



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 januari 2024
(OR. en)

5676/24

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0218(COD)**

**AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 januari 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 12 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Het gebruik van uit hoofde van de artikelen 219 tot en met 222 van de GMO-verordening vastgestelde crisismaatregelen

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 12 final.

Bijlage: COM(2024) 12 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.1.2024
COM(2024) 12 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Het gebruik van uit hoofde van de artikelen 219 tot en met 222 van de GMO-
verordening vastgestelde crisismaatregelen**

1. Inleiding

Overeenkomstig artikel 225, punt d ter), van Verordening (EU) nr. 1308/2013 (GMO-verordening)¹ moet de Commissie uiterlijk op 31 december 2023 aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over het gebruik van crisismaatregelen, en met name van de uit hoofde van de artikelen 219 tot en met 222 vastgestelde uitzonderlijke maatregelen.

Dit verslag heeft betrekking op de verordeningen inzake uitzonderlijke maatregelen die de Commissie uit hoofde van de artikelen 219 tot en met 222 van de GMO-verordening tussen 1 januari 2014 en eind 2023 heeft vastgesteld.

Bijlage 1 bij dit verslag bevat de lijst van alle verordeningen. Bijlage 2 bevat informatie over de jaarlijkse geaggregeerde uitgaven van de EU per maatregel tot het einde van begrotingsjaar 2023 (15 oktober 2023).

2. Soorten uitzonderlijke maatregelen in het kader van de GMO-verordening

2.1 Inleiding

Hoofdstuk I van deel V van de GMO-verordening heeft als opschrift “Uitzonderlijke maatregelen” (artikelen 219 tot en met 222). Op grond van deze artikelen is de Commissie bevoegd om uitzonderlijke marktmaatregelen vast te stellen in geval van:

- marktverstoringen (artikel 219);
- dierziekten en plantenplagen en verlies van consumentenvertrouwen als gevolg van risico's voor de gezondheid van mensen, dieren of planten (artikel 220);
- specifieke problemen (artikel 221);
- een ernstig verstoord marktevenwicht (artikel 222).

Deze bepalingen weerspiegelen de noodzaak — tegen de achtergrond van de op principes gestoelde marktgerichtheid van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) — om eventuele, vaak plotse en onvoorzienbare risico's aan te pakken die het gevolg zijn van omstandigheden die zich uitzonderlijk op de landbouwmarkten kunnen voordoen, zoals marktinstabiliteit, prijsvolatiliteit of de gevolgen van beperkingen bij problemen met de gezondheid van dieren en planten.

De uitzonderlijke maatregelen kunnen dus worden gezien in samenhang met de preventieve en risicobeheersinstrumenten die in het kader van het GLB en het nationale beleid voor landbouwers in de EU beschikbaar zijn.

De productie van landbouwproducten houdt per definitie risico's in. De opbrengsten, productkwaliteit en daarmee samenhangende prijzen worden beïnvloed door tal van externe factoren met gevolgen op korte termijn, zoals het weer en andere milieu- of gezondheidsgerelateerde factoren (zoals dierziekten en plantenplagen). De productie van landbouwproducten is ook onderhevig aan risico's die voortvloeien uit ontwikkelingen op de landbouwmarkten, verstoringen van de handel of geopolitieke gebeurtenissen. Deze risico's worden nog versterkt door de aard van de productiebeslissingen, waaronder investeringen, die vaak voor de middellange en lange termijn moeten worden genomen. Bovendien is het in sommige productiesystemen (bv. dierlijke productie) onmogelijk om de productie snel aan te passen.

¹ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 671).

Sommige van deze risico's kunnen als normaal of verhandelbaar worden geclassificeerd en kunnen op het landbouwbedrijf zelf of via marktinstrumenten of particuliere risicodelingsinstrumenten (zoals verzekeringen) worden beheerst. Andere risico's kunnen systemisch/rampzalig zijn en tot dermate hoge kosten leiden dat particuliere risicobeheersinstrumenten ontoereikend zijn (verzekeringsmaatschappijen kunnen bijvoorbeeld niet bereid zijn om dekking te bieden tegen redelijke premies)². Tijdens marktcrisis kan het daarom nodig zijn specifieke en uitzonderlijke overheidsmaatregelen te nemen.

Uitzonderlijke maatregelen vormen een aanvulling op zowel de andere marktinterventiemaatregelen in de GMO-verordening (met name openbare interventie en steun voor particuliere opslag³) die erop gericht zijn de prijzen voor de landbouwers te stabiliseren, als de bepalingen om crises te voorkomen en te beheersen door middel van sectorale interventies die kunnen worden geprogrammeerd in de strategische GLB-plannen (bijvoorbeeld in de sector groenten en fruit).

Uitzonderlijke maatregelen zijn van nature tijdelijk en worden vastgesteld voor zover en zolang dat nodig is om de desbetreffende problemen aan te pakken.

In de overwegingen van de verordeningen die de Commissie op basis van de artikelen 219 tot en met 222 van de GMO-verordening heeft vastgesteld, worden de redenen voor de vaststelling van de uitzonderlijke maatregel telkens verduidelijkt, op basis van een objectieve beoordeling van de marktsituatie.

2.2 Begrotingsaspecten

Vóór 2023 konden uitzonderlijke maatregelen die financiële steun inhielden, worden gefinancierd door financiële middelen te mobiliseren uit de “reserve voor crises in de landbouwsector” (artikel 25 van de vorige horizontale GLB-verordening⁴; artikel 226 van de GMO-verordening), die werd gefinancierd door de toepassing van het mechanisme van “financiële discipline”. Bij dit financieringsmechanisme leidde de activering van de reserve voor crises in de landbouwsector tot overeenkomstige verminderingen van het bedrag van de rechtstreekse betalingen aan de landbouwers en was een transferbesluit van de Raad en het Europees Parlement noodzakelijk om er gebruik van te kunnen maken. Deze reserve werd pas in maart 2022 voor het eerst gebruikt, toen buitengewone aanpassingssteun werd vastgesteld voor producenten die door de gevolgen van de oorlog in Oekraïne werden getroffen. Het steunpakket bedroeg 500 miljoen EUR, waarvan 350 miljoen EUR werd gefinancierd uit de crisisreserve van 2022. Voorheen werd in alle andere gevallen de financiering voor uitzonderlijke maatregelen beschikbaar gesteld uit andere beschikbare middelen in het kader van het submaximum van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), zonder activering van de crisisreserve.

In overeenstemming met de bepalingen van de nieuwe horizontale GLB-verordening⁵ is vanaf 2023 een landbouwreserve van ten minste 450 miljoen EUR aangelegd, die ook aan het

² Zie verslag van de taskforce landbouwmarkten (2018).

³ Artikelen 8 tot en met 21 van de GMO-verordening.

⁴ Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 549).

⁵ Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 187).

begin van elk jaar van de periode 2023-2027 zal worden aangelegd⁶. In de EU-begroting kan een hoger bedrag worden vastgesteld.

Het bedrag voor de landbouwreserve wordt rechtstreeks opgenomen in de EU-begroting, waardoor middelen uit de reserve rechtstreeks beschikbaar zijn. Uitzonderlijke maatregelen (alook marktinterventiemaatregelen) moeten uit deze reserve worden gefinancierd. Voor het aanleggen van de landbouwreserve worden eerst de resterende beschikbare middelen uit de reserve van het voorgaande jaar overgedragen, vervolgens worden de onder het ELGF-submaximum beschikbare middelen gebruikt en, indien nodig, kan in laatste instantie het mechanisme van financiële discipline worden gebruikt.

Het hoofdstuk van de GMO-verordening dat betrekking heeft op uitzonderlijke maatregelen, bestaat uit vier artikelen. In de volgende punten wordt elk van deze artikelen nader besproken.

