**SPECIAAL VERSLAG** 22/2026

**NL**

# Producentenorganisaties in de sector groenten en fruit

## Een vruchtbare bodem voor concurrentievermogen, mits zorgvuldig onderhouden

EUROPESE REKENKAMER

# Inhoud

**Paragraaf**

**01-24 | Kernboodschappen 01**

**01-08 | Waarom dit terrein van belang is**

**09-24 | Wat wij constateerden en aanbevelen**

**25-88 | Onze bevindingen nader bekeken 02**

**25-56 | Dankzij de steun van de EU beschikken producentenorganisaties nu over de instrumenten om hun concurrentiepositie te versterken**

26-47 | EU-financiering ondersteunt de winstgevendheid van producenten, van planning tot promotie

48-56 | Producentenorganisaties versterken de onderhandelingspositie van producenten, maar het onevenwicht ten opzichte van detailhandelaren blijft bestaan

**57-88 | Producentenorganisaties worden minder aantrekkelijk en EU-steun leidt tot wisselende resultaten**

58-61 | Ondanks de voordelen van lidmaatschap daalt het aantal leden van producentenorganisaties

62-70 | De uitvoering verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat

71-88 | De Commissie heeft de uitdagingen voor de sector in kaart gebracht, maar heeft geen doeltreffende oplossingen voorgesteld

## Bijlagen

**Bijlage I — Over de controle**

**Bijlage II — Producentenorganisaties waarop de controle betrekking heeft**

**Bijlage III — Ontwikkelingen in het rechtskader**

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdlijn

Controleteam

# 01 Kernboodschappen

## Waarom dit terrein van belang is

**01** De landbouw vormt een belangrijk onderdeel van de samenleving en de economie van de EU: de sector voorziet 450 miljoen Europeanen van voedsel en biedt werk aan 30 miljoen mensen[1]. In 2024 droeg de landbouwsector 532 miljard EUR (1,2 %) bij aan het bruto binnenlands product van de EU[2]. Verse groenten en fruit waren goed voor 15 % van deze productie (ongeveer 80 miljard EUR)[3], geproduceerd door ongeveer twee miljoen landbouwbedrijven.

**02** Groenten- en fruitproducenten werken zelfstandig of in samenwerking met anderen, bijvoorbeeld in de vorm van coöperaties of besloten vennootschappen. Deze organisaties fungeren als tussenpersonen tussen producenten en afnemers (zie ***figuur 1***) en spelen een sleutelrol in de organisatie van de sector groenten en fruit. Als producentenorganisaties aan bepaalde criteria voldoen en door hun lidstaat zijn erkend, kunnen zij EU-steun ontvangen.

**03** De EU verleent deze steun om het concurrentievermogen van producenten te verbeteren en hun marktpositie te versterken. In dit verslag definiëren we “verbeterd concurrentievermogen” als een hogere winstgevendheid (door lagere productiekosten en een hogere omzet) en een sterkere onderhandelingspositie voor producenten.

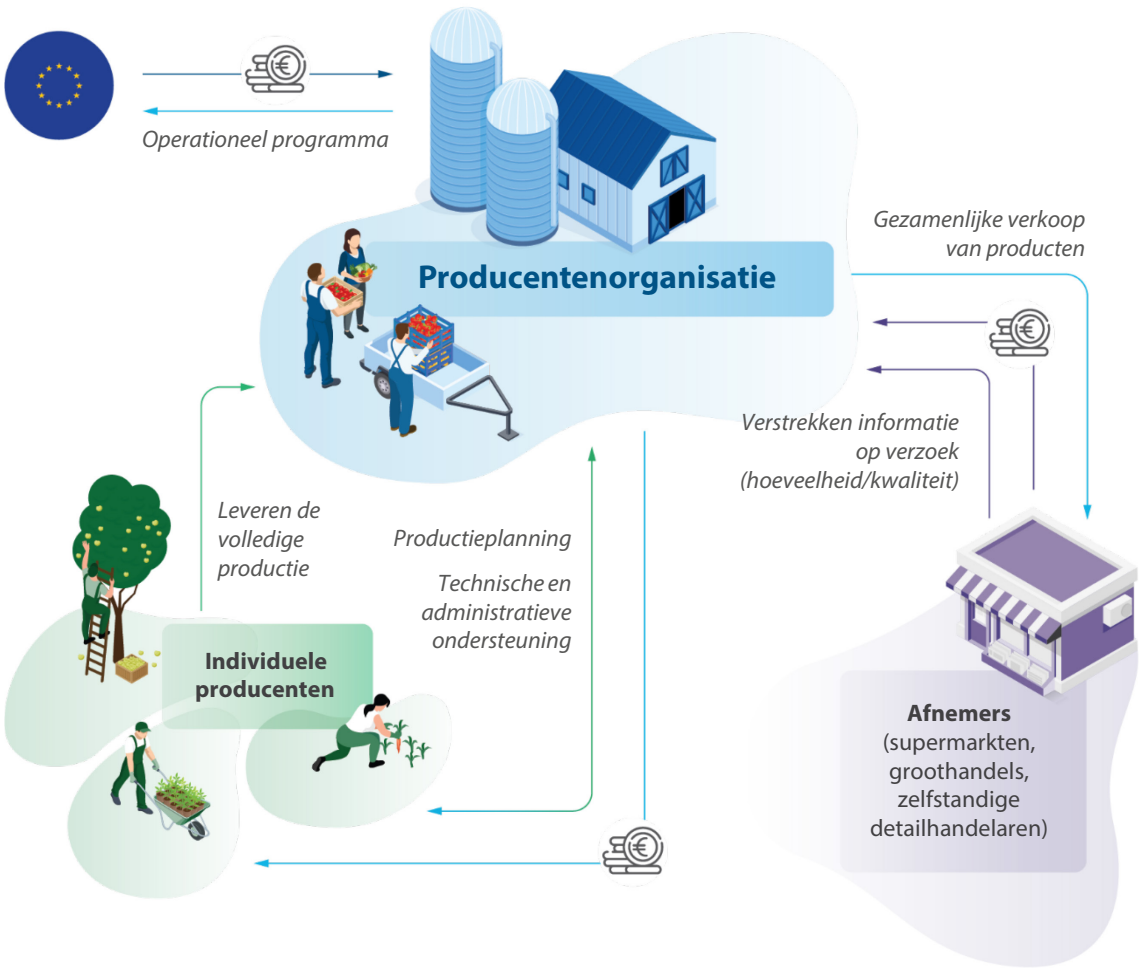
---

[1] Een visie voor landbouw en voedsel — Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijk maken voor de toekomstige generaties; COM(2025) 75 final, 19 februari 2025.

[2] Eurostat, Performance of the agricultural sector — Statistics Explained.

[3] Eurostat, Economic accounts for agriculture — values at current prices [aact_eaa01].

## Figuur 1 | Hoe producentenorganisaties werken

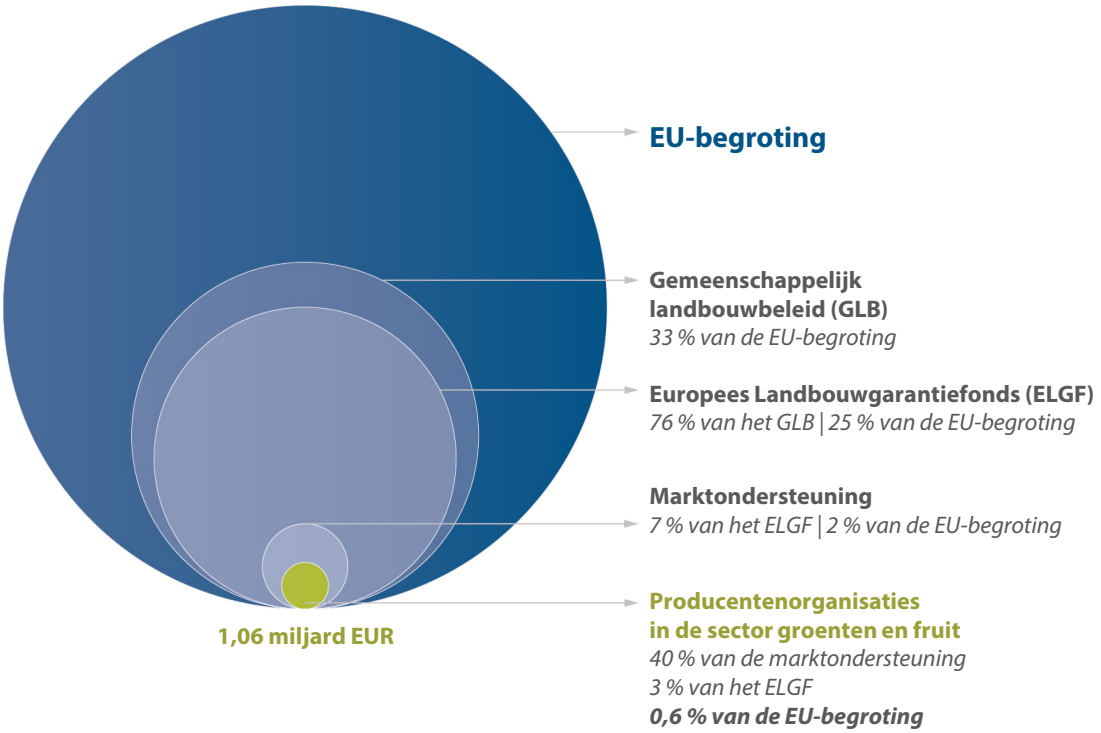



*Bron:* ERK.

**04** Volgens de Europese Commissie telde de EU in 2024 1 488 erkende producentenorganisaties in de sector groenten en fruit, met in totaal 187 372 leden. Producentenorganisaties kunnen zich verder verenigen in "unies van producentenorganisaties" (hierna "unies" genoemd). In 2024 waren er 69 unies door de EU erkend. In 2023 berekenden we dat erkende producentenorganisaties goed waren voor 42 % van de productiewaarde van de sector groenten en fruit. Deze "organisatiegraad" is een van de indicatoren die de Commissie hanteert om de doeltreffendheid van haar steun aan producentenorganisaties te beoordelen.

**05** In 2023 ontvingen producentenorganisaties 1,06 miljard EUR van de EU (zie ***figuur 2***). Om voor deze steun in aanmerking te komen, dienen erkende organisaties meerjarige operationele programma's in bij hun nationale autoriteiten. De in deze programma's geplande acties worden medegefinancierd door de EU en de producenten. Dankzij EU-financiering kunnen de organisaties hun uitrusting en infrastructuur, evenals de bedrijven van hun leden, moderniseren om zo de kwaliteit en waarde van hun producten te verbeteren.

## Figuur 2 | EU-steun aan producentenorganisaties




*Opmerking*: De percentages zijn afgerond.

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie van 2023 over de uitvoering van de begroting.

**06** Het doel van onze controle was na te gaan of de EU-steun het concurrentievermogen van de leden van producentenorganisaties voor groenten en fruit heeft verbeterd en de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap van dergelijke organisaties heeft vergroot. Wij hebben met name onderzocht of:

- de winstgevendheid van de leden van de producentenorganisaties is verbeterd;
- de onderhandelingspositie van de leden van de producentenorganisaties is versterkt;
- de organisatiegraad duurzaam is gestegen dankzij de EU-steun;
- de beleidsbeslissingen van de lidstaten van invloed waren op de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap van een producentenorganisatie, en
- het beleidsbeheer van de Commissie zich richtte op de belangrijkste uitdagingen van de sector.

**07** Om dit te beoordelen, hebben we de operationele programma's van 57 producentenorganisaties en 5 unies geanalyseerd en daarbij 19 organisaties bezocht in Spanje, Frankrijk, Italië en Polen. We hebben ook de EU- en nationale kaders in deze landen onderzocht, evenals de invloed daarvan op de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties, en de nationale evaluatierapporten (2013-2018) voor België, Duitsland, Nederland en Tsjechië. Zie ***bijlage I*** en ***bijlage II*** voor achtergrondinformatie en nadere gegevens over de reikwijdte en aanpak van de controle.

**08** We hebben deze controle uitgevoerd om inzichten en aanbevelingen te bieden over het concurrentievermogen van landbouwers en hun positie in de waardeketen, ten behoeve van belanghebbenden die betrokken zijn bij de besprekingen en besluitvorming over voorstellen tot herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), in het kader van de komende onderhandelingen over het meerjarig financieel kader voor de periode 2028-2034.

# Wat wij constateerden en aanbevelen

**09** Hoewel EU-steun producentenorganisaties helpt hun concurrentiepositie te versterken, doen noch de lidstaten, noch de Commissie genoeg om het lidmaatschap van dergelijke organisaties aantrekkelijk te maken. We hebben vastgesteld dat producentenorganisaties de EU-steun gebruiken om de winstgevendheid en onderhandelingspositie van hun leden te verbeteren, maar dat de verhoudingen met afnemers ongelijk blijven. Het lidmaatschap van producentenorganisaties loopt sterk uiteen tussen de lidstaten en neemt in de hele EU af, waardoor de organisatie van de sector groenten en fruit verzwakt. Dit is het gevolg van ongelijke steun van de lidstaten, restrictieve nationale wetgeving, ingewikkelde EU-regels en het feit dat de Commissie niet heeft gereageerd op de uitdagingen die zij zelf heeft vastgesteld.

## EU-steun helpt producentenorganisaties hun concurrentiepositie te versterken

**10** We hebben vastgesteld dat producentenorganisaties EU-financiering gebruiken om hun kosten te verlagen en hun omzet te verhogen, wat hun winstgevendheid ondersteunt. De productiekosten worden verlaagd door middel van automatiserings- en moderniseringsprojecten, met inbegrip van maatregelen om de energiekosten en het waterverbruik te verminderen. Hoewel sommige van deze investeringen waarschijnlijk ook zonder EU-steun zouden zijn gedaan, zorgt die steun voor stabiliteit en stelt deze de producenten in staat projecten uit te voeren die zij op eigen kracht moeilijk hadden kunnen realiseren (zie de paragrafen ***28-32***).

**11** De steun van de EU draagt bij aan de omzetgroei van producentenorganisaties, zowel via beleidsvorming als via financiering. Aangezien de EU-steun voor producentenorganisaties gekoppeld is aan de waarde van de in de handel gebrachte productie (dus de verkoop), wordt een hogere omzet beloond met meer steun, waardoor ondersteunde organisaties worden gestimuleerd om hun omzet te verhogen. Daartoe hadden de organisaties in onze steekproef strategieën ontwikkeld om de verkoop te stimuleren en hadden zij planningsprocessen ingevoerd om ervoor te zorgen dat zij de gewassen, variëteiten en hoeveelheden produceren waar de markt om vraagt (zie de paragrafen ***33***-***37***).

**12** We hebben vastgesteld dat EU-financiering een doeltreffende ondersteuning vormde voor de verkoopactiviteiten van producentenorganisaties. Om aan de kwaliteitsverwachtingen van de klanten te voldoen, maken de producentenorganisaties gebruik van EU-financiering om certificaten te verkrijgen die voor individuele producenten te duur en te omslachtig zouden zijn. De EU-steun heeft ook betrekking op het in de handel brengen van de producten, van verpakking tot verkooplogistiek, iets wat producenten als een groot voordeel van het lidmaatschap van een producentenorganisatie beschouwen. Consumenten vormen de laatste schakel in de toeleveringsketen van groenten en fruit, en dankzij EU-financiering krijgen producentenorganisaties de middelen om hen te bereiken. Operationele programma's worden ingezet om kwaliteitslabels te ontwikkelen die consumenten herkennen, en om de bekendheid van beschikbare producten en hun voordelen te vergroten (zie de paragrafen ***38***-***47***).

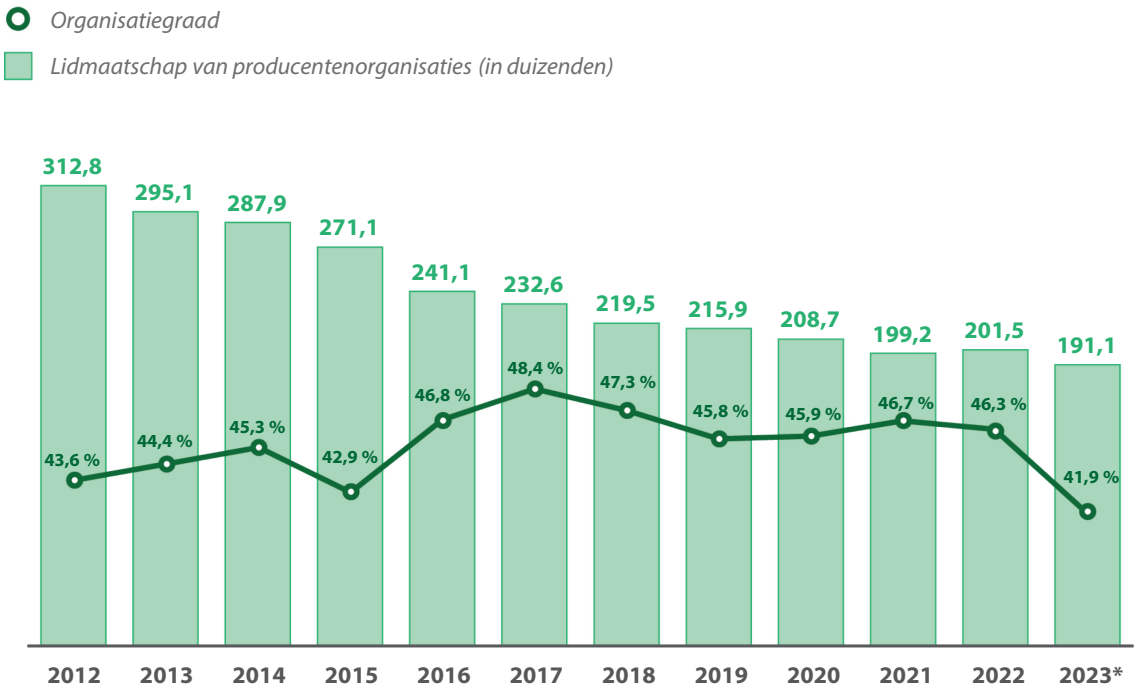
**13** De EU-steun bevordert de concentratie van het aanbod via producentenorganisaties, wat de onderhandelingspositie van de producenten en hun positie in de waardeketen versterkt. We hebben geconstateerd dat producentenorganisaties, met name de grotere, over voldoende hoeveelheden product beschikken om de productie van hun leden via verschillende afzetkanalen te verkopen, wat de risico's in verband met prijsschommelingen beperkt (zie de paragrafen ***48***-***51***).

