



Brussel, 4.3.2014
COM(2014) 112 final

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

**over de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende producentenorganisaties,
actiefondsen en operationele programma's in de sector groenten en fruit sinds de
hervorming van 2007**

(“Verslag over de regeling voor groenten en fruit”)
{SWD(2014) 54 final}

INHOUDSOPGAVE

1.	De hervorming van 2007.....	3
2.	Nationale strategieën voor duurzame operationele programma's.....	4
3.	Ontwikkeling van de sector: relevante kwesties	5
4.	Producentenorganisaties.....	5
5.	Actiefondsen en financiële steun van de Unie voor operationele programma's.....	7
5.1.	Totale uitgaven op grond van operationele programma's en financiële steun van de Unie	7
5.2.	Nationale financiële steun en terugbetaling door de Unie	9
6.	Operationele programma's: uitgevoerde maatregelen en soorten acties.....	9
7.	Tussentijdse evaluatie door de lidstaten van hun nationale strategieën.....	11
7.1.	Vorderingen bij het bereiken van de voor de operationele programma's gestelde doelen	11
7.2.	Tekortkomingen bij het beheer van de nationale strategieën.....	12
7.2.1.	Tekortkomingen bij het opzetten van de nationale strategieën.....	12
7.2.2.	Tekortkomingen bij het toezicht op en de evaluatie van de nationale strategieën.....	13
8.	Conclusies en aanbevelingen	13

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van de bepalingen betreffende producentenorganisaties, actiefondsen en operationele programma's in de sector groenten en fruit sinds de hervorming van 2007

(“Verslag over de regeling voor groenten en fruit”)

1. DE HERVORMING VAN 2007

Bij de hervorming van 1996 werden de producentenorganisaties de hoeksteen van de EU-regeling voor de sector groenten en fruit. Het doel was om de positie van producenten te versterken als reactie op de toenemende concentratie van de vraag en om rekening te houden met milieueisen bij de productie en afzet van groenten en fruit. Voor het eerst konden producentenorganisaties EU-steun krijgen in de vorm van een bijdrage aan de actiefondsen die nodig waren om de operationele programma's uit te voeren.

De hervorming van 2007 beoogde de producentenorganisaties verder te versterken. Zij kregen meer instrumenten tot hun beschikking om marktcrisis te voorkomen en te beheersen. Er werden stimulansen gecreëerd om fusies van producentenorganisaties en verenigingen van PO's evenals grensoverschrijdende samenwerking aan te moedigen. Er werd bijzondere nadruk gelegd op de bescherming van het milieu; producentenorganisaties werden verplicht in hun operationele programma's een minimumbedrag voor milieu-uitgaven uit te trekken.

Voor het eerst moesten de lidstaten een nationale strategie voor duurzame operationele programma's vaststellen, gebruikmakend van een specifiek milieukader.

Bij de hervorming van 2007 werden ook de restituties bij uitvoer voor de sector afgeschaft, alsook de ontkoppelde steun voor voor verwerking bestemd fruit. De steun om producentengroeperingen te stimuleren om zichzelf te organiseren en investeringen te doen om binnen vijf jaar volwaardige producentenorganisaties te worden, werd beperkt tot de lidstaten die op of na 1 mei 2004 tot de Unie waren toegetreden, tot de ultraperifere regio's en de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee.

Met dit verslag wordt voldaan aan artikel 184, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad¹. Het is hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie die de lidstaten hebben verstrekt over de uitvoering van de regeling voor groenten en fruit op hun grondgebied en met name op

¹ Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (Integrale-GMO-verordening) (PB L 299 van 16.11.2007, blz. 1).

informatie uit de jaarverslagen en evaluatierapporten die bij de Commissie zijn ingediend². Deze betreffen voornamelijk gegevens over de periode 2008-2010³.

De voorstellen voor de hervorming van het GLB 2020 brengen geen grote veranderingen in de EU-regeling voor de sector groenten en fruit, voor zover de steun van de Unie nog steeds uitsluitend aan producentenorganisaties wordt verleend door middel van operationele programma's, met twee belangrijke uitzonderingen: a) verenigingen van producentenorganisaties mogen nu een actiefonds opzetten met financiële bijdragen van de aangesloten producentenorganisaties en financiële steun van de Unie; en b) de beschikbare instrumenten voor crisispreventie en -beheersing⁴ worden uitgebreid. Een verdere belangrijke wijziging is de verschuiving van de EU-steun aan producentengroeperingen van de eerste naar de tweede pijler en de beschikbaarstelling van deze steun aan alle lidstaten⁵.

2. NATIONALE STRATEGIEËN VOOR DUURZAME OPERATIONELE PROGRAMMA'S

Na de hervorming van 2007 stelden 23 lidstaten nationale strategieën voor duurzame operationele programma's vast, die ook nationale kaders voor milieuacties (NKM) omvatten⁶. Alle NKM's hebben de door de Commissie vereiste wijzigingen doorgevoerd⁷. De procedure voor de beoordeling van de door de lidstaten voorgestelde NKM's door de Commissie, alsook de herziening van de voorstellen naar aanleiding van de verzoeken tot wijziging van de Commissie, vormden echter een belangrijke administratieve last voor zowel de diensten van de Commissie als de bevoegde nationale autoriteiten.

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie⁸ bevat nauwkeurige voorschriften betreffende het toezicht op en de evaluatie van de operationele programma's door de producentenorganisaties en van de nationale strategieën door de lidstaten, inclusief gemeenschappelijke prestatie-indicatoren⁹, alsook betreffende de jaarverslagen van de

² Naar de Commissie verzonden verslagen overeenkomstig artikel 97, onder b), en artikel 127 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB L 157 van 15.6.2011, blz. 1).

³ Voor een aantal lidstaten wordt het jaarverslag over 2010 nog als voorlopig beschouwd. Waarschijnlijk zullen na controle van de gegevenskwaliteit door de Commissie nog bepaalde wijzigingen worden doorgevoerd.

