



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Mai 2024
(OR. en)

9877/24

AGRI 406
AGRILEG 264
AGRIFIN 63
AGRISTR 40
AGRIORG 78

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Rat
Betr.:	Hintergrundvermerk zur Zukunft des Krisenmanagements in der Landwirtschaft der EU

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. Mai 2024 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Vermerk des Vorsitzes zu dem oben genannten Thema.

Hintergrundvermerk zur Zukunft des Krisenmanagements in der Landwirtschaft der EU

Auf der Tagung des SAL vom 12. Februar 2024 fand unter belgischem Vorsitz ein erster Gedankenaustausch zum Bericht der Kommission über die Anwendung der gemäß den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung angenommenen Krisenmaßnahmen statt. In diesem am 22. Januar 2024 veröffentlichten Bericht (Dok. 5676/24 + ADD 1) wurde die Wirksamkeit der als Reaktion auf verschiedene Krisen ergriffenen Maßnahmen bewertet. In den Artikeln 219 bis 222 der GMO-Verordnung geht es insbesondere um die Krisenmaßnahmen, die als Reaktion auf schwere Marktstörungen ergriffen werden können, einschließlich der Auswirkungen von Gesundheitsrisiken für Menschen, Tieren oder Pflanzen auf das Vertrauen der Verbraucher (Artikel 220), spezifischer Probleme (Artikel 221) oder Störungen des Marktgleichgewichts (Artikel 222).

Krisenmaßnahmen sind unverzichtbar, um im Falle erheblicher Störungen die Erzeuger zu unterstützen und die Märkte zu stabilisieren. Die Wirksamkeit sowie der Einsatz und die Auswirkungen dieser Maßnahmen sollten genau überwacht und evaluiert werden, um sicherzustellen, dass sie dem Bedarf des Agrarsektors der EU entsprechen. Nach der auch von der EU anerkannten OECD-Methodik lassen sich alle landwirtschaftlichen Risiken in drei Kategorien einteilen:

- Normale Geschäftsrisiken: Diese Risiken gehören untrennbar zum Alltag der Landwirtinnen und Landwirte (zum Beispiel Krankheit oder Tod von Tieren, Ausfall von Ausrüstung, unterschiedliche Ernteerträge, Schwankungen der Nachfrage auf dem Markt aufgrund von Wetterbedingungen).
- Marktfähige Risiken: Diese Risiken sind zu groß, um von Einzelnen aufgefangen zu werden, können aber auf eine größere Personengruppe verteilt werden (zum Beispiel Versicherung gegen Wetterereignisse, Preisschwankungen, Fonds für gegenseitige Unterstützung bei bestimmten Krankheiten).
- Katastrophenrisiken: Diese Risiken sind so erheblich, dass (Versicherer oder) Märkte sie nicht zu einem angemessenen Preis auffangen können (zum Beispiel schwere Überschwemmungen, Erdbeben, Krankheiten, die ganze Tierpopulationen bedrohen).

Während normale Geschäftsrisiken vom Geschäftsplan der Landwirtinnen und Landwirte abgedeckt werden sollten, können marktfähige Risiken und Katastrophenrisiken nicht von Einzelnen getragen werden. Daher sind Risikomanagementinstrumente erforderlich.

Die GAP bietet verschiedene Instrumente zur Bewältigung dieser Risiken, unter anderem Unterstützung der Diversifizierung von Erzeugungs- und Vermarktungsmethoden, Ausnahmen von den Wettbewerbsregeln für anerkannte Erzeugerorganisationen (EOs), Unterstützung von Fonds auf Gegenseitigkeit, Versicherung, öffentliche Marktintervention, zeitweilige Beihilfen für private Angebotssteuerung usw.

Die Agrarreserve, die mit jährlich mindestens 450 Millionen Euro ausgestattet ist, ist ein wichtiger Bestandteil der Krisenmanagementstrategie der EU. Mit diesem gesonderten Haushaltsposten sollen Vorhersehbarkeit und Reaktionsfähigkeit in Krisensituationen verbessert werden. Die Nutzung und Verwaltung dieser Mittel sind in der Diskussion umstritten, insbesondere im Hinblick darauf, wie sie besser genutzt werden können, um nicht nur auf Marktstörungen, sondern auch auf widrige Wetterbedingungen und die Auswirkungen des Klimawandels zu reagieren. Trotz ihres nachgewiesenen Nutzens kann die Reserve offenkundig nicht als einziges Instrument zur Abfederung der oben beschriebenen Risiken dienen. Am 19. September 2023 richtete die Kommission ein Treffen mit den Generaldirektoren der Mitgliedstaaten aus, um das erste Jahr der Anwendung der Agrarreserve zu überprüfen. Bei diesem Treffen standen die Arten von Krisen, die mit der Agrarreserve angegangen werden, die Sicherstellung von Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten, die Wirksamkeit und Kohärenz der Politik sowie das Finanzmanagement im Mittelpunkt der Beratungen. Die Mitgliedstaaten tauschten ihre Erfahrungen und Schwierigkeiten bei der Steuerung des Agrarsektors in Krisenzeiten und beim wirksamen Einsatz der Agrarreserve aus. Es kristallisierte sich ein Konsens darüber heraus, dass klare Zuweisungskriterien, Kohärenz der Politik und flexibles Finanzmanagement erforderlich sind, damit über das ganze Jahr rechtzeitig Unterstützung geleistet werden kann.