**14** De grotere organisaties die we bezochten, waren over het algemeen beter in staat om met detailhandelaren te onderhandelen dan kleinere organisaties, omdat ze grotere hoeveelheden en gevarieerdere producten konden aanbieden. Dat gezegd hebbende zijn er, met uitzondering van enkele lidstaten (België, Nederland), maar weinig producentenorganisaties die groot of bekend genoeg zijn om vanuit een sterke onderhandelingspositie commerciële onderhandelingen aan te gaan. De verhouding tussen producentenorganisaties en detailhandelaren blijft dan ook ongelijk. Een mogelijke oplossing is om alle verkoopactiviteiten uit te besteden aan een grotere unie, maar dit komt nog niet vaak voor. Sommige lidstaten (Spanje, Italië) hebben hierop gereageerd door hun erkenningscriteria te herzien om producentenorganisaties aan te moedigen te fuseren (zie de paragrafen ***52***-***56***).

## Producentenorganisaties worden steeds minder aantrekkelijk en de implementatie ervan loopt binnen de EU sterk uiteen

**15** De organisatiegraad van de sector groenten en fruit, die we voor 2023 op 42 % raamden, daalt sinds 2017 (zie *figuur 3*), aangezien de waarde van de in de handel gebrachte productie van producentenorganisaties minder sterk is gestegen dan de totale productiewaarde van de sector. We hebben tussen 2012 en 2023 ook een daling van 39 % vastgesteld in het aantal producenten dat lid is van producentenorganisaties (zie de paragrafen *58* en *59*).

### Figuur 3 | Lidmaatschap van een producentenorganisatie




*Organisatiegraad voor 2023, berekend door de ERK.

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie voor de periode 2012-2022.

**16** Ondanks hun voordelen zijn de producentenorganisaties er niet in geslaagd deze neerwaartse trend een halt toe te roepen. De daling van het lidmaatschap is deels te wijten aan de afname van het aantal landbouwbedrijven dat groenten en fruit teelt, in combinatie met een tekort aan nieuwe landbouwers; een probleem dat in alle landbouwsectoren speelt. Uit de meest recente beschikbare gegevens blijkt echter dat het lidmaatschap van producentenorganisaties tussen 2013 en 2020 sneller is gedaald dan het aantal bedrijven in de sector groenten en fruit in de EU (zie de paragrafen *60* en *61*).

**17** Hoewel de algemene doelstellingen en bepaalde onderdelen van het beleid op EU-niveau worden vastgesteld, spelen de lidstaten een cruciale rol bij het waarborgen van het welslagen ervan. Zij stellen erkenningscriteria vast en bepalen welke maatregelen in aanmerking komen voor EU-financiering. Dergelijke besluitvorming op nationaal niveau is noodzakelijk omdat de landbouwmodellen sterk verschillen tussen de lidstaten (zie de paragrafen *62* en *63*).

**18** We hebben vastgesteld dat de organisatiegraad aanzienlijk verschilde tussen de lidstaten. Sommige lidstaten hebben geen producentenorganisaties; in de lidstaten waar dat wel het geval is, varieert de organisatiegraad van 0,8 % in Slovenië tot 86 % in Denemarken. Sommige van deze verschillen kunnen worden verklaard door culturele of historische factoren, zoals een succesvolle traditie van samenwerking of negatieve ervaringen met eerdere implementaties (zie de paragrafen *65*-*67*).

**19** De verschillen die we hebben geconstateerd, reiken echter verder dan deze factoren en de noodzaak om het beleid aan te passen aan de nationale context. Van de lidstaten die we hebben bezocht, werken sommige proactief samen met producentenorganisaties — door informatiebijeenkomsten te organiseren, regelmatig advies te geven en opmerkingen te maken over de opzet van de operationele programma's — terwijl andere zich hier minder mee bezighouden. Ook de subsidiabiliteitsregels lopen sterk uiteen: sommige landen staan een breed scala aan activiteiten toe, terwijl andere strengere beperkingen opleggen. We hebben geconstateerd dat een beperkte betrokkenheid van nationale autoriteiten of restrictieve subsidiabiliteitsregels in sommige lidstaten een rem kunnen zetten op het lidmaatschap en de indiening van operationele programma's, waardoor er binnen de EU een ongelijk speelveld ontstaat. Hoewel zowel producentenorganisaties als nationale autoriteiten het probleem onderkennen, bestaat er geen platform om de uitvoering op technisch niveau te bespreken en op elkaar af te stemmen (zie de paragrafen *68*-*70*).

## Aanbeveling 1

### Vergemakkelijk de vergelijking van de beleidsuitvoering door de lidstaten

De Commissie moet het delen van de toepasselijke erkenningscriteria en de lijsten met subsidiabele acties tussen nationale autoriteiten vergemakkelijken, zodat de lidstaten deze informatie toegankelijk kunnen maken voor alle betaalorganen en alle producentenorganisaties.

**Streefdatum voor uitvoering:** maart 2027

**20** Het EU-beleid ter ondersteuning van producentenorganisaties is sinds 1996 grotendeels ongewijzigd gebleven, terwijl de situatie van de landbouw en de markt ingrijpend is veranderd. Uit de meest recente EU-brede evaluatie[4] en een werkdocument van de Commissie van 2025 zijn de verschillen tussen de lidstaten en de uitdagingen voor kleinere producentenorganisaties naar voren gekomen. In het rechtskader is noch een streefcijfer voor de organisatiegraad vastgesteld, noch wordt erin aangegeven of de productie in grotere organisaties moet worden geconcentreerd. Hoewel een EU-breed streefcijfer of een EU-breed organisatiemodel wellicht niet geschikt is gezien de diversiteit van de landbouwsystemen, hebben de Commissie en de lidstaten geen overeenstemming bereikt over nationale doelstellingen die het beleid een duidelijkere richting zouden geven (zie de paragrafen ***71***-***74***).

**21** De Commissie heeft algemene redenen voor het gebrek aan aantrekkingskracht van producentenorganisaties vastgesteld, maar geen van deze redenen is aangepakt via wijzigingen in het rechtskader. Noch in het GLB 2023-2027, noch in het vereenvoudigingspakket dat in december 2025 werd aangenomen, waren voorstellen voor ingrijpende beleidswijzigingen opgenomen. In juli 2025 heeft de Commissie een voorstel ingediend om de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen te versterken, maar naar onze mening is het onwaarschijnlijk dat dit de aantrekkelijkheid van aansluiting bij een producentenorganisatie aanzienlijk zal vergroten. Hoewel de Commissie van mening is dat het haar taak is om producentenorganisaties te bevorderen en te versterken, heeft zij noch aangegeven welke maatregelen nodig zijn om deze doelstellingen te verwezenlijken, noch bepaald of deze in alle lidstaten hetzelfde moeten zijn, noch voorgesteld hoe het succes daarvan moet worden gemeten (zie de paragrafen ***75***-***78***).

## Aanbeveling 2

### Vergroot de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties

In het kader van het strategisch planningskader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet de Commissie aanbevelingen doen aan de lidstaten om het lidmaatschap van producentenorganisaties aantrekkelijker te maken, zonder dat dit leidt tot verstoringen van de interne markt.

**Streefdatum voor uitvoering: december 2027**

[4] Europese Commissie: Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, EY en Arcadia International E.E.I.G., *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019.

**22** We hebben geconstateerd dat de complexiteit van de EU-regels en de administratieve lasten de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties nog verder hebben verminderd. Zo bedraagt het standaardmedefinancieringspercentage voor subsidiabele acties in de operationele programma's 50 %, wat onder bepaalde omstandigheden kan worden verhoogd tot 60 %. Sinds 2021 kan dit percentage voor onderzoeks- en milieumaatregelen worden verhoogd tot 80 %. Aan dit percentage van 80 % zijn echter strenge regels verbonden, en als daar niet aan wordt voldaan, kan dit betekenen dat de ontvangen steun moet worden terugbetaald. De gecontroleerde producentenorganisaties beschouwen het hogere percentage dan ook eerder als een financieel risico dan als een voordeel (zie de paragrafen ***79*** en ***80***).

**23** Bij het vaststellen van de aanvullende milieu- en onderzoeksvereisten voor de periode 2023-2027 is geen rekening gehouden met de behoeften van de producentenorganisaties, hun operationele beperkingen of hun toegang tot andere bronnen van overheidsfinanciering. Hoewel het verbeteren van de milieueffecten van de groenten- en fruitproductie en het bevorderen van onderzoeksactiviteiten legitieme doelstellingen zijn, veranderen deze bepalingen de basisgedachte achter de EU-steun door inputvereisten (uitgavendoelstellingen) in te voeren in een resultaatgericht beleid (zie de paragrafen ***81***-***86***).

**24** Het huidige voorstel van de Commissie voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2028-2034 schrapt deze uitgavenverplichtingen, maar bevat bepalingen die het risico met zich meebrengen dat de regels meer versnipperd worden. De medefinancieringspercentages worden aan de lidstaten overgelaten; in de wetgeving zijn alleen maximumpercentages vastgelegd. Dit betekent dat identieke doelstellingen en maatregelen met sterk uiteenlopende percentages zouden kunnen worden ondersteund, wat de verschillen tussen de lidstaten vergroot — een punt dat wij al hebben benadrukt in ons advies over het voorstel van de Commissie (zie de paragrafen ***87*** en ***88***).

## Aanbeveling 3

### Vereenvoudig de medefinancieringspercentages

De Commissie moet het Europees Parlement en de Raad voorstellen om de medefinancieringspercentages te vereenvoudigen door:

- het vaststellen van een vast medefinancieringspercentage per soort doelstelling in het operationele programma, dat in alle lidstaten van toepassing is;
- het loskoppelen van de medefinancieringspercentages van een verplicht uitgavenniveau.

**Streefdatum voor uitvoering:** **bij de vaststelling van het wetgevingskader voor het GLB 2028-2034**

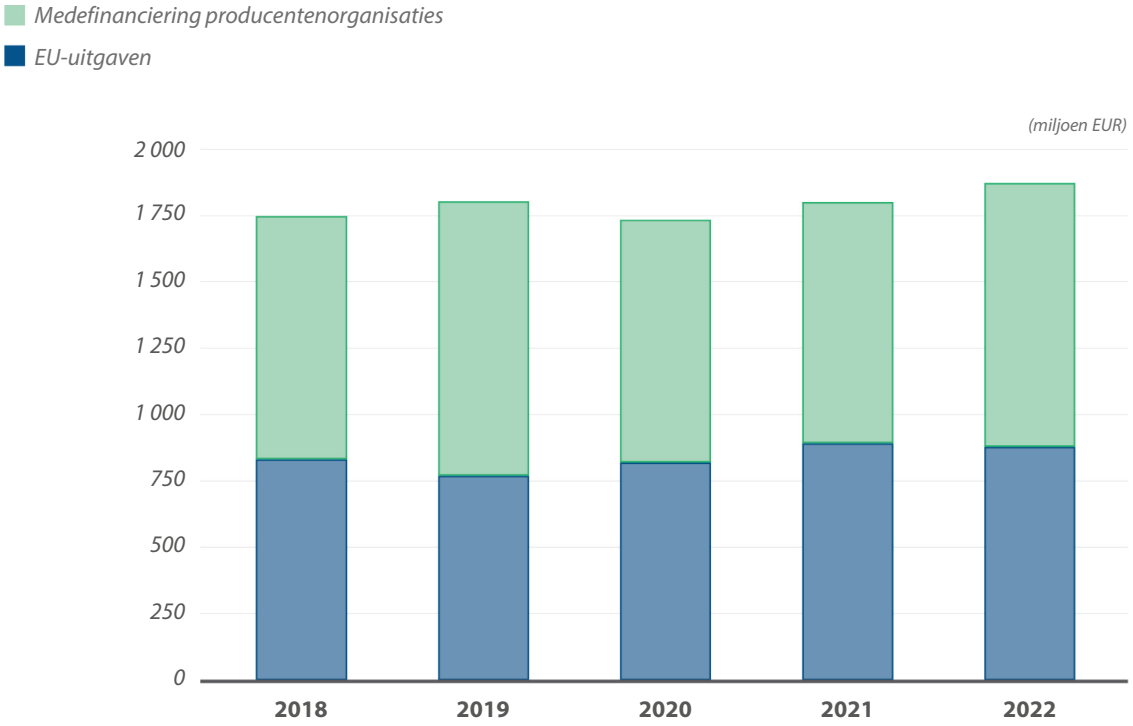
02

# Onze bevindingen nader bekeken

## Dankzij de steun van de EU beschikken producentenorganisaties nu over de instrumenten om hun concurrentiepositie te versterken

25 Erkende producentenorganisaties in de sector groenten en fruit vormen een samenwerkingsverband tussen landbouwers om hun positie in de waardeketen te versterken. Financiële steun van de EU, dat wil zeggen de medefinanciering van de operationele programma's die door producentenorganisaties worden uitgevoerd (zie *figuur 4*), zou een positief effect moeten hebben op hun concurrentievermogen door hun winstgevendheid (lagere productiekosten of een hogere omzet) en hun onderhandelingspositie te verbeteren.

**Figuur 4 | Uitgaven voor operationele programma's 2018-2022**

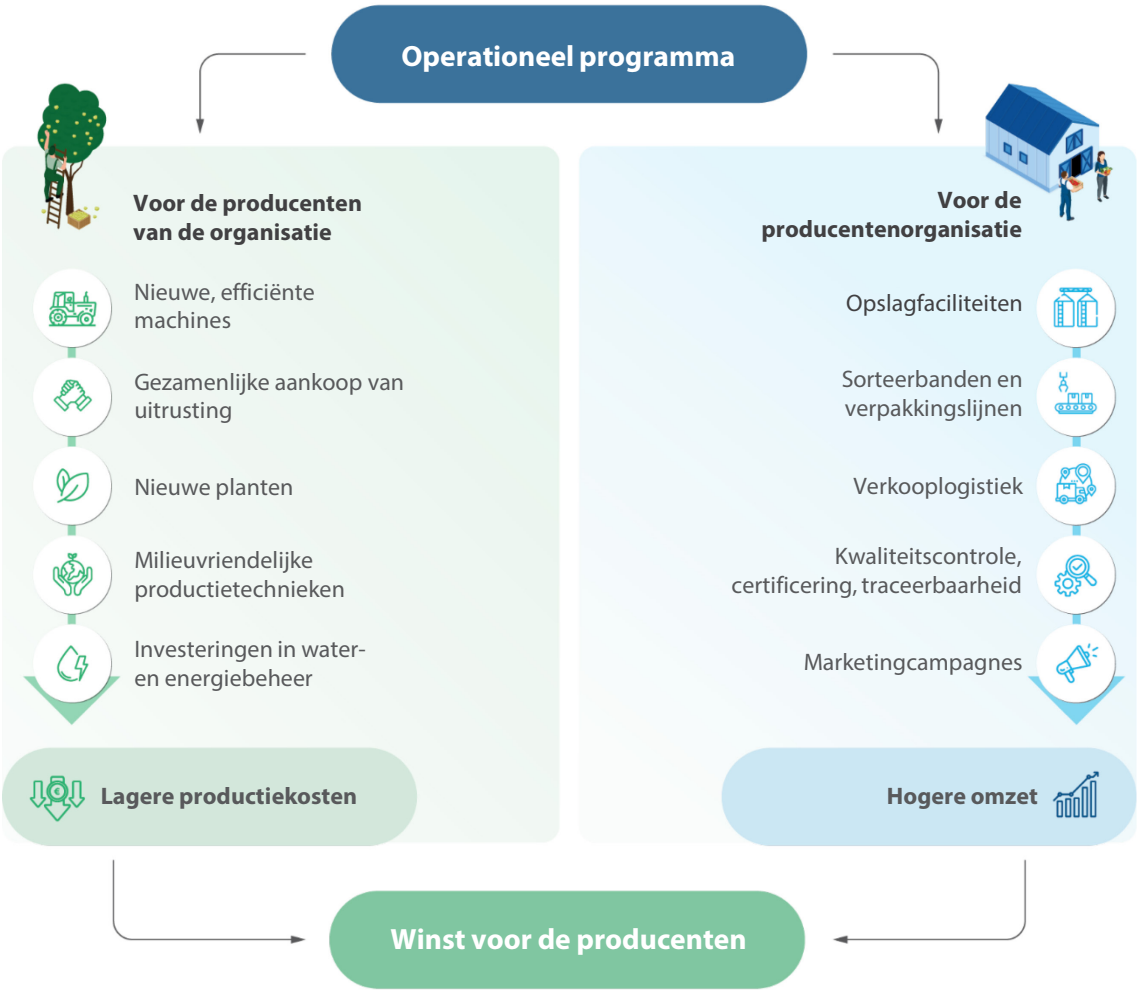



*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

## EU-financiering ondersteunt de winstgevendheid van producenten, van planning tot promotie

**26** De belangrijkste taak van een producentenorganisatie is het organiseren van de afzet van de producten van haar leden, waarbij het aanbod qua hoeveelheid en kwaliteit wordt afgestemd op de vraag. Erkende organisaties kunnen een beroep doen op EU-middelen om de nodige investeringen te doen ter ondersteuning van het proces van planning, productie, verkoop en marketing. De financiële steun van de EU aan producentenorganisaties wordt verstrekt via een operationeel programma waarin de maatregelen en acties worden beschreven die de organisatie wil uitvoeren om de op EU-niveau vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken (zie ***bijlage III***). Deze maatregelen worden zowel door de organisatie als door de producenten uitgevoerd, zoals weergegeven in ***figuur 5***.

**Figuur 5 | De bijdrage van operationele programma's aan de winstgevendheid van producenten**




*Bron:* ERK.

**27** We hebben onderzocht of producentenorganisaties —dankzij de EU-steun die zij ontvingen — de winstgevendheid van hun leden hebben verbeterd door de productiekosten te verlagen en de omzet te verhogen. We konden geen uitsluitsel geven over de directe invloed van het lidmaatschap van een producentenorganisatie op de individuele inkomens. Dit komt doordat in de statistische rapportage over het inkomen van landbouwers geen onderscheid wordt gemaakt tussen landbouwers die lid zijn van een producentenorganisatie en landbouwers die dat niet zijn, behalve in enkele beperkte gevallen waaruit we geen betrouwbare conclusies konden trekken.

## De EU-steun financiert maatregelen die bijdragen aan het verlagen van de productiekosten

**28** De belangrijkste categorieën van bedrijfskosten voor producenten van fruit en groenten zijn arbeid, energie, water en overige productiemiddelen (plantgoed en zaden, meststoffen, fytosanitaire producten). Deze kosten lopen sterk uiteen, afhankelijk van de technische keuzes van elke producent, het soort teelt en de verscheidenheid aan producten.

**29** Alle producenten met wie we vraaggesprekken hebben gevoerd, waren het erover eens dat stijgende arbeidskosten en een tekort aan arbeidskrachten belangrijke problemen voor hen waren. De teelt van groenten en fruit is een arbeidsintensieve activiteit, en aangezien de arbeidskosten in de EU hoger liggen dan in andere landen, heeft dit een aanzienlijke invloed op het prijsconcurrentievermogen van EU-producenten. Dit heeft ertoe geleid dat organisaties zijn gaan investeren in de automatisering van hun activiteiten, en bij de organisaties die we hebben bezocht, werd een deel van deze automatiseringsinspanningen gefinancierd via de operationele programma's (zie ***kader 1***).