⁴ Twee nieuwe CPB-instrumenten werden in de regeling opgenomen: a) investeringen om het beheer van de in de handel gebrachte hoeveelheden efficiënter te maken; en b) heraanplanting van boomgaarden waar dat nodig is na verplichte rooiing om sanitaire of fyto-sanitaire redenen in opdracht van de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Daarnaast is de uitwisseling van beste praktijken toegevoegd aan de bestaande opleidingsmaatregelen.

⁵ Het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaat uit twee pijlers: marktmaatregelen en directe betalingen (eerste pijler) en het beleid voor plattelandsontwikkeling (tweede pijler).

⁶ Artikel 103 septies van Verordening (EG) nr. 1234/2007. Estland, Litouwen, Luxemburg en Slovenië zijn vrijgesteld van de verplichting om een nationale strategie vast te stellen, aangezien zij geen erkende producentenorganisaties hebben.

⁷ Artikel 103 septies, lid 1), tweede alinea van Verordening (EG) nr. 1234/2007.

⁸ PB L 157 van 15.6.2011, blz. 1.

⁹ De lidstaten kunnen in hun nationale strategieën aanvullende indicatoren opnemen, die betrekking hebben op nationale of regionale behoeften, omstandigheden of doelstellingen die specifiek zijn voor de operationele programma's.

lidstaten. Deze voorschriften houden rekening met de aanbevelingen die de Rekenkamer kort voor de hervorming van 2007 deed¹⁰.

De evaluatievoorschriften voor de lidstaten behelzen onder meer de uitvoering van een tussentijdse evaluatie van hun nationale strategieën in 2012.

Om de samenhang van het toezicht- en evaluatiesysteem te waarborgen, heeft de Commissie een gemeenschappelijke interpretatie van de voorschriften betreffende het toezicht op en de evaluatie van operationele programma's en nationale strategieën uitgewerkt¹¹. Dit is gepaard gegaan met nieuwe softwareontwikkelingen, waaronder een systeem voor de toepassing van automatische kwaliteitscontroles van gegevens op de jaarverslagen van de lidstaten en een databank met jaarverslagen vanaf 2004, die ad-hocanalyses mogelijk maakt. Nieuwe pagina's over de regeling voor groenten en fruit op de website van de Europese Commissie bieden vrije toegang tot de nationale strategieën voor duurzame operationele programma's, de nationale kaders voor milieuacties en de evaluatieverslagen over 2012¹².

3. ONTWIKKELING VAN DE SECTOR: RELEVANTE KWESTIES

In de periode 2003-2010 was er sprake van een lichte, geleidelijke daling in de totale met groenten en fruit beteelde oppervlakte in de Unie (-6 %) en een scherpere daling in het aantal landbouwbedrijven die groenten en fruit telen (-39,1 %). Deze dalingen waren sterker dan de afname van het totale areaal aan cultuurgrond (OCG) en het totale aantal landbouwbedrijven (respectievelijk -0,7 % en -20,0 %).

Vergelijkbare trends deden zich voor in de EU-15 (-6,3 % van de met G&F beteelde oppervlakte en -26,3 % van het aantal G&F-bedrijven) en in de EU-12 (-5,1 % en -47,7 %). In het algemeen nam de gemiddelde met G&F beteelde oppervlakte per bedrijf toe (tot respectievelijk 1,9, 3,0 en 0,8 hectaren in de EU-27, de EU-15 en de EU-12) als gevolg van de concentratie van de productie bij een kleiner aantal bedrijven¹³.

In de periode 2004-2010 deed zich ook een kleine daling voor in het productievolume van G&F in de EU (een daling van -3 % in de gemiddelde G&F-productie in de periode 2008-2010 vergeleken met 2004-2006). In dezelfde periode nam de waarde van de G&F-productie in lopende prijzen licht toe (een stijging van +6,5 % in de gemiddelde waarde van de G&F-productie in de periode 2008-2010, vergeleken met 2004-2006)¹⁴.

¹⁰ Speciaal Verslag nr. 8/2006 van de Rekenkamer (PB C 282 van 20.11.2006, blz. 32).

¹¹ Deze documenten, in alle talen van de Unie, omvatten richtsnoeren betreffende de gemeenschappelijke prestatie-indicatoren, een nieuw model voor het door de lidstaten in te dienen jaarverslag en richtsnoeren voor de evaluatie van de nationale strategieën door de lidstaten betreffende het jaar 2012.

¹² Zie http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm.

¹³ Bron: EC-DGAGRI-C.2 — cijfers berekend op basis van de landbouwstructuurenquêtes van Eurostat van 2003 tot 2010. NB: de vermindering van het aantal landbouwbedrijven wordt deels veroorzaakt door een verandering in de methodologie, aangezien in 6 lidstaten (CZ, DE, LU, PL, SK en UK) tussen 2007 en 2010 de drempel voor opname in de landbouwstructuurenquête is verhoogd, waardoor bedrijven met een beperkte OCG werden uitgesloten.

¹⁴ Bron: EC-DGAGRI-C.2 — cijfers berekend op basis van de jaarlijkse gewasstatistieken en de landbouwrekeningen van Eurostat van 2004 tot 2010. NB: de dalende trend in de omvang van de groenten- en fruitproductie tussen de twee perioden (2004-2006 en 2008-2010) is mogelijk beïnvloed door de zeer goede oogstcijfers uit 2004.

Een andere relevante ontwikkeling na de hervorming van 2007 zijn de aanhoudende onzekerheden op de markt voor bepaalde producten. Er deden zich diverse marktcrisis voor in 2009 (o.a. perziken en nectarines, tomaten) en 2011 (de *E. coli*-crisis, die gevolgd werd door een nieuwe marktcrisis voor perziken en nectarines).