2.3 Artikel 219

Op grond van artikel 219 kan de Commissie door middel van gedelegeerde handelingen de nodige maatregelen nemen om efficiënt en doeltreffend te reageren op marktverstoringen en dreigende marktverstoringen in alle landbouwsectoren die onder de GMO-verordening vallen⁷. In geval van dwingende redenen van urgentie kunnen gedelegeerde handelingen volgens de spoedprocedure (artikel 228 van de GMO-verordening) worden vastgesteld en onverwijld in werking treden zolang geen bezwaar wordt gemaakt door het Europees Parlement of de Raad.

De Commissie kan dergelijke maatregelen nemen in geval van een marktverstoring of dreigende marktverstoring (met name, maar niet uitsluitend, als gevolg van prijsstijgingen of -dalingen) die zou kunnen voortduren of verslechteren. Deze maatregelen kunnen worden vastgesteld wanneer andere in de GMO-verordening bedoelde maatregelen — zoals openbare interventie en steun voor particuliere opslag — niet blijken te volstaan of niet geschikt blijken te zijn om de situatie aan te pakken⁸. Deze maatregelen zijn vooral bedoeld voor situaties die het gevolg zijn van overaanbod (gebrek aan vraag), gekenmerkt door prijsdalingen, maar het artikel is zo geformuleerd dat zij ook bij een tegenovergestelde situatie van tekorten en prijsstijgingen kunnen worden ingezet.

Deze regeling weerspiegelt de trapsgewijze opbouw van de in de GMO-verordening vastgestelde maatregelen: voordat uitzonderlijke maatregelen kunnen worden vastgesteld, moet eerst blijken dat de instrumenten voor marktinterventie (openbare interventie en steun voor particuliere opslag) en de andere in de GMO-verordening bedoelde instrumenten niet volstaan. In die geest wordt bij elke vastgestelde maatregel, naargelang van het geval, verduidelijkt waarom de toepassing van de in de GMO-verordening bedoelde maatregelen de marktverstoring niet heeft verholpen of daartoe niet zou hebben volstaan.

⁶ Artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2021/2116.

⁷ Zie artikel 1, lid 2, van de GMO-verordening en bijlage I daarbij.

⁸ De verwijzing naar het “niet geschikt” zijn van andere in de GMO-verordening bedoelde marktmaatregelen is bij de laatste GLB-hervorming ingevoegd, Verordening (EU) 2021/2117 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten, (EU) nr. 1151/2012 inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen, (EU) nr. 251/2014 inzake de definitie, de aanduiding, de aanbestedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten en (EU) nr. 228/2013 houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 262).

De betrokken maatregelen kunnen, voor zover en zolang dat nodig is om de marktverstoring of de dreiging daarvan te verhelpen, het toepassingsgebied, de looptijd of andere aspecten van andere in de GMO-verordening vastgestelde maatregelen uitbreiden of wijzigen, en kunnen ook bestaan uit geheel nieuwe maatregelen, waaronder het verlenen van buitengewone steun aan een of meer sectoren en een of meer landen.

Bij alle uitzonderlijke maatregelen tot toekenning van buitengewone steun worden de volgende aspecten verduidelijkt.

- i) Zij vermelden welke landen voor steun in aanmerking komen en wat de grondslag is voor de verdeling van de steunbedragen over deze landen.
- ii) Zij verduidelijken dat de lidstaten bij de steunverdeling in de eerste plaats steun moeten verlenen aan de producenten die het zwaarst door de marktverstoring in kwestie worden getroffen. Om marktverstoringen te beperken, zijn de lidstaten, volgens de logica van de subsidiariteit, vaak beter in staat om te analyseren welke landbouwers en sectoren in de verschillende marktsituaties moeten worden ondersteund. Ook moet de steun worden verdeeld op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria, zonder verstoringen van de markt of de mededinging te veroorzaken.
- iii) Zij bepalen of de lidstaten aanvullende nationale steun mogen verlenen, met inachtneming van dezelfde voorwaarden op het gebied van objectiviteit, non-discriminatie en niet-verstoring van de mededinging. Dergelijke aanvullende nationale steun, die niet onder de staatssteunregels valt, kan worden gerechtvaardigd door het feit dat de aan de begunstigde lidstaten toegewezen bedragen slechts een deel van de daadwerkelijke verliezen van de producenten vergoeden.
- iv) Zij verduidelijken wat het verband is tussen de buitengewone steun en de financiële bijstand van de EU die in het kader van andere instrumenten wordt verleend, en of de buitengewone steun en die financiële bijstand kunnen worden gecumuleerd.
- v) Zij bepalen dat de lidstaten de Commissie in kennis moeten stellen van: i) de objectieve criteria die worden gebruikt om de steun toe te kennen; ii) de acties die zij hebben ondernomen om verstoring van de mededinging te vermijden; iii) de betaalde totaalbedragen; iv) het aantal en het soort begunstigden; en v) een beoordeling van de doeltreffendheid van de genomen maatregelen. Sinds 2015 moet ook kennis worden gegeven van de genomen concrete maatregelen, de beoogde effecten en de aanvullende nationale steun.

2.4 Artikel 220

Overeenkomstig artikel 220 kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen en kan zij, op verzoek van een lidstaat en op basis van een inhoudelijke beoordeling, uitzonderlijke maatregelen nemen om de gevolgen voor de markt van de toepassing van nationale maatregelen ter bestrijding van de verspreiding van dierziekten of plantenplagen aan te pakken⁹. Bij de beoordeling wordt bekeken of de betrokken lidstaat snel de nodige sanitaire, veterinaire of fytosanitaire maatregelen heeft genomen om de dierziekte uit te roeien of om de plaagorganismen te monitoren, te controleren en uit te roeien of te beheersen. Met maatregelen op grond van artikel 220 kunnen ook ernstige marktverstoringen worden aangepakt die rechtstreeks toe te schrijven zijn aan een verlies van consumentenvertrouwen als gevolg van risico's voor de gezondheid van mensen, dieren of planten.

⁹ Plantenplagen en de verwijzing naar de daarmee verband houdende fytosanitaire controles zijn ingevoerd bij de laatste GLB-hervorming, Verordening (EU) 2021/2117. Plantenplagen hebben alleen betrekking op groenten en fruit.

Artikel 220 biedt een rechtsgrondslag voor het vergoeden van producenten die worden getroffen door de indirecte gevolgen van handelsbeperkingen of een verlies van consumentenvertrouwen, en niet in aanmerking komen voor financiële bijdragen van de EU in het kader van de sanitaire en veterinaire preventieve en bestrijdingsmaatregelen waarin de EU-wetgeving voorziet¹⁰. Deze vergoeding moet door de betrokken lidstaat worden gefinancierd. De EU cofinanciert 50 % van de uitgaven van de lidstaten (60 % bij de bestrijding van mond-en-klauwzeer).

In artikel 220 worden de sectoren opgesomd die in aanmerking komen om voor de gevolgen van handelsbeperkende maatregelen te worden vergoed.

Bij op grond van artikel 220 vastgestelde steunregelingen moeten de lidstaten administratieve controles en controles ter plaatse uitvoeren en deze controles naar behoren documenteren.

2.5 Artikel 221

Overeenkomstig artikel 221 kan de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen noodmaatregelen nemen om specifieke problemen op te lossen, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden om maatregelen op grond van artikel 219 of artikel 220 vast te stellen.

Voor deze maatregelen hoeft geen sprake te zijn van een bestaande marktverstoring of een dreiging daarvan. Het “specifieke probleem” dat moet worden aangepakt, kan dus een andere reden zijn die de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB in de weg staat. Deze maatregelen mogen van de GMO-verordening afwijken, doch slechts voor zover en zolang dat strikt noodzakelijk is, en in ieder geval niet langer dan twaalf maanden.

Om dwingende redenen van urgentie, wanneer de omstandigheden tot een snelle verslechtering van de situatie kunnen leiden die zonder een onmiddellijk optreden moeilijk te verhelpen zou kunnen worden, kunnen onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen worden vastgesteld (artikel 229, lid 3, van de GMO-verordening).

