



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.3.2014
COM(2014) 112 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af bestemmelser om producentorganisationer, driftsfonde og driftsprogrammer i sektoren for frugt og grøntsager siden 2007-reformen

("Rapport om frugt- og grøntsagsordningen")
{SWD(2014) 54 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	2007-reformen.....	3
2.	Nationale strategier for bæredygtige driftsprogrammer.....	4
3.	Udvikling af sektoren: relevante problemer.....	5
4.	Producentorganisationerne	5
5.	Driftsfonde og EU's finansielle støtte til driftsprogrammer	7
5.1.	Samlede udgifter under driftsprogrammerne og EU's finansielle støtte	7
5.2.	National finansiell støtte og EU-refusion.....	9
6.	Driftsprogrammer: gennemførte foranstaltninger og typer af tiltag	9
7.	Medlemsstaternes midtvejsevaluering af de nationale strategier.....	11
7.1.	Fremskridt mod at nå målene for driftsprogrammerne	11
7.2.	Svagheder i forvaltningen af nationale strategier.....	12
7.2.1.	Svagheder i fastlæggelsen af nationale strategier	12
7.2.2.	Svagheder i overvågningen og evalueringen af nationale strategier.....	13
8.	Konklusioner og anbefalinger	13

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af bestemmelser om producentorganisationer, driftsfonde og driftsprogrammer i sektoren for frugt og grøntsager siden 2007-reformen

("Rapport om frugt- og grøntsagsordningen")

1. 2007-REFORMEN

Producentorganisationerne blev gennem 1996-reformen grundpillen i EU-ordningen for frugt- og grøntsagssektoren. Målet var at styrke producenternes position som reaktion på en større koncentration af efterspørgslen og integrere miljømæssige hensyn i produktionen og afsætningen af frugt og grøntsager. For første gang nogensinde kunne producentorganisationerne modtage støtte fra EU i form af bidrag til de driftsfonde, der var nødvendige for, at driftsprogrammerne kunne gennemføres.

Målet med 2007-reformen var at gøre producentorganisationerne endnu stærkere. De blev tilbudt en lang række værktøjer til at hjælpe dem med at forebygge og styre markedskriser. Der blev indført incitamenter for at fremme sammenlægning af producentorganisationer, sammenslutninger mellem producentorganisationer og tværnationalt samarbejde. Der blev især lagt vægt på miljøbeskyttelse, og det blev påkrævet, at producentorganisationerne indførte et minimumsbeløb til miljøudgifter i deres driftsprogrammer.

Medlemsstaterne skulle for første gang udarbejde en national strategi for bæredygtige driftsprogrammer, der integrerer specifikke miljømæssige rammer.

Ved 2007-reformen blev sektorens eksportrestitutioner og den produktionsuafhængige støtte til frugt til forarbejdning ligeledes afskaffet. Støtte til etablering af producentsammenslutninger og fremme af deres investeringer, så de kunne blive fuldt funktionsdygtige producentorganisationer i løbet af fem år, var begrænset til de medlemsstater, der tiltrådte EU den 1. maj 2004 eller derefter, fjernområderne og de mindre øer i Det Ægæiske Hav.

Denne rapport er udfærdiget i overensstemmelse med artikel 184, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007¹. Den bygger primært på de oplysninger, medlemsstaterne har indgivet om gennemførelsen af EU's frugt- og grøntsagsordning på deres område, og i særdeleshed på oplysninger fra års- og evalueringsrapporter, der er fremsendt til Kommissionen². Disse rapporter er hovedsageligt baseret på data fra perioden 2008-2010³.

Reformen af den fælles landbrugspolitik frem til 2020 medfører ikke store ændringer i EU-ordningen for frugt- og grøntsagssektoren, hvad angår tildeling af EU's støtte til

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22. oktober 2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299 af 16.11.2007, s. 1).

² Rapporter sendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 97, litra b), og artikel 127 i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 af 7. juni 2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT L 157 af 15.6.2011, s. 1).

³ For visse medlemsstaters vedkommende betragtes årsrapporterne for 2010 stadig som midlertidige. Det er sandsynligt, at der vil blive foretaget ændringer som følge af Kommissionens datakvalitetskontrol.

producentorganisationer, som kun ydes gennem driftsprogrammer. Der er dog to væsentlige undtagelser: a) Producentorganisationernes sammenslutninger må nu oprette en driftsfond med finansielle bidrag fra de associerede producentorganisationer og EU's finansielle støtte. b) Kriseforebyggelses- og krisestyringsinstrumenterne er udbygget⁴. En anden vigtig ændring er, at EU-støtten til producentsammenslutninger flytter fra første til anden søjle, og støtten gøres tilgængelig for alle medlemsstater⁵.

2. NATIONALE STRATEGIER FOR BÆREDYGTIGE DRIFTSPROGRAMMER

Efter 2007-reformen udarbejdede 23 medlemsstater nationale strategier for bæredygtige driftsprogrammer, herunder en national ramme for miljøforanstaltninger⁶. I alle nationale rammer for miljøforanstaltninger er de ændringer, som Kommissionen har krævet, indført⁷. Kommissionens vurdering af medlemsstaternes forslag til rammer for miljøforanstaltninger og revisionen af forslagene som følge af Kommissionens anmodning om ændringer medførte imidlertid en stor administrativ byrde for både Kommissionens afdelinger og de relevante nationale myndigheder.

I Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011⁸ fastlægges præcise krav vedrørende overvågning og evaluering af producentorganisationernes driftsprogrammer, medlemsstaternes nationale strategier, herunder fælles resultatindikatorer⁹, og medlemsstaternes årsrapporter. I disse krav tages der hensyn til de anbefalinger, Den Europæiske Revisionsret fremsatte kort tid før 2007-reformen¹⁰.