Vor dem Hintergrund der angeführten sowie früherer Beratungen auf der Ebene des SAL wurde deutlich, dass dieses Instrumentarium von Krisenmaßnahmen zur Reaktion auf künftige Herausforderungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der GAP evaluiert und erforderlichenfalls angepasst werden muss.

Im Dezember 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission den Bericht über die Tätigkeiten der Sachverständigengruppe zum Europäischen Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit (EFSCM). In diesem Bericht wird hervorgehoben, wie wichtig es angesichts der derzeitigen geopolitischen Lage und ihrer Auswirkungen auf die Handelsströme und Preisschwankungen ist, durch eine Reihe gut funktionierender Notfallinstrumente jederzeit für Ernährungssicherheit zu sorgen, um Marktstabilität und die Unterstützung der Erzeuger zu gewährleisten.

In einem Bericht mit dem Titel „Gewährleistung der Ernährungssicherheit und der langfristigen Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft in der EU“ (2022) hat das EP ebenfalls hervorgehoben, dass die EU ihre Ernährungssicherheit und die Widerstandsfähigkeit ihres Agrarsektors sowie ihre gesamte Lieferkette stärken muss, indem sie ihre Abhängigkeit von Einfuhren aus Drittländern verringert und die Versorgung mit kritischen Einfuhrerzeugnissen wie Düngemitteln, Futtermitteln und Ausgangsstoffen diversifiziert (2022/2183(INI)). In einer für den Landwirtschaftsausschuss des EP in Auftrag gegebenen Studie (März 2024) werden die Schwachstellen des Lebensmittelsystems der EU analysiert und die Instrumente beschrieben, mit denen Betriebsmittel gesichert und die Abhängigkeit der EU von ausländischen Lieferanten verringert werden können. Sie enthält Empfehlungen für geeignete Maßnahmen, um die Widerstandsfähigkeit des Lebensmittelsystems der EU gegenüber Störungen der Handelsströme und Preiserhöhungen bei eingeführten Betriebsmitteln zu erhöhen.

Im März 2024 veröffentlichte die Europäische Umweltagentur die Europäische Bewertung der Klimarisiken (European Climate Risk Assessment, EUCRA). Der EUCRA-Bericht baut auf der vorhandenen Wissensbasis über klimatische Auswirkungen und Klimarisiken für Europa auf und ergänzt diese. Die Landwirtschaft wird als ein Politikbereich genannt, der unmittelbar von den Risiken des Klimawandels betroffen ist. Dazu gehören Faktoren wie extreme Wetterbedingungen (Hitzebelastung, Dürren, übermäßige Niederschläge, Überflutungen und Erosion), die sich auf die Lebensmittelerzeugung, die Lebensmittellieferkette, den Lebensmittelverbrauch, die Reaktionen des Marktes und die Sicherheit auswirken können. In dem Bericht werden beispielsweise die kurz-, mittel- und langfristigen Risiken für die Lebensmittelerzeugung, die Lebensmittelsysteme und die Ernährungssicherheit der EU analysiert. Einige vorläufige Möglichkeiten und Lösungen werden in dem Bericht vorgestellt, darunter wird auch der GAP-Flexibilitätsmechanismus für Krisensituationen genannt. Die Europäische Kommission reagierte auf die EUCRA mit ihrer Mitteilung mit dem Titel „Bewältigung von Klimarisiken – Schutz der Menschen und des Wohlstands“ (Dok. 7732/24).

Ebenfalls im März 2024 forderte der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen (Dok. 7/24) eine Stärkung der Bereitschaft und Krisenreaktion auf EU-Ebene im Hinblick auf eine Bereitschaftsstrategie der Union im Rahmen eines gefahrenübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes.

Es ist offensichtlich, dass für die Bewältigung künftiger Krisen eine proaktive und strukturierte Herangehensweise erforderlich ist. Ziel dieser Diskussion ist es, die strategische Antwort der EU auf Krisen in der Landwirtschaft sowohl im Hinblick auf die Krisenvorsorge als auch auf das Krisenmanagement weiter zu verfeinern und zu verbessern, sodass Widerstandsfähigkeit gegen Risiken aufgebaut sowie kurz- und langfristige Stabilität für Landwirtinnen und Landwirte und Agrarmärkte sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund ersucht der Vorsitz die Delegationen, im Rahmen des Gedankenaustauschs auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. Mai 2024 die folgenden Fragen zu beantworten:

- Welche Änderungen am derzeitigen Rahmen für das Krisenmanagement sind Ihrer Ansicht nach erforderlich, um künftigen marktfähigen Risiken und Katastrophenrisiken besser begegnen zu können?
- Wie können Landwirtinnen und Landwirte beim Übergang zu widerstandsfähigen landwirtschaftlichen Verfahren zur Vermeidung von mit Klimaextremen verbundenen Risiken besser unterstützt werden?
