



Bruxelles, den 22.1.2024
COM(2024) 12 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Anvendelsen af kriseforanstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 219-222 i
forordningen om den fælles markedsordning**

1. Indledning

I henhold til artikel 225, litra db), i forordning (EU) nr. 1308/2013 (forordningen om den fælles markedsordning)¹ skal Kommissionen senest den 31. december 2023 forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af kriseforanstaltninger, navnlig de ekstraordinære foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 219-222 i forordningen om den fælles markedsordning.

Denne rapport omfatter de bestemmelser om ekstraordinære foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget i henhold til artikel 219-222 i forordningen om den fælles markedsordning fra den 1. januar 2014 til udgangen af 2023.

Bilag 1 til denne rapport indeholder en liste over alle bestemmelserne. Bilag 2 indeholder oplysninger om EU's årlige samlede udgifter pr. foranstaltning indtil udgangen af regnskabsåret 2023 (15. oktober 2023).

2. Typer af ekstraordinære foranstaltninger i henhold til forordningen om den fælles markedsordning

2.1 Indledning

Del V, kapitel I, i forordningen om den fælles markedsordning har overskriften "Ekstraordinære foranstaltninger" (artikel 219-222). Artiklerne giver Kommissionen beføjelse til at vedtage ekstraordinære markedsforanstaltninger i tilfælde af:

- markedsforstyrrelser (artikel 219)
- dyresygdomme, planteskadegørere og manglende forbrugertillid som følge af risici for folke-, dyre- eller plantesundheden (artikel 220)
- specifikke problemer (artikel 221)
- alvorlige skævheder på markederne (artikel 222).

Disse bestemmelser afspejler behovet for — på baggrund af den fælles landbrugspolitik principielle markedsorientering — at imødegå potentielle risici, ofte pludselige og uforudsigelige, som skyldes omstændigheder, der undtagelsesvis kan opstå på landbrugsmarkederne, såsom ustabilitet på markedet, prisudsving eller konsekvenserne af restriktioner i forbindelse med dyre- og plantesundhed.

De ekstraordinære foranstaltninger kan derfor ses i sammenhæng med de forebyggelses- og risikostyringsværktøjer, der er til rådighed for EU's landbrugere i den fælles landbrugspolitik og i de nationale politikker.

Landbrugsproduktion er i sagens natur risikabel. Udbytter, produktkvalitet og dermed forbundne priser påvirkes af mange eksterne faktorer med kortsigtede virkninger, såsom vejret og andre miljømæssige eller sundhedsmæssige faktorer (såsom dyresygdomme og planteskadegørere). Landbrugsproduktionen er også udsat for risici som følge af udviklingen på landbrugsmarkederne, handelsforstyrrelser eller geopolitiske begivenheder. Disse risici forstærkes af arten af produktionsbeslutninger, herunder investeringer, som ofte skal træffes ud fra et mellemlangt og langt perspektiv. Desuden kan der i nogle produktionssystemer (f.eks. animalsk produktion) ikke foretages hurtige justeringer af produktionen.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1308/2013 af 17. december 2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 922/72, (EØF) nr. 234/79, (EF) nr. 1037/2001 og (EF) nr. 1234/2007 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 671).

Nogle af disse risici kan klassificeres som normale eller handelsmæssigt tilladelige og kan håndteres enten på selve bedriften eller ved hjælp af markedsværktøjer eller private risikodelingsinstrumenter (f.eks. forsikring). Andre risici kan være systemiske/katastrofale og føre til så høje omkostninger, at private risikohåndteringsværktøjer er utilstrækkelige (f.eks. er forsikringsselskaberne måske ikke villige til at yde dækning til rimelige præmier)². Under markeds kriser kan der derfor være behov for en specifik og ekstraordinær offentlig indsats.

Ekstraordinære foranstaltninger supplerer både de øvrige markedsinterventionsforanstaltninger, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning (navnlig offentlig intervention og støtte til privat oplagring³), og som har til formål at stabilisere priserne for landbrugerne, og bestemmelserne om forebyggelse og styring af kriser gennem sektorspecifikke interventioner, der kan indgå som en del af programmeringen for de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik (f.eks. i frugt- og grøntsagssektoren).

Ekstraordinære foranstaltninger er i sagens natur midlertidige og vedtages i det omfang og tidsrum, der er nødvendigt for at løse de pågældende problemer.

Betragtningerne i Kommissionens forordninger, der er baseret på artikel 219-222 i forordningen om den fælles markedsordning, præciserer begrundelsen for at vedtage den ekstraordinære foranstaltning på grundlag af en objektiv vurdering af markedssituationen.

2.2 Budgetmæssige aspekter

Inden 2023 kunne ekstraordinære foranstaltninger, der indebærer finansiell støtte, finansieres ved at mobilisere finansielle ressourcer under "Reserve til kriser i landbrugssektoren" (artikel 25 i den tidligere horisontale forordning for den fælles landbrugspolitik⁴, artikel 226 i forordningen om den fælles markedsordning), som blev finansieret ved anvendelse af "finansiell disciplin". Denne finansieringsmekanisme indebærer, at aktivering af reserven til kriser i landbrugssektoren ville resultere i tilsvarende nedskæringer i de direkte betalinger til landbrugerne, og anvendelsen heraf krævede en afgørelse om overførsel fra Rådet og Europa-Parlamentet. Denne reserve blev aldrig anvendt før marts 2022, hvor der blev vedtaget en ekstraordinær tilpasningsstøtte til producenter, der er berørt af konsekvenserne af krigen i Ukraine. Støttepakken beløb sig til 500 mio. EUR, hvoraf 350 mio. EUR blev finansieret via krisereserven for 2022. Tidligere blev der i alle andre tilfælde stillet midler til rådighed til ekstraordinære foranstaltninger fra andre disponible midler under underloftet for Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) uden aktivering af krisereserven.

Fra 2023 blev der i overensstemmelse med bestemmelserne i den nye horisontale forordning for den fælles landbrugspolitik⁵ oprettet en landbrugsreserve på mindst 450 mio. EUR, som vil blive oprettet i begyndelsen af hvert år i perioden 2023-2027⁶. Der kan fastsættes et højere beløb i EU-budgettet.

² Se rapporten fra taskeforcen for landbrugsmarkederne (2018).

³ Artikel 8-21 i forordningen om den fælles markedsordning.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1306/2013 af 17. december 2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 352/78, (EF) nr. 165/94, (EF) nr. 2799/98, (EF) nr. 814/2000, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 485/2008 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 549).

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2116 af 2. december 2021 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1306/2013 (EUT L 435 af 6.12.2021, s. 187).

⁶ Artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) 2021/2116.

Beløbet til landbrugsreserven opføres direkte på EU-budgettet, hvorved midler fra reserven stilles direkte til rådighed. Ekstraordinære foranstaltninger skal finansieres over denne reserve (sammen med markedsinterventionsforanstaltninger). Landbrugsreserven oprettes ved først at anvende de resterende disponible midler fra det foregående års reserve, der ikke er brugt, og som er fremført, derefter ved at anvende de disponible midler under EGFL-underloftet og, hvis det er nødvendigt og som en sidste udvej, ved at anvende finansiell disciplin.

Kapitlet i forordningen om den fælles markedsordning, der omhandler ekstraordinære foranstaltninger, består af fire artikler. I de følgende underafsnit redegøres der nærmere for hver af disse artikler.

2.3 Artikel 219

Artikel 219 giver Kommissionen mulighed for ved hjælp af delegerede retsakter at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at reagere effektivt på markedsforstyrrelser og trusler om sådanne forstyrrelser i alle de landbrugssektorer, der er omfattet af forordningen om den fælles markedsordning⁷. I særligt hastende tilfælde kan delegerede retsakter vedtages efter hasteproceduren (artikel 228 i forordningen om den fælles markedsordning) og træde i kraft straks, så længe hverken Europa-Parlamentet eller Rådet gør indsigelse.