2.6 Artikel 222

Tot slot is de Commissie overeenkomstig artikel 222 van de GMO-verordening bevoegd om uitvoeringshandelingen vast te stellen om ervoor te zorgen dat het mededingingsrecht niet van toepassing is op overeenkomsten en besluiten van landbouwers, verenigingen van landbouwers of erkende producentenorganisaties, unies van erkende producentenorganisaties en erkende brancheorganisaties die tot doel hebben de markt te stabiliseren¹¹.

¹⁰ Zie Verordening (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 1). De verordening is ingetrokken bij Verordening (EU) 2021/690 van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van een programma voor de interne markt, het concurrentievermogen van ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, het gebied van planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders, en Europese statistieken (programma voor de eengemaakte markt), en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014 en (EU) nr. 652/2014 (PB L 153 van 3.5.2021, blz. 1).

¹¹ Bij Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en

De door particuliere marktdeelnemers genomen maatregelen inzake aanbodbeheersing zijn bedoeld om een ernstig verstoord marktevenwicht aan te pakken. Overeenkomstig het mededingingsrecht zijn dergelijke overeenkomsten tussen producentenorganisaties gewoonlijk niet toegestaan omdat zij de mededinging beperken.

Deze overeenkomsten en besluiten: i) mogen maximaal zes maanden geldig zijn (maar kunnen worden verlengd); ii) mogen de goede werking van de eengemaakte markt niet ondermijnen; iii) mogen uitsluitend tot doel hebben de betrokken sector te stabiliseren; en iv) moeten uitsluitend onder een of meer van de in het artikel genoemde specifieke categorieën van collectieve maatregelen vallen. Tot 2017 konden deze maatregelen alleen in laatste instantie worden vastgesteld, indien voor de betrokken producten reeds marktmaatregelen of uitzonderlijke maatregelen waren vastgesteld. Sindsdien (en sinds de omnibusverordening¹²) kunnen zij het optreden van de EU in het kader van de andere bepalingen aanvullen zonder dat een dergelijke voorwaarde van toepassing is.

Artikel 222 houdt geen beschikbaarstelling van EU-middelen in.

3. Gebruik van uitzonderlijke maatregelen (per crisis)

Tussen 1 januari 2014 en eind 2023 zijn op grond van de artikelen 219 tot en met 222 van de GMO-verordening 63 uitzonderlijke maatregelen vastgesteld. De maatregelen worden hieronder weergegeven, samen met de specifieke crisis of situatie die aanleiding gaf tot de vaststelling ervan¹³.

De meeste maatregelen zijn op grond van artikel 219 (32 handelingen) vastgesteld, gevolgd door 14 handelingen op grond van artikel 220, 11 handelingen op grond van artikel 221 en 6 handelingen op grond van artikel 222.

Alle maatregelen staan vermeld in bijlage 1. Bijlage 2 bevat ook informatie over de uitvoering van de maatregelen tot en met 15 oktober 2023.

3.1 Russisch invoerverbod, in combinatie met een verstoord evenwicht tussen vraag en aanbod

Ter vergelding van de sancties die de EU na de Russische annexatie van de Krim in het voorjaar van 2014 had opgelegd, heeft de Russische regering een verbod ingesteld op de invoer van bepaalde landbouwproducten uit de Europese Unie. Het verbod, dat op 7 augustus 2014 in werking is getreden, had onder meer betrekking op producten zoals melk en zuivelproducten, dierlijke producten en voor verse consumptie bestemde groenten en fruit. Het oorspronkelijke verbod, dat vervolgens werd verlengd, had aanzienlijke gevolgen voor de EU-exporteurs van de betrokken landbouwproducten, aangezien het hun toegang tot de Russische markt beperkte.

3.1.1 Groenten en fruit

Het Russische invoerverbod leidde tot aanzienlijke prijsdalingen in de sector groenten en fruit in de EU, aangezien een van zijn grootste exportmarkten plotseling onbeschikbaar werd, wat leidde tot een overaanbod in de EU.

teeltmateriaal (PB L 350 van 29.12.2017, blz. 15) (omnibusverordening) zijn de mogelijkheden om van dergelijke collectieve maatregelen gebruik te maken, uitgebreid tot landbouwers en verenigingen van landbouwers.

¹² Verordening (EU) 2017/2393.

¹³ Er moet worden opgemerkt dat sommige handelingen slechts wijzigingen van eerder vastgestelde handelingen zijn, bijvoorbeeld verlenging van de looptijd van de maatregelen, uitbreiding van het toepassingsgebied ervan tot bijkomende begunstigen enz.

De dreigende marktverstoring was bijzonder urgent voor deze sector, aangezien deze onverwacht plaatsvond in het oogstseizoen, toen de landbouwers tegelijk over grote hoeveelheden geoogste en zeer bederfelijke producten en beperkte opslagmogelijkheden beschikten. Bovendien werden voor sommige productvariëteiten die voornamelijk voor Rusland bestemd waren, niet snel alternatieve exportmarkten gevonden. Voor perziken en nectarines viel het verbod samen met een groot aanbod als gevolg van de weersomstandigheden in 2014. Aangezien de productie van groenten en fruit onvoorspelbaar is en de producten bederfelijk zijn, kunnen zelfs kleine overschotten op de markt de markt aanzienlijk verstoren.

Om een ernstige marktverstoring te voorkomen en de prijsdaling te beperken, werden twee maatregelen vastgesteld. Op 21 augustus 2014 werd een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld waardoor meer perziken en nectarines in aanmerking kwamen voor steun voor het uit de markt nemen ervan voor gratis verstrekking door producentenorganisaties¹⁴. Door de maatregel kon ook financiële steun van de EU worden verleend aan producenten die geen lid waren van een producentenorganisatie, en aanvullende steun voor afzetbevorderingsactiviteiten door producentenorganisaties uit de vier belangrijkste producerende landen — Griekenland, Spanje, Frankrijk en Italië — voor een maximumbedrag van 3 miljoen EUR¹⁵.

Met een tweede maatregel op grond van artikel 219, die op 29 augustus 2014 werd vastgesteld, werd de verordening uitgebreid tot andere soorten groenten en fruit die door het verlies van exportmarkten werden getroffen. Met deze maatregel werd 125 miljoen EUR (waarvan 82 miljoen EUR voor appels en peren en 43 miljoen EUR voor andere soorten groenten en fruit) toegewezen voor de verlening van financiële bijstand aan producenten, ongeacht of zij lid waren van een producentenorganisatie, voor grotere hoeveelheden uit de markt genomen, groen geoogste en niet geoogste producten tot specifieke maximumhoeveelheden (vermeld in bijlage I bij de desbetreffende verordening)¹⁶.

Deze uitzonderlijke maatregelen werden verlengd en aangevuld, onder meer om het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot sinaasappelen, clementines, mandarijnen en citroenen¹⁷.

In januari 2016 werd het Russische invoerverbod uitgebreid tot Turkse landbouwproducten. Aangezien Turkije een belangrijke exporteur van groenten en fruit naar Rusland was, ontstond er in de EU een aanzienlijke kans op marktverstoring als gevolg van de verlegging van het handelsverkeer. In juni 2016 werd op grond van artikel 219 een nieuwe maatregel ingevoerd om de bestaande maatregelen aan te passen en het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot andere producten. De maatregel bevatte maximumhoeveelheden voor de

¹⁴ De rechtsgrondslag voor crisisbeheersingsmaatregelen (zoals het uit de markt nemen, groen oogsten en niet oogsten) die de EU in het kader van de operationele programma's voor groenten en fruit kan ondersteunen, is in de loop der tijd gewijzigd, van GMO-verordening nr. 1308/2013 (artikelen 33 en 34) naar de verordening inzake strategische GLB-plannen (Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013 (PB L 435 van 6.12.2021, blz. 1)). Sinds 2021 worden het toepassingsgebied, de looptijd en andere aspecten van sectorale interventies in de sector groenten en fruit geregeld door de verordening inzake strategische GLB-plannen (artikel 42 e.v.).

