EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.3.2014
COM(2014) 112 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av bestämmelserna om producentorganisationer, driftsfonder och verksamhetsprogram inom sektorn för frukt och grönsaker sedan 2007 års reform

("Rapport om ordningen för frukt och grönsaker")
{SWD(2014) 54 final}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. 2007 års reform ..... 3.
2. Nationella strategier för hållbara verksamhetsprogram ..... 4.
3. Sektorsutveckling: relevanta frågor ..... 5.
4. Producentorganisationer ..... 5.
5. Driftsfonder och ekonomiskt EU-stöd för verksamhetsprogram ..... 7.
5.1. Totala utgifter inom verksamhetsprogram och ekonomiskt EU-stöd ..... 7.
5.2. Nationellt ekonomiskt stöd och ersättning från EU ..... 9.
6. Verksamhetsprogram: åtgärder och typer av insatser som genomförts ..... 9.
7. Medlemsstaternas utvärdering av sina nationella strategier efter halva tiden ..... 11.
7.1. Framsteg mot målen för verksamhetsprogram ..... 11.
7.2. Svagheter i förvaltningen av nationella strategier ..... 12.
7.2.1. Svagheter i upprättandet av nationella strategier ..... 12.
7.2.2. Svagheter i övervakningen och utvärderingen av nationella strategier ..... 13.
8. Slutsatser och rekommendationer ..... 13.

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförandet av bestämmelserna om producentorganisationer, driftsfonder och verksamhetsprogram inom sektorn för frukt och grönsaker sedan 2007 års reform

(”Rapport om ordningen för frukt och grönsaker”)

1. 2007 ÅRS REFORM

Genom 1996 års reform blev producentorganisationerna en hörnsten i EU:s ordning för frukt och grönsaker. Syftet var att stärka producenternas ställning inför en större koncentration av efterfrågan och att integrera miljöhänsyn i produktionen och saluföringen av frukt och grönsaker. För första gången kunde producentorganisationer få EU-stöd i form av bidrag till de driftsfonder som krävs för att genomföra verksamhetsprogrammen.

2007 års reform syftade till att stärka producentorganisationerna ytterligare. Fler verktyg gjordes tillgängliga för att producentorganisationerna skulle kunna förebygga och hantera marknadskriser. Det skapades incitament för att främja sammanslagningar mellan producentorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer och gränsöverskridande samarbete. Miljöskydd framhölls särskilt, och producentorganisationer ålades att införa ett minimibelopp för miljöutgifter i sina verksamhetsprogram.

För första gången måste medlemsstaterna utarbeta en nationell strategi för hållbara verksamhetsprogram som integrerar särskilda miljövillkor.

Genom 2007 års reform avskaffades också exportbidragen inom sektorn och det infördes ett frikopplat stöd för frukt avsedd för bearbetning. Stödet för att främja producentgruppers etablering och investeringar, för att de ska bli fullfjädrade producentorganisationer inom fem år, begränsades till de medlemsstater som anslöt sig till EU den 1 maj 2004 eller senare, de yttersta randområdena och de mindre Egeiska öarna.

Denna rapport överensstämmer med artikel 184.4 i rådets förordning (EG) nr 1234/2007[1]. Den bygger i huvudsak på uppgifter som medlemsstaterna lämnat om genomförandet av EU:s ordning för frukt och grönsaker inom respektive territorium och särskilt på data i de årsrapporter och utvärderingsrapporter som skickats in till kommissionen[2]. Dessa bygger främst på uppgifter från 2008–2010[3].

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken fram till 2020 medför inte några större förändringar av EU:s ordning för frukt och grönsaker, eftersom EU-stöd fortfarande beviljas producentorganisationer endast genom verksamhetsprogram, med två viktiga undantag: a) Sammanslutningar av producentorganisationer kan nu inrätta en driftsfond med ekonomiskt

---

1 Rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (”förordningen om en samlad marknadsordning”) (EUT L 299, 16.11.2007, s. 1).

2 Rapporter som överlämnats till kommissionen i enlighet med artiklarna 97 b och 127 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker (EUT L 157, 15.6.2011, s. 1).

3 För vissa medlemsstater betraktas årsrapporterna för 2010 fortfarande som preliminära. Efter kommissionens kontroller av uppgiftskvaliteten kommer vissa ändringar förmodligen att göras.

bidrag från associerade producentorganisationer och ekonomiskt EU-stöd. b) Utvidgning av instrumenten för krisförebyggande och krishantering[4]. Ännu en betydande förändring är att EU:s stöd till producentgrupper flyttas från den första till den andra pelaren och att stödet görs tillgängligt för alla medlemsstater[5].

2. NATIONELLA STRATEGIER FÖR HÅLLBARA VERKSAMHETSPROGRAM

Efter 2007 års reform har 23 medlemsstater inrättat nationella strategier för hållbara verksamhetsprogram, som innehåller nationella villkor för miljöinsatser[6]. I alla nationella villkor för miljöinsatser har de ändringar som kommissionen krävt förts in[7]. Förfarandet för kommissionens bedömning av nationella villkor för miljöinsatser som föreslagits av medlemsstaterna och omarbetningen av förslagen till följd av kommissionens krav på ändringar medförde dock en stor administrativ börda för både kommissionens avdelningar och de behöriga nationella myndigheterna.

I kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011[8] fastställs exakta krav för producentorganisationernas övervakning och utvärdering av verksamhetsprogram och för medlemsstaternas övervakning och utvärdering av nationella strategier, bland annat gemensamma resultatindikatorer[9], liksom för medlemsstaternas årsrapporter. Kraven tar hänsyn till de rekommendationer som Europeiska revisionsrätten lämnade strax före 2007 års reform[10].