Kommissionen kan vedtage sådanne foranstaltninger, hvis der opstår en markedsforstyrrelse eller en trussel herom (navnlig, men ikke udelukkende, på grund af prisstigninger eller -fald), som sandsynligvis vil fortsætte eller forværres. Disse foranstaltninger kan vedtages, hvis andre foranstaltninger, der er til rådighed i henhold til forordningen om den fælles markedsordning — såsom offentlig intervention eller støtte til offentlig oplagring — synes at være utilstrækkelige eller uegnede til at afhjælpe situationen⁸. Situationer, der skyldes overforsyning (manglende efterspørgsel), som er kendetegnet ved prisfald, var typisk omfattet af disse foranstaltninger, men affattelsen af artiklen dækker også den modsatte situation med mangler og prisstigninger.

Denne ordning afspejler den gradvise udvikling af foranstaltningerne i forordningen om den fælles markedsordning: Markedsinterventionsværktøjer (offentlig intervention og støtte til offentlig oplagring) og andre instrumenter, der er til rådighed i henhold til forordningen om den fælles markedsordning, skal først vise sig at være utilstrækkelige, inden der vedtages ekstraordinære foranstaltninger. I denne ånd præciserer hver enkelt foranstaltning, hvor det er relevant, årsagen til, at anvendelsen af de foranstaltninger, der er til rådighed i henhold til forordningen om den fælles markedsordning, ikke har afhjulpet eller ikke ville have været tilstrækkelig til at afhjælpe markedsforstyrrelsen.

De pågældende foranstaltninger kan, i det omfang og i det tidsrum, det er nødvendigt, afhjælpe forstyrrelsen på markedet eller truslen herom, udvide eller ændre anvendelsesområdet, varigheden eller andre aspekter af andre foranstaltninger, der er fastsat i forordningen om den fælles markedsordning, og kan også omfatte helt nye foranstaltninger, herunder ydelse af ekstraordinær støtte til én eller flere sektorer og ét eller flere lande.

⁷ Jf. artikel 1, stk. 2, og bilag I til forordningen om den fælles markedsordning.

⁸ Henvisningen til den "uhensigtsmæssige" karakter af andre markedsforanstaltninger i forordningen om den fælles markedsordning blev indført med den seneste reform af den fælles landbrugspolitik, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2117 af 2. december 2021 om ændring af forordning (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter, (EU) nr. 1151/2012 om kvalitetsordninger for landbrugsprodukter og fødevarer, (EU) nr. 251/2014 om definition, beskrivelse, præsentation, mærkning og beskyttelse af geografiske betegnelser for aromatiserede vinprodukter og (EU) nr. 228/2013 om særlige foranstaltninger på landbrugsområdet i Unionens fjernområder (EUT L 435 af 6.12.2021, s. 262).

Alle ekstraordinære foranstaltninger, der yder ekstraordinær støtte, præciserer følgende aspekter:

- i) De fastsætter, hvilke lande der er støtteberettigede, og grundlaget for fordelingen af støtten mellem dem.
- ii) De præciserer, at medlemsstaternes fordeling af støtte bør være rettet mod de producenter, der er mest berørt af de pågældende markedsforstyrrelser. Ved afhjælpning af markedsforstyrrelser er medlemsstaterne som følge af logikken bag nærhedsprincippet ofte bedre i stand til at analysere, hvilke landbrugere og sektorer der skal støttes i de forskellige markedssituationer. Støtten bør også fordeles på grundlag af objektive kriterier og på en ikke-diskriminerende måde, således at markeds- og konkurrenceproblemer undgås.
- iii) De fastsætter, om medlemsstaterne kan yde yderligere støtte (supplerende tilskud) på samme betingelser med hensyn til objektivitet, ikke-forskelsbehandling og ikke-konkurrenceforvridning. Sådanne supplerende tilskud, som ikke påvirkes af statsstøttereglerne, kan begrundes med, at de beløb, der tildeles de støttemodtagende medlemsstater, kun delvist kompenserer for producenternes faktiske tab.
- iv) De præciserer, hvordan den ekstraordinære bistand hænger sammen med EU's finansielle bistand, der ydes under andre instrumenter, og om der er mulighed for at samle ekstraordinær støtte og en sådan finansiel støtte.
- v) De pålægger medlemsstaterne at underrette Kommissionen om: i) de objektive kriterier, der anvendes til at målrette støtten, ii) hvordan de har undgået eventuelle konkurrencefordrejninger, iii) de samlede udbetalte beløb, iv) antallet og typen af støttemodtagere og v) en vurdering af effektiviteten af de truffede foranstaltninger. Fra 2015 skal der også rapporteres om de konkrete foranstaltninger, der er truffet, de tilsigtede virkninger og yderligere supplerende tilskud.

2.4 Artikel 220

På baggrund af artikel 220 har Kommissionen mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter og efter anmodning fra en medlemsstat og på baggrund af en substansvurdering træffe ekstraordinære foranstaltninger for at imødegå markedsvirkningerne af foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan for at bekæmpe spredning af dyresygdomme og planteskadegørere⁹. Vurderingen evaluerer dokumentation for, at den pågældende medlemsstat hurtigt har vedtaget sundheds-, veterinær- og plantesundhedsmæssige foranstaltninger for at udrydde sygdommen eller overvåge, bekæmpe, udrydde eller kontrollere planteskadegøreren. Foranstaltningerne i artikel 220 kan også afhjælpe alvorlige markedsforstyrrelser, der direkte skyldes manglende forbrugertillid som følge af risici for folke-, dyre- eller plantesundheden.

I artikel 220 er der angivet et retsgrundlag for at yde kompensation til producenter, der rammes af indirekte virkninger af handelsrestriktioner eller tab af forbrugertillid, og som ikke er berettiget til finansiel støtte fra EU inden for rammerne af de sundheds- og veterinærmæssige forebyggelses- og kontrolforanstaltninger, der er fastsat i EU-lovgivningen¹⁰. Denne kompensation skal medfinansieres af den pågældende medlemsstat.

⁹ Planteskadegørere og henvisningen til den relaterede plantesundhedskontrol blev indført med den seneste reform af den fælles landbrugspolitik i forordning (EF) 2021/2117. Planteskadegørere vedrører kun frugt og grøntsager.

¹⁰ Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarekæden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteforermingsmateriale (EUT L 189 af 27.6.2014, s. 1). Forordningen blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/690 af 28. april 2021 om oprettelse af et program

EU medfinansierer 50 % af medlemsstaternes udgifter (60 % til bekæmpelse af mund- og klovesyge).

I artikel 220 opregnes de sektorer, for hvilke der kan kompenseres for virkningerne af handelsbegrænsende foranstaltninger.

I henhold til de støtteordninger, der vedtages i henhold til artikel 220, skal medlemsstaterne foretage administrativ kontrol og kontrol på stedet og behørigt dokumentere denne kontrol.

2.5 Artikel 221

Artikel 221 giver Kommissionen mulighed for ved hjælp af gennemførelsesretsakter at træffe hasteforanstaltninger for at løse specifikke problemer, hvis betingelserne for at vedtage foranstaltninger i henhold til artikel 219 eller artikel 220 ikke er opfyldt.

Disse foranstaltninger kræver ikke en eksisterende markedsforstyrrelse eller en trussel herom. Der kan derfor ligge en anden årsag til grund for det "specifikke problem", der skal løses, og som er til hinder for, at målene for den fælles landbrugspolitik nås. Disse foranstaltninger kan kun fravige bestemmelserne i forordningen om den fælles markedsordning i det omfang og i en periode, der er strengt nødvendig, og under alle omstændigheder højst i en periode på 12 måneder.