Kravene for medlemsstaternes evaluering omfattede en midtvejsevaluering af deres nationale strategier i 2012.

For at sikre, at der er sammenhæng i overvågnings- og evalueringssystemet, har Kommissionen udviklet en fælles fortolkning af kravene til overvågning og evaluering af driftsprogrammerne og de nationale strategier¹¹. Dertil kommer udviklingen af software, herunder et system til automatisk datakvalitetskontrol af medlemsstaternes årsrapport og en database med årsrapporter fra og med 2004, som giver mulighed for at foretage ad hoc-analyser. Nye websteder om frugt- og grøntsagsordningen på Kommissionens Europa-

⁴ To nye kriseforebyggelses- og krisestyringsinstrumenter er blevet tilføjet: a) investeringer med henblik på en mere effektiv forvaltning af de mængder, der bringes i omsætning, og b) genplantning af frugtplantager, hvis det er nødvendigt efter en obligatorisk rydning af sundheds- eller plantesundhedsårsager efter ordre fra medlemsstatens kompetente myndighed. Derudover er udveksling af bedste praksis blevet tilføjet de eksisterende uddannelsesforanstaltninger.

⁵ Den fælles landbrugspolitik består af to søjler: markedsforanstaltninger og direkte betalinger (første søjle) og udvikling af landdistrikter (anden søjle).

⁶ Artikel 103f i forordning (EF) nr. 1234/2007. Estland, Litauen, Luxembourg og Slovenien er fritaget fra kravet om at udvikle en national strategi, eftersom landene i øjeblikket ikke har nogen anerkendte producentorganisationer.

⁷ Artikel 103f, stk. 1, andet afsnit, i forordning (EF) nr. 1234/2007.

⁸ EUT L 157 af 15.6.2011, s. 1.

⁹ Medlemsstaterne kan præcisere de specifikke betingelser og mål for driftsprogrammerne i de supplerende indikatorer i deres nationale strategier, der afspejler de nationale eller regionale behov.

¹⁰ Revisionsrettens særberetning nr. 8/2006 (EUT C 282 af 20.11.2006, s. 32).

¹¹ Dokumenterne findes på alle EU-sprog og indeholder retningslinjer for de fælles resultatindikatorer, en ny skabelon til årsrapporten, som medlemsstaterne skal fremsende, og retningslinjer for medlemsstaternes 2012-evaluering af de nationale strategier.

websted giver offentligheden adgang til de nationale strategier, de nationale rammer for miljøforanstaltninger og rapporter om 2012-evalueringerne¹².

3. UDVIKLING I SEKTOREN: RELEVANTE PROBLEMER

I perioden 2003-2010 blev EU's samlede areal til dyrkning af frugt og grøntsager gradvist mindre (6 %), og antallet af landbrugsbedrifter, der dyrkede frugt og grøntsager, faldt kraftigt (39,1 %). Sammenlignet med det samlede udnyttede landbrugsareal og det samlede antal af landbrugsbedrifter (der gik tilbage med henholdsvis 0,7 % og 20,0 %), var tilbagegangen i frugt- og grøntsagssektoren markant større.

Lignende tendenser sås i EU-15 (med en tilbagegang på 6,3 % for frugt- og grøntsagsarealer og 26,3 % for frugt- og grøntsagsbedrifter) og i EU-12 (henholdsvis 5,1 % og 47,7 %). Generelt set har der været en forøgelse i gennemsnitsarealet til dyrkning af frugt og grøntsager pr. bedrift (op til 1,9, 3 og 0,8 hektarer i henholdsvis EU-27, EU-15 og EU-12) som følge af, at produktionen blev koncentreret i et mindre antal af bedrifter¹³.

I perioden 2004-2010 var der også et mindre fald i produktionsmængden af frugt og grøntsager i EU (et fald på 3 % i den gennemsnitlige frugt- og grøntsagsproduktion i perioden 2008-2010 sammenlignet med 2004-2006). I samme periode steg frugt- og grøntsagsproduktionens værdi i løbende priser en smule (6,5 % stigning i den gennemsnitlige værdi af frugt- og grøntsagsproduktionen i 2008-2010 sammenlignet med 2004-2006)¹⁴.

Endnu et relevant problem i udviklingen efter 2007-reformen, er den vedvarende markedsusikkerhed for visse produkter. I 2009 opstod der markeds kriser for f.eks. ferskner, nektariner og tomater og igen i 2011 (E. coli-krisen efterfulgt af en ny markeds krise for ferskner og nektariner).

Slutteligt kan den finansielle og økonomiske krise i 2008 have påvirket det indenlandske forbrug af frugt- og grøntsager (hvilket medførte en lavere efterspørgsel) i flere medlemsstater. Krisen kan også have påvirket adgangen til eksportmarkeder og -kredit, råvareomkostningerne og andre faktorer¹⁵, der kan have haft indflydelse på producentorganisationernes resultater og deres driftsprogrammer.

¹² [Http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/country-files/index_en.htm).

¹³ Kilde: EC-DGAGRI-C.2 — Beregninger af resultaterne fra Eurostats undersøgelse af landbrugsbedriftenes struktur, 2003 til 2010. NB: Det reducerede antal af bedrifter er delvist forårsaget af en metodologisk ændring, eftersom 6 medlemsstaters (CZ, DE, LU, PL, SK og UK) tærskler for inkludering i undersøgelsen af landbrugsbedriftenes struktur blev forhøjet mellem 2007 og 2010, så bedrifter med små udnyttede landbrugsarealer ikke længere indgik i undersøgelsen.