### Kader 1

#### Automatisering van activiteiten binnen producentenorganisaties

Niet alle vruchten aan een plant rijpen tegelijk, en groenten en fruit moeten op het juiste rijpingsmoment worden geoogst, afhankelijk van hoe ze op de markt worden gebracht. Landbouwers moeten daarom bepalen of de gewassen rijp genoeg zijn, wat volledige automatisering praktisch onmogelijk maakt. Bovendien zijn de meeste groenten en fruit erg kwetsbaar, waardoor mechanische verwerking een uitdaging vormt.

Ondanks deze moeilijkheden neemt de automatisering in de sector steeds verder toe. In Polen hebben we een geautomatiseerde sorteerband voor appels gezien, waarbij de telers oogstkisten gebruikten die speciaal voor de sorteerbanden waren ontworpen en die via de operationele programma's waren gefinancierd.

*Bron:* ERK.

**30** Dergelijke investeringen in modernisering en automatisering zouden wellicht ook zonder EU-middelen hebben plaatsgevonden. Aangezien operationele programma's echter meerjarig zijn, maakt de voorspelbaarheid van de EU-financiering het voor producentenorganisaties gemakkelijker om grote moderniseringsprojecten uit te voeren, waarbij de kosten over de looptijd van het programma kunnen worden gespreid.

**31** De producenten waarmee we vraaggesprekken hebben gevoerd, noemden energie ook vaak als een belangrijke kostenpost, vooral bij verwarmde kassen. De organisaties in onze steekproef hebben dit probleem aangepakt door te investeren in hernieuwbare energie (zonnepanelen) en energie-efficiënte uitrusting om hun verbruik te verminderen (zie ***kader 2***). Sommige van deze investeringen komen in aanmerking voor financiering in het kader van de operationele programma's, andere via andere EU-fondsen (zoals het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling of de herstel- en veerkrachtfaciliteit).

**Kader 2**

**Energiekosten verlagen**

Een van de organisaties die wij in Italië hebben gecontroleerd, is begonnen met een reeks investeringen in hernieuwbare energie om de energiekosten te verlagen en in 2030 energieonafhankelijk te worden. Om zelfvoorzienend te zijn, investeren zij in verschillende soorten energiebronnen: zonnepanelen, biogas en geothermische energie. De zonnepanelen worden gefinancierd via de operationele programma's.

In Spanje maakt een organisatie gebruik van zonnepanelen om de energiekosten in haar magazijnen en logistiek centrum te verlagen, wat een besparing van 5 % oplevert.

Andere investeringen van de organisaties waren onder meer nieuwe koelsystemen voor koelkamers en de verwarming van kassen met behulp van warmte-krachtkoppeling voor energieopwekking.

**32** Milieumaatregelen die met EU-financiering worden ondersteund, kunnen ook een positief effect hebben op de kostenbesparing, aangezien deze maatregelen betrekking hebben op werkwijzen die gericht zijn op het verminderen van het waterverbruik, het gebruik van fytosanitaire producten en andere productiemiddelen. Net als bij investeringen in automatisering zouden deze maatregelen ook zonder financiële steun van de EU hebben plaatsgevonden, maar dankzij de operationele programma's is het eenvoudiger om grotere investeringen, zoals waterretentievoorzieningen, te overwegen.

## EU-steun helpt producenten bij het invoeren van werkwijzen die de omzet verhogen

**33** De hoogte van de EU-steun waarop een erkende organisatie aanspraak kan maken, hangt af van de waarde van haar in de handel gebrachte productie — kort gezegd, haar omzet. Deze steun is geplafonneerd, afhankelijk van het type organisatie, en varieert tussen 4,1 % en 5 % van hun in de handel gebrachte productie. Deze bedragen kunnen met maximaal 0,5 % worden verhoogd indien de verhoging bestemd is voor bepaalde maatregelen (zie ***bijlage III***). Hoe hoger de omzet van de organisatie, hoe hoger het bedrag waarop zij aanspraak kan maken.

**34** Door de berekening van de EU-steun te baseren op de omzet, worden producenten gestimuleerd om hun omzet te verhogen, en de organisaties die we hebben bezocht, streefden dit doel actief na. In Spanje, Frankrijk en Italië probeerden ze hun productie te verhogen door ofwel meer leden aan te trekken, ofwel hun beteeld areaal uit te breiden. We hebben ook strategieën gezien om de omzetwaarde van de producten te verhogen, hetzij door premiumvariëteiten te introduceren van producten die ze al verbouwen, hetzij door nieuwe producten met een hogere detailprijs te introduceren (zoals bessen).

**35** Om hun omzet en winstgevendheid te maximaliseren, moeten producentenorganisaties ervoor zorgen dat hun productie aansluit bij de marktvraag, wat een doeltreffende productieplanning vereist. Het succes van een producentenorganisatie hangt ook af van de mate waarin haar leden het planningsproces omarmen. De meeste organisaties die we hebben bezocht, hanteren een vergelijkbaar planningsproces: de verkoopafdelingen delen prognoses en verwachte markttrends voor het komende groeiseizoen mee, zowel wat betreft volume, producten als variëteiten (zie ***figuur 6***), en verstrekken informatie over de verwachte prijzen per soort product, op basis van eerdere verkoopcijfers.

**Figuur 6 | Aanpassing aan markttrends: consumenten nieuwe variëteiten aanbieden**

*Bron:* ERK.

**36** De producentenorganisaties die we hebben bezocht, gebruiken deze informatie om voor elk soort product een streefhoeveelheid en een zaai- en plantkalender vast te stellen. De producenten keuren het plan goed en bepalen hoe ze deze streefhoeveelheid onderling verdelen. Eventuele meningsverschillen tussen producenten worden opgelost volgens de regels van de organisatie, waarbij doorgaans voorrang wordt gegeven aan oudere leden of aan degenen die in het verleden innovatiever zijn geweest in hun productkeuze.

**37** Dit proces houdt rekening met de eigen teeltplannen van de producenten binnen de organisatie, waarbij zij hun bedrijven naar eigen inzicht kunnen beheren. Geen van de producenten met wie we vraaggesprekken hebben gevoerd had klachten over het planningsproces. Een producent in Frankrijk gaf specifiek aan dat hij van de ene organisatie naar de andere was overgestapt omdat hij behoefte had aan een strakkere productieplanning om zijn transitie naar de biologische landbouw soepeler te laten verlopen.

**38** Om hun producten tegen de best mogelijke prijs te verkopen, moeten producentenorganisaties ervoor zorgen dat hun productie voldoet aan de kwaliteitsverwachtingen van hun klanten, met inbegrip van milieuvereisten. Grote detailhandelaren vereisen dat groenten en fruit volgens bepaalde normen zijn gecertificeerd om ze te verkopen. Het voldoen aan deze vereisten, wat door onafhankelijke controles wordt gecontroleerd, kan technisch gezien een uitdaging vormen en kan voor producenten extra financiële en administratieve kosten met zich meebrengen.

**39** Leden van een producentenorganisatie kunnen rekenen op ondersteuning door het personeel van de organisatie, wat hen helpt te voldoen aan de certificeringsvoorwaarden en de minimale kwaliteitsnormen. Zowel de certificeringskosten als de personeelskosten van de organisatie komen in aanmerking voor financiering in het kader van de operationele programma's. Het is voor leden van een producentenorganisatie dan ook gemakkelijker om deel te nemen aan certificeringsregelingen.

**40** Alle organisaties die we hebben bezocht, bieden hun leden administratieve ondersteuning, helpen hen bij het papierwerk en voorzien hen van hulpmiddelen om aan de traceerbaarheids- en certificeringsvereisten te voldoen. Veldtechnici brengen regelmatig een bezoek aan de bedrijven om de voortgang van het groeiseizoen te controleren en advies te geven. Een van de organisaties die we in Frankrijk hebben bezocht, had specifieke ondersteuning voor haar jonge producenten opgezet, met frequentere bezoeken van de veldtechnici in de eerste jaren van activiteit; dit is een voorbeeld van een goede praktijk.

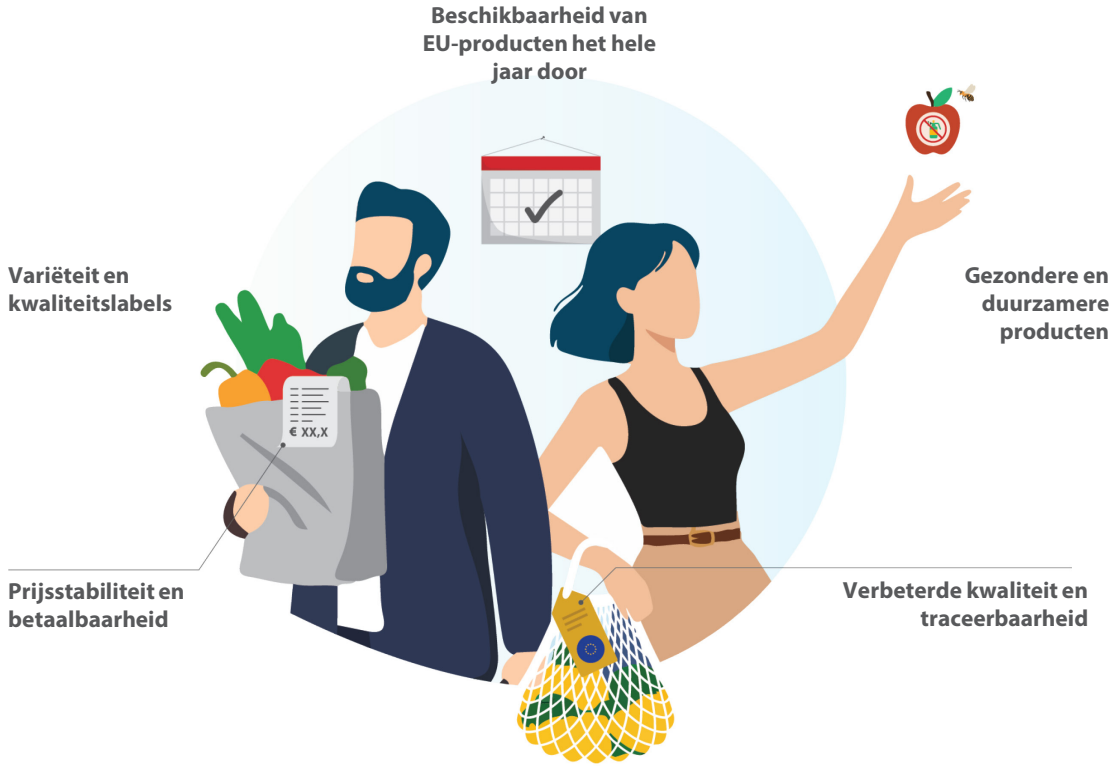
**41** We hebben de certificerings- en kwaliteitskosten kunnen vaststellen voor de Spaanse, Franse en Poolse organisaties in onze steekproef. In deze lidstaten maakten certificering en traceerbaarheid gemiddeld respectievelijk 13 %, 6 % en 3 % uit van de totale operationele programma's. Uit de gegevens van de Commissie bleek dat op EU-niveau tussen 2018 en 2022 ongeveer 11 % van alle operationele programma's (gemiddeld 204 miljoen EUR per jaar) werd besteed aan "kwaliteitsregelingen (EU en nationaal) en maatregelen ter verbetering van de kwaliteit".

**42** De operationele programma's omvatten maatregelen op het gebied van commercialisering, waaronder de logistieke aspecten van het op de markt brengen van de producten. De producenten met wie we tijdens deze controle vraaggesprekken hebben gevoerd, waren van mening dat een van de belangrijkste voordelen van het lidmaatschap van een producentenorganisatie was dat ze de afzet aan de producentenorganisatie konden overlaten, waardoor zij zich op de productie konden concentreren.

**43** In de operationele programma's die wij hebben onderzocht, vormden de uitgaven voor commercialiseringslogistiek (zoals investeringen in koelkamers en verpakkingslijnen) het grootste deel van de uitgaven die onder de rubriek commercialisering werden gerapporteerd voor Spanje (gemiddeld 18 % van het totaal) en Italië (22 %).

**44** Consumenten bevinden zich aan het einde van de waardeketen. Dankzij EU-financiering via de operationele programma's krijgen producentenorganisaties de middelen om consumenten bewust te maken van hun producten en de voordelen daarvan (zie *figuur 7*) en om deze producten op de markt te onderscheiden.

**Figuur 7 | Promotie van producten bij consumenten**




*Bron:* ERK.

**45** Met de certificeringsregelingen van detailhandelaren (zie paragraaf *38*) worden kwaliteits- en veiligheidsnormen gewaarborgd, maar deze zijn niet op consumenten gericht en zijn daarom grotendeels onbekend bij hen. Producentenorganisaties kunnen echter hun eigen kwaliteitslabels ontwikkelen om aan de verwachtingen van de consument te voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van hun milieuprestaties (zie *kader 3*). Deze particuliere kwaliteitslabels worden gecontroleerd door onafhankelijke instanties, en de kosten van deze controles komen in aanmerking voor EU-financiering, wat inhoudt dat een dergelijke aanpak gemakkelijker te realiseren is.

## Kader 3

### Milieuvriendelijke productietechnieken die in het kader van de operationele programma's worden gefinancierd

In Spanje, Frankrijk en Polen hebben we organisaties bezocht die kassen gebruiken voor de teelt (voornamelijk tomaten en komkommers) en die hadden geïnvesteerd in "geïntegreerde productie". Dit houdt in dat nuttige insecten worden ingezet om plantenziekten te voorkomen en te bestrijden, dat hommels in de kassen worden uitgezet om te bestuiven, en dat fytosanitaire behandelingen alleen als laatste redmiddel worden toegepast. Op EU-niveau maakte geïntegreerde productie tussen 2018 en 2023 ongeveer 5 % van alle operationele programma's uit (ongeveer 95 miljoen EUR per jaar).

Geïntegreerde productie, of in ieder geval de kosten van de insecten die in kassen worden gebruikt voor de bestrijding van plaagorganismen, kunnen in het kader van het operationele programma worden gefinancierd. Dit vergemakkelijkt de overstap naar milieuvriendelijkere productietechnieken. In de regio Bretagne (Frankrijk) zijn twee organisaties en een unie van tomatentelers nog een stap verder gegaan en hebben ze de handen ineengeslagen om het keurmerk "geteeld zonder synthetische bestrijdingsmiddelen — van bloem tot bord" in het leven te roepen.

In Italië had een van de organisaties die we bezochten ook een deel van haar productie voorzien van een keurmerk dat aangaf dat er geen residuen van bestrijdingsmiddelen in aanwezig waren.

*Opmerking*: Links: eitjes van een nuttige wesp die wordt ingezet om een tomatenparasiet te bestrijden. Rechts: een kist met andere nuttige insecten die ook in tomatenkassen worden gebruikt.

*Bron:* ERK.

**46** De operationele programma's omvatten ook marketing- en promotieactiviteiten, zoals marktonderzoeken, deelname aan beurzen, reclame- en promotiecampagnes, die in aanmerking komen voor EU-financiering. Het doel van deze maatregelen is om de best mogelijke verkoopprijs voor de producten te realiseren door de kwaliteit ervan te benadrukken (versheid, verpakking, milieuvriendelijkheid), en tegelijkertijd de consument beter bewust te maken van de producten die het beste aan hun behoeften voldoen. In hoeverre organisaties van deze mogelijkheden gebruikmaken, hangt af van hun prioriteiten. In onze steekproef liepen de uitgaven voor deze activiteiten per lidstaat uiteen: de gecontroleerde organisaties in Frankrijk besteedden gemiddeld 19 % van hun operationele programma's aan deze acties, tegenover iets minder dan 4 % in Italië en 2 % in Spanje en Polen.

**47** In onze steekproef hielden de uitgaven voor promotiediensten, met name reclamecampagnes, nauw verband met de omvang van de organisatie. Grotere organisaties waren eerder geneigd om een eigen merk te ontwikkelen, hadden meer reden om in de promotie ervan te investeren en beschikten over meer middelen (waaronder eigen middelen) om dat te doen. Zelfs bij de grotere organisaties die we hebben onderzocht, liepen de uitgaven voor reclame sterk uiteen: van 6 % bij een Spaanse organisatie tot bijna 25 % bij twee organisaties in Frankrijk. Twee unies, één in Frankrijk en één in Italië, gaven aan dat zij tussen de 60 % en 70 % van hun reclamekosten via de operationele programma's financierden.

## Producentenorganisaties versterken de onderhandelingspositie van producenten, maar het onevenwicht ten opzichte van detailhandelaren blijft bestaan

**48** De financiële steun van de EU aan producentenorganisaties is bedoeld om de positie van landbouwers in de waardeketen en hun onderhandelingspositie te verbeteren. Producentenorganisaties regelen de gezamenlijke verkoop van de productie van hun leden. Ze zijn bedoeld als het enige contactpunt voor afnemers en hebben daarom de taak om de prijzen zo hoog mogelijk te houden. Op basis van de door ons beoordeelde operationele programma's, controlebezoeken en gesprekken zijn we nagegaan of:

- producentenorganisaties doeltreffende verkoopmethoden hadden ingevoerd om de prijzen te maximaliseren, en
- producentenorganisaties gezien hun omvang evenwichtige relaties met hun afnemers hadden opgebouwd.

## Producentenorganisaties kiezen voor de meest doeltreffende verkoopmethoden

**49** Volgens de EU-regels moeten leden van producentenorganisaties hun gehele productie via de organisatie in de handel brengen. Er kunnen uitzonderingen worden gemaakt voor maximaal 25 % van de waarde van de productie (40 % voor biologische producten), maar lidstaten kunnen desgewenst een lager percentage vaststellen (Spanje heeft bijvoorbeeld een maximum van 10 % vastgesteld). Van de 19 organisaties en unies die we hebben bezocht, stonden de vijf in Polen 25 % directe verkoop toe, en één biologische organisatie in Frankrijk stond zelfs tot 40 % toe. Alle anderen stonden erop dat 100 % van de verkoop via de organisatie zou verlopen. Hierdoor kunnen de organisaties een grote hoeveelheid producten op de markt brengen, waardoor ze aan bestellingen van een breed scala aan afnemers kunnen voldoen en kunnen kiezen uit verschillende verkoopmethoden.

**50** Bij de organisaties in onze steekproef hebben we de volgende verkoopmethoden gezien:

- directe contracten met een vaste prijs en een vaste hoeveelheid;
- directe contracten met een vaste prijs of een vaste hoeveelheid;
- raamcontracten waarbij zowel de prijs als de hoeveelheid op regelmatige basis (bv. wekelijks of maandelijks) worden vastgesteld;
- omgekeerde veilingen.

