



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.5.2024
COM(2024) 225 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**inzake overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in Verordening (EU) 2021/2116 van
het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring
van het gemeenschappelijk landbouwbeleid**

1. INLEIDING

In deze mededeling wordt duidelijkheid verschaft over het gebruik van het begrip overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid¹.

Deze mededeling bouwt voort op de beginselen die zijn uiteengezet in Mededeling C(88) 1696 van de Commissie met betrekking tot overmacht in het Europese landbouwnet², waarbij rekening wordt gehouden met de relevante ontwikkelingen die zich sinds de publicatie ervan hebben voorgedaan.

In deze mededeling wordt met name verduidelijking geboden voor artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2021/2116, op grond waarvan overmacht en uitzonderlijke omstandigheden per gebied kunnen worden toegepast in plaats van per geval.

Deze mededeling is bedoeld om de nationale overheden bij te staan bij de doeltreffende uitvoering van de genoemde bepaling, zodat zij in de hele Unie op uniforme wijze wordt toegepast en de landbouwers zekerheid krijgen over hun GLB-steun.

2. OVERMACHT ALS ALGEMEEN BEGINSEL VAN HET UNIERECHT

2.1. Wat is overmacht?

In het Unierecht wordt het begrip overmacht³ gekenmerkt door beginselen, voorwaarden en vereisten die vergelijkbaar zijn met het overeenkomstige begrip in de nationale wetgevingen van de lidstaten, maar het heeft in het Unierecht een autonoom karakter⁴. Hoewel het begrip overmacht oorspronkelijk werd beschouwd als een concretisering van het evenredigheidsbeginsel om het beginsel van goed bestuur te vergemakkelijken, heeft men in de rechtspraak geleidelijk erkend dat overmacht een algemeen beginsel van het Unierecht is⁵.

De rechtspraak van het Hof van Justitie definieert het begrip overmacht als volgt: “Volgens vaste rechtspraak, ontwikkeld in diverse gebieden van het Unierecht, moet

¹ Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 187).

² Mededeling C(88) 1696 (PB C 259 van 6.10.1988, blz. 10).

³ Verwijzingen in de mededeling naar overmacht moeten worden begrepen als verwijzingen naar overmacht en uitzonderlijke omstandigheden. De gevolgen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden zijn dezelfde en daarom is het niet nodig om hierin een onderscheid te maken.

⁴ Zaak C-314/06 Pipeline Méditerranée et Rhône, ECLI:EU:C:2007:817, punt 22.

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

onder het begrip overmacht worden verstaan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die zich hebben voorgedaan buiten toedoen van degene die zich erop beroept, en waarvan de gevolgen ondanks alle voorzorgsmaatregelen niet konden worden vermeden”⁶.

Overmacht kan tot gevolg hebben dat de marktdeelnemer ontsnapt aan sommige rechtsgevolgen die de regeling verbindt aan het feit dat een verplichting niet wordt nagekomen.

2.2. Elementen van overmacht

Het concept van overmacht bevat twee elementen: i) een objectief element, dat betrekking heeft op abnormale omstandigheden die niet de marktdeelnemer in kwestie betreffen en waarover deze geen controle heeft; en ii) een subjectief element dat betrekking heeft op de verplichting om zich tegen de gevolgen van de abnormale gebeurtenis te beschermen door alle passende maatregelen te treffen zonder buitensporige offers te brengen⁷.

Wat het objectieve element betreft, zijn abnormale omstandigheden die omstandigheden die onvoorspelbaar zijn of op zijn minst van een dusdanige mate van onwaarschijnlijkheid dat een normale, zorgvuldige marktdeelnemer het risico daarop als verwaarloosbaar zou beschouwen. Diefstal, schommelingen in marktontwikkelingen en frauduleuze of nalatige handelingen van medecontractanten en derde partijen vormen bijvoorbeeld geen abnormale omstandigheden⁸.

Wat het subjectieve element betreft, gaat het om de verplichting van een marktdeelnemer om zich tegen de gevolgen van een abnormale gebeurtenis te beschermen door alle passende maatregelen te treffen, met uitzondering van maatregelen die buitensporige offers vergen. Met name moeten marktdeelnemers zorgvuldig de ontwikkeling van hun activiteiten in de gaten houden en snel reageren indien zij onregelmatigheden opmerken⁹. Voldoende zorgvuldigheid veronderstelt een onafgebroken actieve handelwijze, die is gericht op de identificatie en de evaluatie van de potentiële risico's, alsmede het vermogen om passende en doeltreffende maatregelen te nemen om het intreden van die risico's te voorkomen¹⁰.