I særligt hastende tilfælde, hvor omstændighederne kan forårsage en hurtig forværring af situationen, som ville blive vanskelig at håndtere, hvis foranstaltningerne blev forsinket, kan der vedtages gennemførelsesretsakter, der omgående finder anvendelse (artikel 229, stk. 3, i forordningen om den fælles markedsordning).

2.6 Artikel 222

Endelig giver artikel 222 i forordningen om den fælles markedsordning Kommissionen beføjelse til at vedtage gennemførelsesretsakter med henblik på at undtage de aftaler og vedtagelser, som landbrugerne og deres sammenslutninger, anerkendte producentorganisationer, sammenslutninger af producentorganisationer eller anerkendte brancheorganisationer gennemfører, fra anvendelsen af konkurrencelovgivningen¹¹.

De foranstaltninger til styring af udbuddet, som private operatører har truffet, har til formål at afhjælpe alvorlige ubalancer på markedet. Konkurrencelovgivningen udelukker normalt sådanne aftaler mellem producentorganisationer, da de har en konkurrencebegrænsende virkning.

Disse aftaler og vedtagelser bør: i) være gyldige i højst seks måneder (men kan forlænges), ii) ikke undergrave det indre markeds funktion, iii) udelukkende have til formål at stabilisere den pågældende sektor og iv) falde ind under en eller flere af de specifikke kategorier af

for det indre marked, virksomheders, herunder små og mellemstore virksomheders, konkurrenceevne, plante-, dyre-, fødevarer- og foderområdet og europæiske statistikker (programmet for det indre marked) og om ophævelse af forordning (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014 og (EU) nr. 652/2014 (EUT L 153 af 3.5.2021, s. 1).

¹¹ Mulighederne for sådanne kollektive tiltag er blevet udvidet til at omfatte landbrugere og deres sammenslutninger med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2393 af 13. december 2017 om ændring af forordning (EU) nr. 1305/2013 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), (EU) nr. 1306/2013 om finansiering, forvaltning og overvågning af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1307/2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, (EU) nr. 1308/2013 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og (EU) nr. 652/2014 om bestemmelser vedrørende forvaltning af udgifter i tilknytning til fødevarerækeden, dyresundhed og dyrevelfærd samt til plantesundhed og planteformeringsmateriale (EUT L 350 af 29.12.2017, s. 15) (omnibusforordningen).

kollektive tiltag, der er nævnt i artiklen. Indtil 2017 kunne disse foranstaltninger kun vedtages som en sidste udvej, hvis markedsforanstaltninger eller ekstraordinære foranstaltninger for de pågældende produkter allerede var blevet vedtaget. Siden da (og siden omnibusreformforordningen¹²) har de kunnet supplere EU's indsats i henhold til de øvrige bestemmelser, uden at en sådan forhåndsbetingelse finder anvendelse.

Det er værd at nævne, at artikel 222 ikke indebærer mobilisering af EU-midler.

3. Anvendelse af ekstraordinære foranstaltninger (efter krise)

Siden den 1. januar 2014 og til udgangen af 2023 er der vedtaget 63 ekstraordinære foranstaltninger i henhold til artikel 219-222 i forordningen om den fælles markedsordning. Foranstaltningerne er beskrevet nedenfor i forbindelse med den specifikke krise eller situation, der har udløst deres vedtagelse¹³.

De fleste af foranstaltningerne er vedtaget i henhold til artikel 219 (32 retsakter), 14 retsakter er vedtaget i henhold til artikel 220, 11 retsakter i henhold til artikel 221 og seks retsakter i henhold til artikel 222.

Alle foranstaltningerne er anført i bilag 1. Bilag 2 indeholder også oplysninger om gennemførelsen af foranstaltningerne indtil den 15. oktober 2023.

3.1 Russisk importforbud kombineret med ubalancer mellem udbud og efterspørgsel

Som repressalier mod de sanktioner, som EU indførte efter den russiske annektering af Krim i foråret 2014, indførte den russiske regering et forbud mod import af visse landbrugsprodukter fra Den Europæiske Union. Forbuddet, der trådte i kraft den 7. august 2014, omfattede produkter som mælk og mejeriprodukter, animalske produkter samt friske frugter og grøntsager. Det oprindelige forbud, som efterfølgende blev forlænget, havde betydelige konsekvenser for EU's eksportører af de berørte landbrugsprodukter, da det begrænsede deres adgang til det russiske marked.

3.1.1 Frugt og grøntsager

Det russiske forbud mod import fra EU forårsagede betydelige prisfald i EU's frugt- og grøntsagssektor, da ét af EU's største eksportmarkeder pludselig blev utilgængeligt, og dette resulterede i overforsyning i EU.

Truslen om markedsforstyrrelser var særlig presserende for denne sektor, da forstyrrelsen uventet fandt sted på høsttidspunktet, hvor landbrugerne blev efterladt med store mængder høstede og meget letfordærlige produkter og havde begrænsede oplagringsmuligheder. Desuden tog det noget tid at finde alternative eksportmarkeder for nogle produktsorter, der hovedsagelig var bestemt til Rusland. For ferskner og nektariner faldt forbuddet sammen med et højt forsyningsniveau på grund af vejrforholdene i 2014. Da produktionen af frugt og grøntsager er uforudsigelig, og produkterne er letfordærlige, kan selv små overskud på markedet forstyrre markedet betydeligt.

For at forhindre alvorlige markedsforstyrrelser og afbøde prisfaldet blev der vedtaget to foranstaltninger. En artikel 219-foranstaltning fra 21. august 2014 øgede mængden af ferskner og nektariner, der var berettiget til tilbagekøb fra markedet med henblik på gratis

¹² Forordning (EU) 2017/2393.

¹³ Det skal bemærkes, at nogle retsakter kun udgør ændringer af tidligere godkendte retsakter, f.eks. forlængelse af foranstaltningernes varighed, udvidelse af deres anvendelsesområde til yderligere støttemodtagere osv.

uddeling fra producentorganisationerne¹⁴. Den gav også mulighed for at yde finansiel støtte fra EU til producenter, der ikke var medlemmer af producentorganisationer, og yderligere støtte til salgsfremmende aktiviteter for producentorganisationer fra de fire største producentlande, Grækenland, Spanien, Frankrig og Italien, med et maksimumsbeløb på 3 mio. EUR¹⁵.

En anden artikel 219-foranstaltning fra 29. august 2014 udvidede forordningen til at omfatte andre frugter og grøntsager, der var berørt af tabet af eksportmarkeder. Den afsatte 125 mio. EUR (heraf 82 mio. EUR til æbler og pærer og 43 mio. EUR til andre frugter og grøntsager) til at yde finansiel bistand til større mængder tilbagekøb fra markedet, grøn høst og undladt høst til producenter, der var og ikke var medlemmer af producentorganisationer, op til bestemte produktmængder (opført i forordningens bilag I)¹⁶.

Disse ekstraordinære foranstaltninger blev forlænget og suppleret, herunder for at udvide anvendelsesområdet til appelsiner, klementiner, mandariner og citroner¹⁷.

I januar 2016 blev det russiske forbud mod import af landbrugsprodukter udvidet til også at omfatte import af tyrkiske landbrugsprodukter. Da Tyrkiet var en stor eksportør af frugt og grøntsager til Rusland, var truslen om markedsforstyrrelser i EU betydelig på grund af virkningerne af handelsomlægninger. I juni 2016 blev der indført en ny foranstaltning i henhold til artikel 219, som tilpasser de eksisterende foranstaltninger og udvider deres anvendelsesområde til andre produkter. Foranstaltningen omfattede maksimale mængdegrænser for produkter, der er berettiget til finansiel støtte for hver producerende medlemsstat¹⁸. I marts 2017 blev uudnyttede tildelte mængder omfordelt mellem de producerende medlemsstater ved hjælp af en ny delegeret retsakt¹⁹.

