücksichtigen, d. h., ob Betriebsinhaber, die von der schweren Naturkatastrophe oder dem schweren Wetterereignis betroffen sind, nach vernünftigem Ermessen wirksame Maßnahmen ergreifen können, um die durch das Ereignis verursachten Verstöße gegen die Verpflichtungen zu vermeiden, mit Ausnahme solcher, die unverhältnismäßige Opfer verursachen würden. Es ist jedoch wichtig anzuerkennen, dass Betriebsinhaber in den meisten Fällen schwerer Naturkatastrophen oder schwerer Wetterereignisse kaum in der Lage sein werden, solche wirksamen Maßnahmen zu ergreifen. Nur in Fällen, in denen es den Betriebsinhabern ohne unverhältnismäßige Opfer möglich ist, die Folgen des Ereignisses abzumildern, sollten sie von der Anerkennung eines Falls höherer Gewalt ausgeschlossen werden.

Mit der verallgemeinernden Option gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/2116 wird durch das Wegfallen der Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung oder individueller Anträge der Verwaltungsaufwand für die Betriebsinhaber und die nationalen Behörden verringert, wodurch eine rasche Beantwortung durch die Mitgliedstaaten erleichtert wird.

Dadurch können Mitgliedstaaten davon ausgehen, dass die Bedingungen höherer Gewalt von den Betriebsinhabern in der ermittelten Grundgesamtheit in dem abgegrenzten Gebiet einzeln erfüllt werden, wodurch die Behörden von der Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung befreit werden. Dieser Ansatz darf jedoch nicht dahin gehend missverstanden werden, dass sich Betriebsinhaber, die nicht durch das Ereignis daran gehindert wurden, ihren Verpflichtungen nachzukommen, missbräuchlich auf die Ausnahmeregelung der höheren Gewalt berufen können, um von Sanktionen befreit oder als beihilfefähig erklärt werden zu können.

3.2.3. Rechtswirkung der Anerkennung höherer Gewalt

Wie oben erläutert, kann höhere Gewalt einen Wirtschaftsteilnehmer von bestimmten Rechtsfolgen entbinden, die sich aus der Nichteinhaltung einer Verpflichtung ergeben würden. Es sei darauf hingewiesen, dass höhere Gewalt nur bei Nichteinhaltung einer oder mehrerer Verpflichtungen oder Teilen davon aufgrund des Ereignisses gelten kann, und auch nur in dem Zeitraum, in dem das Ereignis (oder seine Folgen) die Erfüllung dieser Verpflichtung(en) verhindert.

Insbesondere werden gemäß den Artikeln 59 und 84 der Verordnung (EU) 2021/2116 keine Sanktionen verhängt, und der Begünstigte behält das Recht auf Erhalt der Beihilfe, wenn die Nichteinhaltung auf höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände gemäß Artikel 3 derselben Verordnung zurückzuführen ist.

Höhere Gewalt darf jedoch nicht dazu verwendet werden, Wirtschaftsteilnehmern zu gestatten, ihren Verpflichtungen für einen bestimmten Zeitraum nicht nachzukommen. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Grundsatzes der höheren Gewalt als solche weder Ausnahmen von den in der Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶ festgelegten Verpflichtungen genehmigen dürfen noch vorsehen dürfen, dass für künftige Verstöße gegen die in der genannten Verordnung festgelegten Verpflichtungen keine Sanktionen verhängt werden. Ebenso darf das Konzept der höheren Gewalt nicht dazu verwendet werden, Anpassungen der Verpflichtungen und Zusagen vorzunehmen, die in dem genehmigten GAP-Strategieplan festgelegt sind, z. B. in Bezug auf die Anforderungen im Zusammenhang mit Umweltschutz und Klimawandel.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Die vorstehenden Erwägungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Begriff der höheren Gewalt bezieht sich auf ungewöhnliche Ereignisse, auf die ein Wirtschaftsteilnehmer keinen Einfluss hat und deren Folgen trotz aller gebotenen Sorgfalt nicht hätten vermieden werden können.
- Höhere Gewalt entbindet einen Wirtschaftsteilnehmer von bestimmten rechtlichen Folgen, die nach den geltenden Vorschriften normalerweise aus der Nichteinhaltung einer Verpflichtung resultieren würden.
- Über das Vorliegen eines Falls höherer Gewalt entscheidet der Mitgliedstaat. Die Entscheidung sollte von den zuständigen Behörden auf der Grundlage einschlägiger Nachweise und der Auslegung des Begriffs der höheren Gewalt gemäß dem Agrarrecht der Union, einschließlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs, getroffen werden. Höhere Gewalt ist als Ausnahme restriktiv auszulegen und anzuwenden.
- Ob in einem Fall das Vorliegen höherer Gewalt anerkannt wird, wird in der Regel im Einzelfall entschieden. Im Falle von schweren Naturkatastrophen oder schweren Wetterereignissen in einem Gebiet können die Mitgliedstaaten jedoch davon ausgehen, dass die Betriebsinhaber in diesem Gebiet als von höherer Gewalt betroffen gelten, sofern die Bestimmung des Gebiets und der Grundgesamtheit der Betriebsinhaber in diesem Gebiet sowie gegebenenfalls die Festlegung der betroffenen Verpflichtungen auf eine Weise erfolgen, dass gefolgt werden kann, dass die Bedingungen höherer Gewalt von den betreffenden Betriebsinhabern einzeln erfüllt werden.

Diese Mitteilung enthält eine Auslegung der Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Unionsrechts. Der Vertrag über die Arbeitsweise

¹⁶ Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 1).

der Europäischen Union verleiht nur dem Europäischen Gerichtshof die Befugnis, eine endgültige Auslegung des geltenden Unionsrechts vorzunehmen.