3. OVERMACHT EN UITZONDERLIJKE OMSTANDIGHEDEN IN VERORDENING (EU) 2021/2116

Aangezien het begrip overmacht binnen de verschillende gebieden van het Unierecht niet dezelfde inhoud heeft, moet de betekenis ervan veeleer worden bepaald aan de hand van een verwijzing naar de juridische context waarin het moet worden gebruikt¹¹. Het begrip

⁶ Zaak C-640/15, Vilkas, ECLI:EU:C:2017:39, punt 53.

⁷ Zaak C-660/17 P, RF/Commissie, ECLI:EU:C:2019:509, punt 37.

⁸ Zaak C-296/86, McNicholl, ECLI:EU:C:1988:125, punten 11-15; Zaak C-334/13, Nordex Food, ECLI:EU:C:2014:2294, punt 57; Gevoegde zaken T-61/00 en T-62/00, APOL en AIPO/Commissie, ECLI:EU:T:2003:60, punten 74-75, 77 en 79-81.

⁹ Zaak C-660/17 P, RF/Commissie, ECLI:EU:C:2019:509, punt 38.

¹⁰ Zaak C-602/15 P, Monster Energy/EUIPO, ECLI:EU:C:2016:331, punt 35.

¹¹ Zaak C-640/15, Vilkas, ECLI:EU:C:2017:39, punt 30.

overmacht in de landbouwverordeningen is afgestemd op de bijzondere aard van de rechtsbetrekkingen tussen marktdeelnemers en het nationale bestuur en op de doelstellingen van die verordeningen¹².

Als algemeen beginsel van het Unierecht kan overmacht zelfs worden ingeroepen indien er geen uitdrukkelijke bepalingen in die zin in de toepasselijke wetgeving van de Unie bestaan, op voorwaarde dat dit niet in strijd is met de wezenlijke doelstellingen van die wetgeving. Sommige bepalingen van de landbouwwetgeving van de Unie verwijzen naar mogelijke, door de nationale bevoegde autoriteiten te erkennen gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden (bv. artikel 3 van Verordening (EU) 2021/2116), andere bevatten expliciete vrijstellingen voor gevallen van overmacht en voor uitzonderlijke omstandigheden (bv. de artikelen 59 en 84 van Verordening (EU) 2021/2116).

3.1. Niet-uitputtende lijst van gevallen

Artikel 3 van Verordening (EU) 2021/2116 bevat een niet-uitputtende lijst van situaties die door de nationale autoriteiten als overmacht of uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden beschouwd.

De lijst in artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2021/2116 is een niet-uitputtende lijst. De gegeven voorbeelden bieden een waardevolle verwijzing naar andere situaties die kunnen worden beschouwd als overmacht of uitzonderlijke omstandigheden. Er zij op gewezen dat de lijst met voorbeelden verwijst naar onvoorziene gebeurtenissen van objectieve en niet-economische aard die bovendien plaatsvinden op het niveau van het individuele bedrijf (en slechts bij uitzondering, in de gevallen van lid 2, op het niveau van een heel gebied).

3.2. Overmacht

3.2.1. Algemeen

De toepassing van de bepaling inzake overmacht valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De lidstaten moeten het besluit om overmacht toe te passen, nemen in het licht van de relevante omstandigheden, op basis van relevant bewijsmateriaal en in het licht van het landbouwwrecht van de Unie, met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Overmacht is een uitzondering op de algemene regel van strikte naleving van verplichtingen. Daarom moet het restrictief worden uitgelegd en toegepast. Het moet normaal gesproken ook per geval worden toegepast.

In overweging 6 van Verordening (EU) 2021/2116 wordt verwezen naar de noodzaak van nationale bevoegde autoriteiten om hun besluiten inzake overmacht of uitzonderlijke omstandigheden per geval te nemen op basis van relevant bewijsmateriaal. Bij gebrek aan specifieke voorschriften in het Unierecht inzake de procedure, de over te leggen bewijzen en de termijnen¹³ is het aan de lidstaten om over deze parameters te beslissen,

¹² Zaak C-208/01, *Parras Medina*, ECLI:EU:C:2002:593, punt 18.