Den regelmæssige overvågning af EU-markedet viste efterfølgende en forbedring for ikke-permanente afgrøder (grøntsager og visse frugter), hvilket førte til en tilpasning af de eksisterende foranstaltninger. I april 2017 reducerede en artikel 219-foranstaltning antallet af produkter og de maksimale støtteberettigede mængder²⁰. På grund af høje produktionsniveauer og lagre af ferskner og nektariner i nogle medlemsstater samt på grund af indførelsen af sundheds- og plantesundhedsmæssige foranstaltninger hos alternative eksportdestinationer som Hviderusland blev der imidlertid vedtaget en ny artikel 219-foranstaltning i september 2017. Denne nye retsakt forhøjede de maksimale mængder ferskner og nektariner, der er støtteberettigede, i Grækenland, Spanien og Italien²¹.

¹⁴ Retsgrundlaget for krisestyringsforanstaltninger (såsom tilbagekøb fra markedet, grøn høst og undladt høst), som EU kan støtte under de operationelle programmer for frugt og grøntsager, har med tiden ændret sig fra forordning 1308/2013 om den fælles markedsordning (artikel 33-34) til forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/2115 af 2. december 2021 om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1305/2013 og (EU) nr. 1307/2013 (EUT L 435 af 6.12.2021, s. 1)). Siden 2021 har anvendelsesområdet, varigheden og andre aspekter af sektorspecifikke interventioner i frugt- og grøntsagssektoren været reguleret af forordningen om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik (artikel 42 ff.).

¹⁵ EUT L 248 af 22.8.2014, s. 1.

¹⁶ EUT L 259 af 30.8.2014, s. 2.

¹⁷ EUT L 284 af 30.9.2014, s. 22, EUT L 366 af 20.12.2014, s. 20 og EUT L 211 af 8.8.2015, s. 17.

¹⁸ EUT L 154 af 11.6.2016, s. 3.

¹⁹ EUT L 58 af 4.3.2017, s. 8.

²⁰ EUT L 170 af 1.7.2017, s. 31.

²¹ EUT L 233 af 9.9.2017, s. 1.

Som følge af alle disse foranstaltninger blev der indtil 2018 udbetalt et samlet beløb på over 500 mio. EUR, hvilket gjorde det muligt at tilbagekøbe næsten 1,8 mio. ton friske frugter og grøntsager fra markedet.

3.1.2 Mælk og mejeriprodukter

Det russiske forbud mod import fra EU resulterede først i en trussel om markedsforstyrrelser og efterfølgende en faktisk markedsforstyrrelse for mejeriprodukter med betydelige prisfald. Denne situation opstod i kombination med andre omstændigheder, såsom nedgangen i importen fra Kina (det største globale importmarked), positive priser og vejrforhold, som havde ført til en stigning i den globale mælkeforsyning. Den samlede virkning af alle disse omstændigheder førte til en uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i mejerisektoren på verdensplan og et kraftigt fald i priserne på mælk og mejeriprodukter med negative følgevirkninger for husdyrsektoren.

For at skabe klarhed på markedet blev den offentlige interventionsperiode for skummetmælkspulver og smør (der normalt løb fra den 1. marts til den 30. september) forlænget flere gange ved artikel 219-foranstaltninger²².

Ud over standardstøtten til privat oplagring af smør og skummetmælkspulver blev der i slutningen af 2014²³ og i slutningen af 2015²⁴ indført en midlertidig og ekstraordinær støtteordning for privat oplagring af alle typer ost (ikke begrænset til oste med en beskyttet geografisk betegnelse (BGB) eller oprindelsesbetegnelse (BOB), som er berettiget til støtte til offentlig oplagring i henhold til forordningen om den fælles markedsordning).

Mellem 2014 og 2017 blev disse foranstaltninger suppleret med ekstraordinære finansielle støtteordninger for mælk og andre husdyrsektorer.

I november 2014 blev der vedtaget en artikel 219-foranstaltning om ekstraordinær støtte til mælkeproducenter i Estland, Letland og Litauen på 28,6 mio. EUR (landene modtog henholdsvis 6,8 mio. EUR, 7,7 mio. EUR og 14,1 mio. EUR). Formålet med denne foranstaltning var at løse likviditetsproblemer som følge af tabet af en stor handelspartner og det efterfølgende fald i mælkepriserne. De tre lande var stærkt afhængige af eksport til Rusland, og deres mælkesektor fokuserede på produkter, der ikke var omfattet af offentlig intervention eller støtte til offentlig oplagring²⁵. I december 2014 fik Finland tildelt 10,7 mio. EUR af lignende årsager²⁶. Støttetildelingen til de fire lande var baseret på deres mælkeproduktion under de nationale kvoter.

I oktober 2015 blev den stærke ubalance mellem udbud og efterspørgsel i sektorerne for mælk, mælkeprodukter og svinekød, der blev udløst af det russiske forbud og dets efterfølgende forlængelse, forværret af en stigning i produktionsomkostningerne i andre husdyrsektorer som følge af tørken i Europa i 2015. Denne kombination af omstændigheder førte til vedtagelsen af en artikel 219-foranstaltning, hvorved der blev ydet ekstraordinær støtte til landbrugere i mælkesektoren og andre husdyrsektorer i alle EU's medlemsstater til

²² EUT L 265 af 5.9.2014, s. 21, EUT L 360 af 17.12.2014, s. 13, EUT L 242 af 18.9.2015, s. 28 og EUT L 242 af 9.9.2016, s. 15.

²³ EUT L 265 af 5.9.2014, s. 22. Ophævet kort tid efter, fordi ordningen tilsyneladende blev anvendt uforholdsmæssigt af osteproducenter fra områder, der ikke traditionelt eksporterede betydelige mængder til Rusland (EUT L 279 af 23.9.2014, s. 17).

²⁴ EUT L 271 af 16.10.2015, s. 15. Senere ændret for at stille uudnyttede maksimumsmængder af oste til rådighed for nogle medlemsstater (EUT L 41 af 18.2.2016, s. 10).

²⁵ EUT L 341 af 27.11.2014, s. 3.

²⁶ EUT L 366 af 20.12.2014, s. 18.

et samlet beløb på 420 mio. EUR²⁷. Der blev tilladt yderligere national støtte på op til 100 %, som ikke var omfattet af statsstøtteprocedurer.

To foranstaltninger i henhold til henholdsvis artikel 219 og 222 blev efterfølgende vedtaget i april 2016. Disse to foranstaltninger bemyndigede kooperativer og andre former for anerkendte og ikke-ankendte producentorganisationer til at indgå aftaler og træffe beslutninger om planlægningen af mælkeproduktionen med henblik på at stabilisere markedet²⁸. Sidstnævnte foranstaltning blev forlænget i september på grund af lav udbredelse²⁹.

I september 2016 blev der indført to nye artikel 219-foranstaltninger for at imødegå markedsforstyrrelser i mælke- og husdyrsektoren, der skyldes det fortsatte russiske forbud og den vedvarende globale ubalance mellem udbud og efterspørgsel, og yde yderligere ekstraordinær støtte til landbrugere i mælke- og husdyrsektorerne.