¹⁴ Kilde: EC-DGAGRI-C.2 — Beregninger af resultaterne fra Eurostats årlige høststatistik og økonomiske regnskab, 2004 til 2010 NB: Den nedadgående tendens, der er registreret for produktionsmængden af frugt og grøntsager mellem de to perioder (2004-2006 og 2008-2010), er muligvis påvirket af den gode høst i 2004.

¹⁵ Disse indvirkninger/trusler er nævnt f.eks. i rapporter om 2012-evalueringen af den nationale strategi for bæredygtige driftsprogrammer fra HU, IT og PT.

4. PRODUCENTORGANISATIONERNE

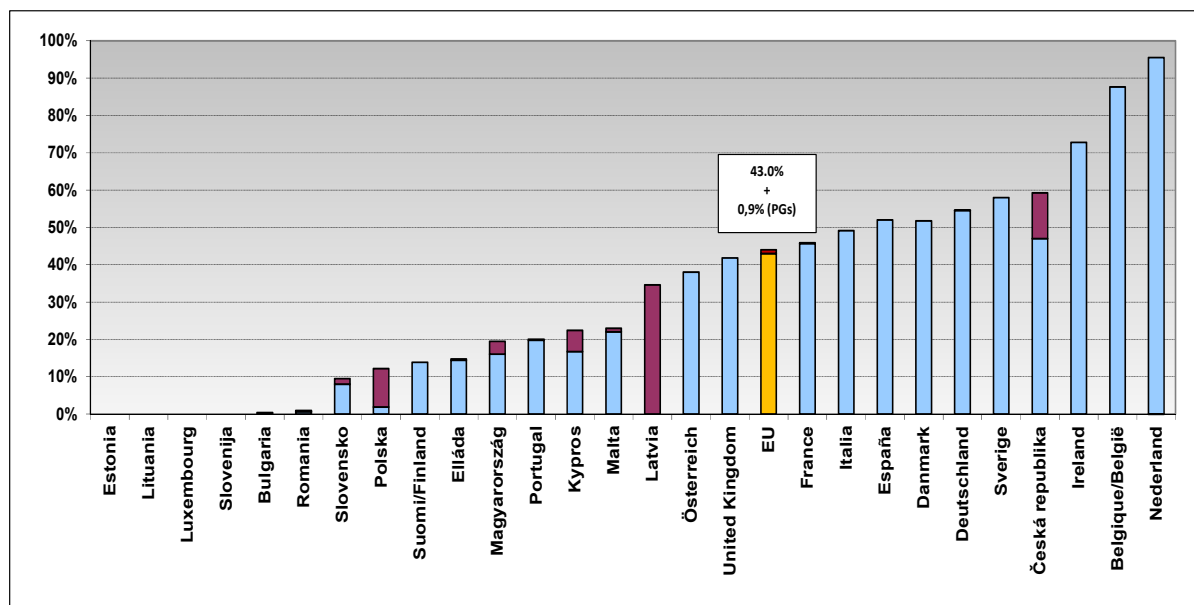
I 2010 var der 1 599 anerkendte producentorganisationer i 23 medlemsstater¹⁶. Der kan drages visse foreløbige konklusioner vedrørende den mulige indflydelse af 2007-reformen¹⁷:

Øget organiseringsgrad. I perioden 2008-2012 voksede andelen af den samlede produktionsværdi af frugt og grøntsager, som blev afsat af producentorganisationerne og producentorganisationernes sammenslutninger i EU yderligere. I 2010 var organiseringsgraden på ca. 43,0 % (43,9 %, hvis producentsammenslutningerne også medregnes).

¹⁶ Estland, Luxembourg, Litauen og Slovenien har ingen anerkendte producentorganisationer.
¹⁷ Yderligere oplysninger findes i tabel 1 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

Diagram 1: Frugt- og grøntsagssektoren — Organiseringsgrad efter medlemsstat (2010)

Forklaring: ■ Producentsammenslutninger ■ Producentorganisationer



Kilde: EC-DGAGRI-C.2 — Beregninger ud fra data indsendt af medlemsstaterne (årsrapporterne for 2010).

- a) Producentorganisationernes øgede tiltrækningskraft. Andelen af det samlede antal af frugt- og grøntsagsproducenter, der er medlem af en producentorganisation, vokser fortsat (fra 10,4 % i 2004 til 16,5 % i 2010).
- b) Producentorganisationssammenslutningernes øgede tiltrækningskraft. Sammenlignet med situationen før reformen var der i perioden 2008-2010 ikke kun en øget stigning i antallet af producentorganisationssammenslutninger (55 i 2010), men også en markant stigning i antallet og andelen af producentorganisationer, som var medlem af en sammenslutning (henholdsvis 459 og 28,7 % i 2010).

I mange medlemsstater forholder det sig imidlertid sådan, at:

- organiseringsgraden fortsat er lav (se diagrammet), og at producentorganisationerne er små, både hvad angår antallet af producentmedlemmer og i forhold til den samlede andel af produktionen på markedet, og at
- kun et begrænset antal af frugt- og grøntsagsproducenterne er medlem af en producentorganisation. Dette betyder, at mange producenter ikke drager fordel af EU's ordning for frugt- og grøntsagssektoren¹⁸.

Derudover er der på trods af nationale fremskridt stadig store regionale ubalancer i nogle medlemsstater, hvad angår organiseringsgraden blandt frugt- og grøntsagsproducenterne.

¹⁸ Visse ikke-organiserede producenter drager fordel af den nuværende EU-ordning. De kan afsætte deres produkter igennem producentorganisationerne uden at være medlem og mod betalinger drage fordel af visse tjenester, der ydes af producentorganisationer (f.eks. adgang til lagerbeholdning, afsætningskanaler og foranstaltninger til markedsstyring).

Italien er et godt eksempel. Her er den relativt høje nationale organiseringsgrad (ca. 47 %) resultatet af en høj organiseringsgrad i visse nordlige regioner og en lav grad i flere andre regioner¹⁹.

