



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 januari 2024
(OR. en)

5676/24

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0218(COD)**

**AGRI 44
AGRIFIN 8
AGRIORG 9**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	22 januari 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 12 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET Användningen av krisåtgärder som antagits enligt artiklarna 219–222 i förordningen om en samlad marknadsordning

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 12 final.

Bilaga: COM(2024) 12 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.1.2024
COM(2024) 12 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**Användningen av krisåtgärder som antagits enligt artiklarna 219–222 i förordningen
om en samlad marknadsordning**

1. Inledning

Enligt artikel 225 db i förordning (EU) nr 1308/2013 (*förordningen om en samlad marknadsordning*)¹ ska kommissionen senast den 31 december 2023 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om användningen av krisåtgärder, och särskilt de undantagsåtgärder som antagits enligt artiklarna 219–222 i förordningen om en samlad marknadsordning.

Föreliggande rapport omfattar de förordningar om undantagsåtgärder som antagits av kommissionen enligt artiklarna 219–222 i förordningen om en samlad marknadsförordning från den 1 januari 2014 till slutet av 2023.

Bilaga 1 till denna rapport innehåller en förteckning över alla förordningarna. Bilaga 2 innehåller information om EU:s årliga aggregerade utgifter per åtgärd fram till slutet av budgetåret 2023 (den 15 oktober 2023).

2. Typer av undantagsåtgärder enligt förordningen om en samlad marknadsordning

2.1 Inledning

Del V kapitel I i förordningen om en samlad marknadsordning har rubriken ”Undantagsåtgärder” (artiklarna 219–222). Artiklarna bemyndigar kommissionen att anta marknadsstödjande undantagsåtgärder i händelse av följande:

- Marknadsstörningar (artikel 219).
- Djursjukdomar, växtskadegörare och förlorat konsumentförtroende på grund av risker för folkhälsa, djurhälsa eller växtskydd (artikel 220).
- Specifika problem (artikel 221).
- Allvarlig obalans på marknaderna (artikel 222).

Dessa bestämmelser återspeglar behovet av att – mot bakgrund av en principbaserad marknadsorientering för den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) – ta itu med potentiella och ofta plötsliga och oförutsebara risker som beror på exceptionella omständigheter som kan uppstå på jordbruksmarknaderna, t.ex. instabilitet på marknaden, prisvolatilitet eller konsekvenser av bestämmelser som är kopplade till djurhälsa och växtskydd.

Undantagsåtgärderna kan därför ses i samband med de förebyggande verktyg och riskhanteringsverktyg som EU:s jordbrukare har tillgång till i GJP och i nationella program.

Det finns en inneboende risk i jordbruksproduktion. Avkastning, produktkvalitet och relaterade priser påverkas av många yttre faktorer med kortsiktig inverkan, som vädret eller andra miljöfaktorer eller sanitära faktorer (t.ex. djursjukdomar och växtskadegörare). Jordbruksproduktionen är också föremål för risker som härrör sig från utvecklingen på jordbruksmarknader, handelsstörningar eller geopolitiska händelser. Dessa risker framhävs av produktionsbeslutens beskaffenhet, inklusive investeringar, beslut som ofta måste på medellång eller lång sikt. I vissa produktionssystem (t.ex. djurproduktion) går det inte att snabbt anpassa produktionen.

Vissa av riskerna kan klassificeras som normala eller marknadsmässiga och kan hanteras antingen av gården själv eller via marknadsverktyg eller privata riskdelningsinstrument (t.ex.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, EUT L 347, 20.12.2013, s. 671.

försäkringar). Andra risker kan vara systemiska/katastrofala och leda till så höga kostnader att privata riskhanteringsverktyg är otillräckliga (till exempel när försäkringsbolag inte är beredda att ge täckning mot överkomliga premier)². Under marknadskriser kan därför specifika och extraordinära offentliga åtgärder behövas.

Undantagsåtgärder är ett tillägg och komplement både till andra marknadsinterventionsåtgärder som fastställs i förordningen om en samlad marknadsordning (i synnerhet offentlig intervention och stöd till privat lagring³) och syftar till att stabilisera priserna för jordbrukare, och till bestämmelserna om att förebygga och hantera kriser genom sektorsspecifika interventioner enligt strategiska GJP-planer (till exempel i sektorn frukt och grönt).

Undantagsåtgärder är till sin natur temporära och antas i den utsträckning och för den tid som krävs för att ta itu med det aktuella problemet.

Skälen i kommissionens förordningar som grundar sig på artiklarna 219–222 i förordningen om en samlad marknadsordning klargör den logiska grunden för att anta en undantagsåtgärd utifrån en objektiv bedömning av marknadssituationen.

2.2 Budgetaspekter

Fram till 2023 kunde undantagsåtgärder som omfattade finansiellt stöd finansieras genom att finansiella resurser mobiliserades enligt ”reserven för kriser inom jordbrukssektorn” (artikel 25 i den tidigare övergripande förordningen om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken⁴, och artikel 226 i förordningen om en samlad marknadsordning) som finansierades genom tillämpning av ”finansiell disciplin”. Denna finansieringsmekanism innebar att en aktivering av reserven för kriser inom jordbrukssektorn skulle leda till motsvarande nedskärningar i direktstödet till jordbrukare och nyttjandet av denna förutsatte ett beslut om överföring från rådet och Europaparlamentet. Reserven användes inte förrän i mars 2022 då ett extraordinärt anpassningsstöd till producenter som drabbats av konsekvenserna av kriget i Ukraina antogs. Stödpaketet uppgick till 500 miljoner euro varav 350 miljoner euro finansierades med 2022 års krisreserv. Finansiering för undantagsåtgärder hade tidigare, i alla andra fall, gjorts tillgänglig från andra tillgängliga medel enligt Europeiska garantifonden för jordbrukets utgiftstak (EGFJ), utan att krisreserven aktiveras.

Med början år 2023, och i enlighet med bestämmelserna i den nya övergripande förordningen om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken⁵, har en jordbruksreserv inrättats på minst 450 miljoner euro och kommer att inrättas i början av varje år under perioden 2023–2027⁶. Ett högre belopp kan fastställas i EU:s budget.

Beloppet för jordbruksreserven införs direkt i EU:s budget vilket gör att medel från reserven blir direkt tillgängliga. Undantagsåtgärder ska finansieras från denna reserv (tillsammans med marknadsinterventionsåtgärder). Jordbruksreserven inrättas genom en användning först av de

² Se rapport från arbetsgruppen för jordbruksmarknader (2018).

³ Artiklarna 8–21 i förordningen om en samlad marknadsordning.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 485/2008, EUT L 347, 20.12.2013, s. 549.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2116 av den 2 december 2021 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken och om upphävande av förordning (EU) nr 1306/2013, EUT L 435, 6.12.2021, s. 187.

⁶ Artikel 16.2 i förordning (EU) 2021/2116.

återstående tillgängliga medlen från föregående års reserv som inte använts och överförs, sedan tillgängliga medel enligt EGFJ:s utgiftstak och om nödvändigt och bara som en sista utväg genom att finansiell disciplin tillämpas.

Det kapitel i förordningen om en samlad marknadsordning som handlar om undantagsåtgärder består av fyra artiklar. Följande underavsnitt diskuterar var och en av dessa artiklar mer i detalj.