Den første foranstaltning gjorde det muligt for medlemsstaterne at yde støtte baseret på frivillige reduktioner i leverancerne af komælk for at reducere produktionsmængden og hjælpe sektoren med at stabilisere sig. Den anden foranstaltning havde til formål at afhjælpe markedsforstyrrelser i mælke-, svinekøds-, oksekøds-, fåre- og gedekødssektorerne. Afhængigt af de nationale forhold: i) gav den landbrugerne mulighed for at få kompensation for de lavere mælkepriser, ii) tillod den støtte til okse- og kalvekødssektorerne, og iii) behandlede den udbrud af afrikansk svinepest i andre husdyrsektorer. Retsakten anførte de aktiviteter, der havde til formål at fremme økonomisk bæredygtighed og bidrage til markedsstabilisering, og som var støtteberettigede. Medlemsstaterne skulle rapportere om de truffe foranstaltninger og dokumentere begrundelsen for tildeling af støtte til andre husdyrsektorer end mælkesektoren. Der blev afsat et beløb på 150 mio. EUR til reduktion af mælkeproduktionen, og der blev afsat 350 mio. EUR til tilpasningsstøtte i husdyrsektorerne³⁰. Sidstnævnte støtte gav mulighed for yderligere national støtte på op til 100 %.

3.2 Covid-19

Under covid-19-pandemien førte restriktioner for bevægelsesfriheden, den begrænsede tilgængelighed af arbejdskraft og den obligatoriske lukning af hotel- og restaurationsfaciliteter til et pludseligt fald i forbruget af flere landbrugsprodukter og fødevarer.

3.2.1 Mælk og mejeriprodukter

Mælke- og mejerisektoren oplevede et fald i efterspørgslen under nedlukningerne i 2020. I april 2020 blev der indledt markedsinterventionsforanstaltninger i henhold til forordningen om den fælles markedsordning i form af støtte til offentlig oplagring for støtteberettigede produkter (smør og skummetmælkspulver). Da producenterne ikke havde kapacitet til at lave forarbejdet råmælk om til produkter, der kan oplagres og er mindre arbejdskraftintensive, blev disse foranstaltninger ledsaget af en artikel 219-foranstaltning, der gav støtte til offentlig oplagring af oste uden BOB- eller BGB-certificering (som ikke er berettiget til støtte til

²⁷ EUT L 271 af 16.10.2015, s. 25.

²⁸ EUT L 96 af 12.4.2016, s. 18, EUT L 96 af 12.4.2016, s. 20. Det anderledes retsgrundlag afspejler, at artikel 222 kun omfatter anerkendte producentorganisationer. For at udvide den til at omfatte kooperativer, der ikke er anerkendt som producentorganisationer, skulle der vedtages en artikel 219-foranstaltning.

²⁹ EUT L 242 af 9.9.2016, s. 17.

³⁰ EUT L 242 af 9.9.2016, s. 4, EUT L 242 af 9.9.2016, s. 10.

offentlig oplagring i henhold til bestemmelserne i forordningen om den fælles markedsordning), inden for foruddefinerede maksimumsmængder pr. medlemsstat³¹.

Parallelt hermed blev der i betragtning af den alvorlige uligevægt mellem udbud og efterspørgsel i sektoren også vedtaget en artikel 222-foranstaltning, som gjorde det muligt for producentorganisationerne at indgå aftaler og træffe fælles beslutninger om planlægning af deres produktionsmængder af råmælk inden begyndelsen af højsæsonen for at opveje faldet i priserne på mælk og mejeriprodukter³².

3.2.2 *Frugt, grøntsager og vin*

Lukningen af vigtige salgssteder (butikker, restauranter) for frugt, grøntsager og vin kombineret med mangel på arbejdskraft har i høj grad forstyrret frugt-, grøntsags- og vinsektorerne i EU.

For vinsektoren havde USA's indførelse af en importtold på 25 % (målt i værdi) i forbindelse med importen af europæiske vine i oktober 2019 allerede haft en negativ indvirkning på eksporten. Dette blev forværret af pandemien, hvilket førte til finansielle vanskeligheder for vinproducenterne.

I april 2020 blev der vedtaget en artikel 219-foranstaltning for at imødegå markedsforstyrrelser i frugt-, grøntsags- og vinsektorerne som følge af covid-19. Med retsakten blev der indført undtagelser fra de eksisterende regler i forordningen om den fælles markedsordning vedrørende drifts- og støtteprogrammer³³.

For frugt og grøntsager blev udgiftslofterne for kriseforebyggelses- og forvaltningsforanstaltninger i driftsprogrammerne midlertidigt ophævet.

For vinsektoren blev den finansielle bistand under støtteprogrammerne midlertidigt udvidet til at omfatte både destillation af vin til industri- eller energiformål og støtte til kriseoplagring for at fjerne overskydende produkter fra markedet, som reducerede priserne. Foranstaltningen udvidede også EU's støtte til gensidige fonde for producenter og hævede tærsklerne for EU's finansielle bidrag til flere foranstaltninger for både at reducere operatørernes egne finansielle bidrag og forbedre deres likviditet. Driftsbudgettet for de nationale støtteprogrammer forblev uændret³⁴.

Parallelt hermed blev der vedtaget en artikel 221-foranstaltning for at afhjælpe manglen på arbejdskraft på vindyrkningsarealerne, som forlængede både de plantningstilladelser, der udløb i 2020, og fristen for rydning i tilfælde af forventet genplantning³⁵.

I juli 2020 blev der indført to nye foranstaltninger for at hjælpe frugt-, grøntsags- og vinsektoren med at håndtere pandemiens virkninger. En artikel 219-foranstaltning tilføjede yderligere fleksibilitet til drifts- og støtteprogrammerne i de to sektorer. I vinsektoren kunne producenterne også på visse betingelser anmode om forskudsbetalinger svarende til 100 % af EU's støtte til både krsedestillation af vin og kriseoplagring af vin for at opveje deres reducerede likviditet³⁶.

En anden foranstaltning blev indført i henhold til artikel 222 og havde til formål at afhjælpe den alvorlige ubalance på markedet i vinsektoren, hvor forbruget og eksporten faldt, mens

³¹ EUT L 140 af 4.5.2020, s. 1.

³² EUT L 140 af 4.5.2020, s. 37.

³³ I 2020 var begge programmer stadig underlagt forordningen om den fælles markedsordning.

³⁴ EUT L 140 af 4.5.2020, s. 6.

³⁵ EUT L 140 af 4.5.2020, s. 46.

³⁶ EUT L 300 af 14.9.2020, s. 26.

store mængder vin blev oplagret. Den gav landbrugere, anerkendte producentorganisationer og brancheorganisationer mulighed for at indgå aftaler og træffe fælles beslutninger om produktion, omstilling, forarbejdning, oplagring og salgsmæssigt fremstød³⁷.

I erkendelse af, at situationen i vinsektoren ikke var blevet bedre på trods af de tidligere foranstaltninger, blev der truffet to artikel 219-foranstaltninger i januar og september 2021, som forlængede de tidligere vedtagne undtagelser og gav yderligere fleksibilitet til støtte for høstforsikring³⁸.

3.2.3 Andre sektorer

Sektorerne for kartofler, levende planter og blomster oplevede en periode med ubalance på markedet under covid-19-nedlukningerne på grund af kraftige fald i efterspørgslen og priserne, begrænset tilgængelighed af arbejdskraft og højere transportomkostninger.

For at støtte producenterne blev der i april 2020 vedtaget to artikel 222-foranstaltninger, som gjorde det muligt for landbrugere og anerkendte producentorganisationer at indgå aftaler og træffe fælles beslutninger om f.eks. tilbagetrækninger fra markedet, gratis uddeling, salgsmæssigt fremstød og midlertidig planlægning af produktionen³⁹.