¹⁵ PB L 248 van 22.8.2014, blz. 1.

¹⁶ PB L 259 van 30.8.2014, blz. 2.

¹⁷ PB L 284 van 30.9.2014, blz. 22; PB L 366 van 20.12.2014, blz. 20; PB L 211 van 8.8.2015, blz. 17.

producten die in aanmerking kwamen voor financiële steun per producerende lidstaat¹⁸. In maart 2017 werden niet-gebruikte toegewezen hoeveelheden herverdeeld onder de lidstaten krachtens een nieuwe gedelegeerde handeling¹⁹.

Uit de regelmatige monitoring van de EU-markt bleek vervolgens dat de situatie voor niet-meerjarige teelten (groenten en sommige soorten fruit) verbeterde, wat leidde tot een aanpassing van de bestaande maatregelen. In april 2017 werden met een maatregel op grond van artikel 219 het aantal producten en de maximumhoeveelheden die voor steun in aanmerking kwamen, verminderd²⁰. Vanwege de hoge productieniveaus en de grote voorraden perziken en nectarines in sommige lidstaten, en ook vanwege de invoering van sanitaire en fytosanitaire maatregelen door alternatieve uitvoerbestemmingen zoals Belarus, werd in september 2017 een nieuwe maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld. Bij deze nieuwe handeling zijn voor Griekenland, Spanje en Italië de maximumhoeveelheden perziken en nectarines die voor steun in aanmerking kwamen, verhoogd²¹.

Als gevolg van al deze maatregelen werd tot 2018 in totaal meer dan 500 miljoen EUR uitbetaald, waardoor bijna 1,8 miljoen ton voor verse consumptie bestemde groenten en fruit uit de markt kon worden genomen.

3.1.2 Melk en zuivelproducten

Het Russische verbod op invoer uit de EU leidde eerst tot een dreigende marktverstoring en vervolgens tot een daadwerkelijke marktverstoring voor de zuivelmarkt, met aanzienlijke prijsdalingen. Deze situatie viel samen met andere omstandigheden, zoals een vertraging van de invoer door China (de grootste invoermarkt ter wereld), positieve prijzen en weersomstandigheden die het mondiale melkaanbod hadden doen toenemen. Het gecombineerde effect van al deze omstandigheden leidde tot een wereldwijd verstoord evenwicht tussen vraag en aanbod in de melksector en tot een scherpe daling van de prijzen van melk en zuivelproducten, met negatieve neveneffecten voor de veehouderijsector.

Om de markt zekerheid te bieden, is de openbare-interventieperiode voor mageremelkpoeder en boter (die gewoonlijk liep van 1 maart tot en met 30 september) verschillende keren verlengd door middel van maatregelen op grond van artikel 219²².

Naast de standaardsteun voor particuliere opslag van boter en mageremelkpoeder is zowel eind 2014²³ als eind 2015²⁴ een tijdelijke buitengewone steunregeling voor particuliere opslag van alle soorten kaas ingevoerd (dus niet alleen van kazen met een beschermde geografische aanduiding (BGA) of oorsprongsbenaming (BOB) die in het kader van de GMO-verordening voor steun voor particuliere opslag in aanmerking komen).

Deze maatregelen werden tussen 2014 en 2017 aangevuld met buitengewone financiële steunregelingen voor de melksector en andere veehouderijsectoren.

¹⁸ PB L 154 van 11.6.2016, blz. 3.

¹⁹ PB L 58 van 4.3.2017, blz. 8.

²⁰ PB L 170 van 1.7.2017, blz. 31.

²¹ PB L 233 van 9.9.2017, blz. 1.

²² PB L 265 van 5.9.2014, blz. 21; PB L 360 van 17.12.2014, blz. 13; PB L 242 van 18.9.2015, blz. 28; PB L 242 van 9.9.2016, blz. 15.

²³ PB L 265 van 5.9.2014, blz. 22, kort daarna ingetrokken omdat de regeling bovenmatig bleek te worden gebruikt door kaasproducenten uit gebieden die traditioneel geen grote hoeveelheden naar Rusland uitvoerden (PB L 279 van 23.9.2014, blz. 17).

²⁴ PB L 271 van 16.10.2015, blz. 15, later gewijzigd om niet-gebruikte maximumhoeveelheden kaas beschikbaar te stellen voor sommige lidstaten (PB L 41 van 18.2.2016, blz. 10).

In november 2014 is een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld waarbij buitengewone steun werd verleend aan melkproducenten in Estland, Letland en Litouwen ten bedrage van 28,6 miljoen EUR (respectievelijk 6,8 miljoen EUR, 7,7 miljoen EUR en 14,1 miljoen EUR). Deze maatregel was bedoeld om liquiditeitsproblemen aan te pakken die het gevolg waren van het verlies van een belangrijke handelspartner en de daaropvolgende daling van de melkprijzen. De drie landen waren sterk afhankelijk van de uitvoer naar Rusland en hun melksector produceerde hoofdzakelijk producten die niet onder de maatregelen van openbare interventie en steun voor particuliere opslag vielen²⁵. In december 2014 werd om soortgelijke redenen 10,7 miljoen EUR aan Finland toegewezen²⁶. De aan de vier landen toegewezen steun was gebaseerd op hun nationale melkquota.

In oktober 2015 werd het sterk verstoorde evenwicht tussen vraag en aanbod in de sectoren melk, zuivelproducten en varkensvlees als gevolg van het Russische verbod en de latere verlenging ervan nog meer verstoord door een stijging van de productiekosten in andere veehouderijsectoren als gevolg van de droogte in 2015 in Europa. Deze combinatie van omstandigheden heeft geleid tot de vaststelling van een maatregel op grond van artikel 219 ter verlening van buitengewone steun aan landbouwers in de melksector en andere veehouderijsectoren in alle EU-lidstaten voor een totaalbedrag van 420 miljoen EUR²⁷. De lidstaten konden ook aanvullende nationale steun verlenen ten belope van hoogstens 100 %, waarop de procedurele regels op het gebied van staatssteun niet van toepassing waren.

Vervolgens werden in april 2016 twee maatregelen op grond van respectievelijk artikel 219 en artikel 222 vastgesteld. Met deze twee maatregelen werd toestemming verleend aan coöperaties en andere vormen van erkende en niet-erkende producentenorganisaties om overeenkomsten te sluiten en besluiten te nemen betreffende de planning van de melkproductie, om de markt te stabiliseren²⁸. De tweede maatregel werd in september verlengd, gezien de geringe benutting ervan²⁹.

In september 2016 werden twee nieuwe maatregelen op grond van artikel 219 ingevoerd om marktverstoringen in de sectoren melk en veehouderij aan te pakken, die onder meer het gevolg waren van het gehandhaafde Russische invoerverbod en het aanhoudend verstoorde evenwicht tussen vraag en aanbod op de wereldmarkt. Daarbij werd extra buitengewone steun verleend aan landbouwers in de sectoren melk en veehouderij.

Dankzij de eerste maatregel konden de lidstaten steun verlenen op basis van vrijwillige verminderingen van de leveringen van koemelk om de productievolumes te verlagen en bij te dragen aan de stabilisatie van de sector. De tweede maatregel had tot doel marktverstoringen in de sectoren melk, varkensvlees, rundvlees, schapen- en geitenvlees aan te pakken. Afhankelijk van de nationale omstandigheden: i) konden landbouwers door deze maatregel worden vergoed voor de lagere melkprijzen; ii) kon steun worden verleend aan de rundvleessector; en iii) konden uitbraken van Afrikaanse varkenspest in andere veehouderijsectoren worden aangepakt. In de handeling werden de activiteiten ter bevordering van economische duurzaamheid en marktstabilisatie opgesomd die in aanmerking kwamen voor steun. De lidstaten moesten verslag uitbrengen over de genomen

²⁵ PB L 341 van 27.11.2014, blz. 3.