¹³ In tegenstelling tot artikel 4 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie, waarin bepaalde algemene regels inzake de procedure en termijnen voor de toepassing van overmacht werden vastgesteld, bevatten Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/127 van de Commissie en Uitvoeringsverordening (EU) 2022/128 van de Commissie geen algemene regels inzake overmacht.

op voorwaarde dat de procedureregels die zij daartoe vaststellen, niet ongunstiger zijn dan de bepalingen die voor soortgelijke nationale situaties gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel)¹⁴ en dat deze regels de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel)¹⁵.

3.2.2. Artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2021/2116

Hoewel de lidstaten overmacht normaliter per geval en op verzoek van de betrokken landbouwer toepassen, heeft de medewetgever in artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2021/2116 bepaald dat in het geval van ernstige natuurrampen of extreme weersomstandigheden die een welbepaald gebied ernstig treffen, de betrokken lidstaat dat hele gebied als ernstig door die ramp of weersomstandigheden getroffen gebied mag beschouwen.

Lidstaten die van deze mogelijkheid gebruikmaken, kunnen besluiten dat, wanneer duidelijk is dat de landbouwers in het gebied door een abnormale gebeurtenis zijn getroffen waarvan de gevolgen niet met alle zorgvuldigheid konden worden voorkomen, deze landbouwers onder overmacht vallen, zonder dat individuele verzoeken hoeven te worden ingediend of hoeft te worden nagegaan of de voorwaarden voor overmacht individueel zijn vervuld. De lidstaten moeten echter het betrokken gebied en de door de gebeurtenis getroffen populatie in het gebied op zodanige wijze bepalen dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de betrokken landbouwers individueel aan de voorwaarden van overmacht voldoen.

Daartoe moeten de lidstaten eerst bevestigen dat er sprake is van een ernstige natuurramp of extreme weersomstandigheden en het geografische gebied afbakenen dat ernstig door de gebeurtenis is getroffen. Voor deze afbakening zouden de lidstaten zich bijvoorbeeld kunnen baseren op satellietgegevens of gegevens over de equivalente waarde van het betrokken gebied, zonder dat satellietgegevens op het niveau van de individuele bedrijven nodig zijn.

Bepaalde ernstige natuurrampen of extreme weersomstandigheden, zoals overstromingen, treffen landbouwers in een afgebakend gebied mogelijk op uniforme wijze en daarom is het voor de lidstaten wellicht niet nodig om andere overwegingen in aanmerking te nemen om aan te nemen dat alle landbouwers in het afgebakende gebied door overmacht zijn getroffen. Bij andere soorten rampen of gebeurtenissen kan het echter nodig zijn om rekening te houden met aanvullende factoren, zoals de hellingsgraad, het bodemtype of het soort gewas dat wordt verbouwd, om de getroffen populatie te bepalen zonder dat individuele controles nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn voor vorst die niet alle gewassen op dezelfde manier beïnvloedt, of continue regenval die verschillende effecten kan hebben op gebieden met een helling of op bodems met een uiteenlopend waterhoudend vermogen.

Artikel 23 van Gedelegeerde Verordening (EU) 2022/127 en artikel 51 van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/128 bevatten regels inzake de toepassing van overmacht op zekerheden, die niet onder de inhoud van deze mededeling vallen.

¹⁴ Zaak C-33/76, Rewe/Landwirtschaftskammer für das Saarland, ECLI:EU:C:1976:188, punt 5.

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

Bovendien is het belangrijk om op te merken dat dergelijke gebeurtenissen mogelijk geen uniform effect hebben op de verschillende landbouwpraktijken en/of verplichtingen waaraan landbouwers moeten voldoen om GLB-betalingen te ontvangen. Bepaalde verplichtingen kunnen nog steeds uitvoerbaar zijn binnen het getroffen gebied dat en de getroffen populatie die volgens de lidstaat onder het geval van overmacht valt.

Tot slot moeten de lidstaten, in overeenstemming met het begrip overmacht, bij de vaststelling van de getroffen populatie ook rekening houden met het subjectieve element van overmacht, namelijk of de door de ernstige natuurramp of extreme weersomstandigheden getroffen landbouwers redelijkerwijs doeltreffende maatregelen hadden kunnen nemen om de door de gebeurtenis veroorzaakte situatie van niet-naleving te voorkomen, met uitzondering van maatregelen die buitensporige offers vergen. Het is echter belangrijk om te erkennen dat landbouwers in de meeste gevallen van ernstige natuurrampen of extreme weersomstandigheden waarschijnlijk niet de mogelijkheid hebben gehad om dergelijke doeltreffende maatregelen te nemen. Landbouwers moeten daarom alleen van overmacht worden uitgesloten in situaties waarin het voor hen haalbaar zou zijn geweest om, zonder buitensporige offers, de gevolgen van de gebeurtenis te beperken.