3.3 Krigen i Ukraine og den efterfølgende markedsudvikling

Ruslands angrebskrig mod Ukraine førte til en akut trussel om forstyrrelser på EU-markedet som følge af betydelige prisstigninger på korn og rå- og hjælpestoffer (navnlig inden for energi og gødning) og handelsforstyrrelser. For at imødegå disse trusler blev der i marts 2022 vedtaget en artikel 219-foranstaltning, der yder midlertidig ekstraordinær støtte til landbrugere, der er aktive i alle sektorer, hvis de udøver aktiviteter, der bidrager til fødevareresikkerheden eller tackler ubalancer på markedet. Et samlet beløb på 500 mio. EUR blev stillet til rådighed og tildelt medlemsstaterne på grundlag af deres lofter for direkte betalinger. Det stod medlemsstaterne frit for at vælge den sektor/de sektorer, der skulle modtage støtte, for at hjælpe de producenter, der led mest. Yderligere national støtte på op til 200 % blev også tilladt⁴⁰.

I juli 2022 blev der også vedtaget en artikel 219-foranstaltning til støtte for frugt- og grøntsagssektoren. Det gav mulighed for undtagelser fra lofterne for udgifter til krisestyrings- og forebyggelsesforanstaltninger og øgede andelen af EU's finansielle bistand til nationale driftsfonde i sektoren⁴¹.

Stigningen i importen af korn og oliefrø fra Ukraine til medlemsstaterne tæt på den ukrainske grænse, hvor der blev udviklet handelskorridorer kaldet "solidaritetsbaner mellem EU og Ukraine", påvirkede de lokale landbrugere. I visse regioner i EU forårsagede den yderligere import overforsyning på hjemmemarkedet, pres på lokale priser eller mættede logistikkæder. I erkendelse af disse problemer blev der i april 2023 vedtaget en artikel 221-foranstaltning. Der blev afsat et beløb på 56 mio. EUR til at støtte de landbrugere i Bulgarien, Polen og Rumænien, der var hårdest ramt af den øgede import af korn og oliefrø fra Ukraine. Yderligere national støtte på op til 100 % blev tilladt⁴².

³⁷ EUT L 215 af 7.7.2020, s. 13.

³⁸ EUT L 31 af 29.1.2021, s. 198, EUT L 415 af 22.11.2021, s. 1.

³⁹ EUT L 140 af 4.5.2020, s. 13, EUT L 140 af 4.5.2020, s. 17.

⁴⁰ EUT L 96 af 24.3.2022, s. 4.

⁴¹ EUT L 189 af 18.7.2022, s. 1.

⁴² EUT L 96 af 5.4.2023, s. 80.

I betragtning af omfanget af de negative virkninger af den øgede import af korn og oliefrø fra Ukraine til Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumænien og Slovakiet blev der vedtaget endnu en artikel 221-foreanstaltning i juni 2023. Denne anden foreanstaltning stillede 100 mio. EUR mere til rådighed end den første som støtte til landbrugere, der producerer specifikke kornsorter og oliefrø [bilag 1] i de fem lande. Yderligere national støtte på op til 200 % blev tilladt⁴³.

I midten af 2023 blev der konstateret et hurtigt fald i priserne på flere landbrugsprodukter på baggrund af høje inputomkostninger, høj inflation for fødevarerpriserne og reduceret forbrugerefterspørgsel. Disse omstændigheder havde en markant negativ indvirkning på forskellige landbrugssektorer i EU og skabte likviditetsproblemer for landbrugerne ud over dem, der blev opdaget i de fem medlemsstater i frontlinjen, som tidligere havde modtaget støtte.

I juli 2023 blev der vedtaget en artikel 221-foreanstaltning for at imødegå de specifikke udfordringer, der er konstateret i flere sektorer såsom sektorerne for dyr, frugt og grøntsager, vin, korn og oliefrø. Foreanstaltningen omfattede nødhjælp til landbrugere i de mest berørte landbrugssektorer i de 22 medlemsstater, der ikke havde modtaget støtte i forbindelse med de to tidligere artikel 221-foreanstaltninger. Der blev stillet et samlet beløb på 330 mio. EUR til rådighed. Medlemsstaterne skulle målrette indsatsen mod landbrugere i de hårdest ramte sektorer og kunne yde støtte til krsedestillation af vin ud over de tildelinger, der er fastsat i de nationale støtteprogrammer. Yderligere national støtte på op til 200 % blev tilladt⁴⁴.

For at imødegå truslen om fremtidige ubalancer på vinsektorens marked i forbindelse med den nye høst blev der sideløbende hermed i juni 2023 vedtaget en artikel 219-foreanstaltning, som giver medlemsstaterne mulighed for at omdirigere en del af de finansielle midler inden for deres nationale støtteprogrammer for at yde støtte, der er skræddersyet til medlemsstaternes særlige forhold. Støtte til krsedestillation af vin blev tilladt på særlige betingelser sammen med undtagelser fra bestemmelserne i forordningen om den fælles markedsordning og forhøjede finansielle bidrag fra EU til forskellige typer sektorspecifikke foreanstaltninger⁴⁵.

3.4 Ekstreme vejrforhold og naturkatastrofer

Allerede i 2015 blev de negative virkninger, som ugunstige vejrforhold havde på markederne, anerkendt som en af de faktorer, der bidrager til ubalancen mellem udbud og efterspørgsel i husdyrsektoren, fordi tørken i sommeren 2015 førte til mangel på foderafgrøder og græsningsarealer⁴⁶.

Efter et jordskælv, der ramte det centrale Italien i august 2016, blev artikel 219-foreanstaltningen om ekstraordinær tilpasningsstøtte til husdyravlere, der blev vedtaget i 2016, ændret i 2017. For at bidrage til at kompensere for de tab, som husdyravlerne har lidt i de berørte regioner, fik Italien lov til at yde supplerende national støtte på op til 200 %⁴⁷.

På grund af hidtil usete og unormale vejrforhold, nemlig langvarige kraftige regnskyl og oversvømmelser, der påvirkede deres agerjord, blev der i januar 2018 vedtaget en artikel 221-foreanstaltning til støtte for landbrugere i Litauen, Letland, Estland og Finland. Foreanstaltningen havde til formål at kompensere de landbrugere, der var hårdest ramt af

⁴³ EUT L 168 af 3.7.2023, s. 22.

⁴⁴ EUT L 180 af 17.7.2023, s. 21.

⁴⁵ EUT L 160 af 26.6.2023, s. 12.

⁴⁶ Se ovenfor, EUT L 271 af 16.10.2015, s. 25.

⁴⁷ EUT L 42 af 18.2.2017, s. 7.

nedbør og oversvømmelser, og som oplevede det største tab af agerjord med henblik på vintersåning og høst. Retsakten fastsatte de maksimale EU-midler, der var til rådighed for hvert land, til et samlet beløb på 15 mio. EUR, mens landene selv fastsatte antallet af støtteberettigede hektar og det faste støttebeløb pr. hektar. Nationale supplerende tilskud på op til 100 % var tilladt⁴⁸.

Artikel 221-foranstaltningen, der blev vedtaget i midten af juli 2023, havde også delvis til formål at afhjælpe virkningerne af ekstremt ugunstige vejrforhold såsom tørken i foråret 2023 (særlig akut i visse regioner i Spanien, Portugal og Italien) og de dermed forbundne skader, som landbrugsproducenterne har lidt⁴⁹.

Disse alvorlige ugunstige vejrforhold havde en specifik negativ indvirkning på frugt-, grøntsags- og vinproducenterne og førte til vedtagelsen af en ny artikel 221-foranstaltning i august 2023. Foranstaltningen gav mulighed for en vis fleksibilitet og øgede finansielle bidrag fra EU i forbindelse med gennemførelsen af driftsprogrammerne for producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer i frugt- og grøntsagssektoren. I vinsektoren forlængede foranstaltningen både gyldigheden af plantningstilladelser, der udløb i 2023, og rydningsperioden. Den indførte også fleksibilitet i forbindelse med foranstaltningerne til omstrukturering og omstilling af vindyrkningsarealer, som kun var blevet delvist gennemført i 2023⁵⁰.