2.3 Artikel 219

Enligt artikel 219 kan kommissionen, genom delegerade akter, vidta de åtgärder som krävs för att reagera effektivt och ändamålsenligt på marknadsstörningar och hot om sådana störningar inom alla de jordbrukssektorer som omfattas av förordningen om en samlad marknadsordning⁷. Vid tvingande skäl till skyndsamhet kan delegerade akter antas i enlighet med ett skyndsamt förfarande (artikel 228 i förordningen om en samlad marknadsordning) och träda i kraft utan dröjsmål så länge inga invändningar har gjorts av Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen får anta sådana åtgärder om det uppstår marknadsstörningar eller hot om sådana (särskilt, men inte enbart, till följd av prisstegringar eller prisfall) som sannolikt kommer att fortsätta eller förvärras. Dessa åtgärder får antas i fall där alla andra åtgärder som är tillgängliga enligt förordningen om en samlad marknadsordning – t.ex. offentlig intervention eller stöd till privat lagring – tycks vara otillräckliga eller olämpliga för att ta itu med situationen⁸. Åtgärderna riktades i typfallet mot situationer som uppstår till följd av överutbud (bristande efterfrågan) som kännetecknas av prisfall, men utformningen av artikeln täcker även den motsatta situationen med underskott och prisstegringar.

Detta system återspeglar den successiva utvecklingen av åtgärder som fastställs i förordningen om en samlad marknadsordning: marknadsinterventionsredskap (offentlig intervention och stöd till privat lagring) och andra tillgängliga instrument enligt förordningen om en samlad marknadsordning måste först visa sig vara olämpliga innan undantagsåtgärder antas. I samma anda klargör varje antagen åtgärd, som tillhörande saken, anledningen till att användningen av tillgängliga åtgärder enligt förordningen om en samlad marknadsordning inte har tagit itu med, eller inte har varit tillräckliga för att ta itu med, marknadsstörningarna.

De aktuella åtgärderna får, i den utsträckning och för den tid som krävs, ta itu med störningarna på marknaden och hot om sådana, utvidga eller ändra omfattning, varaktighet och andra aspekter av andra åtgärder som fastställs i förordningen om en samlad marknadsordning och även föreskriva helt nya åtgärder, inklusive extraordinärt stöd till en eller flera sektorer och ett eller flera länder.

Alla de undantagsåtgärder som garanterar extraordinärt stöd klargör följande aspekter:

- i) De fastställer vilka länder som är stödberättigade och grunden för att tilldela dem stöd.
- ii) De klargör att medlemsstaternas huvudsakligen bör fördela stödet till de producenter som är hårdast drabbade av marknadsstörningarna i fråga. För att lindra

⁷ Se artikel 1.2 och bilaga I i förordningen om en samlad marknadsordning.

⁸ Hänvisningen till den ”olämpliga” karaktären hos andra marknadsåtgärder i förordningen om en samlad marknadsordning infördes i den senaste reformen av förordningen, nämligen Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2117 av den 2 december 2021 om ändring av förordningarna (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter, (EU) nr 1151/2012 om kvalitetsordningar för jordbruksprodukter och livsmedel, (EU) nr 251/2014 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, aromatiserade vinprodukter och (EU) nr 228/2013 om särskilda åtgärder inom jordbruket till förmån för unionens yttersta randområden, EUT L 435, 6.12.2021, s. 262.

marknadsstörningar, ur ett subsidiaritetsperspektiv, är medlemsstaterna ofta bättre rustade att analysera vilka jordbrukare och sektorer som behöver stödjas i de olika marknadssituationerna. Dessutom bör stöd fördelas på grundval av objektiva kriterier, på ett icke-diskriminerande sätt, så att marknads- och konkurrensfrågor undviks.

- iii) De fastställer huruvida medlemsstaterna får bevilja ytterligare stöd (tillägg) på samma villkor av objektivitet, icke-diskriminering och icke snedvridning av konkurrensen. Sådana tillägg, som inte påverkas av regler om statligt stöd, kan motiveras av det faktum att belopp som anslagits till mottagande medlemsstater endast delvis kompenserar de faktiska förluster som producenterna har lidit.
- iv) De klargör sambandet mellan det extraordinära stödet och finansiellt stöd från EU som beviljas inom ramen för andra instrument och huruvida det är möjligt att kumulera extraordnärt stöd med sådant finansiellt stöd.
- v) De kräver att medlemsstaterna meddelar kommissionen i) de objektiva kriterier som använts för att rikta stödet, ii) hur de har undvikit en snedvridning av konkurrensen, iii) de totala utbetalda beloppen, iv) antalet och typen av mottagare, och v) en bedömning av effektiviteten i de vidtagna åtgärderna. Från och med 2015 måste även de konkreta åtgärder som vidtagits, avsedda effekter och ytterligare tillägg rapporteras.

2.4 Artikel 220

Enligt artikel 220 får kommissionen anta genomförandeakter och vidta undantagsåtgärder, på begäran av en medlemsstat och baserat på en bedömning av sakfrågan, för att ta itu med marknadseffekterna av åtgärder som vidtas på nationell nivå för att förhindra spridning av djursjukdomar och växtskadegörare⁹. I bedömningen utvärderas bevis på att åtgärder på veterinär-, hälso- eller växtskyddsområdet snabbt har vidtagits av den berörda medlemsstaten för att utrota sjukdomen, eller för att övervaka, bekämpa, utrota eller begränsa växtskadegöraren. Åtgärder enligt artikel 220 kan också ta itu med allvarliga störningar på marknaden som direkt kan tillskrivas minskat konsumentförtroende till följd av risker för folkhälsa, djurhälsa eller växtskydd.

Artikel 220 utgör en rättslig grund för att ersätta producenter som drabbats av de indirekta effekterna av handelsrestriktioner eller förlorat konsumentförtroende och inte är berättigade till EU:s ekonomiska bidrag inom de åtgärder för förebyggande och kontroll på hälso- och veterinärområdet som fastställs i EU-lagstiftningen¹⁰. Denna ersättning måste medfinansieras av den berörda medlemsstaten. EU deltar i finansieringen med motsvarande 50 % av medlemsstaternas utgifter (60 % för att bekämpa mul- och klövsjuka).

I artikel 220 uppräknas de sektorer för vilka effekterna av åtgärder för handelsbegränsningar kan ersättas.

Stödsystem som antas enligt artikel 220 kräver att medlemsstaterna utför administrativa kontroller på plats och dokumenterar dessa kontroller i vederbörlig ordning.

⁹ Växtskadegörare och hänvisningen till fytosanitära kontroller i samband med dessa infördes med förordning 2021/2117, den senaste reformen av förordningen om en samlad marknadsordning. Växtskadegörare gäller endast frukt och grönsaker.

¹⁰ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 652/2014 av den 15 maj 2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial, EUT L 189, 27.6.2014, s. 1. Förordningen upphävdes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/690 av den 28 april 2021 om inrättande av ett program för den inre marknaden, konkurrenskraft för företag, inklusive små och medelstora företag, området för växter, djur, livsmedel och foder och europeisk statistik (programmet för den inre marknaden) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 99/2013, (EU) nr 1287/2013, (EU) nr 254/2014 och (EU) nr 652/2014, EUT L 153, 3.5.2021, s. 1.