Utvärderingskraven för medlemsstaterna omfattade en halvtidsutvärdering av deras nationella strategier under 2012.

För att garantera samstämmigheten i övervaknings- och utvärderingssystemen har kommissionen utvecklat en gemensam syn på kraven på övervakning och utvärdering av verksamhetsprogram och nationella strategier[11]. Även programvaran har utvecklats, och det finns nu ett system för automatiserad kontroll av datakvaliteten i medlemsstaternas årsrapporter och en databas med årsrapporter från och med 2004, vilket möjliggör särskilda analyser. En ny webbsida för ordningen för frukt och grönsaker på kommissionens webbplats

---

4 Två nya instrument för krisförebyggande och krishantering har införts: a) Investeringar för att effektivisera förvaltningen av de volymer som släpps ut på marknaden. b) Återplantering av fruktträdgårdar när så krävs efter obligatorisk röjning av hälsoskäl eller växtskyddsskäl, enligt instruktioner från medlemsstatens behöriga myndigheter. Dessutom har utbyte av bästa praxis lagts till de befintliga utbildningsåtgärderna.

5 Den gemensamma jordbrukspolitiken består av två pelare: marknadsåtgärder och direktstöd (första pelaren) och landsbygdsutvecklingspolitik (andra pelaren).

6 Artikel 103f i förordning (EG) nr 1234/2007. Estland, Litauen, Luxemburg och Slovenien undantas från skyldigheten att utarbeta en nationell strategi, eftersom länderna saknar erkända producentorganisationer.

7 Artikel 103f.1 andra stycket i förordning (EG) nr 1234/2007.

8 EUT L 157, 15.6.2011, s. 1.

9 Medlemsstaterna kan i sina nationella strategier ange ytterligare indikatorer som återspeglar nationella eller regionala behov liksom villkor och mål som är specifika för verksamhetsprogrammen.

10 Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 8/2006 (EUT C 282, 20.11.2006, s. 32).

11 Dokumenten finns på alla EU-språk och innehåller riktlinjer för de gemensamma resultatindikatorerna, en ny mall för den årsrapport som ska lämnas in av medlemsstaterna och riktlinjer för medlemsstaternas utvärdering 2012 av de nationella strategierna.

Europa ger allmänheten tillgång till nationella strategier, nationella villkor för miljöinsatser och rapporter om 2012 års utvärderingar[12].

3. SEKTORSUTVECKLING: RELEVANTA FRÅGOR

Under perioden 2003–2010 minskade EU:s totala areal för frukt- och grönsaksodling gradvis något (–6 %), medan minskningen av antalet jordbruksföretag med frukt- och grönsaksodling var kraftigare (–39,1 %). Dessa minskningar var större än minskningarna av den totala utnyttjade jordbruksarealen och av det totala antalet jordbruksföretag (–0,7 % respektive –20,0 %).

Trenderna var liknande i EU-15 (–6,3 % när det gäller arealen för frukt- och grönsaksodling och –26,3 % när det gäller företag med frukt- och grönsaksodling) och i EU-12 (–5,1 % och –47,7 %). Generellt sett har den genomsnittliga arealen för frukt- och grönsaksodling per företag ökat (upp till 1,9, 3,0 respektive 0,8 hektar i EU-27, EU-15 och EU-12), till följd av en koncentration av produktionen till färre företag[13].

Under 2004–2010 minskade också frukt- och grönsaksproduktionens volym i EU något (–3 % i den genomsnittliga frukt- och grönsaksproduktionen under 2008–2010 jämfört med 2004–2006). Under samma period ökade frukt- och grönsaksproduktionens värde, i löpande priser, något (+6,5 % i det genomsnittliga värdet av frukt- och grönsaksproduktionen under 2008–2010 jämfört med 2004–2006)[14].

Varaktig marknadsosäkerhet för vissa produkter är en annan intressant utveckling efter 2007 års reform. De marknadskriser som inträffade 2009 (t.ex. persikor och nektariner, tomater) och 2011 (E.coli-krisen följd av en ny marknadskris för persikor och nektariner).

Slutligen kan i flera medlemsstater 2008 års finansiella och ekonomiska kris ha påverkat den inhemska konsumtionen av frukt och grönsaker (vilket lett till minskad efterfrågan), tillträdet till exportmarknader och krediter, insatskostnaderna och andra faktorer[15], vilket kan ha haft effekter på producentorganisationernas och deras verksamhetsprograms resultat.

4. PRODUCENTORGANISATIONER

Under 2010 fanns 1 599 erkända producentorganisationer i 23 medlemsstater[16]. Vissa preliminära slutsatser om effekterna av 2007 års reform kan dras[17]:

---

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

13 Källa: EC-DGAGRI-C.2 – beräkningar på grundval av resultat av Eurostats undersökningar om jordbruksföretagens struktur 2003–2010. Anm.: Minskningen av antalet företag beror delvis på en metodisk förändring, eftersom 6 medlemsstaters (CZ, DE, LU, PL, SK och UK) tröskelvärden för inkludering i undersökningarna om jordbruksföretagens struktur höjdes mellan 2007 och 2010, med undantag för företag med en liten utnyttjad jordbruksareal.