In verschillende lidstaten heeft de financiële en economische crisis van 2008 mogelijk gevolgen gehad voor de binnenlandse consumptie van G&F (resultierend in een lagere vraag), de toegang tot exportmarkten en krediet, de productiekosten en andere factoren¹⁵ die de prestaties van producentenorganisaties en hun operationele programma's kunnen hebben beïnvloed.

4. PRODUCENTENORGANISATIES

In 2010 waren er 1 599 erkende producentenorganisaties in 23 lidstaten¹⁶. Derhalve kunnen de volgende voorlopige conclusies worden getrokken over de mogelijke effecten van de hervorming van 2007¹⁷:

Toegenomen organisatiegraad. In de periode 2008-2010 nam het aandeel van de totale waarde van de G&F-productie in de Unie dat door producentenorganisaties en verenigingen daarvan werd afgezet, verder toe. In 2010 was de organisatiegraad ongeveer 43,0 % (43,9 % als de producentengroeperingen ook worden meegerekend).

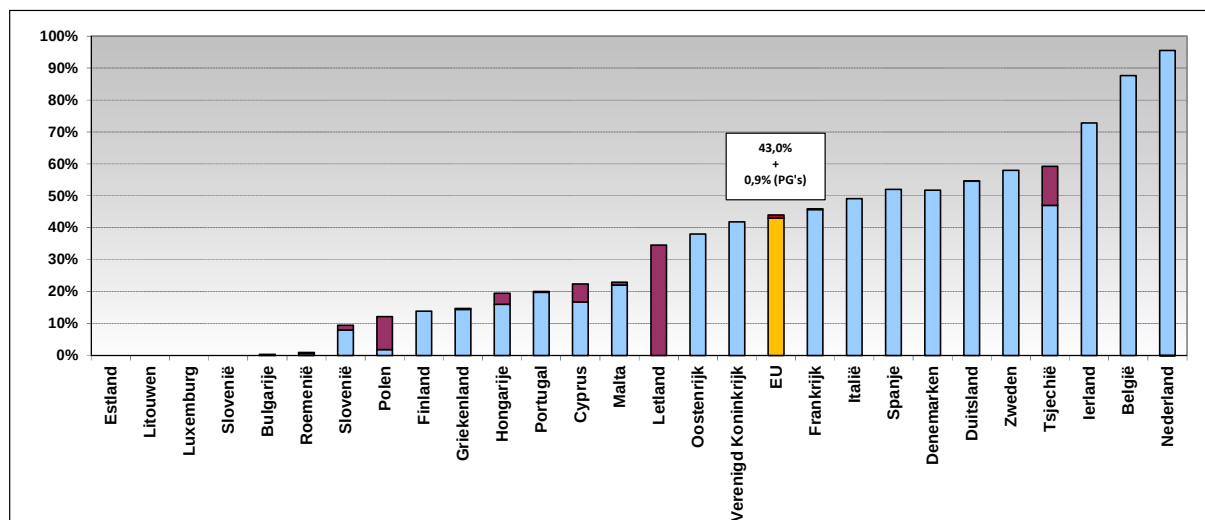
¹⁵ Dit zijn effecten/bedreigingen die bijvoorbeeld worden genoemd in de verslagen betreffende de evaluatie in 2012 van de nationale strategie voor duurzame operationele programma's, ingediend door Hongarije, Italië en Portugal.

¹⁶ Estland, Luxemburg, Litouwen en Slovenië hebben geen erkende producentenorganisaties.

¹⁷ Zie tabel 1 in het werkdokument van de diensten van de Commissie voor nadere details.

Grafiek 1: Sector groenten en fruit — organisatiegraad per lidstaat (2010)

Legenda: ■ Producentengroeperingen ■ Producentenorganisaties



Bron: EC-DGAGRI-C.2 — cijfers berekend op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens (jaarverslagen 2010).

- (a) Toegenomen aantrekkelijkheid van producentenorganisaties. Het percentage van het totale aantal G&F-producenten dat lid is van een producentenorganisatie is verder gestegen (van 10,4 % in 2004 tot 16,5 % in 2010).
- (b) Toegenomen aantrekkelijkheid van verenigingen van producentenorganisaties. Vergelijken met de situatie voor de hervorming was er in de periode 2008-2010 niet alleen sprake van een sterkere stijging in het aantal verenigingen van producentenorganisaties (55 in 2010), maar ook van een substantiële toename in het aantal en het percentage producentenorganisaties dat bij een vereniging van producentenorganisaties is aangesloten (respectievelijk 459 en 28,7 % in 2010).

Echter, in verschillende lidstaten:

- blijft de organisatiegraad laag (zie grafiek) en zijn de producentenorganisaties klein, zowel qua aantal aangesloten producenten als voor wat betreft de totale waarde van de marktproductie; en
- is slechts een beperkt aantal G&F-producenten lid van een producentenorganisatie. De meeste producenten kunnen hierdoor niet profiteren van de directe voordelen van de EU-regeling voor de sector groenten en fruit¹⁸.

Hoewel er op nationaal niveau voortgang is geboekt, is er bovendien in sommige lidstaten nog steeds sprake van aanzienlijke regionale verschillen in de organisatiegraad van G&F-producenten. Een voorbeeld hiervan is Italië, waar de relatief hoge nationale organisatiegraad

¹⁸ Bepaalde niet-aangesloten producenten profiteren van de huidige EU-regeling. Zij kunnen hun producten via producentenorganisaties afzetten zonder lid te zijn en maken tegen betaling gebruik van bepaalde diensten die producentenorganisaties aanbieden (bijv. toegang tot opslag- en afzetinstallaties, crisisbeheermaatregelen).

(circa 47 %) het resultaat is van de hoge organisatiegraad in een aantal noordelijke regio's en de lage organisatiegraad van diverse andere regio's¹⁹.

