



Rat der
Europäischen Union

170161/EU XXVII. GP
Eingelangt am 23/01/24

Brüssel, den 22. Januar 2024
(OR. en)

5676/24

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0218(COD)

AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Januar 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 12 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Nutzung von Krisenmaßnahmen gemäß den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 12 final.

Anl.: COM(2024) 12 final

5676/24

/rp

LIFE.1

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.1.2024
COM(2024) 12 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

Nutzung von Krisenmaßnahmen gemäß den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung

DE

DE

1. Einleitung

Nach Artikel 225 Buchstabe db der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (im Folgenden „GMO-Verordnung“)¹ ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2023 einen Bericht über die Anwendung von Krisenmaßnahmen und insbesondere die nach den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung ergriffenen außergewöhnlichen Maßnahmen vorzulegen.

Der vorliegende Bericht erstreckt sich auf die Verordnungen über außergewöhnliche Maßnahmen, die die Kommission vom 1. Januar 2014 bis Ende 2023 nach den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung erlassen hat.

Anhang 1 dieses Berichts enthält eine Liste aller einschlägigen Verordnungen. Anhang 2 enthält Informationen über die jährlichen aggregierten EU-Ausgaben je Maßnahme bis zum Ende des Haushaltsjahres 2023 (15. Oktober 2023).

2. Arten der außergewöhnlichen Maßnahmen im Rahmen der GMO-Verordnung

2.1 Einleitung

Teil V Kapitel I der GMO-Verordnung trägt die Überschrift „Außergewöhnliche Maßnahmen“ (Artikel 219 bis 222). Mit diesen Artikeln wurde der Kommission die Befugnis übertragen, in folgenden Fällen außergewöhnliche Marktmaßnahmen zu ergreifen:

- bei Marktstörungen (Artikel 219),
- in Fällen von Tierseuchen, bei Auftreten von Pflanzenschädlingen und bei Vertrauensverlust der Verbraucher durch Gefährdungen der öffentlichen Gesundheit, der Tier- und der Pflanzengesundheit (Artikel 220),
- bei spezifischen Problemen (Artikel 221),
- während schwerwiegender Ungleichgewichte auf den Märkten (Artikel 222).

Diese Bestimmungen spiegeln – vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen Marktorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – die Notwendigkeit wider, möglichen, häufig plötzlich und unvorhersehbar auftretenden Risiken zu begegnen, die aufgrund von außergewöhnlichen Umständen auf den Agrarmärkten entstehen können; zu solchen Risiken gehören z. B. Marktinstabilität, Preisvolatilität oder die Folgen von Beschränkungen im Zusammenhang mit der Tier- und Pflanzengesundheit.

Die außergewöhnlichen Maßnahmen sind daher im Zusammenhang mit den Präventions- und Risikobewältigungsinstrumenten zu sehen, die EU-Landwirten im Rahmen der GAP und der jeweiligen nationalen Politik zur Verfügung stehen.

Die landwirtschaftliche Produktion ist von Natur aus mit Risiken behaftet. Erträge, Produktqualität und die damit verbundenen Preise werden von vielen externen Faktoren mit kurzfristigen Auswirkungen wie Wetter und andere Umwelt- oder Gesundheitsfaktoren (wie Tierkrankheiten und Pflanzenschädlingen) beeinflusst. Die landwirtschaftliche Produktion unterliegt auch Risiken, die sich aus Entwicklungen auf den Agrarmärkten, Handelsstörungen oder geopolitischen Ereignissen ergeben. Diese Risiken werden dadurch verstärkt, dass Produktionsentscheidungen, einschließlich Investitionsentscheidungen, oft mittel- und

¹ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

langfristig zu treffen sind. Darüber hinaus können in einigen Produktionssystemen (z. B. der Tierhaltung) keine schnellen Produktionsanpassungen vorgenommen werden.

Einige der Risiken können als normal oder marktverträglich eingestuft werden und entweder intern im landwirtschaftlichen Betrieb selbst oder über Marktinstrumente oder private Risikoteilungsinstrumente (z. B. Versicherungen) bewältigt werden. Andere Risiken sind systemisch oder durch Katastrophen bedingt und können zu so hohen Kosten führen, dass private Risikomanagementinstrumente nicht ausreichen (z. B. sind Versicherungsunternehmen eventuell nicht bereit, eine Deckung zu angemessenen Prämien anzubieten).² In Marktkrisen können daher spezifische und außergewöhnliche öffentliche Maßnahmen erforderlich sein.

Außergewöhnliche Maßnahmen ergänzen die beiden in der GMO-Verordnung vorgesehenen Marktinterventionsmaßnahmen (insbesondere öffentliche Interventionen und Beihilfen für die private Lagerhaltung)³, die auf die Stabilisierung der Preise für die Landwirte abzielen, sowie die Bestimmungen zur Krisenprävention und -bewältigung durch sektorale Interventionen, die im Rahmen der GAP-Strategiepläne vorgesehen werden können (z. B. im Obst- und Gemüsesektor).

Außergewöhnliche Maßnahmen sind ihrem Wesen nach befristet und werden in dem Umfang und für den Zeitraum ergriffen, wie es zur Lösung der betreffenden Probleme erforderlich ist.

In den Erwägungsgründen der auf die Artikel 219 bis 222 der GMO-Verordnung gestützten Verordnungen der Kommission wird eine Begründung für die jeweilige außergewöhnliche Maßnahme auf der Grundlage einer objektiven Bewertung der Marktlage gegeben.

2.2 Haushaltstechnische Aspekte

Vor 2023 konnten außergewöhnliche Maßnahmen, die finanzielle Unterstützung beinhalteten, durch Mobilisierung von Mitteln im Rahmen der „Reserve für Krisen im Agrarsektor“ umgesetzt werden (Artikel 25 der vorherigen Horizontalen GAP-Verordnung⁴, Artikel 226 GMO-Verordnung), die durch Anwendung der „Haushaltsdisziplin“ finanziert wurden. Dieser Finanzierungsmechanismus implizierte, dass die Aktivierung der Reserve bei Krisen im Agrarsektor zu entsprechenden Kürzungen bei den Direktzahlungen an die Landwirte führte und sein Einsatz einen Übertragungsbeschluss durch den Rat und das Europäische Parlament erforderte. Die Reserve wurde zum ersten Mal im März 2022 in Anspruch genommen, als die außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe für von den Folgen des Krieges in der Ukraine betroffene Erzeuger beschlossen wurde. Das Hilfspaket belief sich auf 500 Mio. EUR, von denen 350 Mio. EUR aus der Krisenreserve 2022 finanziert wurden. Zuvor wurden Mittel für außergewöhnliche Maßnahmen in allen anderen Fällen aus sonstigen verfügbaren Mitteln im Rahmen der Teillobergrenze des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) bereitgestellt, ohne die Krisenreserve zu aktivieren.

² Siehe den Bericht der Task Force „Agrarmärkte“ (2018).

³ Artikel 8 bis 21 der GMO-Verordnung.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

Ab 2023 wird im Einklang mit den Bestimmungen der neuen Horizontalen GAP-Verordnung⁵ eine Agrarreserve in Höhe von mindestens 450 Mio. EUR eingerichtet, die zu Beginn eines jeden Jahres des Zeitraums 2023–2027 gebildet wird.⁶ Im EU-Haushalt kann ein höherer Betrag festgelegt werden.

Der Betrag für die Agrarreserve wird direkt in den EU-Haushalt eingestellt, wodurch Mittel aus der Reserve direkt zur Verfügung stehen. Außergewöhnliche Maßnahmen sind (unter Einbeziehung von Marktinterventionsmaßnahmen) aus dieser Reserve zu finanzieren. Zur Bildung der Agrarreserve werden zunächst die verbleibenden verfügbaren Mittel aus der Reserve des Vorjahres herangezogen, die nicht in Anspruch genommen und übertragen wurden, dann die verfügbaren Mittel im Rahmen der EGFL-Teilobergrenze und, falls erforderlich und nur als letztes Mittel, die Anwendung der Haushaltsdisziplin.

Das Kapitel der GMO-Verordnung, das sich mit außergewöhnlichen Maßnahmen befasst, umfasst vier Artikel. In den folgenden Unterabschnitten wird jeder dieser Artikel eingehend erörtert.

