

Der nachfolgende Beitrag soll sich mit der Problematik unberechtigter CC-Sanktionierungen beschäftigen. Er soll aufzeigen, dass CC-Sanktionen nicht von vorneherein als nicht abwendbare Last seitens des betroffenen Landwirts hingenommen werden müssen. Vielmehr sollen Landwirte bzw. Agrarunternehmen dazu motiviert werden, sich gegen offensichtlich rechtswidrige Sanktionierungen zur Wehr zu setzen.

I. Allgemeiner Sinn und Zweck der CC-Sanktionierungen

Die Cross Compliance (sog. Auflagenbindungen), welche seit 2005 befolgt werden müssen, führen zu einer Verknüpfung der EU-Agrarzahlungen mit der Einhaltung von Auflagen bzw. Standards in vier Bereichen, welche im Anhang II zu Artikel 93 VO (EG) 1306/2013 aufgeführt sind. Zunächst sollen kurz die vier Bereiche vorgestellt werden.

Bereich 1: Umweltschutz/ Klimawandel sowie guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen

Die entsprechenden Anforderungen und Standards zu diesem Bereich sind auf EU-Ebene in der sog. Nitratschutzrichtlinie sowie der FFH-Richtlinie als Ausformung der Grundanforderungen an die Betriebsführung dargelegt. Umgesetzt wurden diese Anforderungen in Bezug auf die Nitratschutzrichtlinie auf Landesebene, beispielsweise in Sachsen mit der sog. Sächsischen Dung- und Silagesickersaftanlagenverordnung (SächsDuSVO), auf welche im Weiteren noch eingegangen wird. Des Weiteren stellt der Bereich 1 Grundsätze für die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen ökologischen Zustand auf (Beispielsweise Anforderungen an die Bodenverarbeitung).

Bereich 2: Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen

Die Anforderungen und Standards zu diesem Bereich sind in den Richtlinien und Verordnungen zur Lebensmittelsicherheit (Vorgaben an Lebensmittel- und Futtermittelproduktion), zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (Führung Bestands-

Unberechtigte CC-Sanktionierungen und deren Anfechtung

register usw.), zur Tierseuchenbekämpfung sowie in der Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln als Ausformung der Grundanforderungen an die Betriebsführung dargelegt.

Bereich 3: Tierschutz

Die Anforderungen und Standards in diesem Bereich sind in der Richtlinie zum Tierschutz (u. a. Anforderungen an Haltung und Fütterung) als Ausformung der Grundanforderungen an die Betriebsführung dargelegt.

Bereich 4: Erhaltung von Dauergrünland (Genehmigungsgebot für Grünlandumbruch)

Zusammengefasst hat der Antragsteller bzw. EU-Agrarzahlsbegünstigte nach dem derzeitigen Regelungsstand insgesamt 13 EU-Richtlinien und Verordnungen, welche Anforderungen an die Betriebsführung stellen (sog. Grundanforderungen an die Betriebsführung, kurz GAB) sowie sieben EU-Standards in Bezug auf die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen (sog. Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen Zustand, kurz GLOZ) einzuhalten.

Kontrolliert wird die Einhaltung der Anforderungen und Standards von den fachlich zuständigen Behörden (z. B. Veterinärämter, Naturschutzbehörden oder Landwirtschaftsämter vor Ort) im Rahmen von systematischen Kontrollen oder Anlasskontrollen. Die Pflicht, diese sog. CC-Kontrollen zu ermöglichen, betrifft jeden Betriebsinhaber bzw. Begünstigten. Bei der Verhinderung von Kontrollen droht eine Sanktionierung bzw. die Ablehnung des Beihilfeantrages. Nach den von der Rechtsprechung aufgestellten Grundanforderungen muss der Betriebsinhaber/Begünstigte oder dessen im Sammelantrag benannte Vertreter, für die

kontrollierende Behörde zumindest während der üblichen Geschäftszeiten telefonisch erreichbar sein, um eine Vor-Ort-Kontrolle ermöglichen zu können.