**51** Elk van deze opties heeft voor- en nadelen wat betreft prijs en de voorspelbaarheid van de verkoop (zie ***tabel 1***). Sommige variëteiten zijn speciaal afgestemd op bepaalde soorten contracten. Zo worden goedkopere groenten en fruit, zoals ronde tomaten, doorgaans door producentenorganisaties verkocht op basis van een contract waarin zowel de prijs als de hoeveelheid zijn vastgelegd. Wanneer producenten in de planningsfase hun wensen kenbaar maken, kunnen ze een productiemix kiezen waarmee ze zich kunnen aanpassen aan prijsschommelingen.

## Tabel 1 | Voor- en nadelen van de verschillende verkoopmethoden

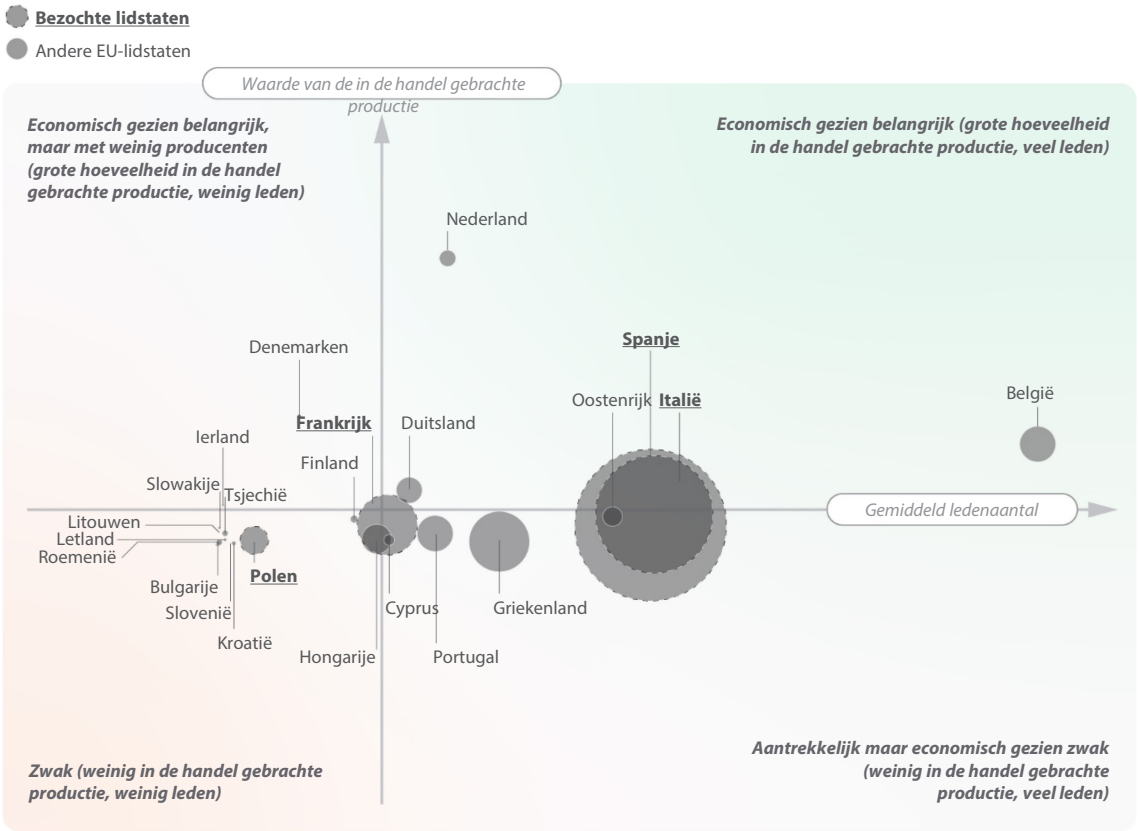
| Methode | Voordelen | Nadelen |
|---|---|---|
| Directe contracten met een vaste prijs **en** een vaste hoeveelheid | • Volledig voorspelbaar inkomen | • Landbouwproducten tegen lage prijzen |
| Directe contracten met een vaste prijs **of** een vaste hoeveelheid | • Een zekere mate van voorspelbaarheid om de productieplanning mogelijk te maken | • Geen zekerheid wat betreft het inkomen<br>• Als alleen de prijs vast is, bestaat het risico op overproductie |
| Raamcontracten | • Zorgen voor loyaliteit tussen de organisatie en haar afnemers<br>• Organisaties hebben het initiatief om over prijzen te onderhandelen<br>• Een zekere mate van voorspelbaarheid op basis van eerdere hoeveelheden | • De prijzen blijven afhankelijk van de markt<br>• Zorgt voor concurrentie tussen verkopers (organisaties) |
| Omgekeerde veilingen | • Onmiddellijke en transparante samenkomst van vraag en aanbod<br>• Zorgt voor concurrentie tussen alle afnemers<br>• Het is mogelijk om producten uit de markt te nemen als de geboden prijs te laag is<br>• Kans op hoge prijzen | • Vereist grote hoeveelheden producten<br>• Moeilijk te organiseren<br>• Sterk schommelende prijzen |

## Grotere producentenorganisaties hebben een sterkere onderhandelingspositie

**52** Van de organisaties die we hebben bezocht, waren degenen die een betere onderhandelingspositie hadden ten opzichte van detailhandelaren ofwel groter (wat betreft omzet), konden ze een breed assortiment aanbieden, of verkochten ze hun producten onder een bekend merk. Wanneer organisaties zich kunnen vastleggen op bepaalde hoeveelheden of een specifiek assortiment producten, hoeven detailhandelaren slechts bij een beperkt aantal plaatsen in te kopen. Twee van de organisaties en unies die we hebben bezocht, werkten samen met een organisatie uit een andere lidstaat met een ander groeiseizoen, terwijl andere ook producten uit andere landen inkochten. Op die manier kunnen zij het hele jaar door aan de bestellingen van de detailhandelaren voldoen en stabiele hoeveelheden garanderen, wat betekent dat de detailhandelaar zijn producten bij één enkele leverancier kan betrekken. Ook de zeer grote magazijnen en distributiecentra die door grotere organisaties zijn opgezet en die we in Spanje, Frankrijk en Italië hebben bezocht, zorgen voor efficiëntiewinsten bij de distributie naar vervoerders, wat de tijd tussen oogst en verzending verkort.

**53** In de praktijk zijn er maar weinig organisaties die groot genoeg zijn om dergelijke strategieën uit te voeren of die voldoende merkbekendheid hebben opgebouwd om hun positie in commerciële onderhandelingen aanzienlijk te verbeteren. ***Figuur 8*** toont het relatieve economische belang van producentenorganisaties in elke lidstaat; België en Nederland zijn de enige landen waar de meeste organisaties in economisch opzicht belangrijk zijn. Voor kleinere organisaties hangt hun onderhandelingspositie vooral af van hun vermogen om aan de vraag van detailhandelaren te voldoen en klantloyaliteit op te bouwen. Een andere mogelijkheid is om onder één unie samen te werken en het volledige verkoopproces te delegeren. In onze steekproef had slechts één unie (in Frankrijk) voor deze aanpak gekozen: aanvankelijk opgericht om het merk te beheren waaronder de producten van haar leden worden verkocht, groeide zij uit tot een unie van producentenorganisaties, die verantwoordelijk is voor het opstellen van het volledige operationele programma en de afhandeling van de verkoop. Dit model komt nog steeds niet vaak voor.

## Figuur 8 | De meeste producentenorganisaties in de EU bevinden zich in een zwakke positie




*Opmerking*: de grootte van de cirkels geeft het totale aantal producenten weer dat lid is van producentenorganisaties in de lidstaat.

*Bron:* ERK op basis van gegevens van de Commissie voor 2023 (voor Zweden zijn geen gegevens voor 2023 beschikbaar).

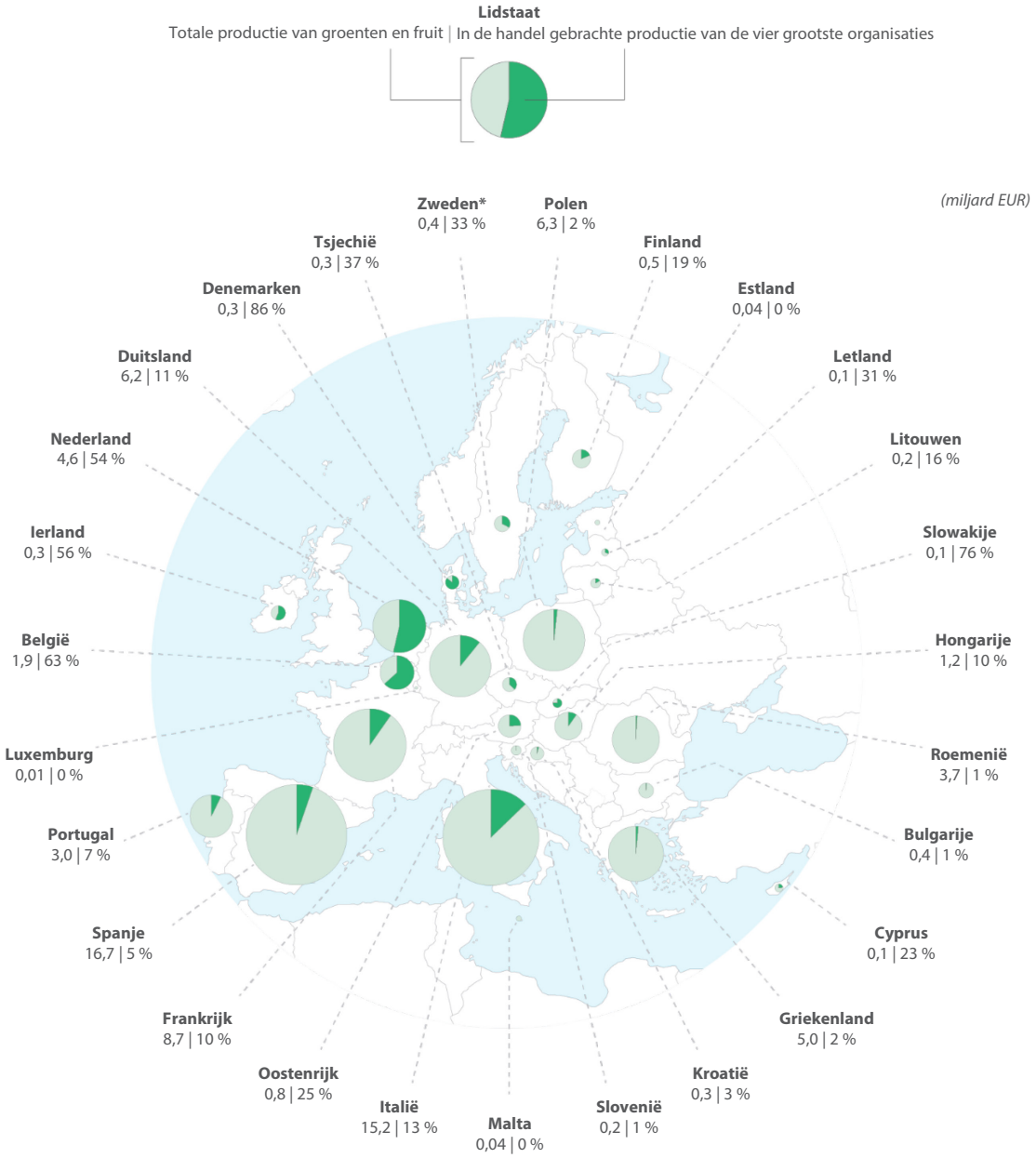
**54** Sommige lidstaten hebben ook maatregelen genomen om de positie van producentenorganisaties te versterken door de erkenningscriteria te herzien. Aanvankelijk stelden de EU-regels minimale erkenningscriteria vast van vijf leden en een minimale waarde van de in de handel gebrachte productie van 100 000 EUR, waarbij het de lidstaten vrij stond strengere vereisten toe te voegen. Deze minimale EU-criteria werden in 2013 afgeschaft en de lidstaten kregen de vrijheid om hun eigen criteria vast te stellen. Van de vier lidstaten die we hebben bezocht, hadden alleen Spanje en Italië hun erkenningscriteria herzien en aangescherpt, en zodoende hun producentenorganisaties aangemoedigd om te fuseren.

**55** Hoewel producentenorganisaties bij commerciële onderhandelingen een sterkere positie hebben dan onafhankelijke producenten, blijft de verhouding tussen organisaties en detailhandelaren onevenwichtig. Een van de redenen is dat groenten en fruit van nature bederfelijke producten zijn, en producentenorganisaties zich geen langdurige commerciële onderhandelingen kunnen veroorloven, omdat hun producten dan ongeschikt voor de verkoop zouden kunnen worden. Dit geldt met name voor zeer kwetsbare producten met een korte houdbaarheid, zoals bessen.

**56** Bovendien blijft de concentratie van de productie, zelfs wanneer producentenorganisaties een zekere mate van concentratie hebben bereikt, ver achter bij die van de detailhandel. Uit een onderzoek[5] van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de EU blijkt dat tussen 30 % en 70 % van de totale detailhandelsomzet in Europa wordt gegenereerd door de vier grootste ondernemingen. Daarentegen vertegenwoordigen in de zes lidstaten die samen driekwart van de EU-productie van groenten en fruit voor hun rekening nemen, de vier grootste organisaties in elk land tussen 1 % en 13 % van de totale productie. Met uitzondering van België en Nederland, die samen goed zijn voor ongeveer 10 % van de groenten- en fruitproductie in de EU, zijn de enige lidstaten waar producentenorganisaties een aanzienlijk deel van de nationale productie voor hun rekening nemen, die waar de totale productie laag is (zie ***figuur 9***).

[5] Nes, K., Colen, L. en Ciaian, P., *Market Power in Food Industry in Selected EU Member States*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2021.

## Figuur 9 | De lidstaten met de grootste groenten- en fruitproductie vertonen een lage concentratie van het aanbod




*Hoe deze figuur te interpreteren*: In België brengen de vier grootste organisaties 63 % van de totale groenten- en fruitproductie van het land op de markt (wat neerkomt op 1,9 miljard EUR).

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van Eurostat en de Commissie.

# Producentenorganisaties worden minder aantrekkelijk en EU-steun leidt tot wisselende resultaten

**57** Sinds de invoering van Verordening (EG) nr. 2200/96 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit, heeft de Commissie het concept van de concentratie van het aanbod in producentenorganisaties voorgesteld als "uit economisch oogpunt […] noodzakelijk" om de positie van de telers op de markt te verbeteren. Het "aantrekkelijker maken van het lidmaatschap van producentenorganisaties" behoorde tot de gemeenschappelijke prestatie-indicatoren voor nationale strategieën met betrekking tot de sector groenten en fruit in Uitvoeringsverordening (EU) 2017/892 van de Commissie. Gezien de dertig jaar durende financiële steun van de EU voor deze twee doelstellingen — het concentreren van het aanbod en het aantrekkelijker maken van producentenorganisaties — zou men redelijkerwijs een toenemende mate van organisatie in de sector in alle lidstaten mogen verwachten, vooral omdat het voor onafhankelijke producenten des te aantrekkelijker zou moeten zijn om zich bij producentenorganisaties aan te sluiten naarmate de organisatiegraad hoger is.

## Ondanks de voordelen van lidmaatschap daalt het aantal leden van producentenorganisaties

**58** De belangrijkste indicator die de Commissie hanteert om de concentratie van het aanbod in de sector groenten en fruit te meten, is de organisatiegraad: het aandeel van de productie (in waarde) dat afkomstig is van producentenorganisaties. Dit percentage alleen is onvoldoende om de sectorale organisatie te beoordelen, aangezien een identieke organisatiegraad zowel het gevolg kan zijn van een groot aantal kleine producentenorganisaties als van een klein aantal zeer grote. Deze indicator moet daarom samen met het aantal producenten in producentenorganisaties worden geanalyseerd. Om te beoordelen of de EU-steun aan producentenorganisaties doeltreffend is geweest bij de concentratie van het aanbod in de sector groenten en fruit, hebben we gegevens over de organisatiegraad en het lidmaatschap van 2012 tot en met 2023 geanalyseerd.

**59** Na het verwijderen van de vastgestelde gevallen van dubbeltelling in de gegevens van de Commissie, hebben we berekend dat de organisatiegraad in 2023 42 % bedroeg. Dit percentage is tussen 2012 (43,6 %) en 2017 (48,4 %) gestegen, maar is sindsdien gedaald en ligt nu op een lager niveau dan in 2012. Het lidmaatschap van producentenorganisaties neemt sinds 2012 gestaag af. In 2012 telden de producentenorganisaties in totaal 312 823 leden; in 2023 was dit aantal gedaald tot 191 310.

**60** We erkennen dat er structurele redenen zijn voor de daling van het lidmaatschap van producentenorganisaties. Een daarvan is de algemene daling van het aantal groenten- en fruitbedrijven in de EU, die verder wordt versterkt door een gebrek aan generatievernieuwing, aangezien met pensioen gaande landbouwers niet worden opgevolgd door jongere generaties. Uit gegevens van de landbouwenquêtes van Eurostat van 2013 en 2020 blijkt echter dat het lidmaatschap van producentenorganisaties sneller is gedaald dan het aantal groenten- en fruitbedrijven in de EU. Het lidmaatschap daalde tussen 2013 en 2020 met 29 %, terwijl het aantal groenten- en fruitbedrijven in diezelfde periode met 14 % afnam.