Er zijn verschillende factoren die de ontwikkeling van producentenorganisaties in bepaalde regio's of zelfs in hele lidstaten kan belemmeren²⁰. Hiertoe behoren historisch met elkaar verbonden sociologische patronen als een gebrek aan wederzijds vertrouwen, systematische achterdocht en de verleiding om misbruik te maken van de inspanningen van anderen zonder hiervoor te betalen ("meeliftgedrag"). De grijze economie kan een verdere reden vormen om geen lid te worden van een producentenorganisatie: door geen belasting te betalen (met name btw) behalen niet-georganiseerde boeren hogere winsten (in een grijze economie) dan degenen die aangesloten zijn bij producentenorganisaties, die verplicht zijn de wettelijke voorschriften te volgen. Bovendien verkopen veel producenten hun producten uitsluitend op lokale of regionale markten of door middel van rechtstreekse verkoop, waardoor zij minder geïnteresseerd zijn in de voordelen die producentenorganisaties hen kunnen bieden.

Een ander mogelijk obstakel voor de ontwikkeling van producentenorganisaties wordt gevormd door de complexiteit van de procedures voor het verkrijgen van erkenning als producentenorganisatie, voor de goedkeuring van operationele programma's en in laatste instantie voor het verkrijgen van toegang tot financiële overheidssteun²¹. Deze complexiteit kan kleine producenten ontmoedigen, omdat zij niet over de nodige competenties beschikken of van mening zijn dat de voordelen van toetreding tot de regeling niet opwegen tegen de daaraan verbonden administratieve kosten.

Een aanvullende factor die de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties mogelijk vermindert, is het gevoel van producenten dat er een groot risico bestaat om de financiële overheidssteun kwijt te raken, wat het voortbestaan van de producentenorganisatie in gevaar kan brengen. Inachtneming van de erkenningscriteria, in het bijzonder met betrekking tot het minimumaantal leden, democratische controle, het op de markt brengen van producten en uitbesteding, is essentieel voor het behoud van de erkenning als producentenorganisatie²².

¹⁹ Zie tabel 2 in het werkdokument van de diensten van de Commissie voor nadere details.

²⁰ Een recent, door de Europese Commissie gefinancierd onderzoek naar coöperaties in de EU (dat ook producentenorganisaties en verenigingen van producentenorganisaties omvat) beschrijft een aantal historische, culturele en economische belemmeringen voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke initiatieven door boeren (zie Bijmans, J. et al. (2013): Support for farmers' cooperatives: final report. European Commission - beschikbaar op: http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Deze omvatten de indiening van een steunaanvraag en het samenstellen van een gedetailleerd jaarverslag, dat een essentieel hulpmiddel is voor het toezicht op de uitvoering van de regeling voor groenten en fruit, maar aan de andere kant ook een administratieve last vormt.

²² Gedurende de periode 2004-2010 werden de meeste erkenningen ingetrokken in Spanje (148), Frankrijk (94) en Italië (43). Als percentage van het totale aantal producentenorganisaties werden er opmerkelijk veel erkenningen ingetrokken in Slovenië, Ierland, Finland en Bulgarije.

5. ACTIEFONDSEN EN FINANCIËLE STEUN VAN DE UNIE VOOR OPERATIONELE PROGRAMMA'S

5.1. Totale uitgaven op grond van operationele programma's en financiële steun van de Unie

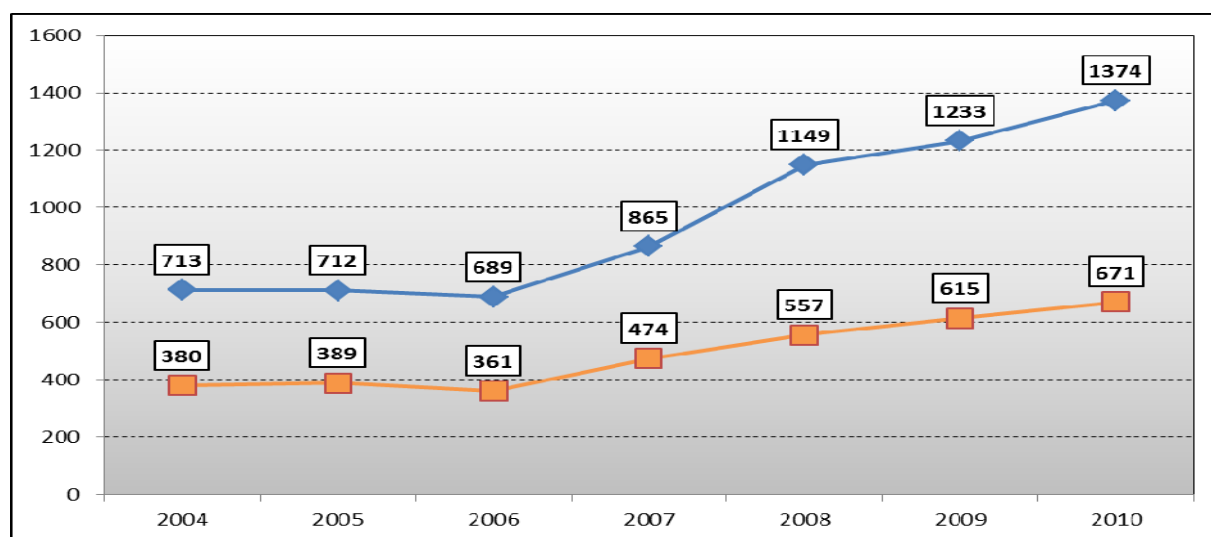
Producentenorganisaties in de sector groenten en fruit mogen actiefondsen opzetten, die alleen mogen worden gebruikt om operationele programma's te financieren die door de lidstaten zijn goedgekeurd. Deze fondsen worden gefinancierd uit de financiële bijdragen van de leden van de producentenorganisatie of de producentenorganisatie zelf, en met financiële steun van de Unie²³.