Nach der Intension des EU-Gesetzgebers sollen die Agrarzahls den Landwirten die erhöhten Produktionskosten aufgrund der Einhaltung der EU-Standards ausgleichen. Nur derjenige Antragsteller, welcher die Auflagen/ Standards einhält, soll einen ungekürzten Anspruch auf Auszahlung der EU-Agrarzahlsungen haben.

II. Zum Praxisfall

Der nachfolgende Praxisfall soll verdeutlichen, dass es immer wieder aufgrund des mangelnden Verständnisses der Kontrolleure für den Bereich der Landwirtschaft zu offenkundig rechtswidrigen Sanktionen kommt. Der Fall basiert auf einem Urteil des Verwaltungsgerichtes Leipzig vom April 2016, welches Rechtskraft erlangt hat (Urteil des VG Leipzig vom 21.04.2016, Aktenzeichen 5 K 1664/14).

Nach dem dem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt stellte ein sächsischer Landwirt im Jahre 2012 bei seiner zuständigen Landwirtschaftsbehörde vor Ort einen Antrag auf Förderung für flächenbezogene Agrarumweltmaßnahmen nach der RL AuW/2007. Bei dieser Förderung muss der Landwirt die obligatorischen Grundanforderungen in Bezug auf das konkrete Förderprogramm als auch die sonstigen bzw. anderweitigen Verpflichtungen, die sog. Cross Compliance, einhalten.

Im August 2012 kam es zu einer Vor-Ort-Kontrolle zu CC-relevanten Verstößen, bei welchen u. a. von den Kontrolleuren auch eine zum Betrieb des Landwirtes gehörende Viehweide besichtigt wurde. Auf der Viehweide befand sich ein überdachter Tierunterstand, welcher mit Stroh eingestreut

* ECOVIS L+C
Rechtsanwaltsge-
sellschaft mbH

war. Diesen Tierunterstand betrachteten die Kontrolleure als Festmistlagerstätte im Sinne der SächsDuSVO, welcher nicht über eine notwendig seitlich umfasste und dichte Betonbodenplatte verfügte. Da diese Platte fehlte, kündigten die Kontrolleure eine Sanktionierung in Höhe von 1 % an.

Die angekündigte Sanktionierung wurde im Bewilligungsbescheid, welchen der Landwirt im November 2012 zugestellt bekam, umgesetzt. Gegen diesen Bescheid legte der Landwirt Widerspruch ein. Mit Widerspruchsbescheid vom Juni 2014 wurde der Widerspruch als unbegründet zurückgewiesen, weshalb der Landwirt vor dem Verwaltungsgericht Leipzig (VG Leipzig) Klage erhob. Schließlich entschied das VG Leipzig zum dargestellten Sachverhalt in seinem Urteil vom 21. 4. 2016 Folgendes:

Ein von der Behörde festgestellter CC-Verstoß, insbesondere ein Verstoß gegen die Sächs-DuSVO liegt offensichtlich nicht vor, weshalb die Sanktionierung rechtswidrig war und der Landwirt einen Anspruch auf Auszahlung der ungekürzten Förderung hat. Das Verwaltungsgericht legt in seinem Urteil dar, dass es sich bei dem Tierunterstand um keine Anlage i.S.d. SächsDuSVO handelt, die der Lagerung von Festmist dient. Bei dem Tierunterstand handelt es sich offensichtlich um keine Anlage mit einer diesbezüglichen Zweckbindung. Im Einzelnen liegt keine planmäßige bzw. zielgerichtete Ablagerung von Tierausscheidungen (Mist) vor. Vielmehr liegt es nach Auffassung des VG Leipzig auf der Hand, dass der Tierunterstand zum Schutz der Tiere vor Sonne und Niederschlägen errichtet wurde.

Hätte der Landwirt keinen Widerspruch innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Sanktionierungsbescheides sowie keine Klage innerhalb von einem Monat nach Zustellung des Widerspruchsbescheides beim VG Leipzig eingelegt, wäre die offensichtlich rechtswidrige Sanktionierung bestandskräftig geworden.

III. Die Bestimmung der Sanktionierungshöhe

Die sanktionierende Behörde hat die nachfolgend dargestellten Grundsätze bei der Verhängung einer Sanktionierung einzuhalten.