14 Källa: EC-DGAGRI-C.2 – Beräkningar på grundval av resultat av Eurostats årliga skördestatistik och räkenskaper för jordbruket 2004–2010. Anm.: Den beräknade minskningen av frukt- och grönsaksproduktionens volym mellan de två perioderna (2004–2006 och 2008–2010) kan ha påverkats av de mycket goda skördarna under 2004.

15 Dessa effekter/hot anges exempelvis i rapporterna om 2012 års utvärdering av den nationella strategin för hållbara verksamhetsprogram från Ungern, Italien och Portugal.

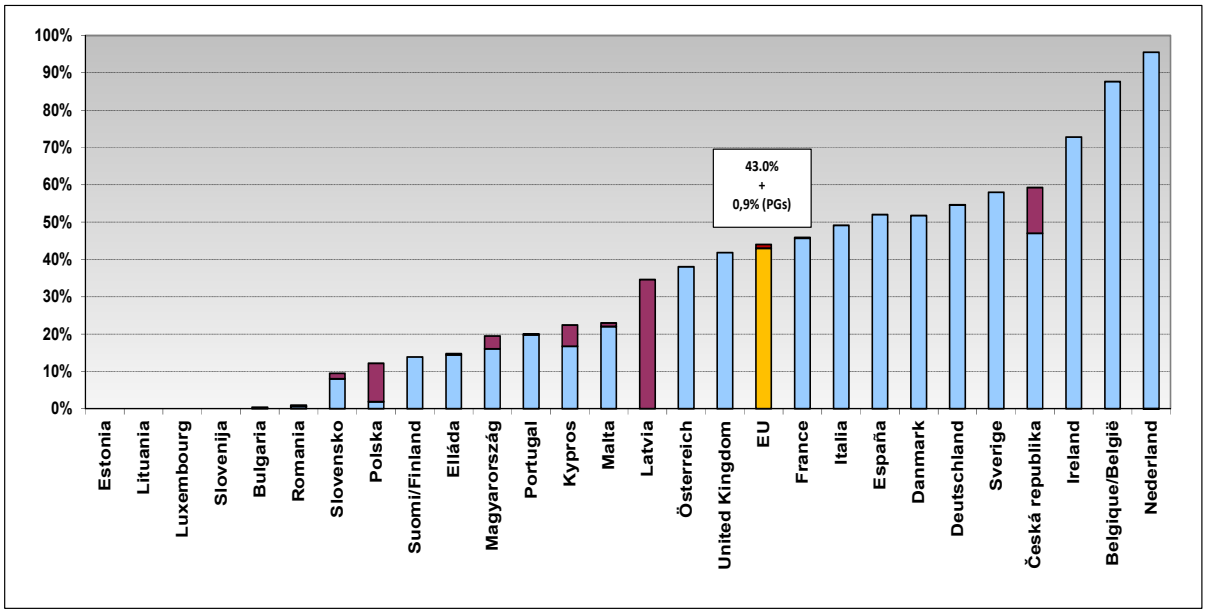
16 Estland, Luxemburg, Litauen och Slovenien saknar erkända producentorganisationer.

Högre organisationsnivå. Under perioden 2008–2010 ökade den andel av det totala värdet av EU:s frukt- och grönsaksproduktionen som salufördes via producentorganisationer/sammanslutningar av producentorganisationer ytterligare. Under 2010 var organisationsnivån omkring 43 % (43,9 % om även producentgrupper räknas med).

[17] Se tabell 1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar för närmare uppgifter.

Diagram 1: *Sektorn för frukt och grönsaker — organisationsnivå per medlemsstat (2010)*

Teckenförklaring: Producentgrupper Producentorganisationer



Källa: EC-DGAGRI-C.2 – Beräkningar på grundval av data från medlemsstaterna (årsrapporter för 2010).

(a) Attraktivare producentorganisationer. Den andel av det totala antalet frukt- och grönsaksproducenter som är medlemmar i producentorganisationer har fortsatt att öka (från 10,4 % under 2004 till 16,5 % under 2010).

(b) Attraktivare sammanslutningar av producentorganisationer. Jämfört med läget före reformen ökade under 2008–2010 inte bara antalet sammanslutningar av producentorganisationer snabbare (55 under 2010), utan även det antal och den andel producentorganisationer som är medlemmar i sammanslutningar ökade kraftigt (459 respektive 28,7 % under 2010).

I flera medlemsstater är dock situationen följande:

- Organisationsnivån är fortsatt låg (se diagram), med små producentorganisationer både sett till antalet producentmedlemmar och till marknadsproduktionens totala värde.

- Endast ett begränsat antal frukt- och grönsaksproducenter är medlemmar i en producentorganisation. De flesta producenter kan därför inte dra fördel av EU-ordningens direkta fördelar för frukt- och grönsakssektorn[18].

Trots de framsteg som gjorts på nationell nivå råder i vissa medlemsstater fortfarande stora regionala skillnader när det gäller organisationsgraden för frukt- och grönsaksproducenter. Ett

[18] Vissa icke-organiserade producenter omfattas av den nuvarande EU-ordningen. De kan saluföra sina produkter via producentorganisationer utan att vara medlemmar och, mot betalning, utnyttja vissa tjänster som tillhandahålls av producentorganisationerna (t.ex. tillgång till lagringsanläggningar och saluföringsmöjligheter, krishanteringsåtgärder).

exempel på detta är Italien, där den relativt höga nationella organisationsnivån (ca 47 %) är resultatet av den höga organisationsnivån i vissa nordliga regioner och den låga organisationsnivån i flera andra regioner[19].