2.3 Artikel 219

Nach Artikel 219 kann die Kommission im Wege von delegierten Rechtsakten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um effizient und wirksam gegen Marktstörungen und drohende Marktstörungen in allen unter die GMO-Verordnung fallenden Agrarsektoren⁷ vorzugehen. In Fällen äußerster Dringlichkeit können delegierte Rechtsakte nach dem Dringlichkeitsverfahren (Artikel 228 der GMO-Verordnung) erlassen werden und umgehend in Kraft treten, solange weder das Europäische Parlament noch der Rat einen Einwand erhebt.

Die Kommission kann solche Maßnahmen ergreifen, wenn eine voraussichtlich anhaltende oder sich verschlimmernde Marktstörung oder drohende Marktstörung (insbesondere, aber nicht ausschließlich aufgrund von Preissteigerungen oder -rückgängen) eintritt. Die Maßnahmen können ergriffen werden, wenn andere im Rahmen der GMO-Verordnung zur Verfügung stehende Maßnahmen – wie öffentliche Interventionen oder Beihilfen für private Lagerhaltung – offenbar unzureichend oder unpassend sind, um der Situation Herr zu werden.⁸ Diese Maßnahmen zielten in der Regel auf Situationen ab, die durch ein Überangebot (mangelnde Nachfrage) und einen Preisverfall gekennzeichnet waren, aber der Wortlaut des Artikels deckt auch die umgekehrte Situation mit Engpässen und Preiserhöhungen ab.

Diese Regelung spiegelt die allmähliche Entwicklung der in der GMO-Verordnung vorgesehenen Maßnahmen wider: Marktinterventionsinstrumente (öffentliche Intervention und Beihilfen für private Lagerhaltung) und andere Instrumente, die im Rahmen der GMO-Verordnung zur Verfügung stehen, müssen sich zunächst als unzureichend erweisen, bevor

⁵ Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187).

⁶ Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2021/2116.

⁷ Siehe Artikel 1 Absatz 2 und Anhang I der GMO-Verordnung.

⁸ Der Verweis auf den „unpassenden“ Charakter anderer GMO-Marktmaßnahmen wurde mit der letzten GAP-Reform eingeführt, und zwar mit der Verordnung (EU) 2021/2117 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse und (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 262).

außergewöhnliche Maßnahmen ergriffen werden. In diesem Sinne wird für jede ergriffene Maßnahme erläutert, warum die Marktstörung mit den im Rahmen der GMO-Verordnung verfügbaren Maßnahmen nicht bzw. nicht ausreichend bewältigt werden könnte.

Durch die betreffenden Maßnahmen können, soweit und solange dies zur Behebung der Marktstörung oder der drohenden Marktstörung erforderlich ist, der Anwendungsbereich, die Dauer oder andere Aspekte der in der GMO-Verordnung festgelegten Maßnahmen ausgeweitet oder geändert und völlig neue Maßnahmen vorgesehen werden, einschließlich der Gewährung von außergewöhnlichen Beihilfen für einen oder mehrere Sektoren und ein oder mehrere Länder.

In den Verordnungen zu allen außergewöhnlichen Maßnahmen, mit denen außergewöhnliche Beihilfen gewährt werden, sind folgende Punkte geregelt:

- i) In ihnen wird festgelegt, welche Länder für die Beihilfe in Betracht kommen und auf welcher Grundlage die Mittel auf die einzelnen Länder aufgeteilt werden.
- ii) Sie präzisieren, dass die Mitgliedstaaten die Beihilfen gezielt denjenigen Erzeugern gewähren sollten, die am stärksten von der jeweiligen Marktstörung betroffen sind. Um Marktstörungen abzumildern, sind die Mitgliedstaaten im Sinne der Subsidiarität oft besser in der Lage, zu analysieren, welche Landwirte und Sektoren in den verschiedenen Marktsituationen Unterstützung benötigen. Außerdem sollten die Beihilfen auf der Grundlage objektiver Kriterien und in diskriminierungsfreier Weise vergeben werden, um Markt- und Wettbewerbsprobleme zu vermeiden.
- iii) In ihnen wird dargelegt, ob die Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen der Objektivität, der Diskriminierungsfreiheit und der Nichtverfälschung des Wettbewerbs zusätzliche Unterstützung (Aufstockungen) gewähren dürfen. Solche Aufstockungen, die nicht unter die Vorschriften für staatliche Beihilfen fallen, lassen sich gegebenenfalls dadurch rechtfertigen, dass die den begünstigten Mitgliedstaaten zugewiesenen Beträge die tatsächlichen Verluste der Erzeuger nur teilweise ausgleichen.
- iv) In ihnen wird erläutert, wie die außergewöhnlichen Beihilfen mit der im Rahmen anderer Instrumente gewährten EU-Finanzhilfe verknüpft sind und ob die Möglichkeit besteht, außergewöhnliche Beihilfen mit einer solchen finanziellen Unterstützung zu kumulieren.
- v) In ihnen werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission Folgendes mitzuteilen: i) die objektiven Kriterien, nach denen die Unterstützung ausgerichtet wird, ii) die Art und Weise, wie Wettbewerbsverzerrungen vermieden wurden, iii) die insgesamt gezahlten Beträge, iv) die Anzahl und Art der Begünstigten, v) eine Bewertung der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen. Seit 2015 muss auch über die konkreten ergriffenen Maßnahmen, die beabsichtigten Auswirkungen und die zusätzlichen Aufstockungen berichtet werden.

2.4 Artikel 220

Artikel 220 ermöglicht es der Kommission, Durchführungsrechtsakte zu erlassen und außergewöhnliche Maßnahmen auf Antrag eines Mitgliedstaats sowie auf der Grundlage einer inhaltlichen Bewertung zu ergreifen, um den Marktauswirkungen der auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von Tierseuchen und

Pflanzenschädlingen zu begegnen.⁹ Bei der Bewertung wird geprüft, ob der betreffende Mitgliedstaat zügig gesundheits-, veterinär- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen zur Beendigung der Seuchenausbreitung oder zur Überwachung, Bekämpfung, Tilgung oder Eindämmung der Pflanzenschädlinge ergriffen hat. Maßnahmen nach Artikel 220 können auch bei ernsthaften Marktstörungen ergriffen werden, die unmittelbar auf einen Vertrauensverlust der Verbraucher infolge von Risiken für die menschliche, tierische oder pflanzliche Gesundheit zurückzuführen sind.

Artikel 220 bildet eine Rechtsgrundlage für die Entschädigung von Erzeugern, die von den indirekten Auswirkungen von Handelsbeschränkungen oder einem Vertrauensverlust der Verbraucher betroffen sind und die nicht für eine finanzielle Beteiligung der EU im Rahmen der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen gesundheitlichen und veterinärmedizinischen Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen in Betracht kommen.¹⁰ Eine solche Entschädigung muss von dem betreffenden Mitgliedstaat kofinanziert werden. Die EU stellt eine Kofinanzierung in Höhe von 50 % der Ausgaben der Mitgliedstaaten bereit (60 % bei der Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche).

In Artikel 220 sind die Sektoren aufgeführt, für die die Auswirkungen handelsbeschränkender Maßnahmen ausgeglichen werden können.

Die nach Artikel 220 beschlossenen Förderregelungen sehen vor, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchführen und diese Kontrollen ordnungsgemäß dokumentieren.

2.5 Artikel 221

Nach Artikel 221 kann die Kommission im Wege von Durchführungsrechtsakten Sofortmaßnahmen zur Lösung spezifischer Probleme treffen, wenn die Voraussetzungen für das Ergreifen von Maßnahmen nach Artikel 219 oder Artikel 220 nicht erfüllt sind.

Diese Maßnahmen erfordern keine bestehende oder drohende Marktstörung. Das anzugehende „spezifische Problem“ kann daher auf einen anderen Grund zurückzuführen sein, der das Erreichen der Ziele der GAP verhindert. Diese Maßnahmen dürfen von den Bestimmungen der GMO-Verordnung nur in dem Umfang und während eines Zeitraums abweichen, der unbedingt erforderlich ist, in keinem Fall jedoch für einen Zeitraum von mehr als zwölf Monaten.

In Fällen äußerster Dringlichkeit, in denen die Umstände zu einer raschen Verschlechterung der Lage führen könnten, die bei einer Verzögerung der Maßnahmen nur noch schwer zu bewältigen wäre, können sofort geltende Durchführungsrechtsakte erlassen werden (Artikel 229 Absatz 3 GMO-Verordnung).

2.6 Artikel 222

⁹ Pflanzenschädlinge und der Verweis auf die damit verbundenen pflanzengesundheitlichen Kontrollen wurden mit der letzten GAP-Reform (Verordnung (EU) 2021/2117) eingeführt. Dies betrifft nur Pflanzenschädlinge von Obst- und Gemüsepflanzen.