2.5 Artikel 221

Enligt artikel 221 ska kommissionen, med hjälp av genomförandeakter, vidta nödgärder för att lösa specifika problem, om villkoren för att anta åtgärder enligt artikel 219 eller 220 inte är uppfyllda.

Sådana åtgärder kräver inte att det föreligger marknadsstörningar eller hot om sådana. Det ”specifika problem” som ska hanteras kan därför ha en annan grund som hindrar målen för GJP från att uppnås. Dessa åtgärder får avvika från bestämmelserna i förordningen om en samlad marknadsordning endast i den utsträckning och under den period som är absolut nödvändig, men högst under en period på 12 månader.

Vid tvingande skäl till skyndsamhet, där omständigheterna kan förorsaka en snabb försämring av den situation som skulle vara svår att råda bot på om åtgärderna fördröjdes, kan genomförandeakter med omedelbar verkan antas (artikel 229.3 i förordningen om en samlad marknadsordning).

2.6 Artikel 222

Slutligen tillåter artikel 222 kommissionen att anta genomförandeakter för att göra undantag från tillämpningen av konkurrensrättsliga avtal och beslut för att stabilisera marknaden av jordbrukare, sammanslutningar av jordbrukare, erkända producentorganisationer, sammanslutningar av erkända producentorganisationer samt erkända branschorganisationer¹¹.

Privata aktörers åtgärder för utbudskontroll är avsedda att ta itu med allvarlig obalans på marknaderna. Konkurrensrätten avvisar i regel sådana avtal mellan producentorganisationer eftersom de har en begränsande effekt på konkurrensen.

Dessa avtal och beslut bör i)) gälla i högst 6 månader (men kan förlängas), ii) inte undergräva den inre marknadens funktion, iii) enbart syfta till att stabilisera den berörda sektorn, och iv) falla under en eller flera av de särskilda kategorier för kollektiva åtgärder som räknas upp i artikeln. Fram till 2017 kunde dessa åtgärder bara antas om marknadsåtgärder eller undantagsåtgärder för den berörda produkten redan hade antagits, och som en sista utväg. Sedan dess (och sedan reformen av omnibusförordningen¹²) kan de komplettera EU-åtgärder enligt de andra bestämmelserna utan att ett sådant förhandsvillkor gäller.

Det är värt att nämna att artikel 222 inte innebär en mobilisering av EU-finansiering.

3. Nyttjande av undantagsåtgärder (vid kris)

¹¹ Möjligheterna till sådana kollektiva åtgärder har utsträckts till jordbrukare och deras sammanslutningar genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2393 av den 13 december 2017 om ändring av förordningarna (EU) nr 1305/2013 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu), (EU) nr 1306/2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitiken, (EU) nr 1308/2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och (EU) nr 652/2014 om fastställande av bestämmelser för förvaltningen av utgifter för livsmedelskedjan, djurhälsa, djurskydd, växtskydd och växtförökningsmaterial, EUT L 350, 29.12.2017, s. 15.

¹² Förordning (EU) 2017/2393.

Sedan den 1 januari 2014 fram till slutet av 2023 har 63 undantagsåtgärder antagits enligt artiklarna 219–222 i förordningen om en samlad marknadsordning. Åtgärderna rapporteras nedan i samband med de särskilda kriser eller situationer som utlöst deras antagande¹³.

De flesta åtgärder har antagits enligt artikel 219 (32 åtgärder) följt av 14 åtgärder enligt artikel 220, 11 åtgärder enligt artikel 221 och 6 åtgärder enligt artikel 222.

Alla åtgärder listas i bilaga 1. Information om utförandet av åtgärderna fram till den 15 oktober 2023 tillhandahålls i bilaga 2.

3.1 Ryskt importförbud, kombinerat med obalans mellanutbud och efterfrågan

Som en vedergällning för de sanktioner som ålades av EU efter Rysslands annektering av Krim våren 2014 införde den ryska regeringen ett förbud mot import av vissa jordbruksprodukter från Europeiska unionen. Förbudet trädde i kraft den 7 augusti 2014 och omfattade produkter som mjölk och mejeriprodukter, animaliska produkter samt färska frukter och grönsaker. Det ursprungliga förbudet som sedan förlängdes fick betydande konsekvenser för EU-exportörer av de berörda jordbruksprodukterna eftersom det begränsade deras tillgång till den ryska marknaden.

3.1.1. Frukt och grönsaker

Det ryska förbudet mot import från EU orsakade ett betydande prisfall inom EU:s sektor frukt och grönt då en av unionens största exportmarknader plötslig blev oåtkomlig, vilket ledde till ett överutbud i EU.

Hotet om marknadsstörningar blev särskilt påtagligt för denna sektor eftersom det uppkom oväntat i skördetiden då jordbrukare fick över stora mängder skördade och lättfördärvade produkter och hade begränsade lagringsmöjligheter. Dessutom var det svårt att snabbt hitta alternativa exportmarknader för produkttyper som huvudsakligen var avsedda för Ryssland. Förbudet sammanföll med en hög tillgång på persikor och nektariner till följd av väderförhållandena 2014. Eftersom produktionen av frukt och grönsaker är oförutsägbart och produkterna lätt fördärvas kan redan mindre överskott på marknaden störa marknaden avsevärt.

Två åtgärder antogs för att förhindra allvarliga marknadsstörningar och dämpa nedgången i priser. En åtgärd enligt artikel 219 den 21 augusti 2014 ökade den mängd persikor och nektariner som var stödberättigande för återtag från marknaden för gratisutdelning av producentorganisationer¹⁴. Den tillät även att stöd från EU beviljades producenter som inte var medlemmar i producentorganisationer samt ytterligare stöd till marknadsföringsinsatser

¹³ Det bör noteras att vissa åtgärder endast utgör ändringar av tidigare godkända åtgärder, till exempel genom en förlängning av åtgärdernas varaktighet eller en utvidgning av deras tillämpningsområde till ytterligare mottagare, etc.

¹⁴ Den rättsliga grunden för krishanteringsåtgärder (t.ex. återtag från marknaden, grön skörd och obärgad skörd) som EU kan stödja inom verksamhetsprogrammen för frukt och grönsaker har förändrats med tiden, från förordning 1308/2013 om en samlad marknadsordning (artiklarna 33–34) till förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer) och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av förordningarna (EU) nr 1305/2013 och (EU) nr 1307/2013, EUT L 435, 6.12.2021, s. 1.) Sedan 2021 har omfattningen, varaktigheten och andra aspekter av sektorsbaserade insatser i sektorn frukt och grönt reglerats genom förordningen om strategiska planer inom den gemensamma jordbrukspolitiken (artikel 42 ff.)

till producentorganisationer från de fyra länderna med störst produktion: Grekland, Spanien, Frankrike och Italien till ett maximalt belopp av 3 miljoner euro¹⁵.

En andra åtgärd enligt artikel 219 den 29 augusti 2014 utvidgade förordningen till att omfatta andra frukter och grönsaker som påverkats av förlusten av exportmarknader. Den anslog 125 miljoner euro (varav 82 miljoner euro till äpplen och päron och 43 miljoner euro till andra frukter och grönsaker) i beviljat stöd till högre volymer av återtag från marknaden, grön skörd och obärgad skörd, både till de producenter som var medlemmar i producentorganisationer och de som inte var det, upp till särskilt angivna mängder av produkter (listade i dess bilaga I)¹⁶.