Er geldt een dubbel plafond voor de financiële steun van de Unie²⁴:

- (1) deze is beperkt tot 4,1 % van de waarde van de afgezette productie van de producentenorganisatie (een percentage dat kan worden verhoogd tot 4,6 % mits het bedrag dat 4,1 % van de waarde overschrijdt, uitsluitend wordt gebruikt voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen); en
- (2) de steun kan niet hoger zijn dan 50 % van de daadwerkelijk gedane uitgaven, een maximum dat in bepaalde gevallen kan worden verhoogd tot 60 %, bijvoorbeeld voor operationele programma's die worden ingediend door producentenorganisaties in lidstaten die op of na 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden (in het geval van maatregelen die lopen tot eind 2013), in lidstaten waar producentenorganisaties minder dan 20 % van de G&F-productie afzetten of in de ultraperifere regio's.

Grafiek 2: Totale uitgaven op grond van operationele programma's en financiële steun van de Unie (2004-2010)

Legenda: ◆ Totale uitgaven (miljoen EUR) ■ financiële steun van de Unie (miljoen EUR)



Bron: EC-AGRI-C.2 — cijfers berekend op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens (jaarverslagen 2004-2010).

²³ Artikel 103 ter van Verordening (EG) nr. 1234/2007.

²⁴ Artikel 103 quinquies van Verordening (EG) nr. 1234/2007.

Uit grafiek 2 blijkt dat de hervorming van 2007 heeft geleid tot een aanzienlijke stijging van de totale uitgaven voor operationele programma's en de bijbehorende financiële steun van de Unie.

Over de mogelijke effecten van de hervorming van 2007 kunnen een aantal voorlopige conclusies worden getrokken²⁵:

- met de hervorming is zowel het aantal als het percentage producentenorganisaties dat een operationeel programma heeft uitgevoerd, gestegen (ongeveer drie kwart van het totale aantal erkende producentenorganisaties in 2008-2010);
- de toename van de uitgaven voor operationele programma's met inbegrip van de financiële steun van de Unie gaat gepaard met een stijging in het aantal en de gemiddelde economische omvang (waarde van de afgezette producten) van de producentenorganisaties met een operationeel programma;
- zelfs na de hervorming van 2007 blijft de totale financiële steun van de Unie onder het plafond van 4,1 % van de waarde van de afgezette productie van de betrokken producentenorganisaties en vertegenwoordigt deze nog steeds een zeer klein percentage (1,1–1,3 %) van de totale waarde van de G&F-productie in de Unie;
- de grootste producentenorganisaties (circa 18 % van alle producentenorganisaties, met een omzet van meer dan 20 miljoen EUR) ontvangen circa 70 % van de financiële steun van de Unie. Een dergelijke asymmetrische verdeling van de EU-steun is inherent aan de werking van deze steun, die toeneemt naargelang de waarde van de afgezette productie.

5.2. Nationale financiële steun en terugbetaling door de Unie

Op grond van artikel 103 sexies van Verordening (EG) nr. 1234/2007 heeft de Commissie bepaalde lidstaten gemachtigd om nationale financiële steun toe te kennen aan producentenorganisaties in regio's waar de producenten in de sector groenten en fruit bijzonder zwak georganiseerd zijn²⁶. Op verzoek van de betrokken lidstaten is de toegekende nationale financiële steun deels door de Unie vergoed²⁷.

In de periode 2008-2010 maakten slechts zes lidstaten (ES, HU, IT, PT, RO en SK) van dit instrument gebruik. De gemiddelde totale jaarlijkse steun, die gedeeltelijk door de Unie werd vergoed, bedroeg 12,2 miljoen EUR. Hoewel ook andere lidstaten regio's hebben die mogelijk aan de voorwaarden voor nationale financiële steun (lage organisatiegraad) voldoen,

²⁵ Zie de tabellen 3 en 4 in het werkdocument van de diensten van de Commissie voor nadere details.

²⁶ De organisatiegraad van producenten wordt gedefinieerd als de verhouding tussen de waarde van de groenten- en fruitproductie in de regio die door producentenorganisaties, verenigingen van PO's en producentengroeperingen wordt afgezet en de totale waarde van de groenten- en fruitproductie in de regio. De nationale financiële steun vormt een aanvulling op de actiefondsen van de producentenorganisaties en bedraagt ten hoogste 80 % van de financiële bijdrage van de leden of van de producentenorganisatie zelf aan haar actiefonds.

²⁷ Dit is alleen mogelijk in regio's waar producentenorganisaties minder dan 15 % van de waarde van de groenten- en fruitproductie afzetten en indien hun groenten- en fruitproductie ten minste 15 % van hun totale landbouwproductie bedraagt.

hebben deze ervoor gekozen hiervan geen gebruik te maken. Dit kan deels worden verklaard doordat de lidstaten de toegekende steun geheel of gedeeltelijk zelf moeten financieren.

Voordat de Commissie toestemming geeft voor de toekenning van nationale financiële steun of de gedeeltelijke vergoeding daarvan, worden vergelijkende controles uitgevoerd met de gegevens uit eerdere verzoeken en de jaarverslagen. Wanneer er tegenstrijdigheden worden vastgesteld, wordt de procedure geschorst totdat de fouten (in de jaarverslagen en/of in het verzoek betreffende de toekenning van nationale financiële steun) zijn gecorrigeerd. Hoe snel de Commissie haar beslissing kan nemen, hangt af van de snelheid waarmee de nationale autoriteiten de gesignaleerde tegenstrijdigheden corrigeren. De huidige procedure is voor de nationale autoriteiten zeer omslachtig. In sommige gevallen doen zich aanzienlijke vertragingen voor bij het verzenden van de correcte informatie door de lidstaten. Hoewel er een uiterste termijn bestaat waarbinnen de Commissie een beslissing moet nemen over de toelaatbaarheid van nationale financiële steun, wordt deze termijn daarom altijd verlengd omdat verdere toelichting, correcties en uitleg noodzakelijk zijn. De verzoeken om vergoeding van de nationale financiële steun volgen hetzelfde patroon.