Eine Sanktionierung von vorgehaltenen Verstößen kann nur gegenüber dem Antragsteller/ Begünstigten erfolgen, wenn diesem der Verstoß anzulasten ist. Dies gilt auch für Verstöße von Angestellten oder Dienstleistern. Hier liegt der Verstoß in der fehlenden Überwachung oder Auswahl des Angestellten/Dienstleisters. In diesem Fall spricht man von einem Verstoß durch Unterlassen, welcher ebenfalls möglich ist.

Ein dem Antragsteller anzulastender Verstoß liegt nur dann vor, wenn der Verstoß die landwirtschaftliche Tätigkeit oder die landwirtschaftlichen Flächen des Betriebes des Begünstigten betrifft.

Die sanktionierende Behörde hat ferner in ihrem Bescheid die Höhe der Sanktionierung zu begründen. Insbesondere hat eine Begründung dahingehend zu erfolgen, weshalb die Behörde den Verstoß als leicht, mittel oder schwer klassifiziert. Die Bewertungskriterien hierfür sind wiederholtes Auftreten des Verstoßes, d.h. die wiederholte Nichteinhaltung derselben Anforderung innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren. Das räumliche Ausmaß des Verstoßes (räumlicher Bezug). Die Schwere des Verstoßes (bezogen auf das Ziel der verletzten Anforderung und dessen Dauer (Länge des Zeitraumes, in welchem die Auswirkungen des Verstoßes feststellbar waren).

Festgestellte Verstöße führen i. d. R. zu einer Kürzung oder Streichung von EU-Agrarzahungen, je nach festgelegter Schwere des Verstoßes. Die Behörde hat in dem von ihr erlassenen Sanktionierungsbescheid eine zu begründende Ermessensentscheidung bei der Bewertung der Verstöße zu treffen. Erfolgt keine ausreichende Begründung im Bescheid, hat die Behörde jedoch noch die Möglichkeit, bis zum Schluss der letzten mündlichen Verhandlung im Falle des Klageverfahrens ihre Ermessensentscheidung durch Nachschieben einer weiteren Begründung zu heilen. Ein kompletter Ermessensfall, d.h. eine komplett fehlende Begründung der Sanktionierungshöhe im Bescheid führt jedoch zur Rechtswidrigkeit der Sanktionierung und kann auch seitens der Behörde nicht mehr geheilt werden.

Bei der Bestimmung der Höhe der Sanktionierung muss seitens der Behörde eine

Einordnung des Verstoßes bzw. der Verstöße erfolgen. Hierbei unterscheidet man zwischen einem geringen Verstoß, welcher verwarnet werden kann, einem erstmaligen fahrlässigen Verstoß, einem wiederholten fahrlässigen Verstoß und einem vorsätzlichen Verstoß.

Wichtig ist jedoch, dass die Umsetzung der neuen Herangehensweise bei der Sanktionierung geringfügiger Verstöße noch nicht in den einzelnen Bundesländern umgesetzt wurde. Die Pressemitteilung spricht davon, dass die konkrete Umsetzung derzeit mit den Ländern beraten wird.

1. Zur Verwarnung bei einem geringfügigen Verstoß

Die Behörde hat die Möglichkeit, bei geringen Verstößen, d.h. bei Verstößen mit geringer Schwere, begrenztem Ausmaß und geringer Dauer, mit einer entsprechenden Begründung, von einer Sanktionierung bzw. Kürzung der EU-Agrarzahlungen abzusehen und eine Verwarnung gegenüber dem Antragsteller auszusprechen. Der Antragsteller hat in diesem Fall nach erfolgter schriftlicher Verwarnung sofort und innerhalb einer von der Behörde gesetzten Frist den Verstoß abzustellen. Kommt es bei einer wiederholten Kontrolle innerhalb von drei Kalenderjahren zur Feststellung eines wiederholten Verstoßes, hat dies schwere Konsequenzen. In diesem Fall kommt es zu einer rückwirkenden Sanktionierung (mind. 1 % bezogen auf das Jahr der Erstfeststellung) sowie zu einer Sanktionierung als Wiederholungsverstoß. Vor diesem Hintergrund sind seitens des Antragstellers Verwarnungen seitens der Behörde ernst zu nehmen.