Olika faktorer kan begränsa producentorganisationernas utveckling i vissa regioner eller i hela medlemsstater[20]. Det rör sig bland annat om historiskt betingade sociologiska mönster, såsom brist på ömsesidigt förtroende, systematisk misstro och frestelse att utnyttja andras insatser utan att betala (snålskjutsbeteende). Grå ekonomi kan också vara ett ytterligare viktigt skäl för att inte gå med i producentorganisationer. Genom att inte betala skatt (särskilt mervärdesskatt) kan icke-organiserade jordbrukare få högre vinst (i en grå ekonomi) än de som är medlemmar i en producentorganisation och som måste följa regelverket. Dessutom säljer många producenter uteslutande på lokala eller regionala marknader eller genom direktförsäljning och är därför mindre intresserade av de fördelar som producentorganisationerna kan ge dem.

Ett annat möjligt hinder för utvecklingen av producentorganisationer är komplicerade förfaranden för att erkännas som producentorganisation, för att få ett verksamhetsprogram godkänt och därefter för att erhålla offentligt stöd[21]. Sådana komplicerade förfaranden kan avskräcka små producenter som inte har den nödvändiga kunskapen eller som anser att fördelarna med att omfattas av ordningen är mindre än de administrativa kostnaderna.

Ytterligare en faktor som minskar producentorganisationernas attraktionskraft kan vara producenternas uppfattning att det finns mycket stora risker att gå miste om offentligt ekonomiskt stöd, vilket kan äventyra en producentorganisations överlevnad. Således är uppfyllandet av kriterierna för erkännande, särskilt minimiantalet medlemmar, demokratisk kontroll, utsläppande av produkter på marknaden och entreprenad, av avgörande betydelse för att en producentorganisation ska behålla sitt erkännande[22].

5. DRIFTSFONDER OCH EKONOMISKT EU-STÖD FÖR VERKSAMHETSPROGRAM

5.1. Totala utgifter inom verksamhetsprogram och ekonomiskt EU-stöd

Producentorganisationer inom sektorn för frukt och grönsaker kan inrätta en driftsfond, som endast får användas för att finansiera verksamhetsprogram som godkänts av medlemsstaterna. Fonden finansieras av ekonomiska bidrag från producentorganisationens medlemmar eller själva producentorganisationen och av ekonomiskt EU-stöd[23].

---

19 Se tabell 2 i arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar för närmare uppgifter.

20 I en nyligen genomförd studie om EU:s kooperativ (som även innefattar producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer), som finansierats av Europeiska kommissionen, identifieras några av de historiska, kulturella och ekonomiska hindren för utvecklingen av gemensamma initiativ mellan jordbrukare (se Bijmans, J. et al. (2013): *Support for farmers' cooperatives: final report,* Europeiska kommissionen – finns tillgänglig på http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

21 Det rör sig bland annat om inlämning av en stödansökan och utarbetande av en utförlig årsrapport, som är ett nödvändigt verktyg för att övervaka genomförandet av frukt- och grönsaksordningen, men som å andra sidan medför en administrativ börda.

22 Under perioden 2004–2010 återkallades flest erkännanden i ES (148), FR (94) och IT (43). Andelen återkallade erkännanden av det totala antalet producentorganisationer var särskilt stor i SI, IE, FI och BG.

23 Artikel 103b i förordning (EG) nr 1234/2007.

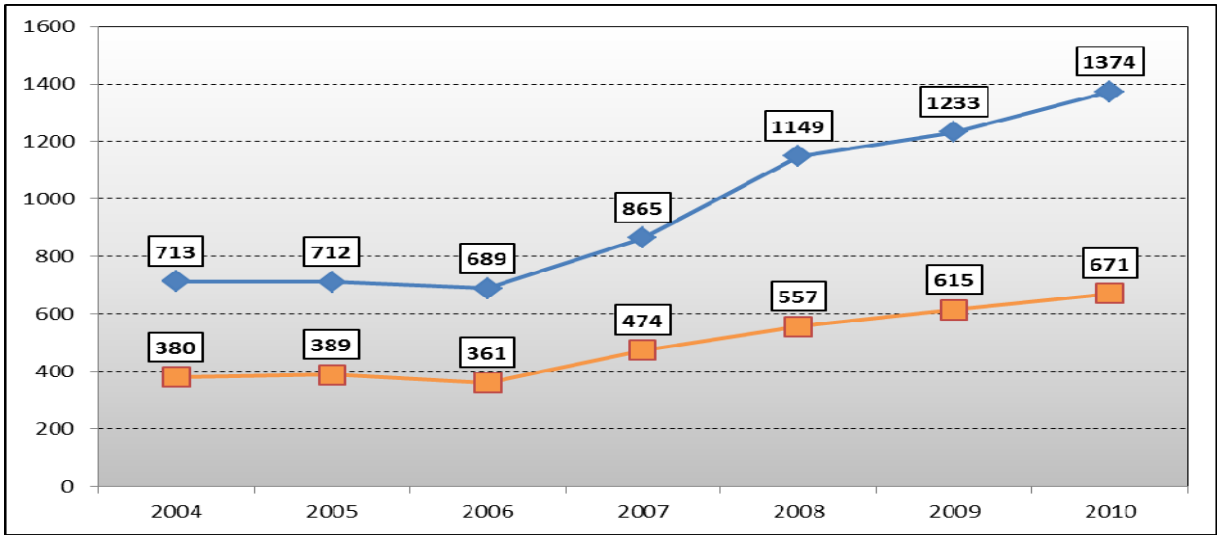
Två tak gäller för det ekonomiska EU-stödet:[24]

(1) Stödet är begränsat till högst 4,1 % av värdet av producentorganisationens saluförda produktion (men procentsatsen kan höjas till 4,6 % om det belopp som överstiger 4,1 % endast används för åtgärder för krisförebyggande och krishantering).