Forskellige faktorer kan begrænse producentorganisationernes udvikling i visse regioner eller endda i hele medlemsstater²⁰. Det drejer sig bl.a. om historisk betingede sociologiske mønstre som manglende tillid, systematisk mistanke og fristelsen i at udnytte andres indsatser uden at betale prisen (frihjulsadfærd). Grå økonomi kan også være en afgørende grund til ikke at slutte sig til en producentorganisation. Ved ikke at betale skat (i særdeleshed moms) kan ikke-organiserede landbrugere opnå højere indtjening (under grå økonomi) end de landbrugere, der er medlemmer af en producentorganisation, som er forpligtet til at respektere den retlige ramme. Derudover sælger mange producenter deres produkter på deres lokale eller regionale marked eller i form af direkte salg, og de er derfor mindre interesserede i de fordele, en producentorganisation kunne give dem.

De komplicerede procedurer for at opnå anerkendelse som producentorganisation, for at få et driftsprogram accepteret og dermed for at få adgang til offentlig støtte til finansiering²¹, er en anden mulig hindring for udviklingen af producentorganisationerne. Procedurenes kompleksitet kan tage modet fra små producenter, som ikke har de nødvendige kompetencer eller som mener, at ordningens fordele ikke opvejer de administrative omkostninger, den medfører.

En anden faktor, der gør producentorganisationerne mindre attraktive, er, at der efter producenterne opfattelse er en meget stor risiko for at miste statsstøtten, hvilket kan sætte producentorganisationernes overlevelse på spil. For at en producentorganisation kan opretholde sin anerkendelse, er det derfor af afgørende betydning, at anerkendelseskriterierne respekteres, og i særdeleshed kriterierne om et minimumsantal af medlemmer, demokratisk styring, produktafsætning på markedet og outsourcing²².

5. DRIFTSFONDE OG EU'S FINANSIELLE STØTTE TIL DRIFTSPROGRAMMER

5.1. Driftsprogrammernes samlede udgifter og EU's finansielle støtte

Producentorganisationerne i frugt- og grøntsagssektoren kan oprette en driftsfond, som kun må bruges til at finansiere driftsprogrammer, der er godkendt af medlemsstaterne. Fonden

¹⁹ Yderligere oplysninger findes i tabel 2 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

²⁰ En nylig undersøgelse om kooperative virksomheder i EU (herunder producentorganisationer og sammenslutninger af producentorganisationer), som blev finansieret af Europa-Kommissionen, påpeger nogle af de historiske, kulturelle og økonomiske forhindringer ved udviklingen af fælles initiativer blandt landbrugerne (se Bijmans, J et al (2013): "Support for farmers' cooperatives: final report." Europa-Kommissionen – tilgængelig på http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2012/support-farmers-coop/fulltext_en.pdf).

²¹ Herunder indsendelse af støtteanmodning og udarbejdelse af en detaljeret årsrapport, som er vigtige værktøjer for overvågningen af gennemførelsen af frugt- og grøntsagsordningen, men som samtidig er en administrativ byrde.

²² I perioden 2004-2010 fandt de fleste tilbagetrækninger af anerkendelse sted i ES (148), FR (94) og IT (43). Procentdelen af tilbagetrækninger af anerkendelse for det samlede antal af producentorganisationer var særligt høje i SI, IE, FI og BG.

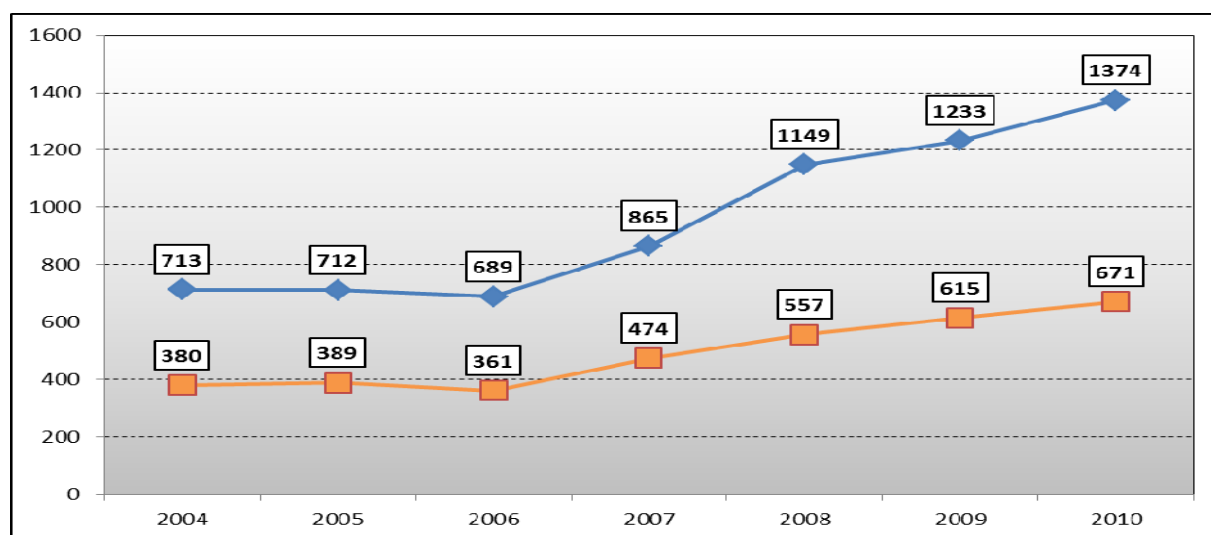
finansieres af finansielle bidrag fra producentorganisationernes medlemmer eller af producentorganisationen selv og EU's finansielle støtte²³.