²⁶ PB L 366 van 20.12.2014, blz. 18.

²⁷ PB L 271 van 16.10.2015, blz. 25.

²⁸ PB L 96 van 12.4.2016, blz. 18; PB L 96 van 12.4.2016, blz. 20. De verschillende rechtsgrondslagen weerspiegelen het feit dat artikel 222 alleen betrekking heeft op erkende producentenorganisaties; om de maatregel uit te breiden tot coöperaties die niet als producentenorganisaties zijn erkend, moest een maatregel op grond van artikel 219 worden vastgesteld.

²⁹ PB L 242 van 9.9.2016, blz. 17.

maatregelen en verantwoorden waarom zij steun verleenden in andere veehouderijsectoren dan de melksector. Een bedrag van 150 miljoen EUR werd toegewezen om de melkproductie te helpen verminderen en 350 miljoen EUR werd toegewezen voor aanpassingssteun in de veehouderijsectoren³⁰. Naast deze aanpassingssteun kon ook aanvullende nationale steun ten belope van hoogstens 100 % worden verleend.

3.2 COVID-19

Tijdens de COVID-19-pandemie leidden beperkingen op verplaatsingen, de beperkte beschikbaarheid van arbeidskrachten en de verplichte sluiting van horeca- en cateringfaciliteiten tot een plotselinge daling van de consumptie van verschillende landbouwproducten en levensmiddelen.

3.2.1 Melk en zuivelproducten

Tijdens de lockdowns van 2020 werd de sector melk en zuivelproducten geconfronteerd met een daling van de vraag. In april 2020 zijn marktinterventiemaatregelen in het kader van de GMO-verordening vastgesteld in de vorm van steun voor particuliere opslag voor producten die daarvoor in aanmerking komen (boter, mageremelkpoeder). Aangezien de producenten niet over de capaciteit beschikten om verwerkte rauwe melk om te zetten in producten met een lange houdbaarheid die minder arbeidsintensief zijn, gingen deze maatregelen vergezeld van een maatregel op grond van artikel 219 waarbij steun voor particuliere opslag werd verleend voor vooraf per lidstaat vastgestelde hoeveelheden kaas zonder BOB of BGA (die in het kader van de GMO-verordening niet voor deze steun in aanmerking komen)³¹.

Gezien de ernstige verstoring van het evenwicht tussen vraag en aanbod in de sector werd toen ook een maatregel op grond van artikel 222 vastgesteld waarbij producentenorganisaties de toestemming kregen om vóór het begin van het hoogseizoen overeenkomsten te sluiten en gemeenschappelijke besluiten te nemen betreffende de planning van het volume rauwe melk dat zou worden geproduceerd, teneinde de daling van de prijzen voor melk en zuivelproducten tegen te gaan³².

3.2.2 Groenten, fruit en wijn

De sluiting van belangrijke verkooppunten (winkels, restaurants) voor groenten, fruit en wijn, in combinatie met een tekort aan werknemers, heeft de sectoren groenten, fruit en wijn in de EU ernstig verstoord.

Voor de wijnsector had de instelling van invoerrechten van 25 % (in waarde) op de invoer van wijn uit de EU door de Verenigde Staten in oktober 2019 al een negatief effect gehad op de uitvoer. Dit werd nog verergerd door de pandemie, met financiële problemen voor de wijnproducenten tot gevolg.

In april 2020 werd een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld om de marktverstoringen als gevolg van COVID-19-pandemie in de sectoren groenten, fruit en wijn aan te pakken. De handeling voorzag in afwijkingen van de bestaande GMO-regels voor operationele en steunprogramma's³³.

Voor de sector groenten en fruit werden de uitgavenmaxima voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen in de operationele programma's tijdelijk opgeheven.

³⁰ PB L 242 van 9.9.2016, blz. 4; PB L 242 van 9.9.2016, blz. 10.

³¹ PB L 140 van 4.5.2020, blz. 1.

³² PB L 140 van 4.5.2020, blz. 37.

³³ In 2020 vielen beide programma's nog onder de GMO-verordening.

Voor de wijnsector werd de financiële steun in het kader van de steunprogramma's tijdelijk uitgebreid tot zowel distillatie van wijn voor industriële of energiedoeleinden als crisisopslag, om de overschotten die de prijzen deden dalen, van de markt te halen. De maatregel breidde ook de EU-steun voor onderlinge fondsen van producenten uit en verhoogde de drempels voor financiële bijdragen van de EU voor verschillende maatregelen om zowel de eigen financiële bijdragen van exploitanten te verlagen als hun kasstroom te verbeteren. De operationele begroting voor de nationale steunprogramma's bleef ongewijzigd³⁴.

Tegelijkertijd werd een maatregel op grond van artikel 221 vastgesteld om de tekorten aan arbeidskrachten in de wijngaarden aan te pakken. Bij deze maatregel werd zowel de geldigheidsduur van de in 2020 aflopende vergunningen voor het aanplanten van wijnstokken als de termijn voor het rooien in geval van vervroegde herbeplanting verlengd³⁵.

In juli 2020 werden twee nieuwe maatregelen ingevoerd om de sectoren groenten, fruit en wijn te helpen de gevolgen van de pandemie het hoofd te bieden. Een eerste maatregel op grond van artikel 219 zorgde voor extra flexibiliteit bij de operationele en steunprogramma's in de twee sectoren. In de wijnsector konden producenten onder bepaalde voorwaarden ook voorschotten van 100 % van de EU-steun aanvragen voor zowel crisisdistillatie als crisisopslag van wijn, om hun verminderde kasstroom te verbeteren³⁶.

Een tweede maatregel werd ingevoerd op grond van artikel 222 en had tot doel het ernstig verstoorde marktevenwicht in de wijnsector aan te pakken, waarbij de consumptie en de uitvoer daalden terwijl grote hoeveelheden wijn werden opgeslagen. Dankzij die maatregel konden landbouwers, erkende producentenorganisaties en brancheorganisaties overeenkomsten sluiten en gemeenschappelijke besluiten nemen inzake bewerking en verwerking, opslag en afzetbevordering³⁷.

In het besef dat de situatie in de wijnsector ondanks de eerdere maatregelen niet was verbeterd, werden in januari en september 2021 twee maatregelen op grond van artikel 219 genomen. Daarbij werden de eerder vastgestelde afwijkingen verlengd en werd nog meer flexibiliteit geboden om oogstverzekeringen te ondersteunen³⁸.

3.2.3 Andere sectoren

De sectoren aardappelen en levende planten en producten van de bloementeel hebben tijdens de COVID-19-lockdowns een periode van verstoord marktevenwicht doorgemaakt als gevolg van scherpe vraag- en prijsdalingen, beperkte beschikbaarheid van arbeidskrachten en hogere vervoerskosten.

Ter ondersteuning van de producenten zijn in april 2020 twee maatregelen op grond van artikel 222 vastgesteld, waardoor landbouwers en erkende producentenorganisaties overeenkomsten konden sluiten en gemeenschappelijke besluiten konden nemen over onder andere uitdemarktneming, gratis verstrekking, afzetbevordering, en tijdelijke productieplanning³⁹.

3.3 De oorlog in Oekraïne en daaropvolgende marktontwikkelingen

³⁴ PB L 140 van 4.5.2020, blz. 6.

³⁵ PB L 140 van 4.5.2020, blz. 46.

³⁶ PB L 300 van 14.9.2020, blz. 26.

³⁷ PB L 215 van 7.7.2020, blz. 13.

³⁸ PB L 31 van 29.1.2021, blz. 198; PB L 415 van 22.11.2021, blz. 1.

³⁹ PB L 140 van 4.5.2020, blz. 13; PB L 140 van 4.5.2020, blz. 17.