(2) Det får inte vara högre än 50 % av de faktiskt verkställda utgifterna. Detta tak kan dock höjas till 60 % i vissa fall, t.ex. för verksamhetsprogram som lämnas in av producentorganisationer i medlemsstater som anslöt sig till Europeiska unionen den 1 maj 2004 eller senare (för åtgärder som avslutas senast vid utgången av 2013), i medlemsstater där producentorganisationerna saluför mindre än 20 % av frukt- och grönsaksproduktionen eller i de yttersta randområdena.

Diagram 2: Totala utgifter inom verksamhetsprogram och ekonomiskt EU-stöd (2004–2010)

Teckenförklaring: ◆ Totala utgifter (miljoner euro) ■ Ekonomiskt EU-stöd (miljoner euro)



Källa: EC-AGRI-C.2 – Beräkningar på grundval av data från medlemsstaterna (årsrapporter för 2004–2010).

Diagram 2 visar att de totala utgifterna för verksamhetsprogram och det ekonomiska EU-stödet ökat betydligt genom 2007 års reform.

Det kan dras vissa preliminära slutsatser om de möjliga effekterna av 2007 års reform[25]:

- Både det antal och den andel producentorganisationer som genomfört ett verksamhetsprogram har ökat genom reformen (omkring 3/4 av det totala antalet erkända producentorganisationer under 2008–2010).

- Ökningen av utgifterna för verksamhetsprogram, inklusive det ekonomiska EU-stödet, hänger samman med en ökning av både antalet och den genomsnittliga ekonomiska storleken (värdet av saluförda produkter) på producentorganisationer med ett verksamhetsprogram.

[24] Artikel 103d i förordning (EG) nr 1234/2007.

[25] Se tabellerna 3 och 4 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar för närmare uppgifter.

- Även efter 2007 års reform understiger det totala ekonomiska EU-stödet det tak på 4,1 % av värdet av de berörda producentorganisationernas saluförda produktion och det motsvarar fortfarande en mycket liten procentandel (1,1–1,3 %) av det totala värdet på EU:s frukt- och grönsaksproduktion.

- 70 % av det ekonomiska EU-stödet går till de största producentorganisationerna (ca 18 % av alla producentorganisationer, med en omsättning på mer än 20 miljoner euro). En sådan asymmetrisk fördelning av EU:s stöd är en naturlig följd av mekanismen för stödet, som ökar med den saluförda produktionens värde.

5.2. Nationellt ekonomiskt stöd och ersättning från EU

På grundval av artikel 103e i förordning (EG) nr 1234/2007 gav kommissionen vissa medlemsstater tillstånd att betala ut nationellt ekonomiskt stöd till producentorganisationer som är verksamma i regioner där organisationsgraden[26] är särskilt låg för producenter inom sektorn för frukt och grönsaker. På begäran av de berörda medlemsstaterna har det nationella ekonomiska stöd som beviljats delvis ersatts av EU[27].

Under 2008–2010 var det endast sex medlemsstater (ES, HU, IT, PT, RO och SK) som använde detta instrument, med ett genomsnittligt totalt årligt stöd på 12,2 miljoner euro, som delvis ersatts av EU. Även om det i andra medlemsstater finns regioner som skulle kunna uppfylla kraven för nationellt ekonomiskt stöd (låg organisationsgrad), har de valt att inte utnyttja den möjligheten. Detta kan delvis bero på att medlemsstaterna måste finansiera hela eller en del av det beviljade stödet.

Innan kommissionen tillåter nationellt ekonomiskt stöd eller en partiell ersättning, görs korskontroller med data från tidigare ansökningar och årsrapporter. När inkonsekvenser konstateras avbryts förfarandet fram till dess att felaktigheterna rättats till (i årsrapporterna och/eller i begäran om nationellt ekonomiskt stöd). Hur snabbt kommissionens beslut fattas avgörs av hur snabbt de nationella myndigheterna rättar till de inkonsekvenser som upptäckts. Det nuvarande förfarandet är mycket betungande för de nationella myndigheterna. I vissa fall skickar medlemsstaterna in de korrekta uppgifterna med betydande fördröjning. Trots att kommissionen måste godkänna besluten om nationellt ekonomiskt stöd inom en viss tid förlängs därför alltid tidsfristen, eftersom det behövs klargöranden, korrigeringar och förklaringar. För en begäran om ersättning för nationellt ekonomiskt stöd gäller samma förfarande.

---

[26] Producenternas organisationsgrad definieras som kvoten mellan värdet av den frukt- och grönsaksproduktion i regionen som saluförs av producentorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer och producentgrupper och det sammanlagda värdet av frukt- och grönsaksproduktionen i regionen. Det nationella ekonomiska stödet läggs till producentorganisationernas driftsfonder och uppgår till högst 80 % av det ekonomiska bidraget från producentorganisationens medlemmar eller producentorganisationen själv till sin driftsfond.

[27] Detta är bara möjligt i regioner där producentorganisationerna saluför mindre än 15 % av frukt- och grönsaksproduktionens värde och där frukt- och grönsaksproduktionen utgör minst 15 % av den totala jordbruksproduktionen.