Dessa undantagsåtgärder förlängdes och kompletterades, och utvidgades bland annat till att omfatta apelsiner, clementiner, mandariner och citroner¹⁷.

I januari 2016 utvidgades det ryska förbudet mot jordbruksimport till import av turkiska jordbruksprodukter. Eftersom Turkiet var en betydande exportör av frukt och grönsaker till Ryssland blev hotet om marknadsstörningar i EU avsevärt på grund av handelsomläggningseffekter. I juni 2016 infördes en ny åtgärd under artikel 219 som anpassade de befintliga åtgärderna och utvidgade dem till att omfatta andra produkter. Åtgärden innebar begränsningar av den maximala mängden för produkter som berättigar till ekonomiskt stöd per producerande medlemsstat¹⁸. I mars 2017 omfördelades outnyttjade fördelade kvantiteter bland producerande medlemsstater genom en ny delegerad akt¹⁹.

En regelbunden övervakning av EU-marknaden avslöjade sedan en förbättring för icke-permanenta grödor (grönsaker och vissa frukter), vilket medförde en justering av de befintliga åtgärderna. I april 2017 minskade en åtgärd enligt artikel 219 antalet produkter och den maximala mängd som var stödberättigande²⁰. Men på grund av höga produktionsnivåer och lager av persikor och nektariner i vissa medlemsstater och även på grund av införandet av sanitära och fytosanitära åtgärder genom alternativa exportdestinationer som Belarus, antogs en ny artikel 219 i september 2017. Denna nya åtgärd ökade den maximala mängd persikor och nektariner som var stödberättigande för Grekland, Spanien och Italien²¹.

Som ett resultat av alla dessa åtgärder utbetalades ett restbelopp på mer än 500 miljoner euro fram till 2018, vilket innebar att närmare 1,8 miljoner ton färska frukter och grönsaker kunde dras tillbaka från marknaden.

3.1.2 Mjolk och mejeriprodukter

Det ryska förbudet mot EU-import ledde först till ett hot om marknadsstörningar och sedan till faktiska marknadsstörningar för mejerimarknaden, med betydande prisfall. Den situationen kombinerades med andra omständigheter, t.ex. nedgången i kinesisk import (den största globala importmarknaden), positiva priser och väderförhållanden som hade lett till en ökning av den globala mjölktillgången. Den kombinerade effekten av alla dessa omständigheter gav upphov till en global obalans mellan utbud och efterfrågan inom mjölksektorn och ett rejält prisfall på mjölk och mejeriprodukter med negativa bieffekter för sektorn för animalieproduktion.

¹⁵ EUT L 248, 22.8.2014, s. 1.

¹⁶ EUT L 259, 30.8.2014, s. 2.

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

¹⁸ EUT L 154, 11.6.2016, s. 3.

¹⁹ EUT L 58, 4.3.2017, s. 8.

²⁰ EUT L 170, 1.7.2017, s. 31.

²¹ EUT L 233, 9.9.2017, s. 1.

För att ge en säkerhet åt marknadsplatsen förlängdes den offentliga interventionsperioden för skummjörkspulver och smör (som vanligtvis sträckte sig från 1 mars till 30 september) flera gånger genom åtgärder enligt artikel 219²².

Förutom standardiserat stöd till privat lagring av smör och skummjörkspulver infördes ett temporärt och extraordinärt stödsystem för privat lagring av alla typer av ostar (ej begränsat till ostar med skyddad geografisk beteckning (SGB) eller skyddad ursprungsbeteckning (SUB) som kan komma i fråga för stöd till privat lagring enligt förordningen om en samlad marknadsordning) i slutet av 2014²³ och i slutet av 2015²⁴.

Mellan 2014 och 2017 kompletterades dessa åtgärder med extraordinära system för ekonomiskt stöd till mjörksektorn och andra sektorer för animalieproduktion.

En åtgärd enligt artikel 219 som gav extraordinärt stöd till mjörkproducenter i Estland, Lettland och Litauen med 28,6 miljoner euro (fördelat på 6,8 miljoner, 7,7 miljoner respektive 14,1 miljoner) antogs i november 2014. Den åtgärden hade till syfte att ta itu med likviditetsproblem som orsakats av förlusten av en större handelspartner och den följande nedgången i mjörkpriser. De tre länderna förlitade sig starkt på exporten till Ryssland och deras mjörksektorer var inriktade på produkter som inte omfattades av offentlig intervention eller stöd till lagring²⁵. I december 2014 anslogs 10,7 miljoner euro till Finland av liknande skäl²⁶. Stödanslag till de fyra länderna baserades på deras mjörkproduktionsnivåer enligt de nationella kvoterna.

Den kraftiga obalansen mellan utbud och efterfrågan inom sektorerna för mjörk, mjörkprodukter och griskött, som utlösts av det ryska förbudet och förlängningen av detta, kombinerades i oktober 2015 med en ökning av produktionskostnaderna inom andra sektorer för animalieproduktion på grund av 2015 års torka i Europa. Denna kombination av omständigheter ledde till antagandet av en åtgärd enligt artikel 219 som beviljade extraordinärt stöd till jordbrukare inom mjörksektorn och andra sektorer för animalieproduktion i alla EU:s medlemsstater till ett sammantaget belopp av 420 miljoner euro²⁷. Kompletterande nationellt stöd upp till 100 % - ej föremål för statligt stödförfarande - var tillåtet.

Två åtgärder enligt artikel 219 respektive 222 antogs sedan i april 2016. Dessa båda åtgärder tillät kooperativ och andra typer av både erkända och inte erkända producentorganisationer att ingå avtal och fatta beslut om planeringen av mjörkproduktion i syfte att stabilisera marknaden²⁸. Den sistnämnda åtgärden förlängdes i september på grund av lågt utnyttjande²⁹.

I september 2016 infördes två nya åtgärder enligt artikel 219 för att ta itu med marknadsstörningar inom mjörk- och djurhållningssektorn, som påverkats av det fortsatta

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

²³ EUT L 265, 5.9.2014, s. 22., upphävdes kort därefter, när det visade sig att stödsystemet utnyttjades oproportionerligt av ostproducenter från områden som traditionellt sett inte exporterade betydande mängder till Ryssland (EUT L 279, 23.9.2014, s. 17).

²⁴ EUT L 271, 16.10.2015, s. 15, senare ändrad för att göra outnyttjade maximala kvantiteter av ost tillgängliga för vissa medlemsstater (EUT L 41, 18.2.2016, s. 10).

²⁵ EUT L 341, 27.11.2014, s. 3.

²⁶ EUT L 366, 20.12.2014, s. 18.

²⁷ EUT L 271, 16.10.2015, s. 25.

²⁸ EUT L 96, 12.4.2016, s. 18, EUT L 96, 12.4.2016, s. 20. De olika rättsliga grunderna återspeglar det faktum att artikel 222 endast täcker erkända producentorganisationer; för att utvidga den till kooperativ som inte är erkända som producentorganisationer måste en åtgärd enligt artikel 219 antas.