6. OPERATIONELE PROGRAMMA'S: UITGEVOERDE MAATREGELEN EN SOORTEN ACTIES

Tabel 4 laat zien dat de jaarlijkse uitgaven voor operationele programma's (gemiddeld 1 252,1 miljoen EUR) in de periode 2008-2010 voornamelijk betrekking hadden op acties ter verbetering van de afzet (24,0 % van het totaal) en op milieuacties (23,8 %), gevolgd door acties voor het plannen van de productie (22,2 %) en voor verbetering of behoud van de productkwaliteit (20,3 %).

Het gebruik van crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten was zeer beperkt (35,6 miljoen EUR; 2,8 % van de totale gemiddelde jaarlijkse uitgaven) en de uitgaven voor opleidings- en adviesdiensten of voor onderzoek en experimentele productie nog beperkter.

Voor wat betreft de soort acties die in 2008-2009 in operationele programma's werden uitgevoerd:

- de uitgaven voor **materiële investeringen** (in de gebouwen van de producentenorganisaties of op de bedrijven van de leden van de organisatie) waren gemiddeld goed voor 517,5 miljoen EUR (41,3 % van de totale uitgaven voor operationele programma's). Deze waren hoofdzakelijk gericht op verbetering van de afzet van producten (15,9 % van de totale uitgaven; in 64,1 % van de operationele programma's) en de planning van de productie (15,4 %; in 56,6 % van de operationele programma's), gevolgd door verbetering of behoud van de productkwaliteit (5,6 %; in 29,6 % van de operationele programma's). Materiële investeringen voor milieudoeleinden²⁸ waren gemiddeld goed voor 3,0 % van de totale uitgaven (en maakten deel uit van 34,5 % van de operationele programma's).

²⁸

Materiële investeringen voor milieudoeleinden zijn investeringen in vaste activa die naar verwachting aanzienlijke voordelen zullen opleveren in termen van een verminderd gebruik van grondstoffen of productiemiddelen en/of een verminderde uitstoot van verontreinigende stoffen.

Tabel 4: Uitgaven voor operationele programma's bestemd voor verschillende maatregelen en het aantal producentenorganisaties die verschillende maatregelen in hun operationele programma's hebben opgenomen (gemiddelde 2008-2010)

	Uitgaven		Betrokken PO's	
	miljoen EUR	% van totale uitgaven	Aantal	% van totaal
Acties gericht op productieplanning	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Acties gericht op verbetering en behoud van productkwaliteit	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Acties gericht op verbetering van de afzet	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Onderzoek en experimentele productie	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Opleidings- en adviesdiensten	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Milieuacties	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Overige acties	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %
Alle operationele programma's	1 252,1	100,0 %	1 187	100,0 %

Bron: EC-AGRI-C.2 — cijfers berekend op basis van de door de lidstaten verstrekte gegevens (jaarverslagen 2008-2010).

- Bij 92,9 % van de operationele programma's werden er **milieuacties** uitgevoerd waarvoor in totaal gemiddeld 298,3 miljoen EUR werd uitgegeven, wat overeenkomt met 23,8 % van de gemiddelde totale uitgaven voor operationele programma's. De voornaamste soorten acties die werden uitgevoerd, hadden betrekking op afvalvermindering en -beheer (78,0 miljoen EUR; in 34,2 % van de operationele programma's) en geïntegreerde productie (72 miljoen EUR; in 25,4 % van de operationele programma's), die samen ongeveer twee derde van de totale uitgaven voor milieuacties vertegenwoordigden, gevolgd door materiële investeringen voor milieudoelinden (38,1 miljoen EUR; in 34,5 % van de operationele programma's).

In augustus 2012 werd de steun voor milieuacties die betrekking hadden op verpakkingsbeheer stopgezet op grond van de ervaring die met de toepassing van die acties was opgedaan. Naar verwachting zal dit een stimulans vormen voor de uitvoering van meer kostenefficiënte milieuacties en de vermindering van de kosten gerelateerd aan het beheer van de Unieregeling²⁹.

- De (zeer beperkte) inzet van **crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten** had hoofdzakelijk betrekking op oogstverzekering (gemiddelde jaarlijkse uitgaven van 13,9 miljoen EUR in 67 operationele programma's), afzetbevordering en communicatie (11,9 miljoen EUR in 60 operationele programma's) en het uit de markt nemen van producten (8,3 miljoen EUR in 73 operationele programma's). Van groen oogsten, niet-oogsten, opleidingen en het opzetten van onderlinge fondsen werd vrijwel geen gebruik gemaakt. Naast de complexiteit van de procedures vormt

²⁹ Zie Uitvoeringsverordening (EU) nr. 755/2012 van de Commissie van 16 augustus 2012 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 met betrekking tot de subsidiabiliteit van specifieke kosten van milieuacties in het kader van operationele programma's van producentenorganisaties in de sector groenten en fruit (PB L 223 van 21.8.2012, blz. 6).

een mogelijke reden voor het zeer beperkte gebruik van CPB-instrumenten de kleine omvang van veel producentenorganisaties: vanwege de beperkte hoeveelheden van de betreffende producten, de beperkte hoeveelheid steun voor het van de markt nemen van producten en/of de beperkte financiële middelen waarover zij beschikken, beschouwen kleine producentenorganisaties de huidige CPB-instrumenten als ondoeltreffend of eenvoudigweg onaantrekkelijk.

7. TUSSENTIJDSE EVALUATIE DOOR DE LIDSTATEN VAN HUN NATIONALE STRATEGIEËN

19 lidstaten stuurden de Commissie een verslag van de evaluatie van hun nationale strategie in 2012.