6. VERKSAMHETSPROGRAM: ÅTGÄRDER OCH TYPER AV INSATSER SOM GENOMFÖRTS

Av tabell 4 framgår att de årliga utgifterna för verksamhetsprogram under 2008–2010 (i genomsnitt 1 252,1 miljoner euro) främst avsåg insatser för att förbättra saluföringen (24,0 % av de totala utgifterna) och miljöinsatser (23,8 %), följt av insatser för att planera produktionen (22,2 %) och för att förbättra eller upprätthålla produktkvaliteten (20,3 %).

Instrumenten för krisförebyggande och krishantering utnyttjades i mycket liten utsträckning (35,6 miljoner euro, 2,8 % av de totala genomsnittliga årliga utgifterna), och utbildnings- och rådgivningstjänster samt forskning och experimentell produktion utnyttjades i ännu mindre utsträckning.

När det gäller olika typer av insatser som genomförts inom verksamhetsprogrammen under 2008–2009 kan följande framhållas:

- Utgifter för **fysiska investeringar** (i producentorganisationernas lokaler eller deras medlemmars företag) uppgick i genomsnitt till 517,5 miljoner euro (41,3 % av de totala utgifterna för verksamhetsprogrammen). Utgifterna syftade framförallt till förbättring av saluföringen av produkter (15,9 % av de totala utgifterna, i 64,1 % av verksamhetsprogrammen) och av produktionsplaneringen (15,4 %, i 56,6 % av verksamhetsprogrammen), följt av förbättring eller upprätthållande av produktkvaliteten (5,6 %, i 29,6 % av verksamhetsprogrammen). I genomsnitt svarade fysiska investeringar för miljöändamål[28] för 3,0 % av de totala utgifterna (och ingick i 34,5 % av verksamhetsprogrammen).

Tabell 4: Utgifter för verksamhetsprogram som inriktas på olika åtgärder och antal producentorganisationer som har med olika åtgärder i sina verksamhetsprogram (i genomsnitt under 2008–2010)

	Utgifter		Berörda producentorganisationer	
	Miljoner euro	*% av totala utgifter*	**Antal**	*% av det totala antalet*
Insatser för produktionsplanering	**277,9**	*22,2 %*	**924**	*77,8 %*
Insatser för att förbättra och upprätthålla produktkvaliteten	**254,7**	*20,3 %*	**1 097**	*92,4 %*
Insatser för att förbättra saluföringen	**300,9**	*24,0 %*	**1 009**	*85,0 %*
Forskning och experimentell produktion	**10,7**	*0,9 %*	**130**	*11,0 %*
Utbildnings- och rådgivningstjänster	**22,8**	*1,8 %*	**388**	*32,7 %*
Instrument för krisförebyggande och krishantering	**35,6**	*2,8 %*	**192**	*16,2 %*
Miljöinsatser	**298,3**	*23,8 %*	**1 103**	*92,9 %*
Övriga insatser	**51,0**	*4,1 %*	**1 063**	*89,6 %*
Alla verksamhetsprogram	**1 252,1**	*100,0 %*	**1 187**	*100,0 %*

Källa: EC-AGRI-C.2 – Beräkningar på grundval av data från medlemsstaterna (årsrapporter 2008–2010).

[28] Fysiska investeringar för miljöändamål är investeringar i fasta tillgångar som förväntas medföra betydande fördelar i form av minskad användning av insatsvaror och/eller minskade utsläpp av föroreningar.

- **Miljöinsatser** genomfördes i 92,9 % av verksamhetsprogrammen, med genomsnittliga totala årliga utgifter på 298,3 miljoner euro, vilket motsvarar 23,8 % av de genomsnittliga totala årliga utgifterna för verksamhetsprogrammen. De viktigaste insatser som genomförts avsåg avfallsminskning och avfallshanering (78,0 miljoner euro, i 34,2 % av verksamhetsprogrammen) och integrerad produktion (72 miljoner euro, i 25,4 % av verksamhetsprogrammen), som tillsammans svarade för 2/3 av de totala utgifterna för miljöinsatser, följt av fysiska investeringar för miljöändamål (38,1 miljoner euro, i 34,5 % av verksamhetsprogrammen).

  I augusti 2012 avskaffades stöd till miljöinsatser avseende hantering av förpackningar, mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts vid tillämpningen av dessa insatser. Detta förväntas gynna genomförandet av mer kostnadseffektiva miljöinsatser och minska kostnaderna för förvaltning av unionsordningen[29].

- (Den mycket ringa) användningen av **instrument för krisförebyggande och krishantering** avsåg främst skördeförsäkring (genomsnittliga årliga utgifter på 13,9 miljoner euro i 67 verksamhetsprogram), marknadsföring och kommunikation (11,9 miljoner euro i 60 verksamhetsprogram) och återtag av produkter (8,3 miljoner euro i 73 verksamhetsprogram). Åtgärder för grön skörd, situationer där skörden inte bärgas, utbildning och inrättande av gemensamma fonder utnyttjades i princip inte alls. Förutom att förfarandena är komplicerade är en möjlig orsak till att instrumenten för krisförebyggande och krishantering utnyttjades i väldigt liten utsträckning att många producentorganisationer är mycket små. På grund av de små produktvolymer som omfattas, det låga stödbeloppet för återtag från marknaden och/eller de begränsade ekonomiska medel som står till deras förfogande anser små producentorganisationer att de nuvarande verktygen för krisförebyggande och krishantering är ineffektiva eller helt enkelt inte intressanta.