Der er fastsat et dobbeltloft for EU's finansielle støtte²⁴:

- 1) Den finansielle støtte fra EU kan højst udgøre 4,1 % af værdien af hver producentorganisations afsatte produktion (denne procentdel kan forhøjes til 4,6 % forudsat at det beløb, der overstiger 4,1 % af den afsatte produktionsværdi, udelukkende anvendes til kriseforebyggelses- og krisestyringsforanstaltninger) og
- 2) den må ikke være større end 50 % af de udgifter, der reelt er afholdt. Dette loft kan forhøjes til 60 % i visse tilfælde f.eks. for driftsprogrammer, der forelægges af producentorganisationer i en af de medlemsstater, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004 eller senere (for foranstaltninger, der afsluttes senest ved udgangen af 2013), i medlemsstater, hvor producentorganisationerne afsætter under 20 % af frugt- og grøntsagsproduktionen eller i et af EU's fjernområder.

Diagram 2: Driftsprogrammernes samlede udgifter og EU's finansielle støtte (2004-2010)

Forklaring: ◆ Samlede udgifter (i mio. EUR) ■ EU's finansielle støtte (i mio. EUR)



Kilde: EC-DGAGRI-C.2 — Beregninger ud fra data indsendt af medlemsstaterne (årsrapporterne fra 2004-2010).

Diagram 2 viser, at der siden 2007-reformen har været en væsentlig stigning i de samlede udgifter for driftsprogrammer og relateret finansiell EU-støtte.

Der kan foreløbigt drages følgende konklusioner om 2007-reformens mulige indvirkninger²⁵:

- Både antallet og andelen af producentorganisationer, som har gennemført et driftsprogram, er blevet større i forbindelse med reformen (omkring trefjerdedele af det samlede antal af anerkendte producentorganisationer i 2008-2010).

²³ Artikel 103b i forordning (EF) nr. 1234/2007.

²⁴ Artikel 103d i forordning (EF) nr. 1234/2007.

²⁵ Yderligere oplysninger findes i tabel 3 og 4 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

- De øgede udgifter til driftsprogrammerne, herunder EU's finansielle støtte, har at gøre med en stigning i både antallet og den gennemsnitlige økonomiske størrelse (værdien af den afsatte produktion) af producentorganisationer med et driftsprogram.
- Selv efter 2007-reformen ligger den samlede finansielle støtte fra EU under loftet på 4,1 % af værdien af de berørte producentorganisationers afsatte produktion, og den udgør stadig en meget lille procentdel (1,1–1,3 %) af den samlede værdi af EU's frugt- og grøntsagsproduktion.
- De største producentorganisationer (ca. 18 % af alle producentorganisationer med en omsætning på mere end 20 mio. EUR) modtager ca. 70 % af EU's finansielle støtte. Det er en medfødt mekanisme i EU-støtten, at den fordeles ulige, eftersom der ydes mere støtte i takt med, at værdien af producentorganisationernes afsatte produktion stiger.

5.2. National finansiell støtte og EU-refusion

I henhold til artikel 103e i forordning (EF) nr. 1234/2007 har Kommissionen givet tilladelse til, at visse medlemsstater yder producentorganisationerne national finansiell støtte i områder, hvor frugt- og grøntsagsproducenterne i frugt- og grøntsagssektoren kun er organiseret i ringe grad²⁶. Efter anmodning fra de berørte medlemsstater er den nationale finansielle støtte delvist blevet refunderet af EU²⁷.

I perioden 2008-2010 benyttede kun seks medlemsstater (ES, HU, IT, PT, RO og SK) sig af dette instrument. Den gennemsnitlige samlede årlige støtte var på 12,2 mio. EUR, hvilket delvist blev refunderet af EU. Selvom der findes andre medlemsstater, som har områder, der opfylder kravene for at få national finansiell støtte (dvs. en lav organiseringsgrad), har landene valgt ikke at benytte sig af muligheden. Dette kan til dels skyldes, at medlemsstaterne selv skal finansiere hele eller dele af den støtte, der ydes.

Før Kommissionen giver tilladelse til at yde national finansiell støtte eller bevilger delvis refundering, foretages der krydskontrol af data fra tidligere anmodninger og årsrapporter. Ved uoverensstemmelser suspenderes proceduren, indtil fejlene er rettet (i årsrapporten og/eller i anmodningen om national finansiell støtte). Kommissionen træffer en afgørelse hurtigst muligt, alt efter hvor hurtigt de nationale myndigheder får rettet op på de uoverensstemmelser, der er fundet. Den nuværende procedure er besværlig at håndtere for de nationale myndigheder. I visse tilfælde er der stor forsinkelse på medlemsstaternes indsendelse af korrekte oplysninger. Derfor bliver fristen for, hvornår Kommissionen skal godkende de nationale myndigheders afgørelser om national finansiell støtte, altid udsat, da det er

²⁶ Organiseringsgraden blandt producenterne defineres som forholdet mellem på den ene side værdien af frugt- og grøntsagsproduktionen fremstillet i regionen og afsat af producentorganisationer, producentorganisationssammenslutninger og producentsammenslutninger i regionen og på den anden side den samlede værdi af frugt- og grøntsagsproduktionen i regionen. Den nationale finansielle støtte er en ekstra støtte til producentorganisationernes driftsfonde og svarer til et maksimum på 80 % af de finansielle bidrag fra producentorganisationernes medlemmer eller bidrag fra producentorganisationerne selv til deres driftsfonde.

²⁷ Dette er kun muligt i regioner, hvor under 15 % af frugt- og grøntsagsproduktionens værdi afsættes gennem producentorganisationer, og hvor frugt- og grøntsagsproduktionen udgør mindst 15 % af den samlede landbrugsproduktion.

nødvendigt at få præciseret, rettet eller forklaret dataene yderligere. Refunderingen af den nationale finansielle støtte følger samme procedure.