Dankzij de gestroomlijnde optie van artikel 3, lid 2, van Verordening (EU) 2021/2116 dalen de administratieve lasten voor landbouwers en nationale autoriteiten, aangezien een beoordeling per geval of het indienen van individuele verzoeken niet meer nodig is, waardoor de lidstaten sneller kunnen reageren.

Dankzij deze aanpak kunnen de lidstaten *aannemen* dat de landbouwers binnen de vastgestelde populatie in het afgebakende gebied individueel aan de voorwaarden voor overmacht voldoen, waardoor de autoriteiten geen beoordeling per geval hoeven uit te voeren. Deze benadering mag echter niet verkeerd worden voorgesteld in de zin dat landbouwers die ondanks de gebeurtenis hun verplichtingen hadden kunnen nakomen, ten onrechte de uitzondering van overmacht zouden kunnen inroepen om vrijgesteld te worden van sancties of om in aanmerking te komen voor steun.

3.2.3. *Rechtsgevolgen van de toepassing van overmacht*

Zoals hierboven uitgelegd, kan overmacht tot gevolg hebben dat een marktdeelnemer ontsnapt aan sommige rechtsgevolgen die zouden voortvloeien uit de niet-naleving van een verplichting. Het is belangrijk om op te merken dat overmacht alleen van toepassing kan zijn op de niet-naleving van verplichtingen of delen van verplichtingen wanneer dat het gevolg is van de gebeurtenis, en alleen gedurende de periode waarin de gebeurtenis (of de gevolgen ervan) de naleving van de genoemde verplichting verhindert.

Overeenkomstig de artikelen 59 en 84 van Verordening (EU) 2021/2116 worden met name geen sancties opgelegd en behoudt de begunstigde het recht op steun wanneer de niet-naleving toe te schrijven is aan overmacht of uitzonderlijke omstandigheden overeenkomstig artikel 3 van die verordening.

Overmacht mag echter niet worden ingeroepen om marktdeelnemers de toestemming te geven hun verplichtingen gedurende een bepaalde periode niet na te komen. Met andere woorden, de lidstaten mogen het beginsel van overmacht als zodanig niet gebruiken om afwijkingen van de in Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de

Raad¹⁶ neergelegde verplichtingen toe te staan, noch mogen zij bepalen dat er geen sancties gelden voor toekomstige gevallen van niet-naleving van de in die verordening neergelegde verplichtingen. Overmacht mag evenmin worden gebruikt om aanpassingen aan te brengen aan de verplichtingen en verbintenissen die in het goedgekeurde strategisch GLB-plan zijn vastgelegd, bijvoorbeeld wat betreft de vereisten inzake milieubescherming en klimaatverandering.

4. CONCLUSIE

De voorgaande overwegingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Het begrip overmacht verwijst naar abnormale omstandigheden die buiten de macht van een marktdeelnemer liggen en waarvan de gevolgen, ondanks alle voorzorgsmaatregelen, niet konden worden vermeden.
- Overmacht heeft tot gevolg dat de marktdeelnemer ontsnapt aan sommige rechtsgevolgen die de regeling verbindt aan het feit dat een verplichting niet wordt nagekomen.
- De toepassing van overmacht is een beslissing van een lidstaat. Deze beslissing moet door de bevoegde autoriteiten worden genomen op basis van relevant bewijsmateriaal, met toepassing van het begrip overmacht in het licht van het landbouwwrecht van de Unie en met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Overmacht, als uitzonderlijke situatie, moet restrictief worden uitgelegd en toegepast.
- De beslissing of een situatie wordt erkend als een geval van overmacht, moet normaal gesproken per geval worden genomen. In het geval van ernstige natuurrampen of extreme weersomstandigheden die een gebied treffen, mogen de lidstaten er evenwel van uitgaan dat het begrip overmacht van toepassing is op de landbouwers in dat gebied, op voorwaarde dat de vaststelling van het gebied, van de populatie van landbouwers in dat gebied en, in voorkomend geval, van de getroffen verplichtingen op zodanige wijze plaatsvindt dat kan worden geconcludeerd dat de betrokken landbouwers individueel voldoen aan de voorwaarden van overmacht.

Deze mededeling bevat een interpretatie van de Commissie om de lidstaten te helpen bij de toepassing van het Unierecht. Volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan alleen het Europees Hof van Justitie een definitieve uitlegging aan het toepasselijke Unierecht geven.

¹⁶ Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 1).