²⁹ EUT L 242, 9.9.2016, s. 17.

ryska förbudet och den ihållande, globala obalansen mellan utbud och efterfrågan, och ge ytterligare extraordinärt stöd till jordbrukare i mjölksektorn och sektorer för animalieproduktion.

Den första åtgärden gav medlemsstaterna möjlighet att bevilja stöd som baserades på frivilliga nedskärningar i leveranser av komjölk för att minska produktionsvolymerna och hjälpa sektorn att stabiliseras. Den andra åtgärden syftade till att avhjälpa marknadsstörningar i sektorerna för mjölk, griskött, nötkött och kalvkött, får- och getkött. Beroende på de nationella omständigheterna i) möjliggjorde den ersättningar till jordbrukare för de lägre mjölkpriserna, ii) medgav den stöd till nöt- och kalvköttssektorerna, och iii) bidrog den till att avhjälpa utbrott av afrikansk svinpest inom andra sektorer för animalieproduktion.

Åtgärden listade de insatser som syftade till att främja ekonomisk hållbarhet och bidra till marknadsstabilisering och som var stödberättigande. Medlemsstaterna var skyldiga att rapportera om de åtgärder som har vidtagits och motivera den logiska grunden för att tilldela andra djurhållningssektorer stöd än mjölksektorn. Ett belopp på 150 miljoner euro anslogs för att bidra till att minska mjölkproduktionen och 350 miljoner euro anslogs för anpassningsstöd i djurhållningssektorerna³⁰. Det sistnämnda stödet medgav kompletterande nationellt stöd upp till 100 %.

3.2 COVID-19-pandemin

Under covid-19-pandemin ledde restriktioner för rörlighet, begränsad tillgång till arbetskraft och den obligatoriska nedstängningen av anläggningar inom restaurang- och besöksnäringen till en plötslig minskning i konsumtionen av flera jordbruksprodukter och livsmedel.

3.2.1 Mjölk och mejeriprodukter

Mjölk- och mejerisektorn mötte en nedgång i efterfrågan under nedstängningarna 2020. I april 2020 öppnades marknadsinterventionsåtgärder enligt förordningen om en samlad marknadsordning i form av stöd till privat lagring för vissa stödberättigande produkter (smör, skummjölkspulver). Eftersom producenterna inte hade kapacitet att ställa om bearbetad obehandlad mjölk till mindre arbetsintensiva produkter med lång hållbarhetstid åtföljdes dessa åtgärder av en åtgärd enligt artikel 219 som beviljar stöd till privat lagring till ostar utan beteckningarna SUB eller SGB (inte berättigade till stöd till privat lagring enligt bestämmelserna i förordningen om en samlad marknadsordning) inom bestämda maximala volymer per medlemsstat³¹.

Med hänsyn till den allvarliga obalansen på marknaden mellan utbud och efterfrågan i sektorn antogs parallellt en åtgärd enligt artikel 222 som tillät producentorganisationer att ingå avtal och fatta gemensamma beslut om planeringen av volymen av produktion av obehandlad mjölk innan högsäsongen för produktion inleds, för att uppväga nedgången i priser för mjölk och mjölkprodukter³².

3.2.2. Frukt, grönsaker och vin

Stängningen av viktiga försäljningsställen (butiker, restauranger) för frukt, grönsaker och vin, i kombination med minskad arbetskraft innebar en betydande störning i frukt-, grönsaks- och vinsektorerna i EU.

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

³¹ EUT L 140, 4.5.2020, s. 1.

³² EUT L 140, 4.5.2020, s. 37.

Inom vinsektorn hade Förenta staternas pålaga med 25 % importtullar (värdeomvärdet) på EU:s vinimport i oktober 2019 redan haft en negativ inverkan på exporten. Det förvärrades av pandemin och ledde till ekonomiska svårigheter för vinproducenterna.

I april 2020 antogs en åtgärd enligt artikel 219 för att ta itu med marknadsstörningarna i frukt-, grönsaks- och vinsektorn till följd av covid-19-pandemin. Åtgärden införde undantag från de befintliga bestämmelserna i förordningen för en samlad marknadsordning om verksamhetsprogram och stödprogram³³.

För frukt och grönsaker släpptes tillfälligt utgiftsbegränsningar i fråga om åtgärder för krisförebyggande och krishantering i verksamhetsprogrammen.

För att avlägsna överskott från marknaden som ledde till en prissänkning utvidgades stödet inom stödprogrammen tillfälligt till att täcka både vindestillation för industriella ändamål eller energiändamål och stöd till krislagring. Åtgärden vidgade också EU:s stöd till producenternas gemensamma fonder och höjde tröskelvärdena för EU:s ekonomiska bidrag till åtskilliga åtgärder, både för att minska aktörernas egna ekonomiska bidrag och för att förbättra deras kassaflöde. Den operativa budgeten för nationella stödprogram förblev oförändrad³⁴.

Parallellt antogs en åtgärd enligt artikel 221 för att ta itu med bristen på arbetskraft i vingårdarna som förlängde både planteringstillstånden som löpte ut 2020 och tidsfristen för röjning i samband med förväntad återplantering³⁵.

I juli 2020 infördes två nya åtgärder för att hjälpa frukt-, grönsaks- och vinsektorerna att hantera effekterna av pandemin. En första åtgärd enligt artikel 219 införde en ytterligare flexibilitet i verksamhetsprogrammen och stödprogrammen i båda sektorerna. I vinsektorn kan producenter också, under vissa omständigheter, begära förskottsbetalningar motsvarande 100 % av EU-stödet både för destillation av vin i krisfall och krislagring av vin för att lindra deras minskade kassaflöde³⁶.

En andra åtgärd infördes enligt artikel 222 som hade till syfte att ta itu med den allvarliga obalansen på marknaden i vinsektorn som innebar att konsumtionen och exporten minskade medan stora volymer av vin kom att lagras. Den tillät jordbrukare, erkända producentorganisationer och branschorganisationer att ingå avtal och fattas gemensamma beslut om produktion, förädling, bearbetning, lagring och marknadsföringsinsatser³⁷.

Som ett erkännande av att situationen i vinsektorn inte hade förbättrats trots de tidigare åtgärderna vidtogs två åtgärder enligt artikel 219 i januari och september 2021 med en förlängning av de undantag som tidigare hade antagits och tillhandahållandet av ytterligare flexibilitet för att stödja en skörde försäkring³⁸.

3.2.3 Andra sektorer

Sektorerna för potatis och levande växter och blommor upplevde en period av obalans på marknaden under covid-19-pandemins nedstängningar på grund av kraftiga nedgångar i efterfrågan och priser, begränsad tillgång på arbetskraft och högre transportkostnader.

³³ År 2020 styrdes båda programmen fortfarande av förordningen om en samlad marknadsordning.

³⁴ EUT L 140, 4.5.2020, s. 6.

³⁵ EUT L 140, 4.5.2020, s. 46.

³⁶ EUT L 300, 14.9.2020, s. 26.

³⁷ EUT L 215, 7.7.2020, s. 13.

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

Två åtgärder enligt artikel 222 antogs i april 2020 för att stödja producenterna som tillät jordbrukare och erkända producentorganisationer att ingå avtal och fatta gemensamma beslut om till exempel återtag från marknaden, gratisutdelning, marknadsföring och tillfällig produktionsplanering³⁹.