¹⁰ Siehe Verordnung (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 1). Diese Verordnung wurde aufgehoben durch die Verordnung (EU) 2021/690 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. April 2021 zur Aufstellung eines Programms für den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, den Bereich Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel sowie europäische Statistiken (Binnenmarktprogramm) und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 99/2013, (EU) Nr. 1287/2013, (EU) Nr. 254/2014 und (EU) Nr. 652/2014 (ABl. L 153 vom 3.5.2021, S. 1).

Schließlich ermächtigt Artikel 222 der GMO-Verordnung die Kommission, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, um Vereinbarungen und Beschlüsse zur Marktstabilisierung durch Landwirte und deren Vereinigungen, anerkannte Erzeugerorganisationen, Vereinigungen von Erzeugerorganisationen oder anerkannte Branchenverbände von der Anwendung des Wettbewerbsrechts auszunehmen.¹¹

Die von privaten Marktteilnehmern ergriffenen Maßnahmen zur Angebotssteuerung sollen schwere Ungleichgewichte auf den Märkten beheben. Das Wettbewerbsrecht verbietet in der Regel solche Vereinbarungen zwischen Erzeugerorganisationen, da sie den Wettbewerb einschränken.

Solche Vereinbarungen und Beschlüsse i) dürfen höchstens sechs Monate gültig sein (eine Verlängerung ist möglich), ii) dürfen das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts nicht unterminieren, iii) müssen strikt auf die Stabilisierung des betreffenden Sektors abzielen, iv) müssen unter eine oder mehrere der spezifischen Kategorien gemeinsamer Maßnahmen fallen, die in dem Artikel aufgeführt sind. Bis 2017 konnten solche Maßnahmen nur als letztes Mittel getroffen werden, wenn Marktmaßnahmen oder außergewöhnliche Maßnahmen für die betreffenden Erzeugnisse bereits ergriffen worden waren. Seitdem (und seit der Omnibus-Reformverordnung¹²) können sie die Maßnahmen der EU im Rahmen der anderen Bestimmungen ergänzen, ohne dass eine solche Voraussetzung gilt.

Es sei darauf hingewiesen, dass durch Artikel 222 keine EU-Mittel eingesetzt werden.

3. Anwendung außergewöhnlicher Maßnahmen (im Krisenfall)

Vom 1. Januar 2014 bis Ende 2023 wurden 63 außergewöhnliche Maßnahmen nach den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung ergriffen. Im Folgenden sind die Maßnahmen zusammen mit der spezifischen Krise oder Situation aufgeführt, deretwegen sie ergriffen wurden.¹³

Die meisten Maßnahmen wurden nach Artikel 219 ergriffen (32 Rechtsakte), gefolgt von 14 Rechtsakten nach Artikel 220, 11 Rechtsakten nach Artikel 221 und 6 Rechtsakten nach Artikel 222.

Sämtliche Maßnahmen sind in Anhang 1 aufgeführt. Informationen über die Durchführung der Maßnahmen bis zum 15. Oktober 2023 sind in Anhang 2 enthalten.

3.1 Russisches Einführverbot in Verbindung mit Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage

¹¹ Die Möglichkeiten für solche kollektiven Maßnahmen wurden auf Landwirte und deren Vereinigungen ausgeweitet durch die Verordnung (EU) 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsysteem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 350 vom 29.12.2017, S. 15 (Omnibus-Verordnung)).

¹² Verordnung (EU) 2017/2393.

¹³ Es sei darauf hingewiesen, dass einige Rechtsakte nur Änderungen zuvor genehmigter Rechtsakte darstellen, z. B. die Verlängerung der Laufzeit der Maßnahmen, die Ausweitung ihres Anwendungsbereichs auf zusätzliche Begünstigte usw.

Als Vergeltungsmaßnahme gegen die Sanktionen, die die EU nach der Annexion der Krim durch Russland im Frühjahr 2014 verhängt hatte, verbot die russische Regierung die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus der Europäischen Union. Das Verbot, das am 7. August 2014 in Kraft trat, umfasste Erzeugnisse wie Milch und Milcherzeugnisse, tierische Erzeugnisse sowie frisches Obst und Gemüse. Das ursprüngliche Verbot, das später verlängert wurde, hatte erhebliche Auswirkungen auf die EU-Ausführer der betroffenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, da es deren Zugang zum russischen Markt einschränkte.

3.1.1 Obst und Gemüse

Das russische Einfuhrverbot führte zu erheblichen Preisrückgängen im Obst- und Gemüsesektor der EU, da einer ihrer größten Ausfuhrmärkte plötzlich nicht mehr zur Verfügung stand, was zu einem Überangebot in der EU führte.

Die Gefahr von Marktstörungen war für diesen Sektor besonders vordringlich, da sie unerwartet zum Zeitpunkt der Ernte eintrat, als die Landwirte große Mengen leicht verderblicher Erzeugnisse geerntet und nur begrenzte Lagermöglichkeiten hatten. Darüber hinaus konnten bei einigen hauptsächlich für Russland bestimmten Produktarten nicht schnell alternative Ausfuhrmärkte gefunden werden. Bei Pfirsichen und Nektarinen fiel das Importverbot 2014 mit einem durch die Witterung bedingten hohen Angebot zusammen. Da die Obst- und Gemüseproduktion nicht vorhersehbar ist und die Erzeugnisse verderblich sind, können selbst geringe Überschüsse den Markt erheblich stören.

Um eine schwerwiegende Marktstörung zu verhindern und den Preisrückgang abzumildern, wurden zwei Maßnahmen ergriffen. Eine Maßnahme nach Artikel 219 vom 21. August 2014 bestand in der Erhöhung der Mengen an Pfirsichen und Nektarinen, die für geförderte Marktrücknahmen zur kostenlosen Verteilung durch Erzeugerorganisationen in Betracht kamen.¹⁴ Sie ermöglichte ferner die Gewährung einer Finanzhilfe der EU für Erzeuger, die nicht Mitglied einer Erzeugerorganisation waren, sowie zusätzliche Unterstützung für Absatzförderungsmaßnahmen in Höhe von höchstens 3 Mio. EUR für Erzeuger aus den vier wichtigsten Erzeugerländern Griechenland, Spanien, Frankreich und Italien.¹⁵

Mit einer zweiten Maßnahme nach Artikel 219 vom 29. August 2014 wurde die Verordnung auf anderes vom Verlust an Ausfuhrmärkten betroffenes Obst und Gemüse ausgeweitet. Durch die Maßnahme wurden 125 Mio. EUR (davon 82 Mio. EUR für Äpfel und Birnen und 43 Mio. EUR für sonstiges Obst und Gemüse) bereitgestellt, um bis zu bestimmten (in Anhang I der Verordnung¹⁶ aufgeführten) Erzeugnismengen eine finanzielle Unterstützung für größere Mengen von Marktrücknahmen, Ernten vor der Reife und Nichternten für diejenigen Erzeuger, die Mitglieder von Erzeugerorganisationen waren, oder solche Erzeuger zu gewähren, die keine Mitglieder solcher Organisationen waren.

¹⁴ Die Rechtsgrundlage für Krisenbewältigungsmaßnahmen (wie Marktrücknahmen, Ernte vor der Reife und Nichternten), die von der EU im Rahmen der operationellen Programme für Obst und Gemüse unterstützt werden können, hat sich im Laufe der Zeit von der GMO-Verordnung (Verordnung EU Nr. 1308/2013 Artikel 33 und 34) zur Verordnung über den GAP-Strategieplan geändert (Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013) (ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 1). Seit 2021 sind der Anwendungsbereich, die Dauer und andere Aspekte sektoraler Interventionen für den Obst- und Gemüsesektor in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne geregelt (Artikel 42 ff.).

¹⁵ ABl. L 248 vom 22.8.2014, S. 1.

¹⁶ ABl. L 259 vom 30.8.2014, S. 2.