Als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne was er een acute dreiging voor een verstoring van de EU-markt als gevolg van aanzienlijke prijsstijgingen voor granen en productiemiddelen (met name energie en meststoffen) en voor een ontwrichting van de handel. Om deze dreigingen het hoofd te bieden, werd in maart 2022 een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld om tijdelijke buitengewone steun te kunnen verlenen aan landbouwers uit alle sectoren die activiteiten ontplooiën die de voedselzekerheid bevorderen of het verstoorde marktevenwicht aanpakken. Een totaalbedrag van 500 miljoen EUR werd beschikbaar gesteld en toegewezen aan de lidstaten op basis van hun maxima voor rechtstreekse betalingen. De lidstaten mochten vrij bepalen in welke sector of sectoren steun zou worden verleend aan de producenten die het meest te lijden hadden. Er kon ook aanvullende nationale steun worden verleend ten belope van hoogstens 200 %⁴⁰.

In juli 2022 werd nog een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld, ter ondersteuning van de sector groenten en fruit. Deze maatregel voorzag in afwijkingen van de uitgavenmaxima voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen en verhoogde het aandeel van de financiële steun van de EU voor nationale actiefondsen in de sector⁴¹.

De toegenomen invoer van granen en oliehoudende zaden uit Oekraïne naar de EU-lidstaten dicht bij de Oekraïense grens, waar zogenaamde “solidariteitscorridors tussen de EU en Oekraïne” werden ingesteld, had gevolgen voor de lokale landbouwers. In bepaalde regio's van de EU zorgde de extra invoer voor een overaanbod op de binnenlandse markt, een neerwaartse druk op de lokale prijzen of verzadigde logistieke ketens. Zich bewust van deze problemen stelde de Commissie in april 2023 een maatregel op grond van artikel 221 vast. Een bedrag van 56 miljoen EUR werd toegewezen om de landbouwers in Bulgarije, Polen en Roemenië te ondersteunen die het zwaarst werden getroffen door de toegenomen invoer van granen en oliehoudende zaden uit Oekraïne. Er kon ook aanvullende nationale steun worden verleend ten belope van hoogstens 100 %⁴².

Gezien de omvang van de negatieve gevolgen van de toegenomen invoer van granen en oliehoudende zaden uit Oekraïne in Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië en Slowakije werd in juni 2023 een tweede maatregel op grond van artikel 221 vastgesteld. Deze tweede maatregel breidde de vorige met 100 miljoen EUR uit, een bedrag dat beschikbaar werd gesteld om landbouwers in de vijf landen die specifieke granen en oliehoudende zaden [bijlage 1] produceerden, te ondersteunen. De lidstaten konden ook aanvullende nationale steun verlenen ten belope van hoogstens 200 %⁴³.

Medio 2023 werd tegen de achtergrond van hoge productiekosten, een hoge voedselprijsinflatie en een verminderde consumentenvraag een snelle daling van de prijzen voor verschillende landbouwproducten waargenomen. Deze omstandigheden hadden aanzienlijke negatieve gevolgen voor verschillende landbouwsectoren in de EU en leidden tot liquiditeitsproblemen voor landbouwers, die groter waren dan de problemen in de vijf lidstaten in de voorste linie die eerder steun hadden ontvangen.

In juli 2023 werd een maatregel op grond van artikel 221 vastgesteld om de specifieke uitdagingen aan te pakken die werden waargenomen in meerdere sectoren, zoals de dierlijke sector en de sectoren groenten en fruit, wijn, granen en oliehoudende zaden. De maatregel voorzag in noodsteun voor landbouwers in de zwaarst getroffen landbouwsectoren van de 22 lidstaten die geen steun hadden gekregen uit de twee eerdere maatregelen op grond van

⁴⁰ PB L 96 van 24.3.2022, blz. 4.

⁴¹ PB L 189 van 18.7.2022, blz. 1.

⁴² PB L 96 van 5.4.2023, blz. 80.

⁴³ PB L 168 van 3.7.2023, blz. 22.

artikel 221. In totaal is 330 miljoen EUR ter beschikking gesteld. De lidstaten moesten zich richten op landbouwers in de zwaarst getroffen sectoren en konden meer steun voor crisisdistillatie van wijn verlenen dan de in de nationale steunprogramma's vastgestelde toewijzingen. De lidstaten konden ook aanvullende nationale steun verlenen ten belope van hoogstens 200 %⁴⁴.

Gezien de dreiging van een toekomstig verstoord marktevenwicht in de wijnsector bij het binnenhalen van de nieuwe oogst is in juni 2023 een maatregel op grond van artikel 219 vastgesteld waarbij het de lidstaten was toegestaan een deel van de in hun nationale steunprogramma's toegewezen financiële middelen te heroriënteren om meer op maat gesneden steun te kunnen bieden. Steun voor de crisisdistillatie van wijn werd onder specifieke voorwaarden toegestaan, naast afwijkingen van de GMO-bepalingen en verhoogde financiële bijdragen van de EU voor verschillende soorten sectorale maatregelen⁴⁵.

3.4 Extreme weergebeurtenissen en natuurrampen

Al in 2015 werden de negatieve gevolgen van ongunstige weersomstandigheden voor de markten erkend als een factor die bijdraagt tot het verstoorde evenwicht tussen vraag en aanbod in de veehouderijsector, omdat de droogte in de zomer van 2015 leidde tot schaarste aan voedergewassen en weiden⁴⁶.

Naar aanleiding van een aardbeving in Midden-Italië in augustus 2016 werd de in 2016 vastgestelde maatregel op grond van artikel 219 tot toekenning van buitengewone aanpassingssteun voor veehouders in 2017 gewijzigd. Om de verliezen van de veehouders in de getroffen gebieden te helpen compenseren, mocht Italië aanvullende nationale steun ten belope van hoogstens 200 % verlenen⁴⁷.

Als gevolg van ongekennde en abnormale weersomstandigheden, namelijk langdurige zware regenval en overstromingen die hun bouwland hebben getroffen, werd in januari 2018 een maatregel op grond van artikel 221 vastgesteld om landbouwers in Litouwen, Letland, Estland en Finland te ondersteunen. De maatregel was bedoeld om de landbouwers te compenseren die het zwaarst waren getroffen door de regenval en de overstromingen en die de grootste verliezen hadden geleden, zowel aan areaal voor winterinzaai als tijdens de oogst. In de handeling werden de maximale EU-middelen voor elk land vastgesteld, voor een totaalbedrag van 15 miljoen EUR, terwijl de landen zelf het aantal subsidiabele hectaren en het forfaitaire steunbedrag per hectare bepaalden. Er kon ook aanvullende nationale steun ten belope van hoogstens 100 % worden verleend⁴⁸.

De maatregel op grond van artikel 221 die medio juli 2023 werd vastgesteld, was ook gedeeltelijk bedoeld om de gevolgen van extreme weergebeurtenissen op te vangen, zoals de droogte van het voorjaar van 2023 (die heel acuut was in sommige gebieden van Spanje, Portugal en Italië) en de daarmee gepaard gaande schade voor de landbouwproducenten⁴⁹.

Deze extreme weergebeurtenissen hadden specifieke negatieve gevolgen voor de producenten van groenten, fruit en wijn en leidden tot de vaststelling van een nieuwe maatregel op grond van artikel 221 in augustus 2023. De maatregel zorgde voor een zekere flexibiliteit en verhoogde de financiële bijdrage van de EU aan de uitvoering van de operationele

⁴⁴ PB L 180 van 17.7.2023, blz. 21.

⁴⁵ PB L 160 van 26.6.2023, blz. 12.

⁴⁶ Zie PB L 271 van 16.10.2015, blz. 25.

⁴⁷ PB L 42 van 18.2.2017, blz. 7.

⁴⁸ PB L 19 van 24.1.2018, blz. 6.

⁴⁹ Zie PB L 180 van 17.7.2023, blz. 21.

programma's voor producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit. In de wijnsector verlengde de maatregel zowel de geldigheidsduur van de in 2023 aflopende aanplantvergunningen als de termijn voor het rooien. Ook werd een zekere flexibiliteit geïntroduceerd bij de maatregelen inzake de herstructurering en omzetting van wijngaarden, die in 2023 slechts gedeeltelijk waren uitgevoerd⁵⁰.