Diese harte Sanktionierung bei wiederholten geringfügigen Verstößen wurde in der Vergangenheit viel diskutiert. In einer Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (Pressemitteilung Nr. 130 vom 27. 10. 2016 – Erleichterung bei Cross-Compliance-Sanktionen) wurde Folgendes mitgeteilt.

Durch intensive Beratungen seitens des Staatsministeriums mit der Europäischen Kommission konnte erreicht werden, dass bei kleineren Fehlern, die dem Betriebsinhaber trotz angemessener Sorgfalt versehentlich unterlaufen sind, von Sanktionen abgesehen werden kann. Dieses Konzept des „sanktionsfreien Fehlers“ kann nach Auffassung des Ministeriums bei Verstößen in Bezug auf die HIT-Datenbank Anwendung finden.

2. Erstmalsiger fahrlässiger Verstoß

Ein erstmaliger fahrlässiger Verstoß wird im Regelfall seitens der Behörde mit 3 % sanktioniert. D.h., die Behörde bewertet einen erstmaligen fahrlässigen Verstoß, wenn keine besonderen Umstände vorhanden sind, generell als mittelschweren Verstoß. Der Behörde ist es mit entsprechender Begründung jedoch möglich, auch einen leichten Verstoß mit einer Kürzung von 1 % oder einen schweren Verstoß mit einer Kürzung von max. 5 % festzusetzen. Kriterien zur Begründung eines leichten oder eines schweren Verstoßes sind das Ausmaß, die Schwere und die Dauer des Verstoßes.

3. Mehrere fahrlässige Erstverstöße bezogen auf einen Bereich innerhalb eines Jahres

Werden bei einer Vor-Ort-Kontrolle seitens der Behörde mehrere fahrlässige Verstöße bezogen auf einen der unter I. dargestellten vier Bereiche festgestellt, gilt Folgendes:

In diesem Fall hat die Behörde den schwersten Verstoß bei der Bestimmung der Sanktionierungshöhe heranzuziehen. Demnach ist auch bei mehreren fahrlässigen Erstverstößen innerhalb eines Bereiches nur eine Sanktionierung von max. 5 % möglich. Stellt die Behörde z.B. einen leichten fahrlässigen Verstoß (Sanktionierungshöhe 1 %) sowie einen schweren Verstoß (Sanktionierung 5 %) bezogen auf einen Bereich bei einer Vor-Ort-Kontrolle fest (z.B. Verstoß gegen DüV und Verstoß gegen FFH-RL), findet keine Addition der Verstöße statt. Vielmehr wird der schwere Verstoß in Höhe von 5 % für die Bildung der gesamten Sanktionierung herangezogen.

4. Mehrere fahrlässige Erstverstöße bezogen auf mehrere Bereiche innerhalb eines Jahres

Werden seitens der Behörde bei einer Vor-Ort-Kontrolle mehrere fahrlässige Verstöße bezogen auf mehrere Bereiche festgestellt, hat eine Addition der einzelnen Verstöße stattzufinden. Diese Addition der Verstöße darf jedoch in der Summe nicht eine 5 %-Grenze überschreiten.

Wird z. B. ein mittelschwerer Verstoß von 3 % gegen die FFH-Richtlinie (Bereich 1) sowie ein mittelschwerer Verstoß gegen die Tierkennzeichnung (Bereich 2) festgestellt, darf keine Sanktionierung in Höhe von 6 % ausgesprochen werden. Hier hat eine Kürzung der Sanktionierung auf insgesamt 5 % zu erfolgen.

5. Wiederholte fahrlässige Verstöße

Ein wiederholter fahrlässiger Verstoß liegt vor, wenn der Verstoß gegen eine Anordnung (aus VO oder RL) sich innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren wiederholt. Bei der ersten Wiederholung ist die anzuwendende Sanktionierung mit dem Faktor 3 zu multiplizieren. Bei der zweiten Wiederholung ist die vorangegangene Kürzung ebenfalls mit dem Faktor 3 zu multiplizieren. Auch bei der Sanktionierung für wiederholte fahrlässige Verstöße existiert eine Kappungsgrenze. Diese liegt bei 15 %.