De verslagen vormden een eerste, tussentijdse beoordeling van de effecten van de operationele programma's die na de hervorming van 2007 werden uitgevoerd en signaleren tekortkomingen in het beheer van bepaalde nationale strategieën.

7.1. Vorderingen bij het bereiken van de voor de operationele programma's gestelde doelen

De volgende conclusies kunnen worden getrokken uit de analyse van de evaluatieverslagen over 2012 die zijn ingediend door BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT en UK³⁰:

- (1) In de meeste lidstaten leveren de operationele programma's een positieve bijdrage aan hoofddoelstellingen als de bevordering van de afzet van de producten van de leden van producentenorganisaties, de afstemming van de productie op de vraag (in termen van kwaliteit en kwantiteit) en de verbetering van het concurrentievermogen van producentenorganisaties.
- (2) In sommige lidstaten dragen operationele programma's ook bij aan verhoging van de handelswaarde van de producten die door producentenorganisaties worden afgezet (bijv. CY, CZ, DE, HU, IT, UK) en de bevordering van de concentratie van het aanbod (bijv. CY, CZ, DK, ED, HU, IT, PT).
- (3) Tot de redenen waarom operationele programma's in andere lidstaten weinig of niets bijdragen aan de verhoging van de handelswaarde van de producten die door producentenorganisaties worden afgezet of aan de bevordering van de concentratie van het aanbod, behoren mogelijk de blijvend zwakke onderhandelingspositie van de bestaande producentenorganisaties in de distributieketen ten gevolge van hun geringe

³⁰ Hoofdstuk 5 van het werkdocument van de diensten van de Commissie biedt een overzicht van de effecten van de operationele programma's in de 13 lidstaten in kwestie. De verslagen die door andere lidstaten (Bulgarije, Finland, Polen, Roemenië, Slowakije en Zweden) werden ingediend, geven geen duidelijk antwoord op alle vragen uit de evaluatie betreffende de doeltreffendheid van operationele programma's. Redenen hiervoor zijn dat er onder de nieuwe regeling heel weinig operationele programma's zijn goedgekeurd (bijv. slechts 1 producentenorganisatie met een operationeel programma in Bulgarije en Roemenië) en het gebrek aan betrouwbare gegevens over de effecten van die programma's.

aantal en omvang in sommige van de betrokken lidstaten (bijv. PT) en de reeds hoge organisatiegraad van de sector in andere lidstaten (bijv. NL).

(4) In de meeste lidstaten lijken operationele programma's weinig of niets bij te dragen aan de volgende doelstellingen:

- **Optimalisering van de productiekosten.** Op grond van de evaluatieverslagen mag worden aangenomen dat dit meer te maken heeft met externe factoren, zoals de stijging van de prijzen van de productiemiddelen (bijv. BE-VL, FR) of de moeilijkheid om kostenwijzigingen te schatten en te rapporteren, die te wijten is aan een gebrek aan informatie over de uitgangssituatie, dan met een gebrek aan belangstelling van producentenorganisaties en/of hun leden.
- **Stabilisering van de producentenprijzen.** Sommige verslagen (bijv. ES, FR, IT) geven aan dat dit waarschijnlijk het gevolg is van de beperkte doeltreffendheid van bepaalde beschikbare crisisbeheersings- en crisispreventie-instrumenten en/of het feit dat deze instrumenten door een te klein aantal producentenorganisaties worden gebruikt.
- **Verhoging van de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties.** De verslagen geven verschillende redenen voor de beperkte toename of zelfs afname van de ledenaantallen, zoals de zeer hoge organisatiegraad die de sector soms al heeft bereikt (bijv. BE-VL), de zeer strikte voorwaarden voor het lidmaatschap van een producentenorganisatie (bijv. NL) en zelfs het gebrek aan duidelijkheid van bepaalde regels in de EU-wetgeving (bijv. UK).
- **Bepaalde milieudoelstellingen,** zoals landschapsbehoud, beperking van klimaatverandering, behoud van de luchtkwaliteit en vermindering van de afvalproductie. Hoewel dit in sommige gevallen komt doordat producentenorganisaties of hun leden weinig of geen gerichte maatregelen nemen (bijv. DK), is het in andere gevallen het gevolg van het feit dat deze doelstellingen niet tot de prioriteiten van het nationale kader voor milieuacties behoorden (bijv. CY, CZ, PT). Daarnaast wordt er in de evaluatieverslagen over 2012 op gewezen dat in bepaalde lidstaten (bijv. BE, ES, FR, NL) niet duidelijk is aangetoond dat operationele programma's een bijdrage leveren aan die milieudoelstellingen.

7.2. Tekortkomingen bij het beheer van de nationale strategieën

7.2.1. Tekortkomingen bij het opzetten van de nationale strategieën

De verslagen constateren twee belangrijke tekortkomingen in de nationale strategieën van sommige lidstaten:

- er werd een **te groot aantal doelstellingen** geformuleerd in plaats van te kiezen voor een beperkt aantal prioriteiten. Dit leidde ertoe dat een groot aantal maatregelen en soorten acties als subsidiabel werden aangemerkt. Een van de oorzaken hiervan was dat belanghebbenden niet genoeg betrokken waren bij de invulling van de nationale strategieën. Als gevolg hiervan voerden producentenorganisaties slechts een klein aantal maatregelen en soorten acties doeltreffend uit, waardoor enkel werd

bijgedragen aan bepaalde doelstellingen, of werd de overheidssteun juist verspreid over een groot aantal acties gericht op verschillende doelstellingen, waarvan de resultaten en de effecten moeilijk waren vast te stellen.

- **Er werden van tevoren geen nauwkeurige, meetbare streefcijfers vastgesteld** voor de verschillende doelstellingen. Dit was een van de voornaamste problemen bij de evaluatie over 2012, vanwege het gebrek aan benchmarks op grond waarvan de resultaten van de gesteunde maatregelen op objectieve wijze konden worden gemeten.