Efterfølgende oplevede Slovenien i 2023 ekstremt voldsomme oversvømmelser og jordskred, mens dele af Grækenland stod over for hidtil usete naturbrande og oversvømmelser i august og september 2023. De betydelige skader, som disse naturkatastrofer har forårsaget for landbrugsproduktionen, førte til vedtagelsen af en ny artikel 221-foranstaltning i december 2023 med henblik på at støtte de berørte landbrugere. Der blev tildelt et beløb på 51,7 mio. EUR til de to lande, og et nationalt supplerende tilskud på op til 200 % blev tilladt⁵¹.

3.5 Dyresygdomme

3.5.1 Afrikansk svinepest

For at forhindre spredning af afrikansk svinepest (ASF) på deres område vedtog Polen og Litauen i februar 2014 forebyggende foranstaltninger, der begrænsede markedsføringen af svinekød i de berørte områder. De to lande underrettede efterfølgende Kommissionen om betydelige prisned sættelser og markedsforstyrrelser i disse områder som følge af disse restriktioner. Som følge heraf blev der i marts og april 2014 vedtaget to artikel 220-foranstaltninger, som bemyndigede de to lande til at yde støtte til slagtning af visse dyr i en forud fastsat periode og på særlige betingelser⁵².

Som reaktion på nye udbrud af afrikansk svinepest i Polen, som medførte tab for producenterne, blev der i april 2017 vedtaget en artikel 220-foranstaltning. Polen fik tilladelse til at yde støtte til producenter til slagtning af visse dyr på særlige betingelser⁵³. I september 2017 blev der også ydet ekstraordinær støtte på lignende betingelser til små svinebedrifter med en artikel 221-foranstaltning for at forhindre disse små bedrifter i at indstille

⁴⁸ EUT L 19 af 24.1.2018, s. 6.

⁴⁹ Se ovenfor, EUT L 180 af 17.7.2023, s. 21.

⁵⁰ EUT L 199 af 9.8.2023, s. 96.

⁵¹ EUT L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - DA - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/L/2023/2820/DA).

⁵² EUT L 95 af 29.3.2014, s. 24, EUT L 125 af 26.4.2014, s. 64.

⁵³ EUT L 92 af 6.4.2017, s. 41.

produktionen og for at lette deres omkostninger til at overholde de nationale foranstaltninger⁵⁴.

3.5.2 Fugleinfluenza

Mellem 2014 og 2023 fandt flere udbrud af fugleinfluenza sted i Europa, herunder i Italien, Frankrig og Polen. De tre lande har med tiden meddelt Kommissionen, at de foranstaltninger, der er truffet for at inddæmme og standse spredningen af sygdommen, har ført til indkomsttab, som ikke er berettiget til EU-tilskud i henhold til den gældende EU-lovgivning⁵⁵ for erhvervsdrivende i æg- og fjerkrækødsektorerne. Som følge heraf vedtog Kommissionen 11 foranstaltninger i henhold til artikel 220 mellem oktober 2014 og august 2023, som fastsætter, at EU medfinansierer de udgifter, som de tre lande har afholdt for midlertidigt at støtte deres erhvervsdrivende i de områder, der er omfattet af de nationale foranstaltninger, i bestemte perioder, forudsat at der indgives gyldige ansøgninger fra dem på grundlag af forudgående kontrol fra de nationale myndigheders side. Foranstaltningerne fastsætter: i) de berørte arter, ii) de maksimale produktmængder, der kan finansieres, og iii) de faste medfinansieringsbeløb og de kriterier, der ligger til grund for fastsættelsen af disse beløb (i visse tilfælde op til faste maksimumsniveauer/-beløb for EU's medfinansiering). Siden maj 2014 har lovene præciseret, at tab, der er lidt, ikke bør kompenseres ved hjælp af statsstøtte eller forsikring, og at producenterne ikke burde have modtaget finansielle bidrag fra EU til dækning af de samme tab i henhold til andre relevante EU-forordninger⁵⁶.

3.6 Andet

Af hensyn til markedsstabiliteten (enten på EU-plan eller inden for de berørte sektorer) eller for at undgå et hurtigt fald i produktionen af specifikke produkter er der vedtaget yderligere tre ekstraordinære foranstaltninger i henhold til artikel 221 for at løse specifikke problemer.

I juli 2019 blev der vedtaget en artikel 221-foranstaltning for at yde ekstraordinær støtte til landbrugere inden for okse- og kalvekødssektoren i Irland. Foranstaltningen var foranlediget af de potentielle virkninger af Det Forenede Kongeriges udtræden af EU, da Det Forenede Kongerige var et betydeligt eksportmarked for irsk okse- og kalvekød. For at hjælpe landbrugerne med at tilpasse deres produktion og finde nye markeder blev Irland tildelt i alt 50 mio. EUR til at støtte landbrugerne. Nationale supplerende tilskud på op til 100 % var tilladt⁵⁷.

En undtagelse fra støtteprogrammerne inden for vinsektoren blev indført ved en artikel 221-foranstaltning i januar 2020. Foranstaltningen havde til formål at reagere på USA's indførelse af importtold på europæiske vine fra visse lande, som USA vedtog som en modforanstaltning mod EU's subsidier til Airbus og efter en WTO-voldgiftsavgørelse. Foranstaltningen gav mulighed for en mere fleksibel gennemførelse af salgsmæssigt i vinsektoren og højere satser for EU-bidrag⁵⁸.

Undtagelser fra driftsprogrammerne i den italienske frugt- og grøntsagssektor blev også vedtaget i marts 2020 ved en artikel 221-foranstaltning. Foranstaltningen havde til formål at

⁵⁴ EUT L 234 af 12.9.2017, s. 1.

⁵⁵ Forordning (EU) nr. 652/2014, ophævet ved forordning (EU) 2021/690.

⁵⁶ EUT L 295 af 11.10.2014, s. 51, EUT L 126 af 14.5.2016, s. 63, EUT L 43 af 21.2.2017, s. 196, EUT L 46 af 20.2.2018, s. 1, EUT L 255 af 11.10.2018, s. 1, EUT L 255 af 11.10.2018, s. 7, EUT L 206 af 6.8.2019, s. 12, EUT L 273 af 20.8.2020, s. 1, EUT L 317 af 9.12.2022, s. 56, EUT L 105 af 20.4.2023, s. 2 og EUT L 202 af 14.8.2023, s. 8.

⁵⁷ EUT L 179 af 3.7.2019, s. 20.

⁵⁸ EUT L 27 af 31.1.2020, s. 20.

støtte producentorganisationer, der var ramt af et *Halyomorpha halys*-angreb i visse regioner i Italien, og hjælpe dem med at håndtere skadegøreren, da der ikke kunne træffes udryddelsesforanstaltninger på EU-plan i henhold til gældende EU-ret. Tærsklerne for EU's bistand til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger blev hævet for at nå disse mål⁵⁹.

4. Afsluttende bemærkninger

De foranstaltninger, der drøftes i denne rapport, viser, at de juridiske værktøjer til ekstraordinære foranstaltninger, der blev indført ved 2013-reformen, giver fleksibilitet til at håndtere forskellige typer kriser. Der er således tale om et betydeligt fremskridt i forhold til den tidligere retlige situation.

Politisk tages de ekstraordinære foranstaltninger generelt godt imod. Dette bekræftes af den brede støtte, der blev givet udtryk for i forbindelse med forslag til — eller efter vedtagelse af — de relaterede retsakter i Rådet og Europa-Parlamentet samt i forbindelse med komitologiprocedurerne. Anvendelsen af disse ekstraordinære foranstaltninger viser solidaritet fra EU's og dets medlemsstaters side. I den forbindelse bør følgende bemærkninger vedrørende begrundelsen for vedtagelsen af disse foranstaltninger, deres udformning og deres finansielle aspekter overvejes.