6. DRIFTSPROGRAMMER: GENNEMFØRTE FORANSTALTNINGER OG TYPER AF TILTAG

Tabel 4 viser, at de årlige udgifter til driftsprogrammerne i 2008-2010 (i gennemsnit 1 252,1 mio. EUR) hovedsageligt dækkede foranstaltninger til forbedring af markedsføring (24 %), miljøforanstaltninger (23,8 %), foranstaltninger til planlægning af produktionen (22,2 %) og foranstaltninger til at forbedre eller opretholde produktkvaliteten (20,3 %).

Instrumenterne til kriseforebyggelse og -styring blev anvendt meget lidt (35,6 mio. EUR, 2,8 % af de samlede gennemsnitlige årlige udgifter) og uddannelses- og konsulenttjenesterne og forskning og forsøgsproduktion endnu mindre.

Hvad angår de foranstaltninger, der blev gennemført i driftsprogrammerne i 2008-2009, fremhæves følgende:

- Udgifter til **materielle investeringer** (på producentorganisationernes eller deres medlemmers områder) udgjorde i gennemsnit 517,5 mio. EUR (41,3 % af de samlede udgifter til driftsprogrammerne). De var hovedsageligt rettet mod forbedring af produktmarkedsføring (15,9 % af de samlede udgifter i 64,1 % af driftsprogrammerne) og produktplanlægning (15,4 % i 56,6 % af driftsprogrammerne) og dernæst forbedring og opretholdelse af kvalitet (5,6 % i 29,6 % af driftsprogrammerne). De materielle investeringer til miljømæssige formål²⁸ udgjorde i gennemsnit 3 % af de samlede udgifter (og indgik i 34,5 % af driftsprogrammerne).

Tabel 4: Driftsprogrammernes udgifter til forskellige foranstaltninger og antallet af producentorganisationer, der har indført forskellige foranstaltninger i deres driftsprogrammer (gennemsnit for 2008-2010)

	Udgifter		Berørte producentorganisationer	
	Mio. EUR	% af de samlede udgifter	Antal	% af det samlede antal
Foranstaltninger til planlægning af produktion	277,9	22,2 %	924	77,8 %
Foranstaltninger til forbedring eller opretholdelse af produktkvaliteten	254,7	20,3 %	1 097	92,4 %
Foranstaltninger til forbedring af afsætningen	300,9	24,0 %	1 009	85,0 %
Forskning og forsøgsproduktion	10,7	0,9 %	130	11,0 %
Uddannelse og konsulenttjenester	22,8	1,8 %	388	32,7 %
Instrumenter til kriseforebyggelse og -styring	35,6	2,8 %	192	16,2 %
Miljøforanstaltninger	298,3	23,8 %	1 103	92,9 %
Andre foranstaltninger	51,0	4,1 %	1 063	89,6 %

²⁸

Materielle investeringer til miljømæssige formål er investeringer i anlægsaktiver, der forventes at føre til fordele som mindre brug af råmaterialer og/eller færre emissioner af forurenende stoffer.

Alle driftsprogrammer	1 252,1	100,0 %	1 187	100.0 %
-----------------------	---------	---------	-------	---------

Kilde: EC-DGAGRI-C.2 — Beregninger ud fra data indsendt af medlemsstaterne (årsrapporterne fra 2008-2010).

- **Miljøforanstaltninger** blev gennemført i 92,9 % af driftsprogrammerne med gennemsnitlige samlede årlige udgifter på 298,3 mio. EUR, hvilket svarer til 23,8 % af de gennemsnitlige samlede årlige udgifter til driftsprogrammer. De væsentligste foranstaltninger, der blev gennemført, vedrørte affaldsreduktion og affaldshåndtering (78 mio. EUR i 34,2 % af driftsprogrammerne) og integreret produktion (72 mio. EUR i 25,4 % af driftsprogrammerne), hvilket tilsammen udgjorde ca. to tredjedele af de samlede udgifter til miljøforanstaltninger. Dertil kom materielle investeringer til miljømæssige formål (38,1 mio. EUR i 34,5 % af driftsprogrammerne).

I august 2012 blev støtten til miljøforanstaltninger vedrørende emballagehåndtering opgivet på baggrund af erfaringerne med anvendelsen af disse foranstaltninger. Dette forventes at fremme gennemførelsen af mere omkostningseffektive foranstaltninger og mindske de omkostninger, der vedrører forvaltningen af EU's ordning²⁹.

- **Instrumenterne til kriseforebyggelse og -styring** blev anvendt meget lidt og omfattede hovedsageligt høstforsikring (en gennemsnitlig årlig udgift på 13,9 mio. EUR i 67 driftsprogrammer), salgsfremme og kommunikation (11,9 mio. EUR i 60 driftsprogrammer) og tilbagekøb fra markedet (8,3 mio. EUR i 73 driftsprogrammer). Instrumenter, der omfatter grøn høst, undladt høst, uddannelse og oprettelse af gensidige fonde, blev ikke anvendt. Foruden de komplicerede procedurer er en mulig årsag til, at kriseforebyggelses- og krisestyringsinstrumenterne ikke er blevet anvendt, at mange producentorganisationer er små. De små mængder af produkter, der kommer i betragtning, den ringe støtte til tilbagekøb fra markedet og/eller den begrænsede adgang til finansielle midler gør, at små producentorganisationer ikke anser de nuværende instrumenter for at være effektive eller attraktive.

7. MEDLEMSSTATERNES MIDTVEJSEVALUERING AF DE NATIONALE STRATEGIER

19 medlemsstater har sendt Kommissionen en rapport om 2012-evalueringen og deres nationale strategi.