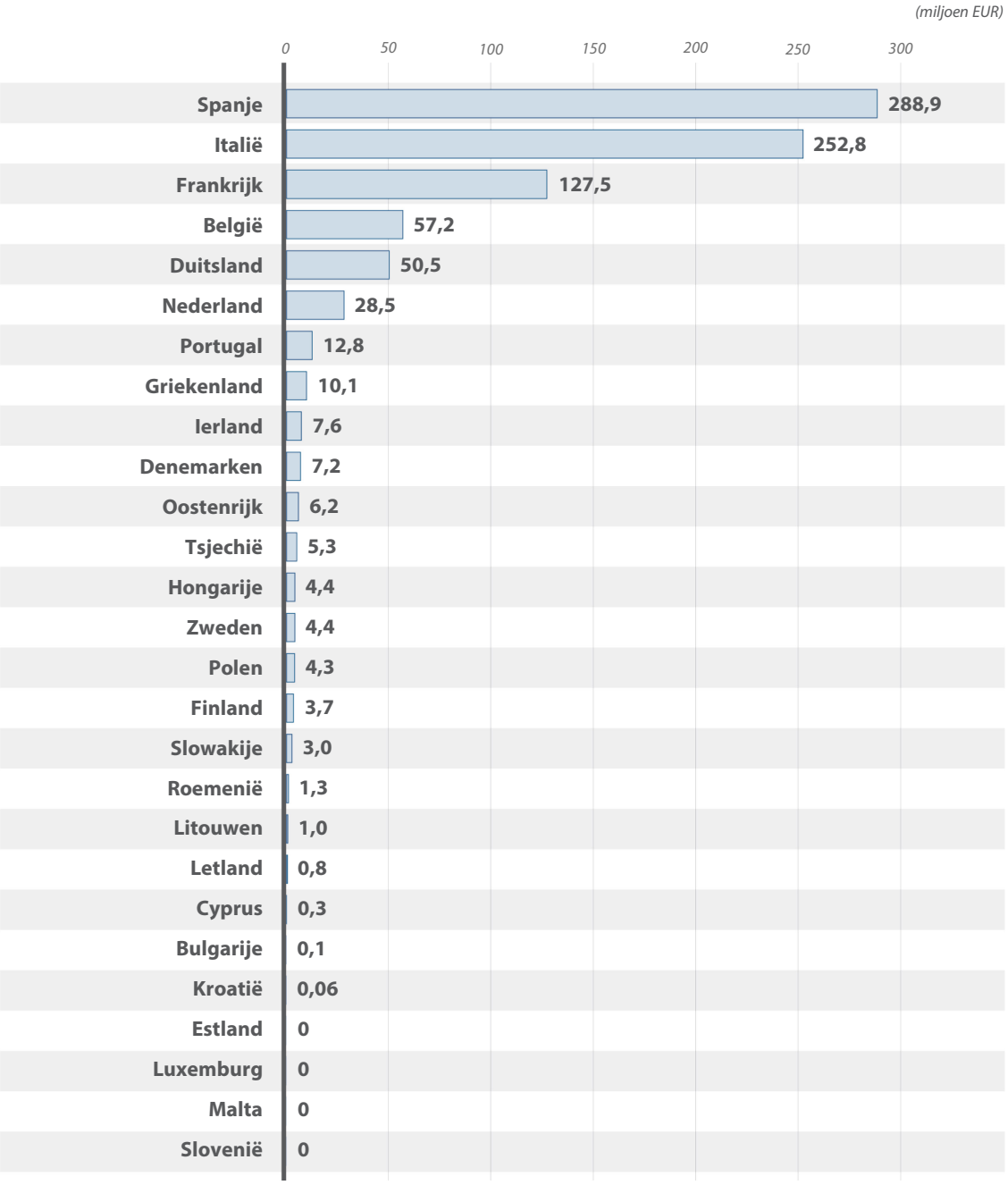
**61** Een dalend lidmaatschap in combinatie met een stijgende organisatiegraad zou op een consolidatie hebben gewezen: producentenorganisaties zouden weliswaar minder leden hebben, maar mogelijk ook een groter marktaandeel hebben veroverd. Het feit dat beide indicatoren dalen (en wat het lidmaatschap betreft, sneller dan het totale aantal bedrijven), wijst erop dat de producentenorganisaties niet groeien op EU-niveau. Ondanks de voordelen die ze hun leden bieden, slagen producentenorganisaties er gemiddeld genomen niet in om nieuwe leden aan te trekken.

## De uitvoering verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat

**62** We hebben het regelgevingskader in de vier lidstaten die we in het kader van onze controle hebben bezocht, onderzocht, evenals de evaluatierapporten voor de financieringsperiode 2013-2018. We hebben beoordeeld of de maatregelen van de lidstaten bijdroegen tot het bereiken van de doelstelling om de producentenorganisaties aantrekkelijker te maken.

**63** Hoewel de algemene beleidsdoelstellingen op EU-niveau worden vastgesteld, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor de uitvoering ervan, in het bijzonder voor het opstellen van de lijst met subsidiabele acties die in het kader van elke doelstelling kunnen worden gefinancierd. Dergelijke besluitvorming op nationaal niveau is noodzakelijk omdat de landbouwmodellen, de soorten gewassen die kunnen worden geteeld en de productiewijzen sterk verschillen tussen de lidstaten. EU-steun voor producentenorganisaties is beschikbaar voor alle lidstaten, maar de benutting ervan is ongelijkmatig (zie ***figuur 10*** en ***tabel 1*** van ***bijlage I***).

## Figuur 10 | EU-steun voor producentenorganisaties per lidstaat (2022)

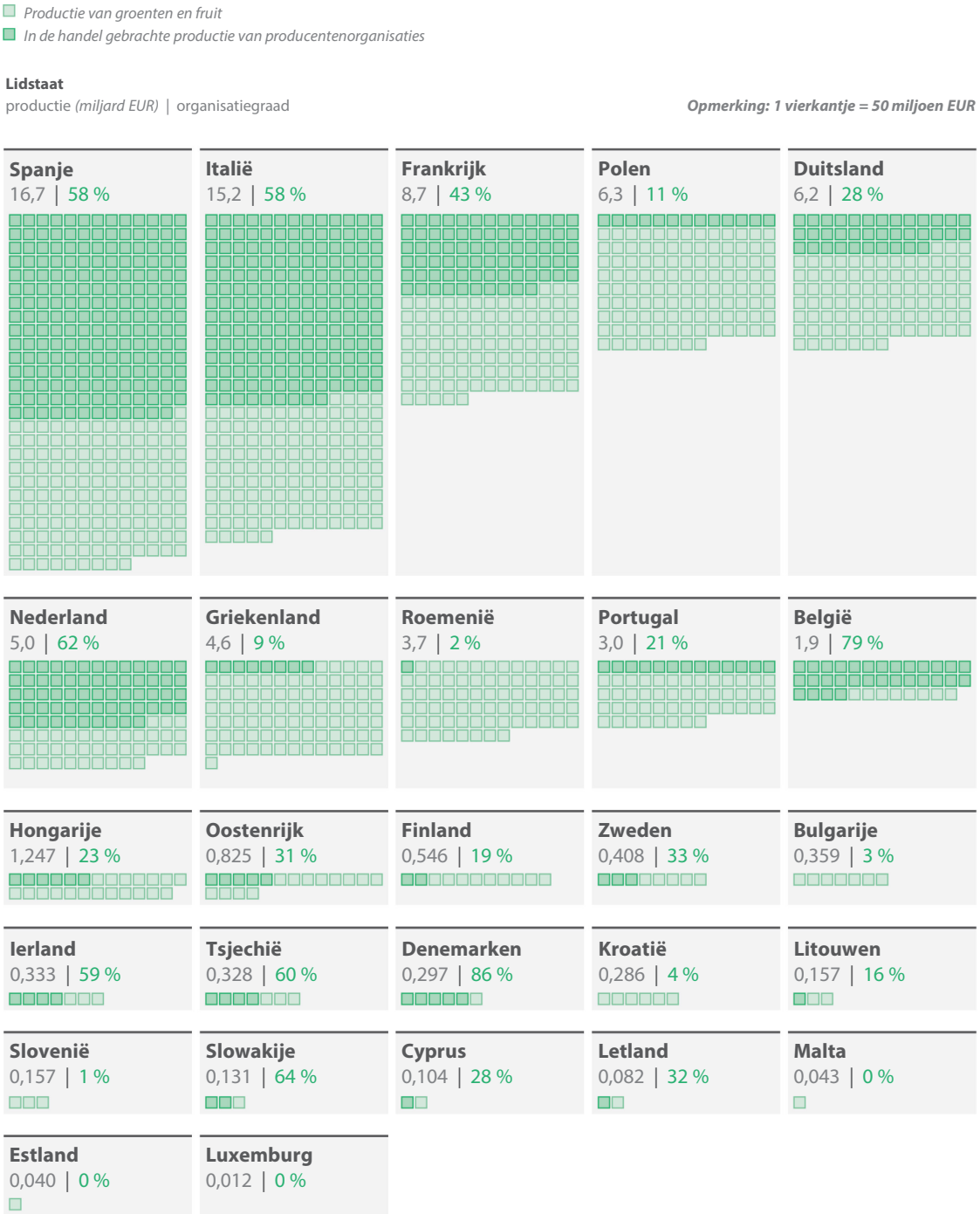



*Opmerking*: vanwege de schaalgrootte worden financieringen van minder dan 1 miljoen EUR niet weergegeven.

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

**64** Deze ongelijke benutting weerspiegelt de aanzienlijke verschillen in de organisatiegraad tussen de lidstaten (zie ***figuur 11***), maar laat ook zien dat zelfs in landen waar erkende producentenorganisaties bestaan, niet alle organisaties operationele programma's indienen om toegang te krijgen tot EU-middelen. In Polen doet slechts 8 % van de erkende organisaties dit.

## Figuur 11 | De organisatiegraad verschilt sterk tussen de lidstaten




*Opmerking*: voor Zweden zijn er geen gegevens voor 2023 verstrekt; daarom zijn de gegevens van 2022 gebruikt.

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie van 2023.

**65** De verschillen in de organisatiegraad weerspiegelen de lage productie van groenten en fruit in sommige landen. Lidstaten waar nauwelijks groenten en fruit worden geteeld (Luxemburg, Malta) hebben geen producentenorganisaties. In landen met een relatief kleine sector groenten en fruit lijkt het oprichten van producentenorganisaties misschien minder noodzakelijk, ook al is dit gezien het geringe aantal producenten structureel gezien eenvoudiger. Dit verklaart echter niet alle waargenomen verschillen: de sectoren groenten en fruit in Tsjechië, Denemarken en Kroatië zijn qua omvang vergelijkbaar, maar hun organisatiegraad verschilt sterk. Hetzelfde geldt voor Polen, Duitsland en Griekenland. Dit wijst erop dat er andere factoren meespelen, hoewel er geen systematisch onderzoek naar de onderliggende oorzaken is uitgevoerd.

**66** Sommige redenen zijn van culturele of historische aard. In Frankrijk zijn coöperatieve structuren (die in het begin van de 20e eeuw zijn ontstaan en al bestonden vóór de producentenorganisaties) een veelvoorkomende organisatievorm in de landbouwsector. Van de 14 organisaties die we voor Frankrijk hebben onderzocht, bestonden er negen al vóór 1996 en werden ze later erkend als producentenorganisaties. De regio Bretagne (zie ***kader 4***) is een typisch voorbeeld van deze evolutie van coöperatie naar producentenorganisatie. Ook vóór 1996 bestonden er coöperaties in delen van Spanje en Italië.

## Kader 4

### Bretagne: succes dankzij een lange geschiedenis van coöperaties

Bretagne heeft een zeer goed georganiseerde sector groenten en fruit, waarbij bijna 80 % van de telers lid is van een producentenorganisatie. Deze structuur heeft voor sommige organisaties historische wortels die meer dan een eeuw teruggaan, hoewel de echte opmars pas in de jaren 1960 op gang kwam. Tijdens een landbouwcrisis die werd gekenmerkt door een instorting van de artisjokprijzen, richtten 4 500 telers in 1962 een coöperatieachtige structuur op en kwamen ze overeen hun producten gezamenlijk te verkopen via een omgekeerd veilingstelsel naar Nederlands model. Dankzij dit stelsel hadden de producenten een betere onderhandelingspositie, omdat ze het aanbod konden concentreren en hun producten uit de markt konden nemen als de aangeboden prijzen te laag waren.

*Bron:* ERK.

In de jaren 1970 en 1980 werden de verschillende producentencollectieven verder geconsolideerd. De twee grootste groepen in de regio ontwikkelden hun eigen merken, die inmiddels bij consumenten in heel Frankrijk bekend zijn.

Toen de EU-verordening inzake producentenorganisaties in 1996 van kracht werd, hadden de Bretonse producenten al dertig jaar ervaring met samenwerking in soortgelijke structuren. Ze konden deze nieuwe kansen dan ook snel aangrijpen en behoorden tot de eerste organisaties die werden erkend: acht van de huidige tien organisaties (met uitzondering van ciderproducenten) in de regio kregen erkenning in 1996 of 1997.

**67** In Polen hebben de erfenis van het communistische tijdperk, in combinatie met financiële en reputatiegerelateerde factoren, ertoe bijgedragen dat producentenorganisaties weinig aantrekkelijk waren. Tussen 2010 en 2015 ontving Polen 1,1 miljard EUR in het kader van een eerder EU-programma dat bedoeld was om producenten te helpen zich te hergroeperen en erkenning te verkrijgen als producentenorganisaties. Ondanks de hoge bedragen die hiermee gemoeid waren (Polen ontving bijna 90 % van de totale beschikbare steun), heeft dit niet geleid tot een duurzame organisatie van de sector groenten en fruit, aangezien veel groepen die in het kader van de regeling waren opgericht, later zijn opgeheven of zijn gestopt met het indienen van operationele programma's. De regeling had ook te kampen met veel fraude, wat voor het land tot aanzienlijke financiële correcties leidde. Dit heeft de reputatie van de producentenorganisaties geschaad en ertoe geleid dat de autoriteiten zich tot 2024-2025 vooral hebben gericht op het beperken van het frauderisico, in plaats van organisaties aan te moedigen operationele programma's in te dienen.

**68** We hebben ook verschillen geconstateerd in de manier waarop de lidstaten het beleid hebben uitgevoerd. In de vier lidstaten die we hebben bezocht, hadden deze verschillen zowel betrekking op de benadering van de nationale autoriteiten als op de toegepaste regels, en gingen ze verder dan de noodzaak om de steun aan te passen aan de nationale behoeften.

**69** In Spanje en Frankrijk gaan de autoriteiten zeer proactief om met de organisaties: ze organiseren informatiebijeenkomsten, geven regelmatig advies en maken opmerkingen over de opzet van de operationele programma's. In deze lidstaten, evenals in Italië, zijn de lijsten met subsidiabele acties uitgebreid en worden ze regelmatig herzien om rekening te houden met de terugkoppeling van de organisaties. Daarentegen was de lijst met subsidiabele acties in Polen veel korter, en de producenten waarmee we hebben gesproken klaagden dat er niet altijd rekening werd gehouden met hun terugkoppeling. We hebben ook één geval van overregulering geconstateerd, waarbij de Poolse autoriteiten in hun strategie voor 2010-2017 eisten dat milieumaatregelen door meer dan 50 % van de leden van een producentenorganisatie moesten worden uitgevoerd om voor financiering in aanmerking te komen — in de andere geselecteerde lidstaten bestonden dergelijke strenge vereisten niet. Deze verschillen houden in dat voor dezelfde handeling de vergoede kosten uiteenlopen (zie ***kader 5***), waardoor er een ongelijk speelveld ontstaat tussen producenten, afhankelijk van de lidstaat waarin zij actief zijn.

**Kader 5**

### Dezelfde producten, verschillende subsidiabele kosten

In drie van de vier lidstaten die we hebben bezocht, hebben we organisaties gecontroleerd die tomaten in kassen telen. Ze maken allemaal gebruik van geïntegreerde productie (zie ***kader 3***), maar de daarmee samenhangende subsidiabele kosten verschilden.

In Spanje wordt voor geïntegreerde productie een vast bedrag per hectare uitgekeerd voor kassen.

In Frankrijk wordt een vast bedrag uitgekeerd per hectare voor boomgaarden. Voor kassen zijn de subsidiabele kosten de kosten voor het inzetten van alle soorten nuttige insecten (bestuivers en insecten voor de bestrijding van plaagorganismen).

In Polen komen de kosten voor de aankoop van insecten voor de bestrijding van plaagorganismen in aanmerking voor financiering. De enige bestuivers die in aanmerking komen in het kader van de operationele programma's zijn bepaalde soorten bijen die uitsluitend in boomgaarden worden ingezet en niet in kassen.

Deze verschillen zijn het gevolg van bestuurlijke keuzen — het gebruik van vaste bedragen vereenvoudigt zowel de steunaanvraag als de controles — maar ook van verschillen in beleid ten aanzien van de reikwijdte van de gefinancierde maatregelen, in dit geval de subsidiabiliteit van bestuivers in kassen.

**70** Deze verschillen in benadering en regels kunnen producenten ervan weerhouden zich bij organisaties aan te sluiten of erkende organisaties ertoe aanzetten geen operationeel programma in te dienen. Producentenorganisaties en nationale autoriteiten zijn zich ervan bewust dat de uitvoering per lidstaat verschilt. Zij waren echter van mening dat zij niet over voldoende mogelijkheden beschikten om informatie uit te wisselen en (op technisch niveau) van gedachten te wisselen over de uitvoering van het beleid.

## De Commissie heeft de uitdagingen voor de sector in kaart gebracht, maar heeft geen doeltreffende oplossingen voorgesteld

**71** Het EU-beleid inzake producentenorganisaties is sinds 1996 grotendeels ongewijzigd gebleven (zie ***bijlage III***), terwijl de situatie van de landbouw en de markt ingrijpend is veranderd. We hebben het EU-wetgevingskader inzake producentenorganisaties en door de Commissie gepubliceerde studies geanalyseerd, waardoor we konden beoordelen in hoeverre de maatregelen van de Commissie een antwoord bieden op de belangrijkste uitdagingen waarmee producenten van fruit en groenten worden geconfronteerd.

## Er is geen duidelijk streefcijfer voor de organisatie van de sector

**72** In haar meest recente werkdocument[6] over de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen heeft de Commissie opnieuw de nadruk gelegd op de sleutelrol die producentenorganisaties spelen bij het verbeteren van de onderhandelingspositie van producenten en daarmee uiteindelijk ook hun inkomen. Dit sluit ook aan bij studies[7] waarin wordt benadrukt dat kleinere producentenorganisaties vaak moeite hebben met commerciële onderhandelingen.

**73** De Commissie is van mening dat het haar taak is om producentenorganisaties in het algemeen te ondersteunen, maar benadrukt dat:

- producenten nog steeds beslissen of ze al dan niet een organisatie oprichten;
- de lidstaten het best in staat zijn om in hun behoeften te voorzien, en
- de manier waarop de productie is geconcentreerd, de lokale omstandigheden weerspiegelt.

**74** In de wetgeving wordt geen streefcijfer voor de organisatiegraad vastgesteld, hoewel hierin een organisatiegraad van minder dan 20 % als “bijzonder laag” wordt omschreven en deze drempel wordt gehanteerd om een hogere medefinanciering mogelijk te maken. Er is geen indicatie van de manier waarop de productie moet worden geconcentreerd — of dat nu via veel kleinere organisaties is of via een paar grotere. Hoewel een EU-brede organisatiegraad of een EU-breed organisatiemodel wellicht niet geschikt is vanwege de diversiteit van de nationale landbouwsystemen, zouden nationale doelstellingen die met de lidstaten waren overeengekomen het beleid een duidelijkere richting hebben gegeven, met inachtneming van de rol en verantwoordelijkheden van de lidstaten.

---

[6] SWD(2025) 260 final.

[7] Europese Commissie: Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling, EY en Arcadia International E.E.I.G., *Study of the best ways for producer organisations to be formed, carry out their activities and be supported*, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2019.