Diese außergewöhnlichen Maßnahmen wurden verlängert und ergänzt, unter anderem um den Anwendungsbereich auf Orangen, Clementinen, Mandarinen und Zitronen auszuweiten.¹⁷

Im Januar 2016 wurde das russische Einfahrerbot auf Einführen türkischer landwirtschaftlicher Erzeugnisse ausgeweitet. Da die Türkei ein wichtiger Ausführer von Obst und Gemüse nach Russland war, bestand eine erhebliche Gefahr von Marktstörungen in der EU aufgrund von Handelsumlenkungen. Im Juni 2016 wurde eine neue Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen, mit der die bestehenden Maßnahmen angepasst und ihr Anwendungsbereich auf andere Waren ausgeweitet wurde. Die Maßnahme umfasste Höchstmengen für Erzeugnisse, die für eine Finanzhilfe je Erzeugermitgliedstaat in Betracht kamen.¹⁸ Im März 2017 wurden nicht in Anspruch genommene zugeteilte Mengen im Wege eines neuen delegierten Rechtsakts auf die Erzeugermitgliedstaaten umverteilt.¹⁹

Eine regelmäßige Überwachung des Unionsmarktes ergab anschließend eine Verbesserung bei nicht dauerhaften Kulturen (Gemüse und einige Obstsorten), was zu einer Anpassung der bestehenden Maßnahmen führte. Im April 2017 wurde mit einer Maßnahme nach Artikel 219 die Zahl der für eine Unterstützung in Betracht kommenden Erzeugnisse und Höchstmengen gesenkt.²⁰ Aufgrund großer Produktionsmengen und Lagerbestände an Pfirsichen und Nektarinen in einigen Mitgliedstaaten sowie aufgrund der Einführung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen durch alternative Ausfuhrziele wie Belarus wurde im September 2017 eine neue Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen. Mit diesem neuen Rechtsakt wurden die Höchstmengen an Pfirsichen und Nektarinen, die für eine Unterstützung in Griechenland, Spanien und Italien in Betracht kommen, erhöht.²¹

Als Konsequenz all dieser Maßnahmen wurden bis 2018 insgesamt mehr als 500 Mio. EUR ausgezahlt, sodass fast 1,8 Mio. Tonnen frisches Obst und Gemüse vom Markt genommen werden konnten.

3.1.2 Milch und Milcherzeugnisse

Das russische Einfahrerbot führte zunächst zu einer drohenden Marktstörung und anschließend zu einer tatsächlichen Marktstörung auf dem Markt für Milcherzeugnisse und löste erhebliche Preisrückgänge aus. In Verbindung mit anderen Umständen wie der Verlangsamung der chinesischen Einführen (dem größten globalen Einfahrerbot), positiven Preisen und den Wetterbedingungen hat dies zu einem Anstieg des weltweiten Milchangebots geführt. Das Zusammenwirken all dieser Umstände führte zu einem weltweiten Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Milchsektor und zu einem starken Rückgang der Preise für Milch und Milcherzeugnisse mit negativen Auswirkungen auf den Tierhaltungssektor.

Um dem Markt Sicherheit zu verschaffen, wurde die öffentliche Interventionsfrist für Magermilchpulver und Butter (die in der Regel vom 1. März bis 30. September lief) mehrfach durch Maßnahmen nach Artikel 219 verlängert.²²

¹⁷ ABIL 284 vom 30.9.2014, S. 22, ABIL 366 vom 20.12.2014, S. 20, ABIL 211 vom 8.8.2015, S. 17.

¹⁸ ABIL 154 vom 11.6.2016, S. 3.

¹⁹ ABIL 58 vom 4.3.2017, S. 8.

²⁰ ABIL 170 vom 1.7.2017, S. 31.

²¹ ABIL 233 vom 9.9.2017, S. 1.

²² ABIL 265 vom 5.9.2014, S. 21, ABIL 360 vom 17.12.2014, S. 13, ABIL 242 vom 18.9.2015, S. 28, ABIL 242 vom 9.9.2016, S. 15.

Zusätzlich zu den Standardbeihilfen für die private Lagerhaltung von Butter und Magermilchpulver wurden Ende 2014²³ und Ende 2015²⁴ befristete und außergewöhnliche Beihilferegelungen für die private Lagerhaltung sämtlicher Käsesorten eingeführt (nicht nur beschränkt auf Käse mit geschützter geografischer Angabe (g. g. A.) oder geschützter Ursprungsbezeichnung (g. U.), die im Rahmen der GMO-Verordnung für Beihilfen für die private Lagerhaltung in Betracht kommen).

Von 2014 bis 2017 wurden diese Maßnahmen durch außergewöhnliche finanzielle Stützungsregelungen für den Milchsektor und andere Tierhaltungssektoren ergänzt.

Im November 2014 wurde eine Maßnahme nach Artikel 219 zur Gewährung einer außergewöhnlichen Beihilfe in Höhe von 28,6 Mio. EUR für Milcherzeuger in Estland (6,8 Mio. EUR), Lettland (7,7 Mio. EUR) bzw. Litauen (14,1 Mio. EUR) ergriffen. Mit dieser Maßnahme sollten Liquiditätsprobleme angegangen werden, die durch den Verlust eines Haupthandelspartners und den anschließenden Rückgang der Milchpreise verursacht worden waren. Die drei Länder waren stark von Ausfuhren nach Russland abhängig, und ihr Milchsektor konzentrierte sich auf Erzeugnisse, die nicht für die öffentliche Intervention oder die Beihilfe für die private Lagerhaltung in Betracht kommen.²⁵ Im Dezember 2014 wurden Finnland aus ähnlichen Gründen 10,7 Mio. EUR zugewiesen.²⁶ Die Beihilfezuweisung für die vier Länder stützte sich auf ihre Milchproduktionsmengen im Rahmen der nationalen Quoten.

Im Oktober 2015 wurde das starke Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in den Sektoren Milch, Milcherzeugnisse und Schweinefleisch infolge des russischen Einfuhrverbots und seiner anschließenden Verlängerung noch durch einen Anstieg der Produktionskosten in anderen Tierhaltungssektoren infolge der Dürreperiode 2015 in Europa verschärft. Diese Kombination von Umständen führte dazu, dass eine Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen wurde, mit der Landwirten im Milchsektor und anderen Bereichen der Tierhaltung in allen Mitgliedstaaten der Union eine außergewöhnliche Beihilfe in Höhe von insgesamt 420 Mio. EUR gewährt wurde.²⁷ Eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 100 %, die nicht Gegenstand von Verfahren für die staatliche Beihilfe ist, war zulässig.

Im April 2016 wurden dann zwei Maßnahmen nach Artikel 219 und 222 ergriffen. Die beiden Maßnahmen ermöglichten Genossenschaften und anderen anerkannten oder nicht anerkannten Erzeugerorganisationen, Vereinbarungen und Beschlüsse über die Planung der Milcherzeugung zu treffen, um den Markt zu stabilisieren.²⁸ Letztgenannte Maßnahme wurde im September aufgrund der geringen Inanspruchnahme verlängert.²⁹

Im September 2016 wurden zwei neue Maßnahmen nach Artikel 219 beschlossen, um Marktstörungen im Milch- und Tierhaltungssektor anzugehen, die durch das anhaltende

²³ Die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 950/2014 (ABl. L 265 vom 5.9.2014, S. 22) wurde kurz danach aufgehoben, da die Regelung unverhältnismäßig stark von Käseerzeugern in Gebieten genutzt zu werden schien, die normalerweise keine nennenswerten Mengen nach Russland ausführen (ABl. L 279 vom 23.9.2014, S. 17).

²⁴ Delegierte Verordnung (EU) 2015/1852 der Kommission (ABl. L 271 vom 16.10.2015, S. 15), später geändert, um bestimmten Mitgliedstaaten ungenutzte Höchstmengen für Käse zur Verfügung zu stellen (ABl. L 41 vom 18.2.2016, S. 10).

²⁵ ABl. L 341 vom 27.11.2014, S. 3.

²⁶ ABl. L 366 vom 20.12.2014, S. 18.

²⁷ ABl. L 271 vom 16.10.2015, S. 25.

²⁸ ABl. L 96 vom 12.4.2016, S. 18, ABl. L 96 vom 12.4.2016, S. 20. Die unterschiedliche Rechtsgrundlage spiegelt die Tatsache wider, dass Artikel 222 nur anerkannte Erzeugerorganisationen erfasst; um sie auf Genossenschaften auszuweiten, die nicht als Erzeugerorganisationen anerkannt sind, musste eine Maßnahme nach Artikel 219 beschlossen werden.

²⁹ ABl. L 242 vom 9.9.2016, S. 17.

russische Einfuhrverbot und das anhaltende globale Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage verursacht wurden, und um Landwirten im Milch- und Viehsektor weitere außergewöhnliche Beihilfen zu gewähren.