I rapporterne foretages den første midtvejsevaluering af de gennemførte driftsprogrammers indvirkning efter 2007-reformen, og svagheder, som er opdaget ved forvaltningen af visse nationale strategier, udpeges.

²⁹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 755/2012 af 16. august 2012 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011 hvad angår støtteberettigelse for specifikke udgifter ved miljøaktioner under producentorganisationers driftsprogrammer i frugt- og grøntsagssektoren (EUT L 223 af 21.8.2012, s. 6).

7.1. Fremskridt mod at nå målene for driftsprogrammerne

Der kan drages følgende konklusioner fra analysen af 2012-evalueringsrapporterne fremlagt af BE, CY, CZ, DK, DE, ES, FR, HU, IT, NL, AT, PT og UK³⁰:

- 1) I de fleste medlemsstater bidrager driftsprogrammerne positivt til at nå de vigtigste mål som f.eks. at fremme afsætningen af producentorganisationsmedlemmernes produkter på markedet og sikre, at produktionen er tilpasset efterspørgslen (hvad angår kvalitet og kvantitet), og forbedre producentorganisationernes konkurrenceevne.
- 2) I visse medlemsstater bidrager driftsprogrammerne også til, at den handelsmæssige værdi af de produkter, der afsættes af producentorganisationerne, forøges (f.eks. CY, CZ, DE, HU, IT og UK), og at koncentrationen af udbuddet fremmes (f.eks. CY, CZ, DK, ED, HU, IT og PT).
- 3) Grunden til, at driftsprogrammerne i andre medlemsstater kun bidrager lidt eller slet ikke til at forøge handelsværdien af producentorganisationernes produkter eller til at koncentrere udbuddet, kan bl.a. være de eksisterende producentorganisationers vedvarende lave forhandlingsstyrke i distributionskæden. Dette skyldes, at der i nogle af de berørte medlemsstater (f.eks. PT) kun findes få og små producentorganisationer, og at sektoren i andre medlemsstater (f.eks. NL) allerede har nået en høj organiseringsgrad.
- 4) I de fleste medlemsstater lader det til, at driftsprogrammerne kun bidrager lidt eller slet ikke til følgende mål:
 - **Optimering af produktionsomkostningerne.** Ifølge evalueringsrapporterne skyldes dette sandsynligvis i højere grad eksterne faktorer, såsom stigninger i priserne på råvarer (f.eks. i BE-VL og FR) eller vanskelighederne i at vurdere og indberette ændringer i omkostningerne, som bl.a. har mere et gøre med uvidenhed om udgangssituationen end at producentorganisationerne og/eller deres medlemmer ikke betragter det som et centralt problem.
 - **Stabilisering af producentpriserne.** I visse rapporter (f.eks. fra ES, FR og IT) antydes det, at dette hovedsageligt skyldes, at nogle af de instrumenter til kriseforebyggelse og -styring, der har været tilgængelige, ikke har været effektive nok, og/eller at disse instrumenter anvendes af et alt for begrænset antal af producentorganisationernes medlemmer.
 - **Forbedring af producentorganisationernes tiltrækningskraft.** I rapportererne anføres der forskellige årsager til, at antallet af medlemmer er faldet eller kun steget lidt. F.eks. skyldes det, at sektoren allerede har nået en meget høj

³⁰ I kapitel 5 i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene gives et overblik over driftsprogrammenes indvirkning i de 13 berørte medlemsstater. I rapportererne fra andre medlemsstater (Bulgarien, Finland, Polen, Rumænien, Slovakiet og Sverige) gives der ikke klart svar på alle evalueringspørgsmålene vedrørende driftsprogrammenes effektivitet. Dette skyldes, at der er meget få driftsprogrammer, der er godkendt i henhold til den nye ordning (f.eks. er der kun én producentorganisation med driftsprogram i Bulgarien og Rumænien), og at der er meget få pålidelige data om disse programmers indvirkning.

organisierungsgrad (f.eks. i BE-VL), at der sættes meget strenge krav for at blive medlem af en producentorganisation (f.eks. i NL), og at der endda findes uklarheder i visse regler i EU-lovgivningen (f.eks. UK).

- **Der gives kun mindre eller ingen bidrag til at nå visse miljømæssige mål**, såsom landskabsbeskyttelse, modvirkning af klimaændringer, bevarelse af luftkvaliteten og begrænsning af affaldsproduktionen. I nogle tilfælde skyldes det, at der har været meget lidt eller slet ingen tilslutning til miljøspecifikke foranstaltninger fra producenterne eller deres medlemmer (f.eks. i DK), og for andres vedkommende skyldes det, at disse mål ikke er prioriteret i deres nationale rammer for miljøforanstaltninger (f.eks. i CY, CZ og PT). For visse medlemsstaters vedkommende (f.eks. BE, ES, FR, NL) viser rapporten om 2012-evalueringen derudover ingen klare beviser på, at driftsprogrammerne bidrager til at nå disse miljømæssige mål.

7.2. Svagheder i forvaltningen af nationale strategier

7.2.1. Svagheder i udarbejdelsen af nationale strategier

I rapporterne udpeges to vigtige svagheder i nogle medlemsstater nationale strategi:

- Der er vedtaget **for mange forskellige mål** i stedet for at fokusere på få prioriterede mål. Det har medført, at en lang række foranstaltninger og typer af tiltag er blevet udvalgt som støtteberettigede. En af årsagerne til dette er, at aktørerne ikke har været tilstrækkeligt involveret i fastlæggelsen af den nationale strategi. Derfor har producentorganisationerne kun gennemført et lille antal af foranstaltningerne og tiltagene i praksis og har kun bidraget til at nå visse mål. Samtidig er den offentlige støtte blevet spredt over mange foranstaltninger med forskellige mål, hvilket har gjort det svært at bedømme resultaterne og indvirkningen.
- **Der mangler præcise forud fastsatte målsætninger** for de forskellige mål. Dette er en af de største vanskeligheder i forbindelse med 2012-evalueringen, da der ikke har været nogen benchmarks til at vurdere de støttede foranstaltningers effektivitet på en ikke-vilkårlig måde.