7.2.2. Tekortkomingen bij het toezicht op en de evaluatie van de nationale strategieën

De verslagen van diverse lidstaten wijzen er ook op dat een belangrijk probleem bij de evaluatie over 2012 werd gevormd door het grote aantal onjuist vermelde prestatie-indicatoren in de jaarverslagen van de producentenorganisaties. Dit maakte het niet alleen lastig om bepaalde analyses uit te voeren, maar dreigde ook de betrouwbaarheid van de conclusies van de evaluatie aan te tasten.

Dit is vermoedelijk het gevolg van twee belangrijke tekortkomingen in de toezicht- en evaluatiesystemen die de betreffende lidstaten voor de nationale strategieën hebben opgezet: a) een **gebrek aan preventieve maatregelen** om producentenorganisaties te helpen om vooraf vastgestelde prestatie-indicatoren te begrijpen, correct te berekenen en te gebruiken; en b) een **gebrek aan controles** van de nationale overheid op de gegevens die door producentenorganisaties in hun jaarverslagen worden vermeld, met name voor zover die betrekking hebben op prestatie-indicatoren.

Dit wijst erop dat in sommige lidstaten de aandacht voornamelijk of uitsluitend uitging naar de indicatoren betreffende de financiële uitvoering (uitgaven), terwijl er weinig of geen aandacht werd besteed aan indicatoren die konden helpen om de vorderingen te meten bij het bereiken van de in de nationale strategie vastgestelde doelen.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de periode 2008-2010 was er op EU-niveau sprake van positieve ontwikkelingen voor wat betreft de organisatiegraad van de sector groenten en fruit, het percentage van het totale aantal G&F-producenten dat bij een producentenorganisatie is aangesloten en het aantal producentenorganisaties dat lid is van een vereniging van producentenorganisaties.

Uit de jaarverslagen en de evaluatieverslagen over 2012 komt evenwel een meer geschakeerd beeld naar voren.

Een fundamenteel probleem is de aanhoudende lage organisatiegraad of zelfs het volledige gebrek aan organisatie in sommige lidstaten. Dit moet zorgvuldig worden onderzocht om, waar nodig, aanvullende maatregelen vast te stellen, niet alleen om een verdere toename van de organisatiegraad van G&F-producenten in de hele Unie te bevorderen, maar ook om de binnen de Unie bestaande verschillen in organisatiegraad te verminderen.

Een groot of volledig gebrek aan organisatie betekent bovendien dat de meeste groenten- en fruitproducenten niet bij een producentenorganisatie zijn aangesloten, waardoor zij niet

rechtstreeks kunnen profiteren van de specifieke EU-steun voor de sector. Het percentage niet-georganiseerde producenten is het hoogst in bepaalde zuidelijke lidstaten, alsook in de lidstaten die in en na 2004 tot de Unie toetraden. Deze producenten, die vaak de kleinste zijn, kunnen niet eens gebruikmaken van de diensten die producentenorganisaties verlenen, hebben een zeer zwakke onderhandelingspositie in de toeleveringsketen en zijn meer onderhevig aan de risico's die gepaard gaan met de mondialisering van markten en de klimaatverandering. Verhoging van de organisatiegraad in de sector groenten en fruit blijft essentieel, met name in de lidstaten waar deze nog zeer laag is. In dit verband is het ook nodig om maatregelen te onderzoeken waarmee vormen van samenwerking kunnen worden bevorderd die producentenorganisaties en niet-georganiseerde producenten helpen om deze uitdagingen beter het hoofd te bieden.

Operationele programma's zouden meer kunnen bijdragen aan belangrijke doelstellingen als verhoging van de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties, verhoging van de handelswaarde van producten, optimalisering van de productiekosten en stabilisering van de producentenprijzen.

Het (zeer beperkte) gebruik van crisispreventie- en crisisbeheersingsinstrumenten wijst op de beperkingen van bepaalde bestaande instrumenten. Onderzocht moet worden hoe de instrumenten voor de preventie en beheersing van crises kunnen worden verbeterd.

In de meeste lidstaten zijn de uitgaven voor "strategische" maatregelen, zoals onderzoek en experimentele productie, nog steeds verwaarloosbaar. Het zou daarom nuttig kunnen zijn om de toepassing van de beschikbare middelen meer te richten op bepaalde prioritaire maatregelen, die sterkere effecten hebben op concurrentievermogen, inkomensstabiliteit en marktvraag.

Ook de complexiteit van de regels en het gebrek aan rechtszekerheid worden genoemd als tekortkomingen van de huidige regeling. Vereenvoudiging en versterking van het wettelijk kader dient een van de prioriteiten te zijn bij een toekomstige herziening van de regeling, mede met het oog op de vermindering van de bureaucratie voor boeren en de beheersautoriteiten.

Tot slot vereist de invoering van nieuwe maatregelen voor de sector wellicht een herverdeling van bepaalde financiële middelen zonder dat het voor de sector beschikbare totaalbedrag wordt verhoogd, teneinde de begrotingsneutraliteit van de marktmaatregelen in pijler 1 te garanderen.

Om de bovengenoemde tekortkomingen aan te pakken, moet de huidige EU-regeling voor groenten en fruit worden herzien om ervoor te zorgen dat de steun voor producentenorganisaties gericht wordt verleend, zodat de algemene doelstellingen van de hervorming van 2007³¹ en GLB 2020 in alle lidstaten kunnen worden bereikt.

De Commissie zou de bevindingen van dit verslag en het komende debat kunnen benutten om in een latere fase wetgevingsvoorstellen te presenteren om de steunregeling van de Unie voor de sector groenten en fruit te herzien.

³¹ Zie in dit verband overweging 2 van Verordening (EG) nr. 1182/2007 van de Raad (PB L 273 van 17.10.2007, blz. 1), waarvan de bepalingen werden verwerkt in Verordening (EG) nr. 1234/2007.