3.3 Kriget i Ukraina och senare marknadsutveckling

Som en konsekvens av Rysslands anfallskrig mot Ukraina uppstod ett akut hot om störningar på EU-marknaden till följd av betydande prisstegringar på spannmål och insatsvaror (särskilt energi och gödselmedel) samt handelsstörningar. För att möta dessa hot antogs en åtgärd enligt artikel 219 i mars 2022 som gav tillfälligt extraordinärt stöd till aktiva jordbrukare inom alla sektorer om de deltog i insatser som bidrog till att trygga livsmedelsförsörjningen eller ta itu med obalanser på marknaden. Ett totalt belopp på 500 miljoner euro gjordes tillgängligt och anslogs till medlemsstaterna, baserat på deras tak för direktstöd. Medlemsstaterna var fria att utse mottagande sektor(er) för att stödja de producenter som var hårdast drabbade. Ytterligare nationellt stöd på upp till 200 % var också tillåtet⁴⁰.

En åtgärd enligt artikel 219 antogs också i juli 2022 för att stödja sektorn frukt och grönt. Den tillät undantag till begränsningarna av utgifter för krishantering och förebyggande åtgärder och ökade andelen stöd för nationella operativa fonder i sektorn⁴¹.

Den ökade importen av spannmål och oljeväxter från Ukraina till medlemsstater nära den ukrainska gränsen, där solidaritetskorridorerna mellan EU och Ukraina upprättades, påverkade lokala jordbrukare. I vissa regioner i EU orsakade den ytterligare importen ett nationellt överutbud, nedpressade lokala priser och överbelastade logistikkedjor. Som ett erkännande av de problemen antogs en åtgärd enligt artikel 221 i april 2023. Ett belopp på 56 miljoner euro anslogs för att stödja de jordbrukare som var hårdast drabbade av den ökade importen av spannmål och oljeväxter från Ukraina i Bulgarien, Polen och Rumänien. Kompletterande nationellt stöd på upp till 100 % var tillåtet⁴².

Med hänsyn till de negativa konsekvenserna av den ökade importen av spannmål och oljeväxter från Ukraina till Bulgarien, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien antogs i juni 2023 en andra åtgärd enligt artikel 221. Denna andra åtgärd utvidgade den tidigare med 100 miljoner euro som gjordes tillgängliga för att stödja jordbrukare som producerar specifika spannmål och oljeväxter (bilaga 1) i de fem länderna. Kompletterande nationellt stöd på upp till 200 % var tillåtet⁴³.

I mitten av 2023 observerades en hastig sänkning av priserna på flera jordbruksprodukter, mot bakgrund av höga kostnader på insatsvaror, hög inflation på livsmedelspriser och en reducerad konsumentefterfrågan. Dessa omständigheter hade en påfallande negativ inverkan på olika jordbrukssektorer i EU och skapade likviditetsproblem för jordbrukare, utöver de som hade upptäckts i de fem angränsande medlemsstater som hade mottagit tidigare stöd.

En åtgärd enligt artikel 221 antogs i juli 2023 för att ta itu med de specifika utmaningar som observerats inom flera sektorer, bl.a. sektorerna för djur, frukt och grönt, vin, spannmål och oljeväxter. Åtgärden tillhandahöll krisstöd till jordbrukare inom de hårdast drabbade jordbrukssektorerna i de 22 medlemsstater som inte hade omfattats av de två tidigare åtgärderna enligt artikel 221. Ett sammanlagt belopp på 330 miljoner euro gjordes

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

⁴⁰ EUT L 96, 24.3.2022, s. 4.

⁴¹ EUT L 189, 18.7.2022, s. 1.

⁴² EUT L 96, 5.4.2023, s. 80.

⁴³ EUT L 168, 3.7.2023, s. 22.

tillgängligt. Medlemsstaterna skulle rikta sig till jordbrukare inom de hårdast drabbade sektorerna och fick bevilja stöd till krisdestillationsinsatser för vin utöver de anslag som fastslagits i de nationella stödprogrammen. Kompletterande nationellt stöd på upp till 200 % var tillåtet⁴⁴.

Parallellt, för att möta hotet om framtida obalanser på marknaden inom vinsektorn då tiden för den nya skörden är inne, antogs i juni 2023 en åtgärd enligt artikel 219 som tillät medlemsstaterna att styra om delar av de ekonomiska resurserna inom sina nationella stödprogram, för att tillhandahålla stöd som är anpassat till deras specifika omständigheter. Stöd till krisdestillation av vin tilläts på särskilda villkor tillsammans med undantag från bestämmelserna i förordningen om en samlad marknadsordning och ökade ekonomiska bidrag från EU till olika typer av sektoriella åtgärder⁴⁵.

3.4 Extrema väderhändelser och naturkatastrofer

Så tidigt som 2015 har de ogynnsamma väderförhållandenas negativa inverkan på marknaderna varit en erkänd faktor som bidragit till obalansen mellan utbud och efterfrågan i djurhållningssektorn, för torkan sommaren 2015 ledde till en brist på foder och betesmarker⁴⁶.

Till följd av den jordbävning som drabbade mellersta Italien i augusti 2016 ändrades år 2017 åtgärden enligt artikel 219 som beviljade extraordinärt anpassningsstöd till uppfödare. För att bidra till att ersätta de förluster som uppfödarna i de berörda regionerna lidit tilläts Italien bevilja kompletterande nationellt stöd på upp till 200 %⁴⁷.

På grund av de onormala väderförhållanden som saknade motstycke, nämligen varaktiga kraftiga regn och översvämningar som påverkade åkermarken antogs en åtgärd enligt artikel 221 i januari 2018 för att stödja jordbrukare i Lettland, Litauen, Estland och Finland. Syftet med åtgärden var att ersätta de jordbrukare som var hårdast drabbade av regn och översvämningar och som erfarit de största förlusterna av sin åkermark för vintersådd och skörd. Åtgärden fastställde de maximala EU-medel som var tillgängliga för varje land till sammanlagt 15 miljoner euro, medan länderna själva fastställde antalet stödberättigande hektar och det schablonmässigt beräknade stödbeloppet per hektar. Nationella tillägg på upp till 100 % var tillåtna⁴⁸.

Den åtgärd enligt artikel 221 som antogs i mitten av juli 2023 hade delvis också till syfte att ta itu med effekterna av extrema ogynnsamma väderhändelser, t.ex. torkan våren 2023 (särskilt akut i vissa regioner av Spanien, Portugal och Italien) och de därmed förenade skador som jordbruksproducenter lidit⁴⁹.

Dessa allvarliga ogynnsamma meteorologiska händelser hade en särskilt negativ inverkan på frukt-, grönsaks- och vinproducenter och ledde till antagandet av en ny åtgärd enligt artikel 221 i augusti 2023. Åtgärden tillät en viss flexibilitet och ökade EU:s ekonomiska bidrag vid genomförandet av verksamhetsprogrammen för producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer inom sektorn frukt och grönt. Inom vinsektorn förlängde åtgärden giltighetstiden för planteringstillstånd som löpte ut 2023 och även

⁴⁴ EUT L 180, 17.7.2023, s. 21.