4.1 Begrundelse for vedtagelse af ekstraordinære foranstaltninger

Der er vedtaget ekstraordinære foranstaltninger for at opfylde klare politiske mål, som det fremgår af betragtningerne til retsakterne, og for at håndtere ekstraordinære situationer, der kan have en negativ indvirkning på landbrugsmarkederne. Disse foranstaltninger er blevet gennemført i overensstemmelse med disse politiske mål. Ideén bag og anvendelsesstedet for de ekstraordinære foranstaltninger i forordningen om den fælles markedsordning tyder på, at de er midler, der undtagelsesvis bør anvendes som reaktion på specifikt udfordrende situationer, der kan påvirke landbrugsmarkederne negativt.

Anvendelsen af de ekstraordinære foranstaltninger viser, at de hovedsagelig er blevet anvendt til at hjælpe landbrugerne i forbindelse med de skader, de lider som følge af markedsforstyrrelser eller problemer med dyre- eller plantesundheden. De har også, om end mindre hyppigt, hjulpet landbrugerne med at håndtere de negative virkninger, som ekstreme ugunstige vejrforhold har haft på deres økonomiske afkast. I tilfælde af lave priser er der desuden anvendt værktøjer såsom støtte til privat oplagring for at forsøge at øge priserne og offentlige interventionsopkøb, som fandt sted i 2014-2016 for skummetmælkspulver.

4.2 Udformning af de ekstraordinære foranstaltninger og gennemførelsesaspekter

Spektret af ekstraordinære foranstaltninger, der hidtil er vedtaget, og de mange forskellige omstændigheder, som disse foranstaltninger har reageret på, viser, at markedsforstyrrelser ofte er af flerdimensionel og uforudsigelig karakter og derfor kræver ad hoc-og målrettede reaktioner.

Ekstraordinære foranstaltninger har generelt vist sig at være effektive med hensyn til at imødekomme interessenternes behov for at håndtere kriser⁶⁰. Den rettidige anvendelse af EU-

⁵⁹ EUT L 98 af 31.3.2020, s. 26.

⁶⁰ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, "Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector — Final report", Publikationskontoret, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

støtte er et klart tegn på de offentlige myndigheders omsorg, udtrykker europæisk solidaritet og har en positiv indvirkning på markedsstemningen i landbrugssektoren.

Den Europæiske Revisionsret (ECA) har anbefalet, at Kommissionen på forhånd fastlægger objektive parametre og kriterier, der kan anvendes som tærskelværdier til bestemmelse af, hvornår der opstår en markedsforstyrrelse, og at der skal udløses en ekstraordinær foranstaltning⁶¹. Det er imidlertid yderst vanskeligt at fastsætte sådanne tærskler på forhånd i betragtning af, hvor forskellige kriserne og deres konsekvenser er. Det ville medføre begrænsninger for foranstaltningerne og kunne forhindre, at der fremsættes svar, der er skræddersyet til de forskellige situationer, som landbrugsmarkedene befinder sig i. Manglen på forudgående parametre har ikke forhindret de politiske beslutningstagere i at udforme foranstaltninger, der er baseret på en omhyggelig vurdering af den specifikke markedssituation.

Når dette er sagt, har Revisionsretten i særberetninger⁶² nævnt spørgsmål vedrørende mulig overkompensation af landbrugere, der drager fordel af foranstaltningerne, eller dødvægtseffekter, der til dels skyldes "moralsk risikabel" adfærd. Selv om disse risici ikke bør undervurderes, har Kommissionen i stigende grad indregnet dem i forordningernes udformning⁶³.

Tilsvarende bør anvendelsen af ekstraordinære foranstaltninger ikke fortrænge landbrugernes incitamenter til at styre deres egne risici ved at anvende bæredygtige agronomiske metoder, bæredygtige metoder til husdyravl og indføre passende risikostyringsværktøjer og -strategier, herunder dem, der har til formål at håndtere naturkatastrofer, hvis forekomst med tiden er stigende som følge af klimaændringerne. Selv om formålet med denne rapport ikke er at vurdere valg i denne henseende (herunder de valg, der er fastsat i forordningen om strategiske planer og medlemsstaternes strategiske planer under den fælles landbrugspolitik), illustrerer den betydningen af at sikre politisk sammenhæng mellem forskellige værktøjer på nationalt plan og EU-plan i fremtiden.

Ud fra et gennemførelsesperspektiv forsøges det med de foranstaltninger, der vedtages i henhold til artikel 222 i forordningen om den fælles markedsordning, enten at opnå en dæmpende virkning på udbuddet eller at forvalte udbuddet i produktionsleddet. Selv om sådanne foranstaltninger i den forbindelse har til formål at forhindre eventuelt dyrere efterfølgende kompensation i tilfælde af truende markedsforstyrrelser, kan disse foranstaltninger være genstand for kollektive udfordringer. Erfaringen viser, at effektiviteten af artikel 222 i forordningen om den fælles markedsordning, i henhold til hvilken aftaler ikke er obligatoriske for de parter, der ikke ønsker at deltage, kan blive hæmmet af potentielle problemer med parasitisk adfærd.

4.3. Finansielle aspekter

Oprettelsen af "landbrugsreserven" i 2023, og at finansieringsordninger herunder er mere differentierede end under den tidligere "krisereserve", har gjort de disponible budgetmidler til

⁶¹ Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 23/2019: Stabilisering af landbrugernes indkomst: Der findes et omfattende sæt instrumenter, men der bør tages fat på den lave anvendelse og problemerne med overkompensation, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=52395> og Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 11/2021: Ekstraordinær støtte til EU's mælkeproducenter i 2014-2016 — Potentiale til at forbedre effektiviteten fremover, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=58807>.

⁶² Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 23/2019 og Den Europæiske Revisionsrets særberetning nr. 11/2021.

⁶³ Af nylige eksempler kan nævnes forordning (EU) 2023/1225, forordning (EU) 2023/1343 og forordning (EU) 2023/1465.

ekstraordinære foranstaltninger mere forudsigelige. Anvendelsen af "finansiel disciplin" til udformning af krisereserven begrænsede krisereservens tiltrækningskraft, fordi medlemsstaterne var tilbageholdende med at reducere de direkte betalinger til alle landbrugere som "den pris, der skal betales" for ekstraordinære foranstaltninger. Fokus var på at mobilisere et budget, der ikke ville påvirke de direkte betalinger. Derfor blev foranstaltningerne så vidt muligt finansieret af andre kilder end krisereserven. Når det er sagt, førte presset på EU-budgettet og konkurrerende behov til usikkerhed om, hvorvidt sådanne alternative kilder fortsat er til rådighed til finansiering af ekstraordinære foranstaltninger. Landbrugsreservens nuværende budgetstruktur har overvundet disse begrænsninger. På trods af denne øgede fleksibilitet er den nye reserve dog fortsat underlagt EU-budgettets etårighed. I betragtning af de omfattende virkninger og skader, der forårsages af markeds kriser eller naturkatastrofer af større omfang, udgør landbrugsreserven på trods af sin begrænsede størrelse ét af midlerne til at afhjælpe landbrugernes situation.

Erfaringerne fra anvendelsen af de ekstraordinære foranstaltninger, herunder dem, der finansieres under den nye landbrugsreserve, vil være afgørende for fremtidige politiske overvejelser. I den forbindelse vil mulighederne for at afhjælpe potentielle mangler i udformningen og anvendelsen af disse foranstaltninger blive undersøgt i forbindelse med forberedelsen af den fremtidige fælles landbrugspolitik efter 2027.