7. MEDLEMSSTATERNAS UTVÄRDERING AV SINA NATIONELLA STRATEGIER EFTER HALVA TIDEN

19 medlemsstater har till kommissionen lämnat in en rapport om 2012 års utvärdering av sin nationella strategi.

Rapporterna innehåller en första halvtidsutvärdering av effekterna av de verksamhetsprogram som genomförts efter 2007 års reform och pekar på svagheterna i förvaltningen av vissa nationella strategier.

7.1. Framsteg mot målen för verksamhetsprogram

Följande slutsatser kan dras av analysen av de utvärderingsrapporter för 2012 som skickats in av BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT och UK[30]:

---

[29] Se kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 755/2012 av den 16 augusti 2012 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 vad gäller stödberättigandet för specifika kostnader för miljöinsatser inom producentorganisationers verksamhetsprogram inom sektorn för frukt och grönsaker (EUT L 223, 21.8.2012, s. 6).

[30] I kapitel 5 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar ges en översikt över verksamhetsprogrammens effekter i de 13 berörda medlemsstaterna. Rapporter från andra

(1) I de flesta medlemsstater bidrar verksamhetsprogrammen positivt till viktiga mål, såsom att främja utsläppande på marknaden av medlemmarnas produkter, säkerställa att produktionen är anpassad till efterfrågan (när det gäller kvalitet och kvantitet) och förbättra producentorganisationernas konkurrenskraft.

(2) I vissa medlemsstater bidrar verksamhetsprogrammen också till att öka handelsvärdet på de produkter som saluförs av producentorganisationer (t.ex. CY, CZ, DE, HU, IT och UK) och främja koncentrationen av utbudet (t.ex. CY, CZ, DK, ED, HU, IT och PT).

(3) Verksamhetsprogrammen i andra medlemsstater bidrar endast i liten utsträckning eller inte alls till att öka handelsvärdet på produkter som saluförs av producentorganisationer eller till att främja koncentrationen av utbudet. Skälet till detta kan bland annat vara att befintliga producentorganisationer fortfarande har en svag förhandlingsposition i distributionskedjan på grund av sitt ringa antal och sin ringa storlek i vissa berörda medlemsstater (t.ex. PT) och att organisationsnivån redan är hög inom sektorn i andra berörda medlemsstater (t.ex. NL).

(4) Verksamhetsprogrammen tycks endast i liten utsträckning eller inte alls bidra till följande mål i de flesta medlemsstater:

– **Optimering av produktionskostnader.** Att döma av utvärderingsrapporterna beror detta inte i någon större utsträckning på att det här inte är en viktig fråga för producentorganisationerna och/eller deras medlemmar. Det har i stället förmodligen mer att göra med externa faktorer, såsom en höjning av priserna på insatsvaror (t.ex. BE-VL och FR), eller svårigheterna att beräkna och rapportera kostnadsförändringar, beroende bland annat på okunskap om referenssituationen.

– **Stabilisering av producentpriserna.** Vissa rapporter (t.ex. från ES, FR och IT) tyder på att detta framförallt beror på att vissa instrument för krishantering och krisförebyggande inte är särskilt effektiva och/eller på att instrumenten utnyttjas av alltför få producentorganisationer.

– **Attraktivare producentorganisationer.** I rapporterna anges olika skäl till att antalet medlemmar ökar endast lite eller till och med minskar, t.ex. den redan mycket höga organisationsnivån i sektorn (t.ex. BE-VL), de mycket strikta kraven för att ansluta sig till en producentorganisation (t.ex. NL) och även oklarheter om vissa regler i EU-lagstiftningen (t.ex. UK).

– **Små eller inga bidrag till vissa miljömål**, såsom bevarande av landskapet, begränsning av klimatförändringen, bevarande av luftkvaliteten och minskning av avfallsproduktionen. I vissa fall beror detta på att producentorganisationerna eller deras medlemmar endast i liten utsträckning eller inte alls intresserat sig

---

medlemsstater (Bulgarien, Finland, Polen, Rumänien, Slovakien och Sverige) ger inte något entydigt svar på samtliga utvärderingsfrågor om verksamhetsprogrammens effektivitet. Detta beror på att mycket få verksamhetsprogram godkänts inom den nya ordningen (t.ex. endast en producentorganisation med verksamhetsprogram i Bulgarien och Rumänien) och att det saknas tillförlitliga uppgifter om effekterna av dessa program.

för de riktade åtgärderna (t.ex. DK) och i andra fall beror det på att vissa av dessa mål inte fanns med bland prioriteringarna för de nationella villkoren för miljöinsatser (t.ex. CY, CZ och PT). När det gäller en del av medlemsstaterna (t.ex. BE, ES, FR och NL) tyder rapporterna från 2012 års utvärdering dessutom på att det inte finns några klara bevis för att verksamhetsprogrammen bidrar till dessa miljömål.

7.2. Svagheter i förvaltningen av nationella strategier

7.2.1. Svagheter i upprättandet av nationella strategier

Rapporterna har identifierat två betydande svagheter i vissa medlemsstaters nationella strategier:

- Man har antagit **alltför många olika mål**, i stället för att koncentrera sig på ett fåtal prioriteringar. Detta har lett till att ett stort antal åtgärder och typer av insatser valts ut som stödberättigande. Ett av skälen var att de berörda parterna inte varit tillräckligt delaktiga i fastställandet av de nationella strategierna. Till följd av detta genomförde producentorganisationerna endast ett litet antal åtgärder och typer av insatser på ett effektivt sätt, vilket bidragit endast till vissa mål eller, omvänt, så gick det offentliga stödet till många insatser med olika mål, vars resultat och effekter var svåra att få grepp om.