7.2.2. Svagheder i overvågningen og evalueringen af nationale strategier

Rapporterne fra flere medlemsstater viser også, at 2012-evalueringen var meget vanskelig på grund af det store antal af forkerte resultatindikatorer, der var registreret i producentorganisationernes årsrapporter. Dette gjorde, at det både var vanskeligt at foretage visse analyser, og at der opstod en risiko for, at evalueringskonklusionernes gyldighed blev undergravet.

Dette ser ud til at skyldes to væsentlige svagheder i overvågnings- og evalueringssystemerne til de nationale strategier, som er udarbejdet af de berørte medlemsstater: a) **mangel på forebyggende foranstaltninger**, der kan hjælpe producentorganisationerne med at forstå, udregne korrekt og anvende bestemte forud fastlagte resultatindikatorer, og b) **mangel på kontrol** udført af de nationale myndigheder af de registrerede data, producentorganisationerne har opgivet i deres årsrapport, især hvad angår resultatindikatorerne.

Dette antyder, at der i visse medlemsstater hovedsageligt eller fuldstændigt blev fokuseret på indikatorer for finansiel gennemførelse (udgifter), mens der kun blev fokuseret lidt eller slet ikke på indikatorer, som kunne hjælpe med at måle fremskridtet mod de mål, der er fastsat i den nationale strategi.

8. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I perioden 2008-2010 var udviklingen på EU-plan positiv, hvad angår organiseringsgraden i frugt- og grøntsagssektoren, andelen af det samlede antal frugt- og grøntsagsproducenter, der var medlem af producentorganisationer, og antallet af producentorganisationer, der var medlem af sammenslutninger.

Års- og evalueringsrapporterne fra 2012 giver dog et andet billede.

Et afgørende problem er den vedvarende lave grad eller mangel på organisering i nogle medlemsstater. Det er nødvendigt at foretage en grundig analyse med det formål at udpege eventuelle yderligere foranstaltninger til ikke kun at forøge organiseringsgraden blandt producenter i hele EU, men også til at mindske ubalancen i organiseringen af frugt- og grøntsagsproducenter inden for EU.

En lav grad af eller mangel på organisering betyder også, at de fleste frugt- og grøntsagsproducenter ikke er medlem af en producentorganisation, og at de derfor ikke direkte nyder gavn af den specifikke EU-støtte til sektoren. Antallet er størst i visse sydlige medlemsstater og visse medlemsstater, der tiltrådte i EU i 2004 eller senere. Disse producenter, som ofte er de mindste, kan endda ikke få gavn af de tjenester, producentorganisationerne ville kunne yde. De har en meget svag forhandlingsstyrke i forsyningskæden og er mere udsat for de risici, der er forbundet med markedsglobalisering og klimaændringer. Det er fortsat af afgørende betydning, at organiseringsgraden forhøjes i frugt- og grøntsagssektoren i de medlemsstater, hvor sektoren stadig er organiseret i ringe grad. I den forbindelse er det også nødvendigt at undersøge mulige foranstaltninger til at fremme forskellige samarbejdsmetoder, for at producentorganisationer og ikke-organiserede producenter bedre kan tage hånd om disse udfordringer.

Driftsprogrammerne kunne godt bidrage mere til at nå hovedmålene, såsom forbedring af producentorganisationernes tiltrækningskraft, forøgelse af produkternes handelsværdi, optimering af produktionsomkostningerne og stabilisering af producentpriserne.

Det, at kriseforebyggelses- og krisestyringsinstrumenterne anvendes meget lidt, har vist visse eksisterende instrumenters begrænsninger. Det må overvejes at forbedre instrumenterne til kriseforebyggelse og -styring.

I de fleste medlemsstater forbliver udgifterne til "strategiske" foranstaltninger, såsom forskning og forsøgsproduktion, ubetydelige. Det kunne derfor være relevant at forstærke anvendelsen af de tilgængelige ressourcer til visse prioriterede foranstaltninger, som har større indflydelse på konkurrenceevnen, indkomststabiliteten og markedets efterspørgsel.

Andre konstaterede svagheder i den nuværende ordning er de komplicerede regler og mangel på retssikkerhed. Forenkling og konsolidering af den retlige ramme skal prioriteres ved en

fremtidig revision, ligeledes for at mindske den administrative byrde for landbrugere og de forvaltende myndigheder.

Hvis der indføres nye foranstaltninger for sektoren, er det muligvis nødvendigt at omfordele visse finansielle ressourcer, uden at det samlede beløb, der er til rådighed for sektoren, overskrides, for at sikre budgetneutralitet inden for rammerne af søjle 1.

For at imødekomme ovennævnte mangler er det nødvendigt, at EU's nuværende frugt- og grøntsagsordning revurderes for at sikre en mere målrettet støtte til producentorganisationerne, således at det overordnede mål for 2007-reformen³¹ og den fælles landbrugspolitik for 2020 nås i alle medlemsstater.

Kommissionen kan bygge videre på resultatet af denne rapport og den kommende debat og eventuel senere fremlæggelse af lovforslag om revision af Unionens støtteordning for frugt- og grøntsagssektoren.

³¹ Betragtning 2 i Rådets forordning (EF) nr. 1182/2007 (EUT L 273 af 17.10.2007, s. 1), hvis bestemmelser blev indarbejdet i forordning (EF) nr. 1234/2007.