Wird z. B. ein mittlerer Verstoß gegen die DüV bei einer Vor-Ort-Kontrolle festgestellt und bei einer zweiten Vor-Ort-Kontrolle innerhalb von drei Jahren zum wiederholten Male, findet in Bezug auf den wiederholten Verstoß eine Sanktionierung in Höhe von 9 % statt ($3 \% \times \text{Faktor } 3$).

Findet im vorliegenden Fall eine dritte Kontrolle innerhalb von drei Kalenderjahren statt, bei welcher ebenfalls ein Verstoß gegen die DüV festgestellt wird, hat keine Sanktionierung in Höhe von 27 %, sondern in Höhe von 15 % zu erfolgen (nicht $9 \% \times \text{Faktor } 3$, sondern Kappung bei 15 %).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die sanktionierende Behörde bei dem Erreichen des Sanktionierungsprozentsatzes von 15 % dem sanktionierten Landwirt eine schriftliche Information zu-

kommen zu lassen hat, in welcher er darüber belehrt wird, dass bei einem weiteren Verstoß gegen die gleiche relevante Verpflichtung, dieser als Vorsatz gewertet wird (vgl. Art. 39 Abs. 4 S. 3 VO (EG) 640/2014).

6. Vorsätzlicher Verstoß

Der vorsätzliche Verstoß gegen eine Auflage wird in der Regel in Höhe von 20 % sanktioniert. Auch hier hat die Behörde ein Ermessen hinsichtlich der Beurteilung des Verstoßes. Sie hat die Möglichkeit, den Verstoß auf minimal 15 % zu verringern oder auf 100 % zu erhöhen. Bei der Begründung der Sanktionierungshöhe sind wiederum die Kriterien wiederholtes Auftreten, Ausmaß der Schwere und Dauer von der Behörde heranzuziehen.

IV. Rechtliches Vorgehen gegen Sanktionierung

Oftmals liegen zwischen der CC-Vor-Ort-Kontrolle und dem späteren Betriebsprämienbescheid, in welchem die Sanktionierung vorgenommen wird, mehrere Monate. Umso wichtiger ist, dass der sanktionierte Antragsteller fristgemäß gegen die unberechtigte Sanktionierung im Bescheid Widerspruch einlegt (Widerspruchsfrist beläuft sich auf einen Monat ab Zustellung des Bescheides). Hilft die Behörde dem Widerspruch nicht ab und erlässt einen Widerspruchsbescheid, in welchem die Sanktionierung bestätigt wird, ist ebenfalls darauf zu achten, dass gegen diesen Widerspruchsbescheid ebenfalls ab dem Datum der Zustellung innerhalb von einem Monat Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht einzureichen ist. Wird eine der beiden Fristen (Widerspruchsfrist oder Klagefrist) versäumt, wird die Sanktionierung im Bescheid rechtskräftig, egal ob es sich um eine offensichtlich fehlerhafte Sanktionierung handelt.

1. Beweispflicht der Behörde

Oftmals sind ausgesprochene Sanktionierungen bereits falsch, da der vorgeworfene Verstoß gegen eine Richtlinie oder eine Verordnung nicht vorliegt (siehe Beispielfall zuvor unter II.). Hierbei wird jedoch

von dem in rechtlichen Fragen unwissenden Antragsteller verkannt, dass die die Sanktionierung aussprechende Behörde für die von ihr behaupteten Verstöße die Beweispflicht trägt. Dieser Beweispflicht muss die Behörde im Klageverfahren nachkommen.

Deshalb sollte im Widerspruchsverfahren bzw. spätestens im Klageverfahren seitens des Antragsstellers eine Akteneinsicht in die Behördenakte genommen werden, um aufzudecken, ob die Behörde die von ihr vorgehaltenen Verstöße dem Antragsteller überhaupt hinreichend beweisen kann.