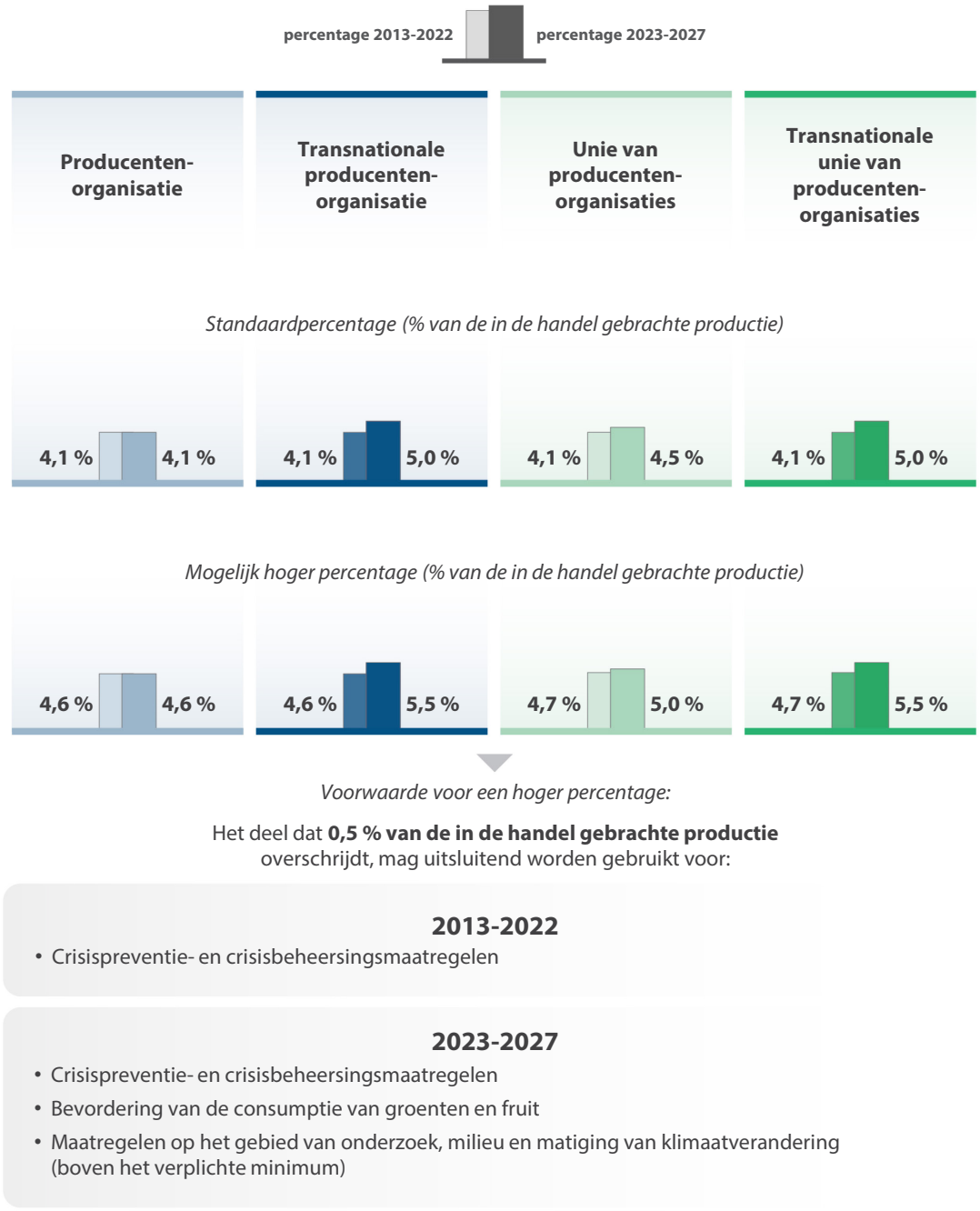
## De Commissie heeft geen maatregelen voorgesteld om de geringe aantrekkingskracht van producentenorganisaties aan te pakken

**75** De Commissie heeft al lang geleden algemene redenen vastgesteld voor de geringe aantrekkingskracht van producentenorganisaties. Deze omvatten:

- de vrees van producenten om hun ondernemersvrijheid te verliezen;
- het gebrek aan vertrouwen in collectieve organisaties (met name in lidstaten waar collectieve organisatie verplicht was);
- een gebrek aan informatie over de voordelen van producentenorganisaties, en een gebrek aan politieke en adequate technische ondersteuning van de nationale autoriteiten, en
- bezorgdheid over de administratieve kosten voor het opzetten en runnen van een producentenorganisatie.

**76** Geen van deze redenen kwam echter aan bod in de wijzigingen die in het rechtskader zijn aangebracht: deze waren minimaal (zie ***bijlage III***), en de aanbevelingen aan de lidstaten blijven algemeen van aard. De laatste herziening van het GLB in 2021 heeft de doelstellingen die producentenorganisaties in hun operationele programma's moeten nastreven, herschikt en enigszins uitgebreid, en de steunplafonds voor unies en transnationale organisaties herzien (zie ***figuur 12***). Er zijn echter geen bepalingen opgenomen om de aanhoudende economische zwakte van de meeste producentenorganisaties aan te pakken (zie ***figuur 8***). Het vereenvoudigingspakket dat in december 2025 is aangenomen, brengt geen wezenlijke wijzigingen aan in de geldende wetgeving.

## Figuur 12 | Toenemende complexiteit van de EU-regels — berekening van steunplafonds




*Bron:* ERK.

**77** Het recentste wetgevingsvoorstel van de Commissie met betrekking tot de positie van landbouwers in de toeleveringsketen voert nieuwe vereisten in voor contractuele relaties en een hoger medefinancieringspercentage voor jonge en beginnende landbouwers in producentenorganisaties. Hoewel de maatregelen voor jonge en beginnende landbouwers positief zijn, zijn wij van mening dat dergelijke maatregelen over het algemeen waarschijnlijk niet zullen leiden tot het aanzienlijk aantrekkelijker maken van het lidmaatschap van een producentenorganisatie.

**78** De belangrijkste doelstellingen van de Commissie met betrekking tot producentenorganisaties blijven het versterken van hun rol en het bieden van prikkels aan landbouwers om zich bij deze organisaties aan te sluiten. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen over welke maatregelen er moeten worden genomen om deze doelstellingen te verwezenlijken, of deze maatregelen in alle lidstaten dezelfde moeten zijn, of hoe het succes ervan kan worden gemeten. De huidige indicatoren (organisatiegraad, lidmaatschap van producentenorganisaties) zijn te algemeen om het effect van de EU-steun te meten. Bovendien hebben we geconstateerd dat de Commissie de betrouwbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens niet kan waarborgen, waardoor het nut van deze indicatoren nog verder wordt beperkt.

## Wetswijzigingen hebben de financieringsregels ingewikkelder gemaakt

**79** De complexiteit van de EU-regels en de administratieve lasten die gepaard gaan met de uitvoering van operationele programma's worden vaak genoemd als redenen waarom producentenorganisaties niet aantrekkelijk zijn. Uit onze analyse van de verordening van 2021 bleek dat er verschillende wijzigingen waren doorgevoerd die de eerdere regelingen complexer maakten. De wijzigingen omvatten onder meer de invoering van nieuwe, hogere medefinancieringspercentages voor bepaalde acties die verband houden met beperkingen op het uitgavenniveau (zie ***figuur 13***).

## Figuur 13 | De medefinancieringspercentages worden steeds complexer

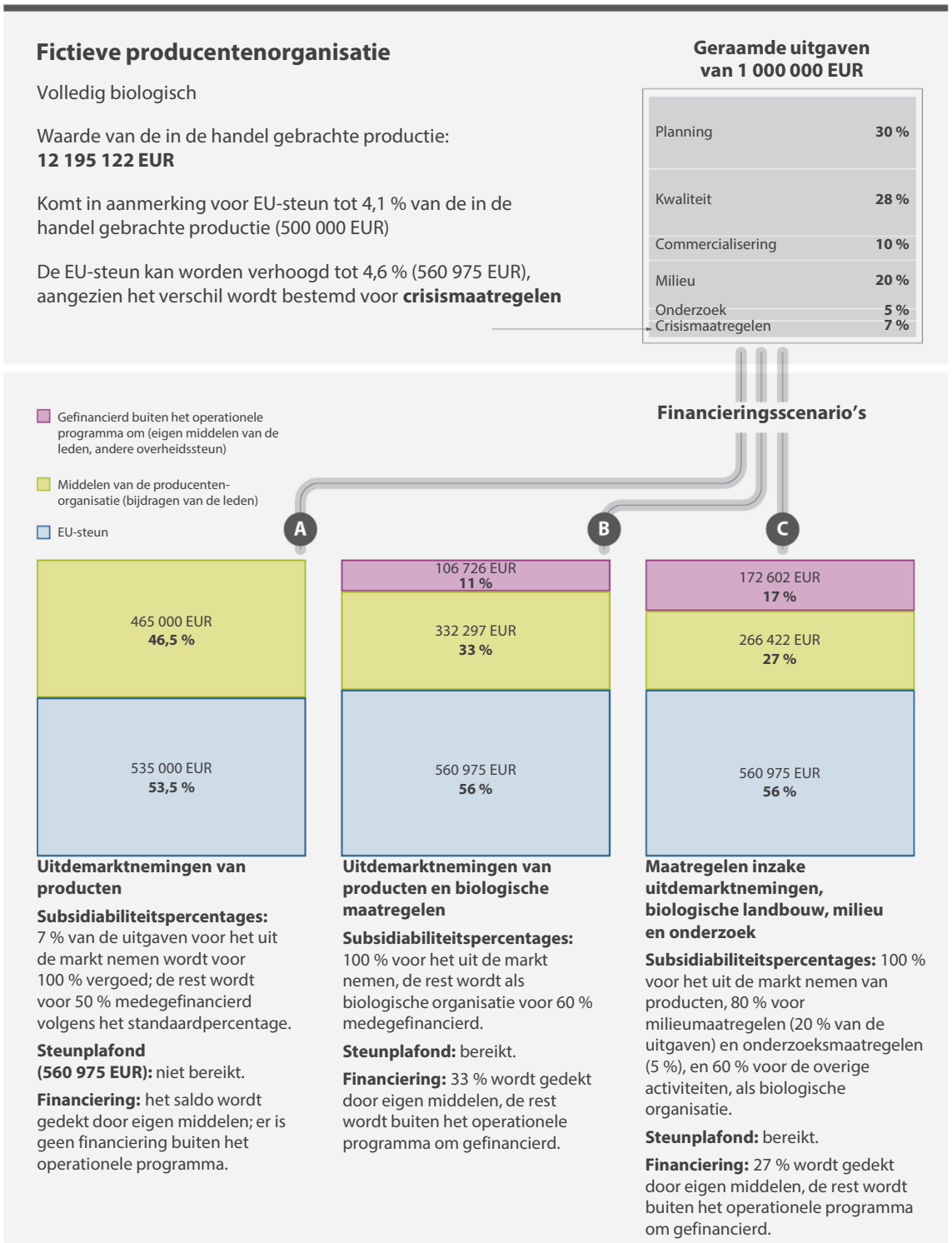
✓ *Maatregel inbegrepen*
○ *Maatregel niet inbegrepen*

| 2013-2022 | | 2023-2027 |
|---|---|---|
| | **100 %** — maatregelen | |
| ✓ | Uitdemarktnemingen voor gratis verstrekking | ✓ |
| ○ | Coaching voor andere producentenorganisaties/producenten | ✓ |
| | **80 %** *op verzoek van de producentenorganisatie* | |
| ○ | Milieu, mitigatie van klimaatverandering indien ≥ 20 % van de uitgaven | ✓ |
| ○ | Onderzoek indien ≥ 5 % van de uitgaven | ✓ |
| | **60 %** — het volledige programma *op verzoek van de producentenorganisatie* | |
| ✓ | Uitsluitend biologische producentenorganisaties/unies van producentenorganisaties | ✓ |
| ✓ | Eerste operationele programma na fusie van producentenorganisaties | ✓ |
| ✓ | Eerste operationele programma van een unie van producentenorganisaties | ✓ |
| ✓ | Producentenorganisatie uit een lidstaat met een organisatiegraad < 20 % | ✓ |
| ✓ | Producentenorganisaties in een van de ultraperifere gebieden | ✓ |
| ○ | Eerste operationele programma van een producentenorganisatie | ✓ |
| | **60 %** — acties *op verzoek van de producentenorganisatie* | |
| ✓ | Op brancheniveau uitgevoerd | ✓ |
| ✓ | Biologische landbouw | ✓ |
| ✓ | Transnationale acties die door producentenorganisaties worden uitgevoerd | ○ |
| ○ | Transnationale acties op het gebied van commercialisering/marketing, milieu en matiging van klimaatverandering, uitgevoerd door transnationale producentenorganisaties | ✓ |
| ○ | Onderzoek, milieu en matiging van klimaatverandering, bevordering van de consumptie van groenten en fruit, crisispreventie en -beheersing | ✓ |
| | **50 %** — acties | |
| ✓ | Standaardpercentage | ✓ |

*Bron:* ERK.

**80** Het opstellen van operationele programma's die een optimale afweging maken tussen de verschillende medefinancieringspercentages en de beperkingen van de maxima (zie ***figuur 12***) is een complexe aangelegenheid, met name voor kleinere organisaties (zie ***figuur 14***). Voor de organisaties waarmee we hebben gesproken, werd het in het kader van het nieuwe GLB ingevoerde percentage van 80 % ofwel als moeilijk toepasbaar beschouwd vanwege de plafonnering van de EU-steun, ofwel meer als een financieel risico dan als een kans. Het percentage van 80 % wordt jaarlijks toegepast op milieu- of onderzoeksactiviteiten waarbij de geplande uitgaven gedurende de looptijd van het programma aanzienlijk hoger liggen dan het vereiste minimum. Als een organisatie echter gedurende de gehele programmaperiode aanspraak maakt op het percentage van 80 %, maar niet voldoet aan de uitgavendrempels voor de gehele periode (namelijk 20 % voor milieumaatregelen en 5 % voor onderzoek), dan zou zij het bedrag moeten terugbetalen dat overeenkomt met het extra medefinancieringspercentage van 20 % (80 %-60 %) voor de gehele programmeringsperiode. Een dergelijke terugbetaling zou aanzienlijke financiële gevolgen kunnen hebben.

## Figuur 14 | Zodra het steunplafond is bereikt, leiden hogere medefinancieringspercentages niet langer tot meer EU-steun




*Bron:* ERK.

## Er zijn beperkingen toegevoegd zonder dat de bestaande werkwijzen zijn geanalyseerd

**81** Bij de herziening van het GLB in 2021 zijn minimumvereisten inzake uitgaven voor onderzoeksactiviteiten ingevoerd en zijn de vereisten voor milieumaatregelen aangescherpt. Bij het vaststellen van deze minimumvereisten is geen rekening gehouden met de mogelijke gevolgen ervan voor producentenorganisaties. De subsidiabele milieumaatregelen in operationele programma's zijn maatregelen die verder gaan dan de wettelijke verplichtingen. In de periode 2013-2022 moesten producentenorganisaties milieumaatregelen doorvoeren, waarbij weinig beperkingen golden: ze konden ofwel twee milieumaatregelen uitvoeren, ofwel 10 % van hun programma-uitgaven daaraan besteden. Op EU-niveau was in die periode gemiddeld 16 % van de operationele programma's bestemd voor milieumaatregelen (gemiddeld 273 miljoen EUR per jaar).

**82** De herziening van de regels in 2021 had twee gevolgen: enerzijds werden er stimulansen geboden om milieumaatregelen uit te voeren (met een mogelijk hoger medefinancieringspercentage), en anderzijds werden er beperkingen opgelegd aan de uitvoering ervan door een minimum van drie maatregelen vast te stellen die samen ten minste 15 % van het operationele programma moesten uitmaken. Bij deze beperkingen werd geen rekening gehouden met de uiteenlopende situaties ter plaatse. Zo zijn milieumaatregelen om het waterverbruik te verminderen gemakkelijker door te voeren in kassen met een gesloten waterkringloop dan op open velden, waar de irrigatiebehoefte afhankelijk is van het weer en varieert naargelang de vruchtwisseling.

**83** De Commissie heeft vastgesteld dat in de operationele programma's voor de periode 2013-2022 nauwelijks uitgaven voor onderzoek waren gedaan en heeft daarom, na overleg met de nationale autoriteiten, de verplichting ingevoerd om 2 % van het operationele programma aan onderzoeksactiviteiten te besteden. De Commissie achtte het niet nodig om nog verder onderzoek te doen naar de feitelijke onderzoekspraktijken bij producentenorganisaties.

**84** De organisaties die we in Frankrijk en Italië hebben bezocht, gaven aan dat ze al jarenlang onderzoeksactiviteiten buiten de operationele programma's om financierden, via nationale of EU-onderzoeksprogramma's, die soms een hoger medefinancieringspercentage hadden. Om aan de verplichting van 2 % te voldoen, hebben zij in wezen de manier waarop zij hun onderzoeksactiviteiten financierden, herschikt, zonder dat dit veel invloed had op hun totale onderzoeksuitgaven. In Spanje heeft deze verplichting de organisaties die we hebben bezocht ertoe aangezet samenwerkingsverbanden aan te gaan met onderzoekscentra, soms via unies van producentenorganisaties. In Polen gaven organisaties aan dat ze verwachtten moeite te zullen hebben om aan deze vereiste te voldoen, aangezien ze geen vaste samenwerkingsverbanden met onderzoekscentra hadden.

**85** Bovendien kan 2 % van het operationele programma bij een grote organisatie een aanzienlijk bedrag vertegenwoordigen, terwijl het bij een kleinere organisatie dan weer om een zeer laag bedrag gaat. In lidstaten waar geen unies en slechts weinig actieve organisaties bestaan, zoals Polen, zullen de voor onderzoek gereserveerde bedragen waarschijnlijk niet toereikend zijn om omvangrijke onderzoeksactiviteiten te financieren. Aangezien sommige organisaties hun uitgaven eerder zullen herschikken dan verhogen, zal het effect van dergelijke verplichte uitgaven voor onderzoek waarschijnlijk beperkt blijven.

**86** Het opnemen van verplichte uitgaven, zoals voor milieu en onderzoek, vormt een uitzondering op de logica die ten grondslag ligt aan de EU-steun aan producentenorganisaties. Dit beperkt het vermogen van producentenorganisaties om hun strategie te ontwikkelen, bemoeilijkt de opzet van hun operationele programma's en introduceert inputgerichte vereisten (uitgaven) in een beleid dat resultaatgericht is.

**87** Het voorstel van de Commissie inzake het GLB voor 2028-2034 pakt een aantal van de hierboven genoemde kwesties aan. Het voorstel houdt in dat de in 2021 ingevoerde minimumvereisten inzake uitgaven worden afgeschaft. Het voorstel bevat echter ook nieuwe elementen die zouden kunnen leiden tot nog meer verschillen in de manier waarop de lidstaten de EU-steun aan producentenorganisaties uitvoeren. Het voorstel voorziet in een verplichte nationale bijdrage van minimaal 30 % — wat voorheen niet het geval was — en drie maximale medefinancieringspercentages van 75 % (in plaats van de huidige norm van 50 %), 95 % (voor generatievernieuwing, onderzoek en innovatie, risicobeheer, milieu en klimaat) en 100 % (niet oogsten en uit de markt nemen).