Die erste der beiden Maßnahmen erlaubte es den Mitgliedstaaten, Beihilfen für freiwillige Kürzungen der Kuhmilchlieferungen zu gewähren, um die Produktionsmengen zu verringern und den Sektor zu stabilisieren. Die zweite Maßnahme zielte darauf ab, Marktstörungen in den Sektoren Milch, Schweinefleisch, Rindfleisch, Schaf- und Ziegenfleisch zu beheben. Je nach den nationalen Gegebenheiten erlaubte sie es, i) Landwirte für die niedrigeren Milchpreise zu entschädigen, ii) den Rindfleischsektor zu unterstützen und iii) Ausbrüche der Afrikanischen Schweinepest in anderen Tierhaltungssektoren zu bekämpfen. In dem Rechtsakt sind die Maßnahmen aufgeführt, die darauf abzielen, die wirtschaftliche Nachhaltigkeit zu fördern und zur Stabilisierung der für eine Unterstützung in Betracht kommenden Märkte beizutragen. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, einen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen vorzulegen und die Gründe für die Zuweisung von Beihilfen in anderen Tierhaltungssektoren als dem Milchsektor anzugeben. Für die Reduktion der Milcherzeugung wurden 150 Mio. EUR bereitgestellt, für Anpassungsbeihilfen im Tierhaltungssektor 350 Mio. EUR.³⁰ Letztgenannter Betrag erlaubte eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 100 %.

3.2 COVID-19

Während der COVID-19-Pandemie führten Ausgangsbeschränkungen, die begrenzte Verfügbarkeit von Arbeitskräften und die obligatorische Schließung von Gaststätten und Catering-Unternehmen zu einem plötzlichen Rückgang der Nachfrage nach mehreren landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln.

3.2.1 Milch und Milcherzeugnisse

Der Sektor für Milch und Milcherzeugnisse hatte während der Ausgangsbeschränkungen im Jahr 2020 mit einem Nachfragerückgang zu kämpfen. Im April 2020 wurden Marktinterventionsmaßnahmen im Rahmen der GMO-Verordnung in Form von Beihilfen für private Lagerhaltung für beihilfefähige Erzeugnisse (Butter, Magermilchpulver) aufgelegt. Da die Erzeuger nicht genügend Kapazitäten hatten, verarbeitete Rohmilch in lagerfähige und weniger arbeitsintensive Erzeugnisse umzuwandeln, wurden diese Maßnahmen von einer weiteren Maßnahme nach Artikel 219 begleitet, mit der vorab pro Mitgliedstaat festgelegte Höchstmengen Beihilfen für die private Lagerhaltung von Käseerzeugnissen ohne Bescheinigung der g. U. oder g. g. A. (die nach den Bestimmungen der GMO-Verordnung nicht für eine Beihilfe für private Lagerhaltung in Betracht kommen) gewährt wurden.³¹

Parallel dazu wurde angesichts des starken Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage in diesem Sektor auch eine Maßnahme nach Artikel 222 ergriffen, die es den Erzeugerorganisationen ermöglichte, Vereinbarungen und gemeinsame Beschlüsse über die Planung ihrer Rohmilcherzeugungsmengen vor Beginn der Hochproduktionssaison zu treffen, um dem Rückgang der Preise für Milch und Milcherzeugnisse entgegenzuwirken.³²

³⁰ ABl. L 242 vom 9.9.2016, S. 4, ABl. L 242 vom 9.9.2016, S. 10.

³¹ ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 1.

³² ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 37.

3.2.2 Obst, Gemüse und Wein

Die Schließung wichtiger Verkaufsstellen (Ladengeschäfte, Restaurants) für Obst, Gemüse und Wein hat den Obst-, Gemüse- und Weinsektor in der EU in Verbindung mit einem Arbeitskräftemangel erheblich beeinträchtigt.

Im Weinsektor hatte die Einführung von Einfuhrzöllen in Höhe von 25 % (gemessen am Wert) auf Weineinfuhren aus der EU durch die Vereinigten Staaten im Oktober 2019 bereits negative Auswirkungen auf die Ausfuhren. Diese wurden durch die Pandemie weiter verschärft, was die Weinerzeuger in eine finanziell schwierige Lage brachte.

Im April 2020 wurde daher eine Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen, um die durch COVID-19 verursachten Marktstörungen im Obst-, Gemüse- und Weinsektor anzugehen. Mit dem Rechtsakt wurden Ausnahmen von den bestehenden GMO-Vorschriften für operationelle Programme und Stützungsprogramme eingeführt.³³

Für Obst und Gemüse wurden die Ausgabengrenzen für Maßnahmen zur Krisenprävention und -bewältigung in den operationellen Programmen vorübergehend aufgehoben.

Um Überschüsse auf dem Weinmarkt, die für sinkende Preise verantwortlich waren, zu beseitigen, wurde die finanzielle Unterstützung im Rahmen der Stützungsprogramme vorübergehend auf die Destillation von Wein zu industriellen oder energetischen Zwecken sowie auf Beihilfen für die Lagerung in Krisensituationen ausgeweitet. Mit der Maßnahme wurde auch die EU-Unterstützung für Erzeugerfonds auf Gegenseitigkeit ausgeweitet und die Schwellenwerte für EU-Finanzbeiträge für mehrere Maßnahmen angehoben, um sowohl die Eigenbeiträge der Wirtschaftsbeteiligten zu verringern als auch ihren Cashflow zu verbessern. Die operativen Mittel für nationale Stützungsprogramme blieben unverändert.³⁴

Parallel dazu wurde zur Behebung des Arbeitskräftemangels im Weinbau eine Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen, mit der sowohl die 2020 auslaufenden Pflanzungsgenehmigungen für Rebpflanzungen als auch die Frist für die Rodung im Falle einer vorzeitigen Wiederbepflanzung verlängert wurden.³⁵

Im Juli 2020 wurden zwei neue Maßnahmen eingeführt, um den Obst-, Gemüse- und Weinsektor bei der Bewältigung der Auswirkungen der Pandemie zu unterstützen. Mit einer ersten Maßnahme nach Artikel 219 wurde zusätzliche Flexibilität für die operationellen Programme und die Stützungsprogramme in den beiden Sektoren ermöglicht. Im Weinsektor konnten die Erzeuger unter bestimmten Voraussetzungen auch Vorschusszahlungen in Höhe von 100 % der EU-Unterstützung sowohl für die Krisendestillation von Wein als auch für die Lagerung von Wein im Krisenfall beantragen, um ihren schlechten Cashflow zu verbessern.³⁶

Eine zweite Maßnahme wurde nach Artikel 222 ergriffen und zielte darauf ab, das schwerwiegende Marktungleichgewicht im Weinsektor, bei dem Verbrauch und Ausfuhren zurückgingen, während große Weinmengen eingelagert wurden, zu beheben. Sie ermöglichte es Landwirten, anerkannten Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden, Vereinbarungen und gemeinsame Beschlüsse über Produktions-, Umwandlungs-, Verarbeitungs-, Lagerungs- und Absatzförderungsmaßnahmen zu treffen.³⁷

³³ 2020 fielen beide Programme noch unter die GMO-Verordnung.

³⁴ ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 6.

³⁵ ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 46.

³⁶ ABl. L 300 vom 14.9.2020, S. 26.

³⁷ ABl. L 215 vom 7.7.2020, S. 13.

In der Kenntnis, dass sich die Lage im Weinsektor trotz der vorangegangenen Maßnahmen nicht verbessert hat, wurden im Januar und September 2021 zwei Maßnahmen nach Artikel 219 ergriffen, durch die die zuvor angenommenen Ausnahmeregelungen verlängert wurden und eine größere Flexibilität für die Unterstützung von Ernteversicherungen geschaffen wurde.³⁸

3.2.3 Sonstige Sektoren

In den Sektoren Kartoffeln, lebende Pflanzen und Blumen herrschte während des COVID-19-Lockdowns aufgrund des drastischen Nachfrage- und Preisrückgangs, der begrenzten Verfügbarkeit von Arbeitskräften und höheren Transportkosten eine Periode des Marktungleichgewichts.