- **Brist på precisa förutbestämda målsättningar** för de olika målen. Detta var en av de största svårigheterna för 2012 års utvärdering och berodde på att det saknades riktmärken för en opartisk bedömning av resultatet av de åtgärder som fått stöd.

7.2.2. Svagheter i övervakningen och utvärderingen av nationella strategier

Rapporterna från flera medlemsstater tyder också på att en stor svårighet för 2012 års utvärdering varit det stora antalet felaktiga uppgifter om resultatindikatorer i producentorganisationernas årsrapporter. Detta gjorde det svårt att göra vissa analyser och riskerade också att underminera giltigheten av slutsatserna från utvärderingen.

Detta verkar bero på två stora svagheter i systemen för övervakning och utvärdering av de nationella strategier som fastställts av de berörda medlemsstaterna: a) **Brist på förebyggande åtgärder** för att hjälpa producentorganisationerna att förstå, på ett korrekt sätt beräkna och använda vissa förutbestämda resultatindikatorer. b) **Brist på kontroller** från den nationella förvaltningens sida av uppgifterna i producentorganisationernas årsrapporter, framförallt när det gäller resultatindikatorer.

Detta tyder på att man i vissa medlemsstater väsentligen eller uteslutande fokuserade på indikatorerna för det finansiella genomförandet (utgifter), medan endast liten eller ingen uppmärksamhet gavs indikatorer för att mäta framstegen mot målen i den nationella strategin.

8. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

På EU-nivå var under perioden 2008–2010 tendenserna positiva beträffande organisationsgraden i sektorn för frukt och grönsaker, den andel av alla frukt- och

grönsaksproducenter som är medlemmar i producentorganisationer och det antal producentorganisationer som är medlemmar i en sammanslutning av producentorganisationer.

Årsrapporterna och utvärderingsrapporterna för 2012 visar också på en mer kontrasterande bild.

En central fråga är den fortsatt låga organisationsgraden och bristen på organisation i vissa medlemsstater. Det måste göras en grundlig analys för att, i lämpliga fall, identifiera ytterligare åtgärder för att främja dels en ytterligare höjning av organisationsgraden för producenter i hela EU, dels en minskning av obalansen när det gäller frukt- och grönsaksproducenternas organisation inom EU.

En låg grad organisationsgrad eller brist på organisation innebär också att de flesta frukt- och grönsaksproducenter inte tillhör en producentorganisation, vilket innebär att de inte kan dra direkt nytta av det specifika EU-stödet till sektorn. Andelen är störst i vissa sydliga medlemsstater och vissa medlemsstater som anslöt sig till EU 2004 eller senare. Dessa producenter, som ofta är de minsta, kan inte ens dra nytta av de tjänster som producentorganisationerna kan tillhandahålla, har en mycket svag förhandlingsposition inom distributionskedjan och är mer utsatta för de risker som är kopplade till marknadens globalisering och klimatförändringen. En högre organisationsnivå i sektorn för frukt och grönsaker är fortfarande av avgörande betydelse, särskilt i medlemsstater där organisationsgraden fortfarande är mycket låg. I detta avseende bör man också undersöka åtgärder för att främja former av samarbete för att hjälpa producentorganisationer och icke-organiserade producenter att bättre hantera dessa utmaningar.

Verksamhetsprogram kan bidra mer till centrala mål, t.ex. göra producentorganisationerna mer attraktiva, främja produkternas handelsvärde, optimera produktionskostnaderna och stabilisera produktionspriserna.

(Det mycket ringa) utnyttjandet av instrument för krisförebyggande och krishantering har avslöjat vissa befintliga instruments gränser. Man måste överväga en förbättring av instrumenten för krisförebyggande och krishantering.

I de flesta medlemsstater är utgifterna för ”strategiska” åtgärder, t.ex. forskning och experimentell produktion, fortfarande försumbara. Det skulle därför kunna vara lämpligt att stärka tillämpningen av de resurser som finns tillgängliga för vissa prioriterade åtgärder, som har en bättre effekt på konkurrenskraft, inkomststabilitet och marknadsefterfrågan.

Komplicerade regler och brister i rättssäkerheten har också angetts som svagheter i den nuvarande ordningen. En förenkling och konsolidering av regelverket måste vara en prioritering i en framtida översyn, även för att minska byråkratin för jordbrukare och förvaltningsmyndigheter.

Slutligen kan införandet av nya åtgärder i sektorn kräva en omfördelning av vissa ekonomiska resurser, utan att man ökar de totala belopp som är tillgängliga för sektorn för att säkerställa budgetneutralitet när det gäller marknadsåtgärder inom pelare 1.

För att åtgärda ovan nämnda brister måste EU:s nuvarande ordning för frukt och grönsaker ses över. Det bör säkerställas att stödet till producentorganisationer blir mer målinriktat, så att

de övergripande målen för 2007 års reform[31] och jordbrukspolitiken fram till 2020 kan uppnås i alla medlemsstater.

Kommissionen kan bygga vidare på resultaten i denna rapport och den kommande debatten för att i ett senare skede lägga fram lagstiftningsförslag om en revidering av unionens stödordning för sektorn för frukt och grönsaker.

[31] Se i detta avseende skäl 2 i rådets förordning (EG) nr 1182/2007 (EUT L 273, 17.10.2007, s. 1), vars bestämmelser förts in i förordning (EG) Nr 1234/2007.