**88** De voorgestelde medefinancieringspercentages liggen aanzienlijk hoger dan de huidige, wat het lidmaatschap aantrekkelijker zou kunnen maken, hoewel de steunplafonds nog steeds van toepassing zouden zijn. Het gaat hier echter om maximumpercentages die door de lidstaten worden vastgesteld, zonder dat wordt aangegeven wat de minimale EU-steun zou kunnen bedragen, noch hoe deze zou worden bepaald. Dit zou kunnen leiden tot een situatie waarin voor dezelfde doelstellingen en dezelfde maatregelen in de EU sterk uiteenlopende medefinancieringspercentages zouden gelden, waardoor de verschillen tussen producentenorganisaties nog groter zouden worden, afhankelijk van de lidstaat waarin zij zich bevinden. Het risico van een “ongelijk speelveld voor landbouwers” is al aan de orde gesteld in ons advies over het voorstel van de Commissie.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 1 juli 2026.

*Voor de Rekenkamer*

Tony Murphy
*President*

# Bijlagen

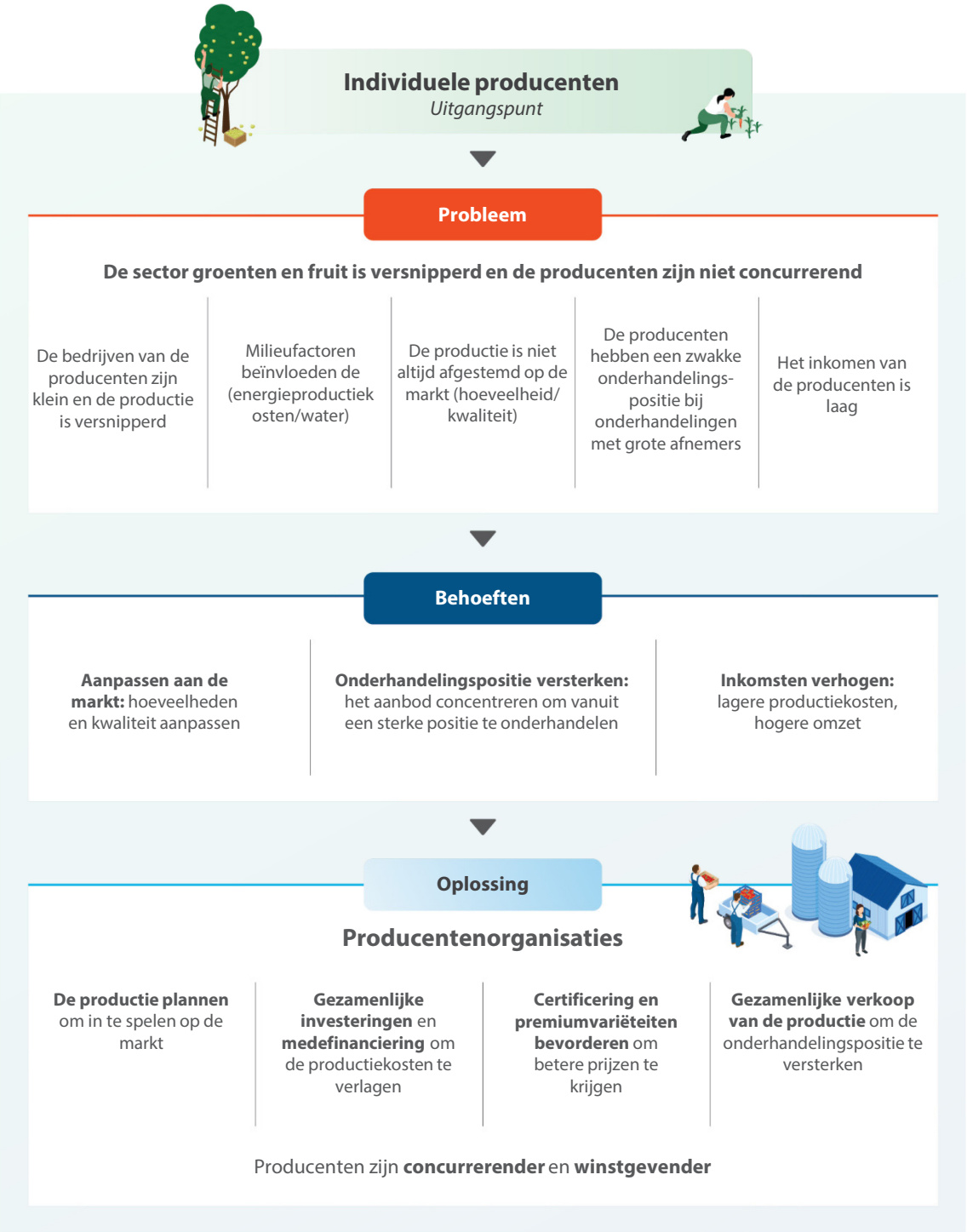
## Bijlage I — Over de controle

### Een versnipperde sector die de EU met haar steun wil consolideren

**01** Met ongeveer 2 miljoen bedrijven van gemiddeld 2,4 ha elk[1] is de groenten- en fruitproductie in de EU kleinschalig en versnipperd. De sector omvat verschillende productiemethoden (boomgaarden, kassen, open velden), die elk hun eigen beperkingen hebben. Verse producten zijn seizoensgebonden en bederfelijk, wat het onevenwicht in commerciële onderhandelingen nog versterkt en producenten in een structureel nadelige positie plaatst. Als reactie op de steeds verdergaande concentratie in de detailhandel zijn er producentengroeperingen ontstaan. In 1996 voerde de EU een steunregeling in om verdere samenwerking en gezamenlijke levering te stimuleren door financiële steun te verlenen aan “erkende” producentenorganisaties, met als doel hun marktpositie te versterken (zie ***figuur 1***).

[1] Eurostat, Farms and hectares by crops, utilised agricultural area, economic size of the farm and NUTS 2 region, [ef_lus_allcrops].

## Figuur 1 | De beleidslogica achter de EU-steun aan producentenorganisaties




*Bron*: ERK.

**02** Volgens de EU-wetgeving verlenen lidstaten erkenning aan organisaties die voldoen aan criteria zoals een minimumaantal leden, een democratisch intern besluitvormingsproces en een minimumwaarde van de op de markt afgezette productie (de waarde van de gezamenlijke afgezette productie). Dankzij deze erkenning krijgen producentenorganisaties toegang tot EU-middelen via meerjarige operationele programma's die erop gericht zijn het concurrentievermogen te versterken en het inkomen van hun leden te verhogen door middel van hogere en stabielere prijzen. De financiële steun van de EU wordt berekend als een percentage van de waarde van de in de handel gebrachte productie van de organisatie, waardoor het een resultaatgerichte subsidie is, een van de weinige vormen van EU-steun die prestatiegericht is.

**03** De steun wordt verleend op basis van medefinanciering, waarbij de operationele programma's worden gefinancierd uit bijdragen van producenten en EU-financiering. Zodoende blijven de producentenorganisaties en hun leden verantwoordelijk voor hun investeringsbeslissingen, terwijl met het meerjarenkader strategische planning worden aangemoedigd die is afgestemd op doelstellingen voor de middellange tot lange termijn.

**04** Producentenorganisaties die operationele programma's indienen, worden als "actief" aangemerkt. Niet alle erkende organisaties dienen deze programma's in, en sommige behouden hun erkenning om deel te nemen aan andere EU-beleidsmaatregelen of vanwege de commerciële voordelen. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft het aantal en de omvang van de producentenorganisaties, evenals wat betreft de hoogte van de EU-steun die zij ontvangen (zie ***tabel 1***). Ongeveer 75 % van de EU-financiering is geconcentreerd in de drie lidstaten — Spanje, Italië en Frankrijk — die het grootste aantal producentenorganisaties tellen.

## Tabel 1 | Producentenorganisaties — Belangrijke gegevens (2022)

| Lidstaat | Aantal producenten-organisaties | In de handel gebrachte productie van producenten-organisaties (EUR) | Gemiddelde van de in de handel gebrachte productie per organisatie (EUR) | Aandeel van actieve producenten-organisaties | Gemiddelde EU-steun per actieve organisatie (EUR) |
|---|---|---|---|---|---|
| Spanje | 513 | 9 373 470 196 | 18 271 872 | 99 % | 568 910 |
| Italië | 299 | 8 980 714 756 | 30 035 835 | 96 % | 880 560 |
| Frankrijk | 195 | 4 129 884 731 | 21 178 896 | 88 % | 743 204 |
| Polen | 163 | 595 377 983 | 3 652 626 | 9 % | 291 545 |
| Griekenland | 123 | 356 866 806 | 2 901 356 | 74 % | 110 931 |
| Portugal | 54 | 551 469 706 | 10 212 402 | 74 % | 321 392 |
| Hongarije | 51 | 216 180 926 | 4 238 842 | 63 % | 136 972 |
| Duitsland | 17 | Geen gegevens | Geen gegevens | 47 % | 6 320 110 |
| Roemenië | 23 | 151 463 125 | 6 585 353 | 26 % | 216 028 |
| Tsjechië | 18 | 188 329 412 | 10 462 745 | 100 % | 297 127 |
| België | 14 | 1 449 629 612 | 103 544 972 | 93 % | 4 391 343 |
| Bulgarije | 15 | 10 229 992 | 681 999 | 13 % | 48 719 |
| Nederland | 9 | 2 693 516 334 | 299 279 593 | 78 % | 4 056 161 |
| Oostenrijk | 8 | 241 110 733 | 30 138 842 | 100 % | 772 080 |
| Kroatië | 4 | 7 708 024 | 1 927 006 | 50 % | 31 246 |
| Cyprus | 6 | 23 367 062 | 3 894 510 | 83 % | 60 135 |
| Slowakije | 6 | 86 500 775 | 14 416 796 | 100 % | 495 133 |
| Ierland | 5 | 168 586 476 | 33 717 295 | 100 % | 1 514 520 |
| Letland | 5 | 26 585 481 | 5 317 096 | 100 % | 156 978 |
| Zweden | 3 | 133 067 481 | 44 355 827 | Niet meegedeeld | Niet meegedeeld |
| Finland | 4 | 110 457 237 | 27 614 309 | 75 % | 1 242 736 |
| Denemarken | 2 | 235 121 112 | 117 560 556 | 100 % | 3 599 560 |
| Litouwen | 2 | 24 681 225 | 12 340 613 | 100 % | 479 037 |
| Slovenië | 1 | 993 662 | 993 662 | Niet meegedeeld | Niet meegedeeld |
| Estland | 0 | - | - | 0 % | - |
| Luxemburg | 0 | - | - | 0 % | - |
| Malta | 0 | - | - | 0 % | - |
| **Totaal** | **1 540** | **29 755 312 847** | **19 321 632** | **41 %** | **710 114** |

*Bron:* ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

## Beleidskader van de EU

**05** De eerste EU-verordening tot vaststelling van het steunkader voor producentenorganisaties werd in 1996 aangenomen. Dertig jaar later is de grondgedachte achter het beleid — de concentratie van het aanbod om in te spelen op de toenemende concentratie van de vraag — niet wezenlijk veranderd. De kerndoelstellingen van de operationele programma's blijven ongewijzigd: het plannen en verhogen van de productiewaarde om aan de marktvraag te voldoen in zowel kwalitatieve als kwantitatieve termen, waarbij wordt gezorgd voor milieuvriendelijke productiepraktijken. De belangrijkste taak van een producentenorganisatie blijft het commercialiseren van de productie van haar leden.

**06** Opeenvolgende regelgevingen hebben het rechtskader geactualiseerd en handhaven de oorspronkelijke analyse van de uitdagingen waarmee de sector wordt geconfronteerd en de beleidsdoelstellingen, maar hebben aanpassingen doorgevoerd in de uitvoeringsinstrumenten. In ***bijlage III*** wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen in het rechtskader.

## Rollen en verantwoordelijkheden

**07** De Commissie (het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling) schetst het algemene kader voor producentenorganisaties, en de lidstaten stellen de criteria en prioriteiten vast die aansluiten bij de beleidsdoelstellingen en hun nationale strategieën. ***Figuur 2*** geeft een overzicht van de rollen van de Commissie en de lidstaten.

**Figuur 2 | De Commissie en de nationale autoriteiten: rollen en verantwoordelijkheden**

**Commissie:**
**algemeen kader**

**Bepaalt:**

- de algemene doelstellingen van producentenorganisaties
- de algemene categorieën van subsidiabele acties

**Omschrijft:**

- het maximumbedrag voor EU-steun en hoe dit wordt berekend
- verslagleggingsverplichtingen

**Nationale autoriteiten:**
**uitvoering**

- stellen de prioriteiten van hun nationale strategieën vast
- geven een gedetailleerde beschrijving van de specifieke subsidiabele maatregelen en verstrekken de vereiste documentatie
- bepalen erkenningsvereisten voor producentenorganisaties en beheren het erkenningsproces
- keuren individuele operationele programma's goed
- voeren administratieve controles en controles ter plaatse uit
- brengen verslag uit over de uitvoering van de ondersteuning aan de Commissie

*Bron:* ERK.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**08** Het doel van deze controle is na te gaan of de EU-steun aan producentenorganisaties in de sector groenten en fruit ertoe heeft geleid dat het concurrentievermogen van de aangesloten producenten en de aantrekkelijkheid van de producentenorganisaties zijn verbeterd. Wij hebben met name onderzocht of:

- de winstgevendheid van de leden van de producentenorganisaties was verbeterd;
- de onderhandelingspositie van de leden van de producentenorganisaties was versterkt;
- de organisatiegraad duurzaam was gestegen dankzij de EU-steun;
- de beleidsbeslissingen van de lidstaten van invloed waren op de aantrekkelijkheid van het lidmaatschap van een producentenorganisatie, en
- het beleidsbeheer van de Commissie zich had gericht op de belangrijkste uitdagingen van de sector.

**09** Deze controle zal een bijdrage leveren aan de lopende discussies over de positie van landbouwers in de waardeketen en hun inkomensniveau. Ze zal ook een bijdrage leveren aan de komende onderhandelingen over het meerjarig financieel kader 2028-2034.

**10** De controle heeft betrekking op de activiteiten van de producentenorganisaties in de periode 2015-2024, de rol van het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling bij het beheer van het beleid, en omvat een diepgaande analyse van vier lidstaten: Spanje, Frankrijk, Italië en Polen. We hebben deze lidstaten geselecteerd op basis van gewogen criteria: omvang (totale EU-uitgaven, 30 %), representativiteit (aantal erkende producentenorganisaties, 40 %; het aandeel van de producentenorganisaties in de sector groenten en fruit in het totale aantal producentenorganisaties van die lidstaat, 20 %) en concentratie van de sector groenten en fruit (gemiddelde steun per producentenorganisatie, 10 %). ***Figuur 3*** laat zien hoe wij onze informatie hebben verkregen. In ***bijlage II*** worden de producentenorganisaties in onze steekproef nader beschreven. Waar beschikbaar en relevant, is gebruikgemaakt van gegevens vanaf 2010 om een breder beeld te geven van de trends in de sector.

## Figuur 3 | Uitgevoerde controlewerkzaamheden

*Bron:* ERK.

**11** Onze controlemethodologie is in overeenstemming met de internationale standaarden voor accountantscontrole van de Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (INTOSAI).

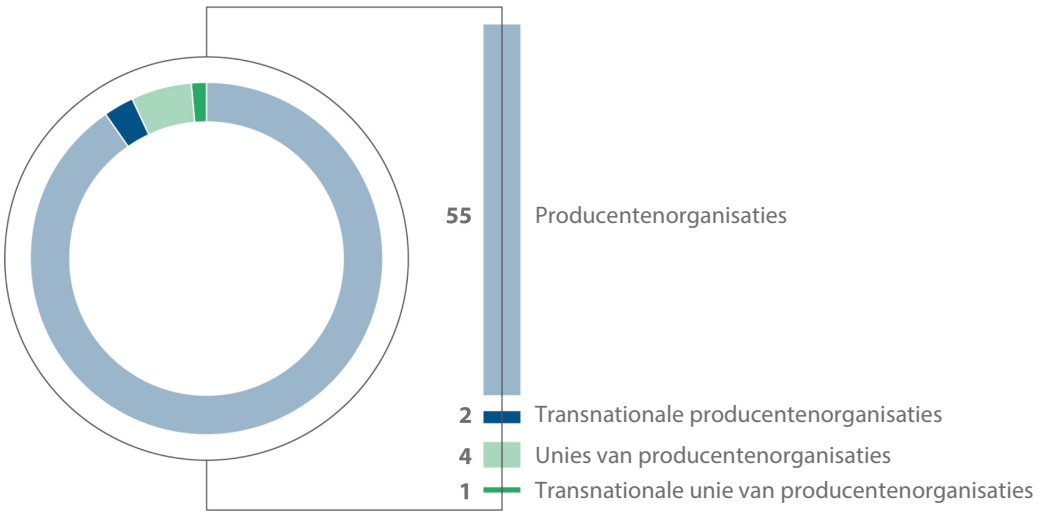
# Bijlage II — Producentenorganisaties waarop de controle betrekking heeft

**01** Onze controle had betrekking op 57 producentenorganisaties en vijf unies van producentenorganisaties in vier lidstaten. Deze steekproef is niet genomen om statistisch representatief te zijn, maar om alle soorten producentenorganisaties te omvatten wat betreft rechtsvorm (unies, transnationale organisaties), productieomvang en lidmaatschap.

**02** Van de 62 onderzochte organisaties werden er veertig specifiek voor de controle geselecteerd: elf in Polen (alle actieve organisaties in het land), tien in Spanje en Italië, en negen in Frankrijk. De overige 22 organisaties waren al gecontroleerd tijdens eerdere controles die tussen 2015 en 2024 waren uitgevoerd, en we hebben het voor die controles verzamelde bewijsmateriaal gebruikt om controles van stukken uit te voeren. In totaal hebben we honderd operationele programma's uit verschillende financieringsperioden beoordeeld.

**03** De meeste organisaties in onze steekproef waren "eenvoudige" producentenorganisaties. Er zijn maar weinig unies van producentenorganisaties in de EU, en bijgevolg vormen zij ook een minderheid van de organisaties in onze steekproef (zie ***figuur 1***). De vijf unies in onze steekproef waren gevestigd in Frankrijk en Italië.