Zur Unterstützung der entsprechenden Erzeuger wurden im April 2020 zwei Maßnahmen nach Artikel 222 ergriffen, die es Landwirten und anerkannten Erzeugerorganisationen ermöglichten, Vereinbarungen und Beschlüsse zu treffen, beispielsweise über Marktrücknahmen, die kostenlose Verteilung, die Absatzförderung und die vorübergehende Planung der Produktion.³⁹

3.3 Der Krieg in der Ukraine und die nachfolgenden Marktentwicklungen

Als Folge des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine drohten akute Störungen des EU-Marktes durch erhebliche Preissteigerungen bei Getreide und Betriebsmitteln (insbesondere Energie und Düngemitteln) sowie durch Störungen des Handels. Um diesen Bedrohungen entgegenzuwirken, wurde im März 2022 eine Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen, mit der Landwirten in allen Sektoren vorübergehende außergewöhnliche Beihilfen gewährt wurden, wenn sie Tätigkeiten ausübten, die zur Ernährungssicherheit beitragen oder Marktungleichgewichte beseitigen. Insgesamt wurden 500 Mio. EUR bereitgestellt und den Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Obergrenzen für Direktzahlungen zugewiesen. Es stand den Mitgliedstaaten frei, die begünstigten Sektoren auszuwählen, um die am stärksten betroffenen Erzeuger zu unterstützen. Darüber hinaus war eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 200 % zulässig.⁴⁰

Darüber hinaus wurde im Juli 2022 eine Maßnahme nach Artikel 219 zur Unterstützung des Obst- und Gemüsesektors ergriffen. Sie ermöglichte Ausnahmen von den Obergrenzen für Ausgaben für Krisenbewältigungs- und Präventionsmaßnahmen und erhöhte den Anteil der finanziellen Unterstützung der EU für nationale Betriebsfonds in diesem Sektor.⁴¹

Der Anstieg der Einfuhren von Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine in die Mitgliedstaaten nahe der ukrainischen Grenze, in denen Handelskorridore, die sogenannten „Solidaritätskorridore zwischen der EU und der Ukraine“, entwickelt wurden, hatte Auswirkungen auf die Landwirte in diesen Ländern. In bestimmten Regionen der EU verursachten die zusätzlichen Einfuhren inländische Überlieferungen, niedrige Preise auf den lokalen Märkten oder gesättigte Logistikketten. In Anerkennung dieser Probleme wurde im April 2023 eine Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen. Zur Unterstützung von Landwirten in Bulgarien, Polen und Rumänien, die besonders stark von den gestiegenen Einfuhren von

³⁸ ABl. L 31 vom 29.1.2021, S. 198, ABl. L 415 vom 22.11.2021, S. 1.

³⁹ ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 13, ABl. L 140 vom 4.5.2020, S. 17.

⁴⁰ ABl. L 96 vom 24.3.2022, S. 4.

⁴¹ ABl. L 189 vom 18.7.2022, S. 1.

Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine betroffen waren, wurden 56 Mio. EUR bereitgestellt. Zulässig war auch eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 100 %.⁴²

Angesichts des Ausmaßes der negativen Auswirkungen der gestiegenen Einfuhren von Getreide und Ölsaaten aus der Ukraine nach Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und in die Slowakei wurde im Juni 2023 eine zweite Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen. Mit dieser zweiten Maßnahme wurde die vorherige Maßnahme um 100 Mio. EUR aufgestockt, um so Landwirte in den fünf Ländern zu unterstützen, die spezifische, im Anhang der Durchführungsverordnung aufgeführte Getreide- und Ölsaaten erzeugen. Zulässig war eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 200 %.⁴³

Mitte 2023 war vor dem Hintergrund hoher Betriebsmittelkosten, einer hohen Teuerung der Nahrungsmittelpreise und einer geringeren Verbrauchernachfrage ein rascher Rückgang der Preise bei mehreren landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu beobachten. Dieser Umstand hatte erhebliche negative Auswirkungen auf die verschiedenen Agrarsektoren in der EU und führte zu Liquiditätsproblemen bei Landwirten, die über diejenigen hinausgingen, die in den fünf Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, die zuvor Unterstützung erhalten hatten, zu beobachten waren.

Im Juli 2023 wurde daher eine Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen, um den spezifischen Herausforderungen zu begegnen, die in mehreren Sektoren, wie Tierhaltung, Obst und Gemüse, Wein, Getreide und Ölsaaten, festgestellt wurden. Dabei handelte es sich um eine Notfallmaßnahme für Landwirte in den am stärksten betroffenen Agrarsektoren der 22 Mitgliedstaaten, die durch keine der beiden vorherigen Maßnahmen nach Artikel 221 begünstigt worden waren. Insgesamt wurden 330 Mio. EUR bereitgestellt. Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, die Maßnahme auf Landwirte in den am stärksten betroffenen Sektoren auszurichten, und sie konnten Beihilfen für die Krisendestillation von Wein gewähren, die über die in den nationalen Stützungsprogrammen festgelegten Zuweisungen hinausgingen. Zulässig war eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 200 %.⁴⁴

Um der Gefahr künftiger Marktungleichgewichte im Weinsektor mit Beginn der neuen Ernte entgegenzuwirken, wurde im Juni 2023 eine Maßnahme nach Artikel 219 ergriffen, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, einen Teil der Finanzmittel im Rahmen ihrer nationalen Stützungsprogramme umzuwidmen, um so eine auf ihre besonderen Umstände zugeschnittene Unterstützung gewähren zu können. Die Unterstützung für die Krisendestillation von Wein wurde unter bestimmten Bedingungen gestattet, ebenso wie Ausnahmen von den GMO-Bestimmungen und erhöhte finanzielle Beiträge der EU für unterschiedliche sektorspezifische Maßnahmen.⁴⁵

3.4 Extremwetterereignisse und Naturkatastrophen

Da die Dürre im Sommer 2015 zu einem Futterpflanzenengpass und einem Rückgang der zur Verfügung stehenden Weideflächen geführt hatte, wurden die negativen Auswirkungen widriger Witterungsbedingungen auf die Märkte bereits 2015 als einer der Faktoren anerkannt, die zu einem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Tierhaltungssektor beitragen.⁴⁶

⁴² ABl. L 96 vom 5.4.2023, S. 80.

⁴³ ABl. L 168 vom 3.7.2023, S. 22.

⁴⁴ ABl. L 180 vom 17.7.2023, S. 21.

⁴⁵ ABl. L 160 vom 26.6.2023, S. 12.

⁴⁶ Siehe oben, ABl. L 271 vom 16.10.2015, S. 25.

Nach einem Erdbeben in Mittelitalien im August 2016 wurde die 2016 ergriffene Maßnahme nach Artikel 219 zur Gewährung einer außerordentlichen Anpassungsbeihilfe für Viehzüchter im Jahr 2017 geändert. Als Beitrag zum Ausgleich der den Tierhaltern in den betroffenen Regionen entstandenen Verluste wurde Italien gestattet, eine zusätzliche nationale Unterstützung von bis zu 200 % zu gewähren.⁴⁷

Aufgrund beispielloser und außergewöhnlicher Witterungsbedingungen, d. h. lang andauernder schwerer Regenfälle und Überschwemmungen auf Ackerflächen in Litauen, Lettland, Estland und Finnland, wurde im Januar 2018 eine Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen, um Landwirte in diesen Ländern zu unterstützen. Die Maßnahme zielte darauf ab, die am stärksten von Regen und Überschwemmungen betroffenen Landwirte, die bei der Winteraussaat und bei der Ernte die größten Verluste auf ihrem Ackerland erlitten hatten, zu entschädigen. In dem Rechtsakt wurden die für jedes Land verfügbaren Höchstmittel der EU in Höhe von insgesamt 15 Mio. EUR festgelegt, während die Länder selbst die Zahl der beihilfefähigen Hektarflächen und den pauschalen Beihilfebetrug je Hektar festlegten. Nationale Aufstockungen von bis zu 100 % waren zulässig.⁴⁸

Die Mitte Juli 2023 ergriffene Maßnahme nach Artikel 221 zielte auch darauf ab, die Auswirkungen extrem widriger Wetterereignisse wie der Dürre im Frühjahr 2023 (besonders akut in einigen Regionen Spaniens, Portugals und Italiens) und die damit verbundenen Schäden für die landwirtschaftlichen Erzeuger anzugehen.⁴⁹

Solche schwerwiegenden, widrigen meteorologischen Ereignisse hatten bestimmte negative Auswirkungen für Obst-, Gemüse- und Weinerzeuger und führten im August 2023 dazu, dass eine neue Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen wurde. Die Maßnahme ermöglichte eine gewisse Flexibilität und erhöhte finanzielle Beiträge der EU bei der Durchführung der operationellen Programme für Erzeugerorganisationen und Vereinigungen von Erzeugerorganisationen im Obst- und Gemüsesektor. Im Weinsektor wurde mit der Maßnahme sowohl die Geltungsdauer der im Jahr 2023 auslaufenden Pflanzungsgenehmigung als auch die Rodungsfrist verlängert. Außerdem wurden die Maßnahmen zur Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen, die 2023 nur teilweise umgesetzt wurden, flexibel gestaltet.⁵⁰

2023 erlebte Slowenien extrem schwere Überschwemmungen und Erdrutsche, während Teile Griechenlands im August und September 2023 mit beispiellosen Waldbränden und Überschwemmungen konfrontiert waren. Die erheblichen Schäden durch diese Naturkatastrophen für die landwirtschaftliche Produktion führten im Dezember 2023 zum Ergreifen einer neuen Maßnahme nach Artikel 221, mit der die betroffenen Landwirte unterstützt werden sollen. Den beiden Ländern wurde ein Betrag von 51,7 Mio. EUR zugewiesen, wobei eine nationale Aufstockung um bis zu 200 % zulässig ist.⁵¹

3.5 Tierseuchen

3.5.1 Afrikanische Schweinepest

Um die Ausbreitung der Afrikanischen Schweinepest (im Folgenden „ASP“) in ihrem Hoheitsgebiet zu verhindern, haben Polen und Litauen im Februar 2014 Präventivmaßnahmen zur Beschränkung der Vermarktung von Schweinefleisch in den

⁴⁷ ABl. L 42 vom 18.2.2017, S. 7.