Diese Beweispflicht könnte sich in einigen Fällen für die Behörde als schwierig gestalten, da oftmals zwischen dem Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrolle und dem Gerichtsverfahren mehrere Jahre liegen. So könnte es z. B. sein, dass die rissige Festmistlagerplatte, welche zu einer Sanktionierung führte, gar nicht mehr existiert, da die Tierproduktion längst seitens des Landwirtschaftsbetriebes eingestellt wurde. In diesem Fall kann keine Inaugenscheinnahme der rissigen Betonplatte mehr seitens eines Gutachters des Gerichte erfolgen.

Meistens benennt die Behörde in diesen Fällen ihre Vor-Ort-Kontrollleure als Zeugen für die Verstöße und verweist auf die in der Regel bei der Kontrolle getätigten Fotos. Der Gehalt dieser Zeugenaussagen kann jedoch auch in Frage gestellt werden, da zwischen Vor-Ort-Kontrolle und Zeugenvernahme innerhalb des Gerichtsverfahrens mehrere Jahre liegen können.

Deshalb sollte der Landwirt bei der Vor-Ort-Kontrolle eine eigene Dokumentation erstellen sowie Zeugen hinzuziehen. Hierbei empfiehlt es sich, dass der Landwirt selbst Fotos tätigt. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der kontrollierte Landwirt das behördliche Protokoll, welches nach der Vor-Ort-Kontrolle vorgelegt wird, nicht zu unterschreiben braucht. Dieser Umstand ist wichtig, da er mit der Unterschrift unter dem Protokoll sein Einverständnis zu den Feststellungen der Behörde gibt. In diesem Fall ist es für den Landwirt schwierig, im späteren Widerspruchs- oder Klageverfahren auszuführen, die Feststellungen seitens der Behörde seien falsch. Auch eine Unterschrift mit dem Vermerk „ich widerspreche den Angaben“ ist in diesem Fall möglich.

2. Unzureichende Sanktionierungsbegründung

Die Behörde vernachlässigt in ihren Bescheiden oftmals ihre dargestellte Begründungspflicht bezüglich der von ihr vorgenommenen Sanktionierung. Wie bereits ausgeführt, hat die Behörde nach den Kriterien wiederholtes Auftreten, Ausmaß, Schwere und Dauer des Verstoßes eine Ermessensentscheidung zu treffen und diese im Bescheid zu begründen. Der Behörde bleibt es jedoch gestattet, noch im Widerspruchsverfahren sowie noch im Klageverfahren ihre fehlerhafte oder unzureichende Begründung der Sanktionierungshöhe zu berichtigen bzw. zu ergänzen.

3. Fehlerhafte Berechnung der Sanktionierungshöhe

Zuletzt tritt in der Praxis immer wieder zutage, dass die Behörde in ihren Bescheiden die zuvor unter Ziffer III. 1. bis 5. dargestellten Regeln für die Berechnung der Höhe der Sanktionierung falsch anwendet.

Zum Beispiel bewertet die Behörde einen Verstoß als wiederholten Verstoß, obwohl kein Verstoß innerhalb von drei aufeinanderfolgenden Kalenderjahren vorliegt. Auch die Kappung der Sanktionierung von wiederholten fahrlässigen Verstößen (Kappung bei 15 %) sowie bei Verstößen innerhalb eines Bereiches und innerhalb mehrerer Bereiche (hier Kappung bei jeweils 5 %), wird in einigen Fällen seitens der Behörde nicht beachtet. Diese offensichtlichen Berechnungsfehler sollten dann im Widerspruchs- oder Klageverfahren beanstandet werden.

V. Fazit

In der Endkonsequenz sollten die Antragsteller/ Begünstigten dazu motiviert werden, sich gegen unberechtigte Sanktionierungen zu wehren, da viele Sanktionierungen in Bescheiden, wie der Beispielfall unter II. aufzeigt, offensichtlich falsch sind, die Behörde die von ihr vorgehaltenen Pflichtverstöße nicht ausreichend nachweisen kann, sie die von ihr festgelegten Sanktionierungshöhen unzureichend begründet oder offensichtliche Berechnungsfehler bei der Berechnung der Sanktionierung zutage treten.