⁴⁵ EUT L 160, 26.6.2023, s. 12.

⁴⁶ Se ovan, EUT L 271, 16.10.2015, s. 25.

⁴⁷ EUT L 42, 18.2.2017, s. 7.

⁴⁸ EUT L 19, 24.1.2018, s. 6.

⁴⁹ Se ovan, EUT L 180, 17.7.2023, s. 21.

perioden för röjning. Den införde också en flexibilitet för åtgärderna för en omstrukturering och omvandling av vingårdar som bara delvis hade genomförts under 2023⁵⁰.

Sedan utsattes Slovenien år 2023 för extremt allvarliga översvämningar och jordskred, medan delar av Grekland råkade ut för skogsbränder och översvämningar av en aldrig tidigare skådad omfattning i augusti och september 2023. De omfattande skador som dessa naturkatastrofer åsamkade jordbruksproduktionen ledde till att en ny åtgärd enligt artikel 221 antogs i december 2023 som syftade till att stödja drabbade jordbrukare. Ett belopp på 51,7 miljoner euro anslogs till de båda länderna och nationella tillägg på upp till 200 % var tillåtna⁵¹.

3.5 Djursjukdomar

3.5.1 Afrikansk svinpest

För att hindra spridningen av afrikansk svinpest i sina territorier antog Polen och Litauen i februari 2014 förebyggande åtgärder med restriktioner för saluföringen av griskött i de drabbade områdena. De båda länderna meddelade sedan kommissionen betydande prissänkningar och marknadsstörningar i dessa områden till följd av restriktionerna. Följden blev att två åtgärder enligt artikel 220 antogs i mars och april 2014 som tillät de båda länderna att tillhandahålla stöd för slakt av vissa djur inom en bestämd period och på särskilda villkor⁵².

Till följd av nya utbrott av afrikansk svinpest i Polen som orsakade förluster för producenterna antogs en åtgärd enligt artikel 220 i april 2017. Polen tilläts bevilja stöd till producenter för slakt av vissa djur, på särskilda villkor⁵³. Extraordinärt stöd på liknande villkor beviljades också i september 2017 till anläggningar med ett litet antal svin med en åtgärd enligt artikel 221 för att förhindra att dessa anläggningar upphörde med produktionen och för att göra deras kostnad för att följa de nationella åtgärderna mindre kännbar⁵⁴.

3.5.2 Aviär influensa

Mellan 2014 och 2023 ägde flera utbrott av aviär influensa rum i Europa, bland annat i Italien, Frankrike och Polen. Under den perioden meddelade de tre länderna kommissionen att de åtgärder som tillämpats för att begränsa och utrota influensans spridning gav upphov till inkomstförluster som inte berättigade till EU:s ekonomiska bidrag enligt tillämplig EU-lagstiftning⁵⁵ för aktörer inom sektorn för ägg och fjäderfäkött. Till följd av detta antog kommissionen 11 åtgärder enligt artikel 220 mellan oktober 2014 och augusti 2023 som ställde EU:s medfinansiering till förfogande för de utgifter som åsamkats de tre länderna, i syfte att tillfälligt stödja deras aktörer i de områden som reglerades av de nationella åtgärderna, för vissa tidsperioder och till följd av stödberättigade ansökningar från dessa som baserades på nationella myndigheters förhandskontroller. Åtgärderna fastställer i) de berörda arterna, ii) den maximala mängd som var stödberättigande, och iii) ett schablonbelopp för medfinansiering och de kriterier som tillämpas för att bestämma dessa belopp (i vissa fall upp till fastställda maximala nivåer/belopp av EU:s medfinansiering). Sedan maj 2014 klargjorde åtgärderna att de lidna förlusterna inte fick ha ersatts av statligt stöd eller försäkringar, och att

⁵⁰ EUT L 199, 9.8.2023, s. 96.

⁵¹ EUT L, 2023/2820, 18.12.2023, ELI: [EUR-Lex - L 202302820 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

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

⁵³ EUT L 92, 6.4.2017, s. 41.

⁵⁴ EUT L 234, 12.9.2017, s. 1.

⁵⁵ Förordning (EU) nr 652/2014, upphävd genom förordning (EU) nr 2021/690.

producenterna inte fick ha mottagit ekonomiska bidrag från EU för samma förluster i enlighet med andra relevanta EU-bestämmelser⁵⁶.

3.6 Övrigt

Av omsorg om marknadsstabiliteten (antingen på EU-nivå eller inom de berörda sektorerna) eller för att undvika en hastig minskning av produktionen av särskilda produkter har ytterligare tre undantagsåtgärder enligt artikel 221 antagits för att ta itu med specifika problem.

En åtgärd enligt artikel 221 antogs i juli 2019 för att tillhandahålla extraordinärt stöd till jordbrukare inom nöt- och kalvköttssektorn i Irland. Denna åtgärd föranleddes av de potentiella effekterna av Förenade kungarikets utträde ur EU, då Storbritannien var en betydande exportmarknad för irländskt nöt- och kalvkött. Irland beviljades ett totalt belopp på 50 miljoner euro för att stödja jordbrukarna i att anpassa produktionen och hitta nya marknader. Nationella tillägg på upp till 100 % var tillåtna⁵⁷.

Ett undantag till stödprogrammen inom vinsektorn infördes genom en åtgärd enligt artikel 221 i januari 2020. Syftet med åtgärden var att svara på Förenade staternas införande av importtullar på EU-viner från vissa länder vilket gjordes som en motåtgärd till EU:s subventioner till Airbus och i enlighet med ett beslut i ett skiljeförfarande av Världshandelsorganisationen (WTO). Åtgärden tillät ett flexiblare genomförande av säljfrämjande åtgärder inom vinsektorn samt högre belopp för EU-bidragen⁵⁸.

Undantag till verksamhetsprogrammen inom Italiens sektor frukt och grönt antogs också i mars 2020 genom en åtgärd enligt artikel 221. Syftet med åtgärden var att stödja producentorganisationer som drabbats av bärffisangrepp i vissa regioner i Italien och hjälpa dem att ta itu med skadedjuren, eftersom inga utrotningsåtgärder kunde vidtas på EU-nivå enligt tillämplig EU-lagstiftning. Tröskelvärdena för EU:s bistånd till krisförebyggande och krishanteringsåtgärder höjdes för att uppnå dessa mål⁵⁹.

4. Slutord

De åtgärder som diskuterats i denna rapport visar att den rättsliga verktygslåda för undantagsåtgärder som infördes genom 2013 års reform medger en flexibilitet för att hantera kriser av olika slag. Den utgör därför ett betydande framsteg jämfört med den rättsliga situation som rådde innan.

Politiskt sett brukar undantagsåtgärder tas väl emot. Det bekräftas av det breda stöd som kommer till uttryck när de relaterade rättsakterna har föreslagits – eller sedan de har antagits – på råds- och parlamentsnivå, liksom även i kommittéförfaranden. Tillämpningen av dessa undantagsåtgärder visar på en solidaritet i EU och dess medlemsstater. I det sammanhanget förtjänar kommentarerna i det följande att beaktas om den logiska grunden till antagandet av åtgärderna, deras utformning och de ekonomiska aspekterna av dessa.