⁴⁸ ABl. L 19 vom 24.1.2018, S. 6.

⁴⁹ Siehe oben, ABl. L 180 vom 17.7.2023, S. 21.

⁵⁰ ABl. L 199 vom 9.8.2023, S. 96.

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

betroffenen Gebieten ergriffen. Die beiden Länder meldeten der Kommission anschließend einen erheblichen Preisverfall und Marktstörungen in diesen Gebieten, die durch die Beschränkungen verursacht worden sind. Als Konsequenz wurden im März und April 2014 zwei Maßnahmen nach Artikel 220 ergriffen, mit denen die beiden Länder ermächtigt wurden, innerhalb eines zuvor festgelegten Zeitraums und unter bestimmten Bedingungen Beihilfen für die Schlachtung bestimmter Tiere zu gewähren.⁵²

Als Reaktion auf erneute Ausbrüche der ASP in Polen, die zu Verlusten für die Erzeuger führten, wurde im April 2017 eine Maßnahme nach Artikel 220 ergriffen. Polen wurde gestattet, Erzeugern unter besonderen Bedingungen Beihilfen für die Schlachtung bestimmter Tiere zu gewähren.⁵³ Außergewöhnliche Beihilfen wurden unter ähnlichen Bedingungen mit einer Maßnahme nach Artikel 221 im September 2017 auch kleinen Schweinehaltungsbetrieben gewährt, um zu verhindern, dass diese Kleinbetriebe ihre Produktion einstellen, und um die Kosten für die Einhaltung der nationalen Maßnahmen zu senken.⁵⁴

3.5.2 Geflügelpest

Zwischen 2014 und 2023 kam es in Europa zu mehreren Ausbrüchen der Vogelgrippe, unter anderem in Italien, Frankreich und Polen. Im Laufe der Zeit teilten die drei Länder der Kommission mit, dass die Maßnahmen zur Eindämmung und Tilgung der Seuche zu Einkommensverlusten geführt hätten, die nach den geltenden EU-Rechtsvorschriften⁵⁵ für Unternehmer in den Sektoren Eier und Geflügelfleisch nicht für einen finanziellen Beitrag der EU in Betracht kommen. Infolgedessen hat die Kommission von Oktober 2014 bis August 2023 elf Maßnahmen nach Artikel 220 ergriffen, in denen für die drei Länder – vorbehaltlich der Einreichung förderfähiger Anträge auf der Grundlage von Ex-ante-Kontrollen durch die nationalen Behörden – eine EU-Kofinanzierung für die Ausgaben vorgesehen ist, die ihnen zur vorübergehenden Unterstützung ihrer Marktteilnehmer in den durch die nationalen Maßnahmen geregelten Gebieten für bestimmte Zeiträume entstanden sind. In den Maßnahmen ist Folgendes festgelegt: i) die betroffenen Arten, ii) die für eine Finanzierung in Betracht kommenden Höchstmengen der Erzeugnisse und iii) die Pauschalsätze für die Kofinanzierung und die Kriterien für die Festlegung dieser Beträge (in einigen Fällen bis zu den festgelegten Obergrenzen/Beträgen von EU-Kofinanzierungen). Seit Mai 2014 wird in den Rechtsakten klargestellt, dass erlittene Verluste nicht durch staatliche Beihilfen oder Versicherungen ausgeglichen werden sollten und dass die Erzeuger für dieselben Verluste keine EU-Finanzbeiträge im Rahmen anderer einschlägiger EU-Verordnungen erhalten haben sollten.⁵⁶

3.6 Sonstiges

Im Interesse der Marktstabilität (auf EU-Ebene oder in den betroffenen Sektoren) oder zur Vermeidung eines raschen Rückgangs der Produktion bestimmter Erzeugnisse wurden drei weitere außergewöhnliche Maßnahmen nach Artikel 221 ergriffen, um spezifische Probleme anzugehen.

⁵² ABl. L 95 vom 29.3.2014, S. 24, ABl. L 125 vom 26.4.2014, S. 64.

⁵³ ABl. L 92 vom 6.4.2017, S. 41.

⁵⁴ ABl. L 234 vom 12.9.2017, S. 1.

⁵⁵ Verordnung (EU) Nr. 652/2014, aufgehoben durch die Verordnung (EU) 2021/690.

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

Im Juli 2019 wurde eine Maßnahme nach Artikel 221 ergriffen, um Landwirten im irischen Rindfleischsektor eine außergewöhnliche Beihilfe zu gewähren. Die Maßnahme wurde durch die möglichen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU ausgelöst, da das Vereinigte Königreich ein bedeutender Ausfuhrmarkt für irisches Rindfleisch war. Um die Landwirte bei der Anpassung ihrer Produktion und der Erschließung neuer Märkte zu unterstützen, wurden Irland insgesamt 50 Mio. EUR zur Unterstützung der Landwirte zugewiesen. Nationale Aufstockungen von bis zu 100 % waren zulässig.⁵⁷

Eine Ausnahme von den Stützungsprogrammen im Weinsektor wurde im Januar 2020 durch eine Maßnahme nach Artikel 221 eingeführt. Die Maßnahme zielt darauf ab, den Einfuhrzöllen auf EU-Weine aus bestimmten Ländern Rechnung zu tragen, die die USA als Gegenmaßnahme zu den EU-Subventionen für Airbus und nach einem WTO-Schiedsbeschluss erhoben hatten. Die Maßnahme ermöglichte eine flexiblere Durchführung von Absatzförderungsmaßnahmen im Weinsektor und höhere EU-Beteiligungssätze.⁵⁸

Im März 2020 wurden im Rahmen einer Maßnahme nach Artikel 221 auch Ausnahmen von den operationellen Programmen im italienischen Obst- und Gemüsesektor erlaubt. Die Maßnahme zielt darauf ab, Erzeugerorganisationen zu unterstützen, die in bestimmten Regionen Italiens vom Befall mit Baumwanzen betroffen waren, und ihnen bei der Bekämpfung des Schädlings zu helfen, da nach dem geltenden EU-Recht keine Tilgungsmaßnahmen auf EU-Ebene ergriffen werden konnten. Um diese Ziele zu erreichen, wurden die Schwellenwerte für die EU-Hilfe für Maßnahmen zur Krisenprävention und Krisenbewältigung angehoben.⁵⁹

4. Abschließende Bemerkungen

Die in diesem Bericht erörterten Maßnahmen zeigen, dass das mit der Reform von 2013 eingeführte rechtliche Instrumentarium für außergewöhnliche Maßnahmen Flexibilität bei der Bewältigung verschiedener Arten von Krisen bietet. Die Reform stellt daher im Vergleich zu der zuvor bestehenden Rechtslage einen erheblichen Fortschritt dar.

Politisch gesehen werden außergewöhnliche Maßnahmen im Allgemeinen gut aufgenommen. Dies wird durch die breite Unterstützung bestätigt, die beim Vorschlag – oder nach Annahme – der entsprechenden Rechtsakte auf der Ebene des Rates und des Europäischen Parlaments sowie in Ausschussverfahren zum Ausdruck kommt. Der Einsatz dieser außergewöhnlichen Maßnahmen zeigt die Solidarität der EU und ihrer Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang verdienen folgende Bemerkungen zu den Gründen für das Ergreifen der Maßnahmen, ihrer Ausgestaltung und zu den finanziellen Aspekten der Maßnahmen Beachtung.