Vervolgens hebben zich in Slovenië in 2023 extreem ernstige overstromingen en aardverschuivingen voorgedaan, terwijl delen van Griekenland in augustus en september 2023 te maken kregen met ongeziene bosbranden en overstromingen. De aanzienlijke schade die deze natuurrampen aan de landbouwproductie hebben berokkend, heeft in december 2023 geleid tot de vaststelling van een nieuwe maatregel op grond van artikel 221 ter ondersteuning van de getroffen landbouwers. Aan beide landen samen werd een bedrag van 51,7 miljoen EUR toegewezen en zij mochten ook aanvullende nationale steun ten belope van hoogstens 200 % verlenen⁵¹.

3.5 Dierziekten

3.5.1 Afrikaanse varkenspest

Om te voorkomen dat de Afrikaanse varkenspest zich op hun grondgebied zou verspreiden, hebben Polen en Litouwen in februari 2014 preventieve maatregelen genomen om de afzet van varkensvlees in de getroffen gebieden te beperken. De twee landen hebben de Commissie daarna in kennis gesteld van aanzienlijke prijsdalingen en marktverstoringen in die gebieden die het resultaat waren van deze beperkende maatregelen. Als gevolg daarvan zijn in maart en april 2014 twee maatregelen op grond van artikel 220 vastgesteld, waarbij beide landen toestemming hebben gekregen om steun te verlenen voor het slachten van bepaalde dieren binnen een vooraf bepaalde periode mits aan specifieke voorwaarden was voldaan⁵².

Naar aanleiding van nieuwe uitbraken van Afrikaanse varkenspest in Polen waardoor de producenten verliezen leden, is in april 2017 een maatregel op grond van artikel 220 vastgesteld. Polen mocht producenten onder specifieke voorwaarden steun verlenen voor het slachten van bepaalde dieren⁵³. In september 2017 werd onder soortgelijke voorwaarden ook buitengewone steun verleend aan kleine varkenshouderijen door middel van een maatregel op grond van artikel 221 om te voorkomen dat deze kleine bedrijven hun productie zouden stopzetten en om hen te helpen de kosten ter naleving van de nationale maatregelen te dragen⁵⁴.

3.5.2 Vogelgriep

Tussen 2014 en 2023 hebben zich verschillende uitbraken van vogelgriep voorgedaan in Europa, onder meer in Italië, Frankrijk en Polen. In de loop der tijd hebben de drie landen de Commissie ervan in kennis gesteld dat de maatregelen die waren genomen om de verspreiding van de ziekte in te dammen en uit te roeien, hadden geleid tot inkomstenverliezen die niet in aanmerking kwamen voor financiële bijdragen van de EU in het kader van de toepasselijke EU-wetgeving⁵⁵ voor marktdeelnemers in de sectoren eieren en pluimveevlees. Daarom heeft de Commissie tussen oktober 2014 en augustus 2023 elf maatregelen op grond van artikel 220 vastgesteld, die voorzagen in cofinanciering door de

⁵⁰ PB L 199 van 9.8.2023, blz. 96.

⁵¹ PB L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L_202302820 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁵² PB L 95 van 29.3.2014, blz. 24; PB L 125 van 26.4.2014, blz. 64.

⁵³ PB L 92 van 6.4.2017, blz. 41.

⁵⁴ PB L 234 van 12.9.2017, blz. 1.

⁵⁵ Verordening (EU) nr. 652/2014, ingetrokken bij Verordening (EU) 2021/690.

EU van de uitgaven van de drie landen om de marktdeelnemers die gevestigd zijn in de gebieden waarvoor de nationale maatregelen gelden, tijdelijk en voor bepaalde perioden te ondersteunen, op voorwaarde dat zij in aanmerking komende steunaanvragen indienen die zijn gebaseerd op controles vooraf door de nationale autoriteiten. In de maatregelen is het volgende vastgelegd: i) de betrokken soorten; ii) de maximumhoeveelheden producten die voor steun in aanmerking komen; en iii) de forfaitaire bedragen voor de cofinanciering en de criteria die worden gehanteerd om deze bedragen te bepalen (in sommige gevallen tot vastgestelde maximumniveaus/-bedragen van cofinanciering van de EU). Sinds mei 2014 werd in de handelingen verduidelijkt dat de geleden verliezen niet door middel van staatssteun of via een verzekering mochten zijn gecompenseerd en dat de producenten voor die verliezen geen financiële bijdragen van de EU mochten hebben ontvangen in het kader van andere relevante EU-verordeningen⁵⁶.

3.6 Andere

In het belang van de marktstabiliteit (op EU-niveau of in de getroffen sectoren) of om een scherpe daling van de productie van specifieke producten te voorkomen, zijn nog eens drie uitzonderlijke maatregelen op grond van artikel 221 vastgesteld om specifieke problemen aan te pakken.

In juli 2019 werd een maatregel op grond van artikel 221 vastgesteld om buitengewone steun te verlenen aan landbouwers in de Ierse rundvleessector. De maatregel werd ingegeven door de mogelijke gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, aangezien het Verenigd Koninkrijk een belangrijke exportmarkt voor Iers rundvlees was. Om landbouwers te ondersteunen bij het aanpassen van hun productie en het ontwikkelen van nieuwe markten, kreeg Ierland in totaal 50 miljoen EUR toegewezen om landbouwers te ondersteunen. Er kon ook aanvullende nationale steun ten belope van hoogstens 100 % worden verleend⁵⁷.

In januari 2020 werd een afwijking van de steunprogramma's in de wijnsector ingevoerd door middel van een maatregel op grond van artikel 221. De maatregel was bedoeld als reactie op de instelling van invoerrechten door de VS op EU-wijnen uit bepaalde landen. Deze rechten waren na een arbitragebeslissing van de WTO door de VS opgelegd als tegenmaatregel voor de EU-subsidies voor Airbus. Dankzij de maatregel konden afzetbevorderingsmaatregelen in de wijnsector flexibeler worden uitgevoerd en konden de EU-bijdragen worden verhoogd⁵⁸.

In maart 2020 werden ook afwijkingen van de operationele programma's in de Italiaanse sector groenten en fruit goedgekeurd door middel van een maatregel op grond van artikel 221. De maatregel was bedoeld om producentenorganisaties waarvan de productie was aangetast door de schildwants in bepaalde Italiaanse regio's te ondersteunen en hen te helpen het hoofd te bieden aan het plaagorganisme, aangezien er op EU-niveau geen maatregelen voor de uitroeiing ervan konden worden genomen op grond van het toepasselijke EU-recht. Om deze doelstellingen te bereiken, zijn de drempels voor EU-steun voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen verhoogd⁵⁹.

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

⁵⁷ PB L 179 van 3.7.2019, blz. 20.

⁵⁸ PB L 27 van 31.1.2020, blz. 20.

⁵⁹ PB L 98 van 31.3.2020, blz. 26.

4. Slotopmerkingen

Uit de in dit verslag besproken maatregelen blijkt dat de juridische instrumenten voor uitzonderlijke maatregelen die bij de hervorming van 2013 zijn ingevoerd, flexibiliteit bieden om verschillende soorten crises aan te pakken. Zij zijn dus een belangrijke stap voorwaarts ten opzichte van de voordien bestaande rechtssituatie.

Politiek gezien worden uitzonderlijke maatregelen over het algemeen positief ontvangen. Dit blijkt ook uit de brede steun in de Raad en het Europees Parlement, alsook in de comitéprocedures, wanneer dergelijke handelingen worden voorgesteld — of nadat zij zijn vastgesteld. Met deze uitzonderlijke maatregelen tonen de EU en haar lidstaten dat zij solidair zijn. In dit verband verdienen de volgende opmerkingen over de redenen voor het vaststellen van deze maatregelen, het ontwerp en de financiële aspecten ervan aandacht.