4.1 Den logiska grunden för att anta undantagsåtgärder

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

⁵⁷ EUT L 179, 3.7.2019, s. 20.

⁵⁸ EUT L 27, 31.1.2020, s. 20.

⁵⁹ EUT L 98, 31.3.2020, s. 26.

Undantagsåtgärder har antagits för att ta itu med tydliga politiska mål, så som belyses i skälen till åtgärderna, och hantera undantagssituationer som tenderar att inverka negativt på jordbruksmarknaderna. Åtgärderna har genomförts i överensstämmelse med dessa politiska mål. Undantagsåtgärdernas begrepp och placering i förordningen om en samlad marknadsordning antyder att de är insatser som endast bör byggas ut undantagsvis som svar på särskilt utmanande situationer som tenderar att inverka negativt på jordbruksmarknaderna.

Tillämpningen av undantagsåtgärder visar att de huvudsakligen har använts för att hjälpa jordbrukare i förhållande till de skador de har lidit som en konsekvens av marknadsstörningar eller problem med djurhälsa och växtskydd. De har också, om än mindre ofta, hjälpt jordbrukare att ta itu med de negativa konsekvenserna av extrema ogynnsamma väderhändelser för deras ekonomiska vinst. I händelse av låga priser omfattar ytterligare verktyg som har använts stöd till privat lagring för att försöka hindra priserna från att sjunka och offentlig intervention genom upphandling, så som skedde med skummjörkspulver 2014–2016.

4.2 Utformning av undantagsåtgärder och genomförandeaspekter

Det spektrum av undantagsåtgärder som har antagits hittills och den breda variation av omständigheter som dessa åtgärder har svarat på visar att marknadsstörningar ofta är av en flerdimensionell och oförutsägbar karaktär och därför kräver ad hoc-insatser och riktade insatser.

Undantagsåtgärder har totalt sett visat sig vara effektiva för att ta itu med berörda parter behov av att hantera kriser⁶⁰. Den lägliga utbyggnaden av EU-stöd är ett tydligt tecken på de offentliga myndigheternas omsorg, uttrycker solidaritet inom EU och har en positiv inverkan på stämningen på marknaden inom jordbrukssektorn.

Europeiska unionens revisionsrätt (*revisionsrätten*) har rekommenderat att kommissionen i förväg ska fastställa objektiva parametrar och kriterier som skulle kunna fungera som tröskelvärden för att avgöra när en marknadsstörning uppstår och en undantagsåtgärd ska utlösas⁶¹. Det är dock oerhört svårt att i förväg fastställa utlösande tröskelvärden med tanke på mångfalden av kriser och därmed förenade konsekvenser. Det skulle begränsa åtgärderna och kan förhindra att en respons ges som är anpassad till den mångfald av situationer som jordbruksmarknaderna ställs inför. Frånvaron av i förväg fastställda parametrar har inte hindrat beslutsfattare från att utforma åtgärder som baseras på en omsorgsfull bedömning av den specifika marknadssituationen i fråga.

Därmed har revisionsrätten i de särskilda rapporterna⁶² nämnt problem i samband med en tänkbar överkompensation av jordbrukare som gynnas av åtgärderna eller dödviktseffekter, delvis beroende på ett ”moraliskt riskbeteende”. Även om dessa risker inte bör underskattas har kommissionen i ökad omfattning beaktat dem vid utformningen av förordningarna⁶³.

⁶⁰ Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, *Improving crisis prevention and management criteria and strategies in the agricultural sector – Final report*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2762/650110>.

⁶¹ Revisionsrätten, Särskild rapport nr 23/2019: Stabilisering av jordbrukarnas inkomster: uppsättningen av verktyg är bred, men lågt utnyttjande av instrument och överkompensation måste åtgärdas, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=52395> och Särskild rapport nr 11/2021: *Extraordinärt stöd till EU:s mjölkproducenter 2014–2016 – Potential att förbättra effektiviteten framöver*, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=58807>.

⁶² Revisionsrätten, Särskild rapport nr 23/2019 och Särskild rapport nr 11/2021.

⁶³ För exempel på senare tid, se förordningarna 2023/1225, 2023/1343 och 2023/1465.

På liknande sätt bör tillämpningen av undantagsåtgärder inte tränga undan incitament för jordbrukare att hantera sina egna risker genom att tillgripa hållbara agronomiska metoder för djuruppfödning och anta lämpliga riskhanteringsverktyg och -strategier, inklusive sådana som har till syfte att hantera naturkatastrofer som med tiden blir allt vanligare på grund av klimatförändringarna. Även om syftet med denna rapport inte är att bedöma val i den bemärkelsen (inklusive de val som fastställs i förordningen om strategiska planer och i medlemsstaternas strategiska GJP-planer) så belyser den vikten av att säkerställa politisk överensstämmelse mellan olika verktyg på nationell nivå och EU-nivå i framtiden.

Ur ett genomförandeperspektiv försöker åtgärder som antas enligt artikel 222 i förordningen om en samlad marknadsordning antingen uppnå en dämpande effekt på utbudet eller hantera utbudet i produktionsstadiet. Även om dessa åtgärder, vid ett sådant agerande, har till syfte att förebygga mer kostsamma ersättningar i efterhand inför hot om marknadsstörningar kan dessa åtgärder bli föremål för utmaningar i form av kollektivt handlande. Erfarenheten visar att effektiviteten i artikel 222 i förordningen om en samlad marknadsordning enligt vilken avtal inte är obligatoriska för de parter som inte önskar delta, kan hindras av potentiella parasiterande farhågor.

4.3 Ekonomiska aspekter

Införandet av ”jordbruksreserven” 2023 och dess differentierade finansieringsarrangemang jämfört med den tidigare ”krisreserven” har gjort den budgetmässiga tillgängligheten för undantagsåtgärder mer förutsägbar. Användningen av ”finansiell disciplin” vid bildandet av krisreserven begränsade krisreservens attraktionskraft, för medlemsstaterna var ovilliga att minska direktstöd till alla jordbrukare som ett ”pris att betala” för undantagsåtgärder. Fokus låg på att mobilisera en budget som inte skulle inkräkta på direktstödet. Av det skälet finansierades åtgärderna från andra källor än krisreserven när så var möjligt. Därigenom ledde påtryckningar på EU-budgeten liksom konkurrerande behov till osäkerhet kring den fortsatta tillgängligheten hos sådana alternativa källor för finansieringen av undantagsåtgärder. Den nuvarande budgetkonfigurationen av jordbruksreserven har överbryggt dessa hinder. Trots den ökade flexibiliteten är den nya reserven fortfarande föremål för budgetens ettårighet. Med beaktande av omfattningen av effekter och skador som uppstår till följd av marknadskriser och naturkatastrofer i större skala utgör jordbruksreserven, trots sin begränsade storlek, en av insatserna för att underlätta situationen för jordbrukarna.

De erfarenheter som har vunnits genom tillämpningen av undantagsåtgärder, inbegripet sådana som har finansierats enligt den nya jordbruksreserven, kommer att genomsyra framtida politiska reflektioner. I det avseendet kommer alternativ för att ta itu med potentiella brister i utformningen och tillämpningen av dessa åtgärder att undersökas under förberedelserna av den framtida gemensamma jordbrukspolitiken efter 2027.