4.1 Gründe für das Ergreifen außergewöhnlicher Maßnahmen

Wie in den Erwägungsgründen der Rechtsakte dargelegt, wurden außergewöhnliche Maßnahmen zum Erreichen klarer politischer Ziele und zur Bewältigung außergewöhnlicher Situationen, die sich negativ auf die Agrarmärkte auswirken könnten, ergriffen. Die Maßnahmen wurden im Einklang mit diesen politischen Zielen durchgeführt. Das Konzept und die Stellung der außergewöhnlichen Maßnahmen in der GMO-Verordnung legen nahe, dass es sich um Maßnahmen handelt, die nur ausnahmsweise als Reaktion auf besonders

⁵⁷ ABl. L 179 vom 3.7.2019, S. 20.

⁵⁸ ABl. L 27 vom 31.1.2020, S. 20.

⁵⁹ ABl. L 98 vom 31.3.2020, S. 26.

schwierige Situationen, die sich negativ auf die Agrarmärkte auswirken könnten, eingesetzt werden sollten.

Die Inanspruchnahme der außergewöhnlichen Maßnahmen zeigt, dass diese hauptsächlich dazu dienen, Landwirten bei Schäden zu helfen, die sie infolge von Marktstörungen oder Problemen mit der Tier- oder Pflanzengesundheit erleiden. Sie haben Landwirten, wenn auch seltener, ebenso geholfen, die negativen Auswirkungen extremer widriger Wetterereignisse auf ihre wirtschaftlichen Erträge zu bewältigen. Bei niedrigen Preisen wurden zur Stützung der Preise zusätzliche Beihilfen unter anderem für die private Lagerhaltung gewährt und es wurden öffentliche Interventionskäufe getätigt, wie dies 2014–2016 bei Magermilchpulver der Fall war.

4.2 Gestaltung der außergewöhnlichen Maßnahmen und Durchführungsaspekte

Das Spektrum der bisher ergriffenen außergewöhnlichen Maßnahmen und die große Vielfalt der Umstände, auf die mit diesen Maßnahmen reagiert wurde, zeigen, dass Marktstörungen oft mehrdimensional und unvorhersehbar sind und daher punktuelle und gezielte Reaktionen erfordern.

Außergewöhnliche Maßnahmen haben sich insgesamt als wirksam erwiesen, wenn es darum ging, den Bedürfnissen der Betroffenen bei der Bewältigung von Krisen gerecht zu werden.⁶⁰ Die rechtzeitige Bereitstellung von EU-Hilfen ist ein deutliches Zeichen für die Fürsorge der Behörden, ist Ausdruck europäischer Solidarität und wirkt sich positiv auf die Marktstimmung im Agrarsektor aus.

Der Europäische Rechnungshof hat der Kommission empfohlen, vorab objektive Parameter und Kriterien festzulegen, die als Schwellenwerte dienen, um zu bestimmen, wann eine Marktstörung vorliegt und eine außergewöhnliche Maßnahme ausgelöst werden muss.⁶¹ Die Festlegung von Ex-ante-Auslösungsschwellen ist jedoch angesichts der Vielfalt der Krisen und der damit verbundenen Auswirkungen äußerst schwierig. Sie würde die Maßnahmen einschränken und könnte verhindern, dass Reaktionen erfolgen, die auf die unterschiedlichen Gegebenheiten der Agrarmärkte zugeschnitten sind. Das Fehlen von Ex-ante-Parametern hat die politischen Entscheidungsträger nicht daran gehindert, Maßnahmen zu konzipieren, die auf einer sorgfältigen Bewertung der jeweiligen Marktlage beruhen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof in seinen Sonderberichten⁶² auf Probleme im Zusammenhang mit einer möglichen Überkompensation der von den Maßnahmen profitierenden Landwirte hingewiesen oder Mitnahmeeffekte angesprochen, die zum Teil auf ein „Moral-Hazard“-Verhalten zurückzuführen sind. Gerade weil diese Risiken nicht unterschätzt werden sollten, hat die Kommission sie bei der Gestaltung der Verordnungen zunehmend berücksichtigt.⁶³

⁶⁰ Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report (Verbesserung der Kriterien und Strategien zur Krisenprävention und -bewältigung im Agrarsektor – Abschlussbericht), Amt für Veröffentlichungen, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Sonderbericht Nr. 23/2019 des EuRH: Stabilisierung der Einkommen von Landwirten: umfassendes Instrumentarium, doch geringe Inanspruchnahme der Instrumente und Überkompensation müssen angegangen werden, <https://www.eca.europa.eu/de/publications?did=52395> und Sonderbericht Nr. 11/2021 des EuRH: Außergewöhnliche Unterstützung für Milcherzeuger in der EU im Zeitraum 2014–2016 – Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Effizienz, <https://www.eca.europa.eu/de/publications?did=58807>.

⁶² Sonderbericht Nr. 23/2019 des EuRH und Sonderbericht Nr. 11/2021 des EuRH.

⁶³ Beispiele aus jüngster Zeit sind die Verordnungen 2023/1225, 2023/1343 und 2023/1465.

Ebenso sollte der Einsatz außergewöhnlicher Maßnahmen nicht die Anreize für Landwirte verdrängen, ihre Risiken selbst zu bewältigen, indem sie auf nachhaltige agronomische und tierzüchterische Verfahren zurückgreifen und geeignete Risikomanagementinstrumente und -strategien anwenden, einschließlich solcher, die auf die Bewältigung von Naturkatastrophen abzielen, deren Häufigkeit im Zuge des Klimawandels zunehmen wird. Auch wenn der Zweck dieses Berichts nicht darin besteht, die diesbezüglichen Entscheidungen (einschließlich der in der Verordnung über die Strategiepläne und in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten festgelegten Entscheidungen) zu bewerten, zeigt er doch, wie wichtig es ist, in Zukunft die politische Kohärenz zwischen den verschiedenen Instrumenten auf nationaler Ebene und der EU-Ebene sicherzustellen.

Bei der Durchführung der Maßnahmen nach Artikel 222 GMO-Verordnung wird versucht, entweder eine dämpfende Wirkung auf das Angebot zu erzielen oder das Angebot im Rahmen der Erzeugung zu steuern. Obwohl solche Maßnahmen darauf abzielen, möglicherweise kostspieligere nachträgliche Ausgleichszahlungen bei drohenden Marktstörungen zu verhindern, können diese Maßnahmen kollektiven Herausforderungen unterliegen. Die Erfahrung zeigt, dass die Wirksamkeit von Artikel 222 der GMO-Verordnung, wonach Vereinbarungen für die Parteien, die sich nicht beteiligen möchten, nicht verbindlich sind, durch mögliche Bedenken wegen Trittbrettfahrern beeinträchtigt werden kann.

4.3. Finanzielle Aspekte

Durch die Einrichtung der „Agrarreserve“ im Jahr 2023 und ihre im Vergleich zur früheren „Krisenreserve“ differenzierten Finanzierungsregelungen lässt sich nun besser vorhersehen, welche Haushaltsmittel für außergewöhnliche Maßnahmen verfügbar sind. Durch die Anwendung der „Finanzdisziplin“ zur Bildung einer Krisenreserve war diese nur wenig attraktiv, da die Mitgliedstaaten die Direktzahlungen an alle Landwirte als „Preis“ für außergewöhnliche Maßnahmen nur widerwillig kürzten. Daher wurde nach Möglichkeiten gesucht, Haushaltsmittel einzusetzen, die sich nicht auf Direktzahlungen auswirken würden. Aus diesem Grund wurden die Maßnahmen nach Möglichkeit aus anderen Quellen als der Krisenreserve finanziert. Der Druck auf den EU-Haushalt und der konkurrierende Bedarf führten jedoch zu Unsicherheit darüber, ob solche alternativen Quellen für die Finanzierung außergewöhnlicher Maßnahmen weiterhin zur Verfügung stehen würden. Mit der derzeitigen Haushaltsausstattung der Agrarreserve wurden diese Probleme überwunden. Trotz der größeren Flexibilität unterliegt die neue Reserve jedoch weiterhin der Jährlichkeit des EU-Haushalts. Angesichts des großen Ausmaßes der Auswirkungen und Schäden durch Marktkrisen oder größere Naturkatastrophen stellt die Agrarreserve trotz ihres begrenzten Umfangs eines der Mittel zur Verbesserung der Lage der Landwirte dar.

Die Erfahrungen mit der Inanspruchnahme der außergewöhnlichen Maßnahmen, einschließlich der im Rahmen der neuen Agrarreserve finanzierten Maßnahmen, werden maßgeblich zu künftigen politischen Überlegungen beitragen. In diesem Zusammenhang werden bei der Ausarbeitung der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2027 Optionen für die Behebung möglicher Mängel bei der Gestaltung und Anwendung dieser Maßnahmen geprüft werden.