4.1 Redenen voor het vaststellen van uitzonderlijke maatregelen

De uitzonderlijke maatregelen zijn vastgesteld om duidelijke beleidsdoelstellingen te bereiken, zoals blijkt uit de overwegingen van de handelingen, en om uitzonderlijke situaties aan te pakken die negatieve gevolgen voor de landbouwmarkten kunnen hebben. Deze maatregelen zijn uitgevoerd in overeenstemming met die beleidsdoelstellingen. Het concept en de plaats van de uitzonderlijke maatregelen in de GMO-verordening suggereren dat zij middelen zijn die bij wijze van uitzondering moeten worden ingezet als reactie op specifieke uitdagende situaties die negatieve gevolgen kunnen hebben voor de landbouwmarkten.

Uit het gebruik van de uitzonderlijke maatregelen blijkt dat zij hoofdzakelijk zijn ingezet om landbouwers te helpen in verband met de schade die zij lijden als gevolg van marktverstoringen of problemen met de gezondheid van dieren of planten. Zij hebben ook, zij het minder vaak, landbouwers geholpen om de negatieve impact van extreme weergebeurtenissen op hun economische resultaten aan te pakken. In het geval van lage prijzen omvatten de toegepaste aanvullende instrumenten onder meer steun voor particuliere opslag in een poging om de prijzen te handhaven, en openbare interventie-inkopen, zoals in 2014-2016 het geval was voor mageremelkpoeder.

4.2 Ontwerp van de uitzonderlijke maatregelen en uitvoeringsaspecten

Het spectrum van uitzonderlijke maatregelen die tot dusver zijn vastgesteld en de grote verscheidenheid aan omstandigheden waarop deze maatregelen een reactie vormden, tonen aan dat marktverstoringen vaak multidimensionaal en onvoorspelbaar zijn en daarom ad-hoc- en gerichte reacties vereisen.

Uitzonderlijke maatregelen zijn over het algemeen doeltreffend gebleken om tegemoet te komen aan de behoeften van belanghebbenden om crises het hoofd te bieden⁶⁰. De tijdige inzet van EU-steun bewijst duidelijk dat de overheid bekommerd is, getuigt van Europese solidariteit en positieve gevolgen heeft voor de marktstemming in de landbouwsector.

De Europese Rekenkamer heeft de Commissie aanbevolen om vooraf objectieve parameters en criteria vast te stellen die fungeren als drempels om het bestaan van een marktverstoring vast te stellen en een uitzonderlijke maatregel in werking te doen treden⁶¹. Het is echter

⁶⁰ Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector (Betere criteria en strategieën voor crisispreventie en -beheersing in de landbouwsector) — Eindverslag, Publicatiebureau, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>

⁶¹ Speciaal verslag 23/2019 van de Europese Rekenkamer: Inkomensstabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt,

uiterst moeilijk om vooraf dergelijke drempels vast te stellen, gezien de verscheidenheid aan crises en de daarmee samenhangende gevolgen. Dit zou beperkingen opleggen aan de maatregelen en zou kunnen verhinderen dat antwoorden worden gegeven die zijn toegesneden op de uiteenlopende situaties waarin de landbouwmarkten verkeren. Het ontbreken van vooraf vastgestelde parameters heeft beleidsmakers er niet van weerhouden maatregelen te ontwerpen die gebaseerd zijn op een zorgvuldige beoordeling van de specifieke marktsituatie in kwestie.

Dit gezegd zijnde, heeft de Europese Rekenkamer in speciale verslagen⁶² problemen aangekaart in verband met mogelijke overcompensatie van begunstigde landbouwers of met buitenkanseffecten die deels te wijten zijn aan moreel wangedrag. Hoewel deze risico's niet mogen worden onderschat, heeft de Commissie er in toenemende mate rekening mee gehouden bij het ontwerp van de verordeningen⁶³.

Evenzo mag het gebruik van uitzonderlijke maatregelen de prikkels niet verdringen voor landbouwers om hun eigen risico's te beheren door duurzame landbouw- en veeteeltpraktijken toe te passen en passende risicobeheersinstrumenten en -strategieën aan te wenden, waaronder die welke erop gericht zijn om te gaan met natuurrampen, die zich in de toekomst steeds vaker zullen voordoen als gevolg van de klimaatverandering. Hoewel dit verslag niet tot doel heeft keuzes in dit verband te beoordelen (met inbegrip van de keuzes in de verordening inzake de strategische plannen en de strategische GLB-plannen van de lidstaten), verduidelijkt het dat het belangrijk is om in de toekomst te zorgen voor beleidscoherentie tussen de verschillende instrumenten op nationaal en EU-niveau.

Vanuit uitvoeringsoogpunt beogen de maatregelen op grond van artikel 222 van de GMO-verordening een temperend effect op het aanbod te hebben of het aanbod in het productiestadium te beheren. Hoewel het de bedoeling is om met dergelijke maatregelen mogelijk duurdere vergoedingen achteraf bij dreigende marktverstoringen te voorkomen, kunnen zich bij deze maatregelen uitdagingen voordoen die eigen zijn aan collectieve maatregelen. De ervaring leert dat de doeltreffendheid van artikel 222 van de GMO-verordening, op grond waarvan de partijen niet verplicht zijn deel te nemen aan overeenkomsten, kan worden belemmerd door bezorgdheid over meeliftdrag.

4.3. Financiële aspecten

Het aanleggen van de “landbouwreserve” in 2023 en de gedifferentieerde financieringsregelingen ervan ten opzichte van de vroegere “crisisreserve” hebben de beschikbare begrotingsmiddelen voor uitzonderlijke maatregelen voorspelbaarder gemaakt. De toepassing van het mechanisme van “financiële discipline” om de crisisreserve te vormen, beperkte de aantrekkelijkheid van de crisisreserve, omdat de lidstaten terughoudend waren om de rechtstreekse betalingen aan alle landbouwers te verlagen als “prijs die moest worden betaald” voor uitzonderlijke maatregelen. De nadruk lag op het mobiliseren van begrotingsmiddelen waarbij niet zou worden geraakt aan de rechtstreekse betalingen. Daarom werden de maatregelen waar mogelijk uit andere bronnen dan de crisisreserve gefinancierd. Niettemin hebben de druk op de EU-begroting en concurrerende behoeften geleid tot onzekerheid over de verdere beschikbaarheid van dergelijke alternatieve bronnen voor de financiering van uitzonderlijke maatregelen. De huidige begrotingsstructuur van de

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications?did=52395> en speciaal verslag 11/2021 van de Europese Rekenkamer: Buitengewone steun voor melkproducenten in de EU in 2014-2016 - Potentieel om de doelmatigheid in de toekomst te verbeteren, <https://www.eca.europa.eu/nl/publications?did=58807>

⁶² Speciaal verslag 23/2019 en speciaal verslag 11/2021 van de Europese Rekenkamer.

⁶³ Recente voorbeelden: Verordeningen 2023/1225, 2023/1343 en 2023/1465.

landbouwreserve heeft deze beperkingen weggenomen. Ondanks deze grotere flexibiliteit blijft de nieuwe reserve echter onderworpen aan de eenjarigheid van de EU-begroting. Gezien de grote omvang van de gevolgen en de schade als gevolg van omvangrijke marktcrisis of natuurrampen vormt de landbouwreserve, ondanks de beperkte omvang ervan, een van de middelen om de situatie van landbouwers te verlichten.

De ervaring die is opgedaan met het gebruik van de uitzonderlijke maatregelen, met inbegrip van de maatregelen die uit de nieuwe landbouwreserve zijn gefinancierd, zal van groot belang zijn bij toekomstige beleidsoverwegingen. In dit verband zullen bij de voorbereiding van het toekomstige gemeenschappelijke landbouwbeleid voor de periode na 2027 opties worden onderzocht om eventuele tekortkomingen in het ontwerp en het gebruik van deze maatregelen aan te pakken.