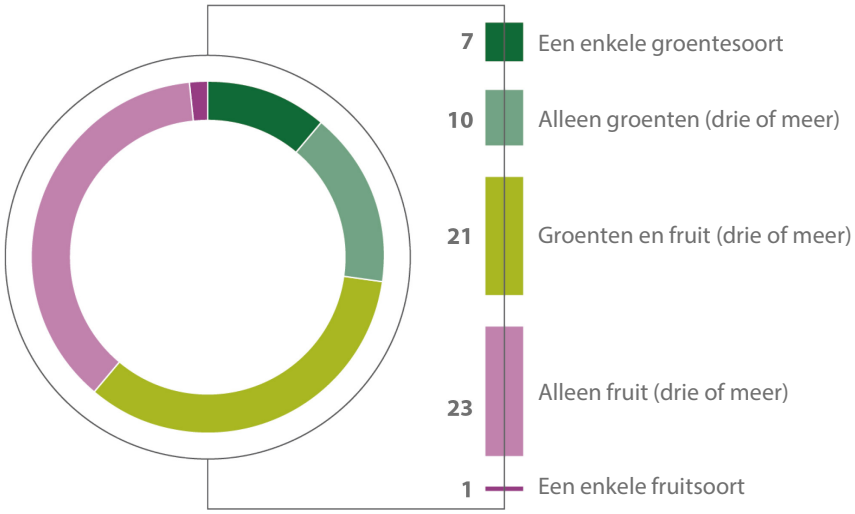
**Figuur 1 | Bij onze controle hebben we alle soorten producentenorganisaties onder de loep genomen**




*Bron:* ERK.

**04** De organisaties in onze steekproef bestreken een breed scala aan producten. Sommigen teelden slechts één soort gewas (bv. alleen tomaten of alleen appels), maar de meesten teelden meer dan drie soorten gewassen (zie ***figuur 2***).

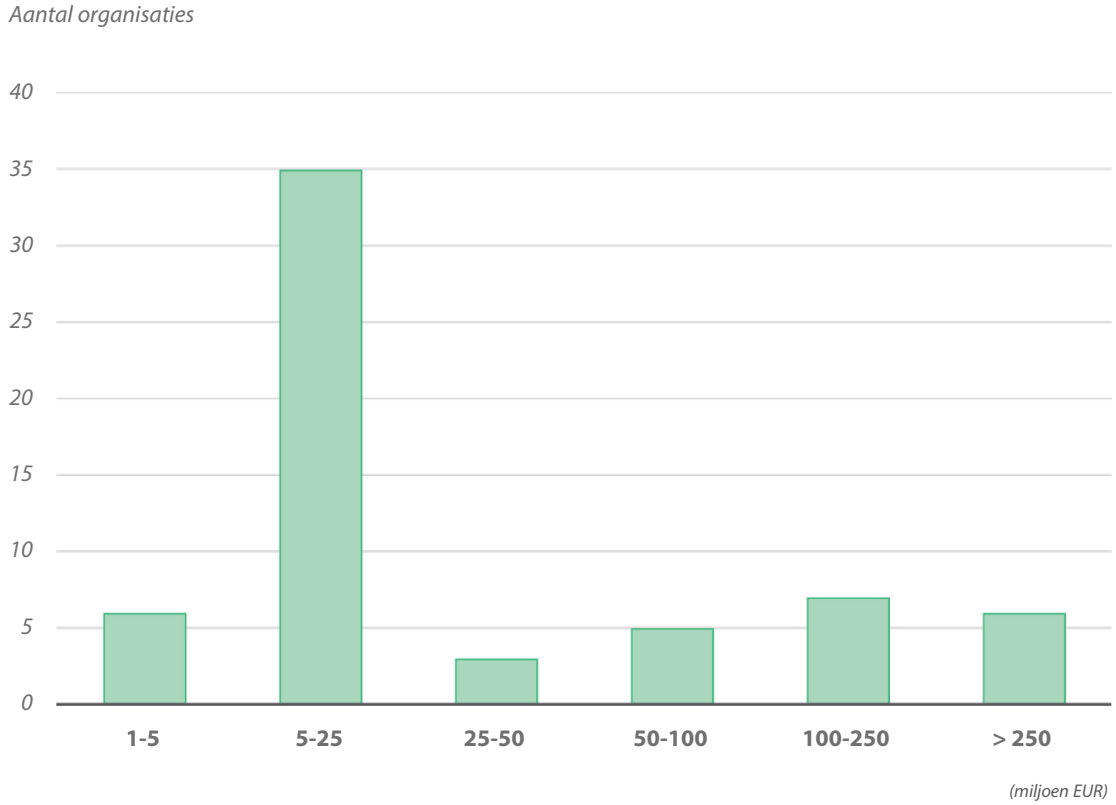
**Figuur 2 | De meeste organisaties hadden meer dan drie soorten producten**




*Bron:* ERK.

**05** Voor de veertig organisaties die speciaal voor deze controle zijn geselecteerd, hebben we organisaties van verschillende omvang gekozen. De overige 22 organisaties waren geselecteerd op basis van de controlemethodologieën waarvoor ze werden gebruikt. In de totale steekproef hadden de grootste organisaties een in de handel gebrachte productie ter waarde van meer dan 250 miljoen EUR, terwijl de kleinste organisaties een afzet hadden tussen 1 miljoen EUR en 5 miljoen EUR. De meeste producentenorganisaties in de EU zijn klein (zie paragraaf ***56***) en dat geldt ook voor onze steekproef (zie ***figuur 3***).

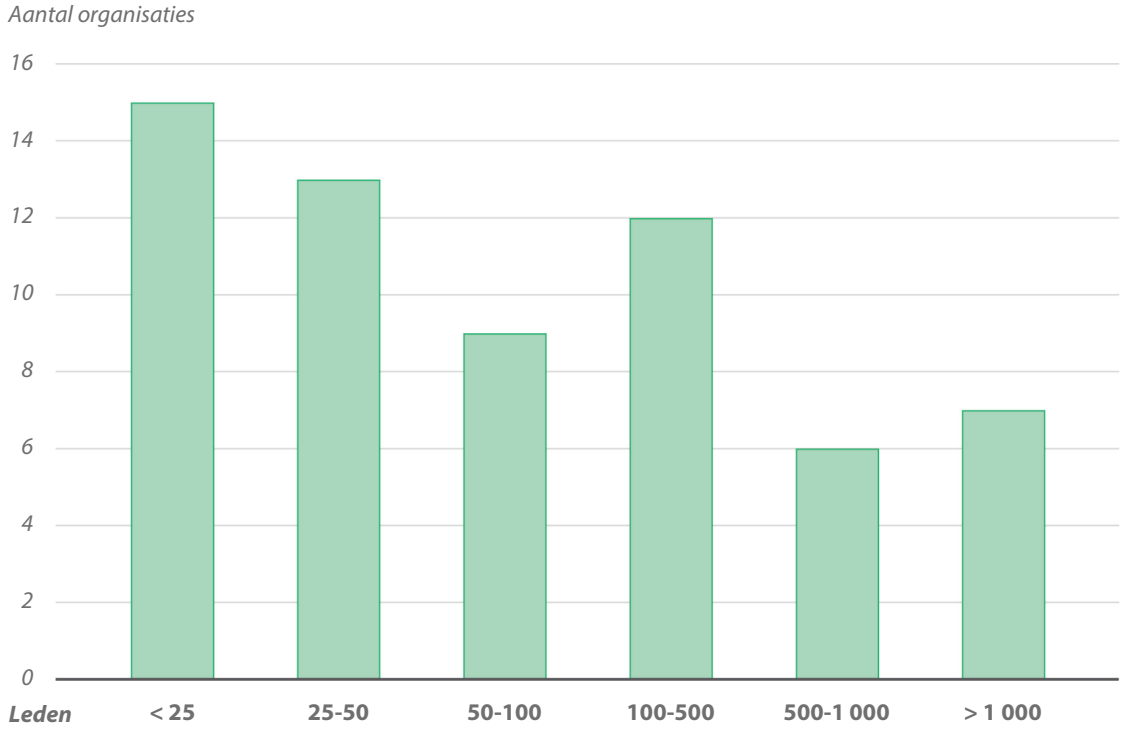
**Figuur 3 | De meeste organisaties in onze steekproef hadden een in de handel gebrachte productie van minder dan 25 miljoen EUR**




*Bron:* ERK.

**06** We hebben bij de selectie van de producentenorganisaties voor deze controle geen gebruik gemaakt van het lidmaatschap, en ook bij de selectie van organisaties tijdens andere controlewerkzaamheden is met dit criterium geen rekening gehouden. Niettemin omvat de steekproef van 62 organisaties een breed scala aan organisaties wat betreft hun lidmaatschap (zie ***figuur 4***). Enkele van de grootste organisaties zijn samenwerkingsverbanden van producentenorganisaties — het lidmaatschap komt overeen met de som van het lidmaatschap van elke organisatie binnen het samenwerkingsverband. De meeste organisaties in onze steekproef zijn klein, maar dit komt overeen met de algemene distributie in de EU (zie paragraaf ***56***).

## Figuur 4 | De helft van de organisaties in onze steekproef telt minder dan vijftig leden




*Bron:* ERK.

# Bijlage III — Ontwikkelingen in het rechtskader

## De belangrijkste vraagstukken en beleidsdoelstellingen zijn sinds 1996 niet wezenlijk veranderd

### Tabel 1 | De uitdagingen waarmee de sector groenten en fruit wordt geconfronteerd, blijven actueel

<table>
<tr><th></th><th>1996-2006</th><th>2007-2012</th><th>2013-2022</th><th>2023-2027</th></tr>
<tr><td>Toepasselijke verordeningen</td><td colspan="2">2200/1996</td><td colspan="2">1182/2007</td><td colspan="2">891/2017</td></tr>
<tr><td>Probleem</td><td colspan="2">Een steeds grotere concentratie van de vraag</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>Oplossing</td><td>Producentenorganisaties vormen de hoeksteen van de gemeenschappelijke marktordening</td><td>Producentenorganisaties zijn de basisspelers in de regeling voor groenten en fruit</td><td colspan="2" rowspan="2">Producentenorganisaties en hun unies moeten worden aangemoedigd</td></tr>
<tr><td>Middel</td><td>Het bundelen van het aanbod is meer dan ooit een economische noodzaak</td><td>Het bundelen van het aanbod blijft een economische noodzaak</td></tr>
<tr><td>Doelstelling</td><td>De positie van producenten op de markt versterken</td><td>De positie van producenten op de markt versterken</td><td colspan="2">De onderhandelingspositie van producenten van fruit en groenten versterken<br><br>Zorgen voor een eerlijkere verdeling van de toegevoegde waarde in de toeleveringsketen</td></tr>
</table>

## Tabel 2 | De hoofdactiviteit en de essentiële werkzaamheden van de producentenorganisaties blijven ongewijzigd

| | 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 en 2023-2027 |
|---|---|---|---|
| ***Toepasselijke verordeningen*** | ***1432/2003*** | ***543/2011*** | ***1308/2013 — 891/2017*** |
| **Hoofdactiviteit van de producentenorganisatie** | Het op de markt brengen van de producten van haar leden | Concentratie van het aanbod en de afzet | Concentratie van het aanbod en het op de markt brengen van de producten van haar leden |
| **Producentenorganisaties moeten beschikken over het personeel, de infrastructuur en de uitrusting die nodig zijn om hun essentiële werking te waarborgen** | Kennis van de productie van hun leden<br><br>Het sorteren, opslaan en verpakken van de producten van hun leden<br><br>Commercieel en budgettair beheer<br><br>Gecentraliseerd boekhoud- en facturatiesysteem | Kennis van de productie van hun leden<br><br>Het **verzamelen,** sorteren, opslaan en verpakken van de producten van hun leden<br><br>Commercieel en budgettair beheer<br><br>Gecentraliseerd boekhoud- en facturatiesysteem | Kennis van de productie van hun leden<br><br>Het verzamelen, sorteren, opslaan en verpakken van de producten van hun leden<br><br>**De producten van hun leden op de markt brengen**<br><br>Commercieel en budgettair beheer<br><br>Gecentraliseerd op kosten gebaseerd boekhoud- en facturatiesysteem |

## Tabel 3 | De doelstellingen van het operationele programma zijn al dertig jaar onveranderd

| 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 | 2023-2027 |
|---|---|---|---|
| ***2200/1996 (artikel 15)*** | ***1182/2007 (artikel 9)*** | ***1308/2013 (artikel 33)*** | ***2115/2021 (artikel 50)*** |
| a) naast verschillende van de in artikel 11 bedoelde doelstellingen onder meer een aantal van de volgende oogmerken hebben: verbetering van de kwaliteit van de producten, verhoging van de handelswaarde van de producten, verkoopbevordering van de producten bij de consument, ontwikkeling van een biologische-productiekolom, bevordering van geïntegreerde productie of van andere milieuvriendelijke productiemethoden, beperking van de uit de markt genomen hoeveelheden<br>b) maatregelen omvatten om de leden ertoe aan te zetten milieuvriendelijke technieken toe te passen, zowel bij de teelt als bij het beheer van gebruikt materiaal [...] | a) productieplanning<br>b) verbetering van de productkwaliteit<br>c) verhoging van de handelswaarde van de producten<br>d) bevordering van de afzet van de verse of verwerkte producten<br>e) milieumaatregelen en milieuvriendelijke productiemethoden, zoals biologische landbouw<br>f) crisispreventie en -beheer | a) productieplanning, inclusief raming en monitoring van de productie en de consumptie<br>b) verbetering van de kwaliteit van de verse of verwerkte producten<br>c) verhoging van de handelswaarde van de producten<br>d) bevordering van de afzet van de verse of verwerkte producten<br>e) milieumaatregelen, met name op watergebied, en milieuvriendelijke productiemethoden, waaronder biologische landbouw<br>f) crisispreventie en -beheer | a) productieplanning en -organisatie, aanpassing van de productie aan de vraag [...]<br>b) concentratie van het aanbod en in de handel brengen van de producten [...]<br>c) verbetering van het concurrentievermogen voor de middellange en lange termijn [...]<br>d) onderzoek naar en ontwikkeling van duurzame productiemethoden [...]<br>e) afzetbevordering, ontwikkeling en uitvoering:<br>i) milieuvriendelijke productiemethoden en -technieken<br>ii) plaag- en ziektebestendige productiepraktijken<br>iii) normen voor de gezondheid en het welzijn van dieren [...]<br>iv) afvalvermindering en milieuvriendelijk gebruik en beheer van bijproducten [...]<br>v) bescherming en verbetering van de biodiversiteit, en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen [...]<br>f) bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering [...]<br>g) verhoging van de handelswaarde en de kwaliteit van de producten [...]<br>h) afzetbevordering en marketing van producten [...]<br>i) verhoging van de consumptie van producten van de sector groenten en fruit [...]<br>j) crisispreventie en risicobeheer [...]<br>k) verbetering van de arbeidsvoorwaarden en handhaving van de werkgeversverplichtingen [...] |

### Tabel 4 | De lidstaten beschikken over flexibiliteit wat betreft de erkenningscriteria

| | 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 en 2023-2027 | |
|---|---|---|---|---|
| ***Toepasselijke verordeningen*** | ***1432/2003 en 2200/1996*** | ***1182/2007*** | ***1308/2013*** | ***891/2017*** |
| **Minimumaantal leden** | vijf leden | Verantwoordelijkheid van de lidstaten | | |
| **Minimumwaarde van de afgezette productie** | 100 000 EUR | | | |
| **Producenten moeten hun volledige productie via de producentenorganisatie op de markt brengen** | Afwijkingen mogelijk, maximaal **25 %** | Afwijkingen **worden aan de lidstaten overgelaten**, maar niet minder dan **10 %** | | Afwijkingen worden aan de lidstaten overgelaten, maar niet meer dan **25 %**<br>**(40 % indien biologisch)** |

## De berekening van de steun en het maximumbedrag ervan is complexer geworden

### Tabel 5 | Toegenomen complexiteit van de regels inzake de plafonnering van de EU-steun

| 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 en 2023-2027 | |
|---|---|---|---|
| ***2200/1996 (artikel 15)*** | ***1182/2007*** | ***1308/2013 (artikel 34)*** | ***2115/2021 (artikel 52)*** |
| **4 % van de waarde van de in de handel gebrachte productie (WHP)**<br>**4,5 % vanaf 1999** | **4,1 % van de WHP**<br>Producentenorganisatie: 4,6 %, mits het bedrag dat 4,1 % van de waarde van de in de handel gebrachte productie overschrijdt, uitsluitend wordt gebruikt voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen | **4,1 % van de WHP**<br>Producentenorganisatie: 4,6 %, mits het bedrag dat 4,1 % van de waarde van de in de handel gebrachte productie overschrijdt, uitsluitend wordt gebruikt voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen<br>Unie van producentenorganisaties: **4,7 %**, mits het bedrag dat 4,1 % van de waarde van de in de handel gebrachte productie overschrijdt, uitsluitend wordt gebruikt voor **crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen** | **Producentenorganisatie: 4,1 % van de WHP**<br>**Unie van producentenorganisaties: 4,5 % van de WHP**<br>**Transnationale producentenorganisatie of transnationale unie van producentenorganisaties: 5 %**<br>+ 0,5 %, mits het bedrag dat het betreffende percentage overschrijdt, wordt gebruikt voor een of meer maatregelen op het gebied van **onderzoek, milieu, klimaat, promotie, bevordering van de consumptie van groenten en fruit, en crisis** |

## Tabel 6 | Toegenomen complexiteit van de regels inzake medefinancieringspercentages

| 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 en 2023-2027 | |
|---|---|---|---|
| ***2200/1996 (artikel 15)*** | ***1182/2007 (artikel 10)*** | ***1308/2013 (artikel 34)*** | ***2115/2021 (artikel 52)*** |
| **Basispercentage: 50 % van de uitgaven** | | | |
| **60 % van de uitgaven indien:**<br>ingediend door een producentenorganisatie uit een lidstaat waar de organisatiegraad **minder dan 15 % bedraagt** | **60 % van de uitgaven indien:**<br>• transnationale acties worden uitgevoerd door een producentenorganisatie<br>• acties op brancheniveau worden uitgevoerd<br>• biologische productie<br>• **lidstaten die na 2004 tot de EU zijn toegetreden**<br>• het eerste operationele programma kwam er na een fusie<br>• het eerste operationele programma van een unie van producentenorganisaties<br>• ingediend door een producentenorganisatie uit een lidstaat waar de organisatiegraad **minder dan 20 % bedraagt**<br>• ultraperifeer gebied<br>• **het maatregelen omvat om de consumptie van groenten en fruit door kinderen te stimuleren** | **60 % van de uitgaven indien:**<br>• transnationale acties worden uitgevoerd door een producentenorganisatie<br>• acties op brancheniveau worden uitgevoerd<br>• biologische productie<br>• het eerste operationele programma na een fusie<br>• het eerste operationele programma van een unie van producentenorganisaties<br>• ingediend door een producentenorganisatie uit een lidstaat waar de organisatiegraad **minder dan 20 % bedraagt**<br>• ultraperifeer gebied | **60 % van de uitgaven**<br>• transnationale acties op het gebied van commercialisering/marketing; milieu en klimaat, uitgevoerd door transnationale producentenorganisaties<br>• acties die op brancheniveau worden uitgevoerd<br>• biologische productie<br>• het eerste operationele programma na een fusie<br>• het eerste operationele programma van **een producentenorganisatie of een unie van producentenorganisaties**<br>• ingediend door een producentenorganisatie uit een lidstaat waar de organisatiegraad **minder dan 20 % bedraagt**<br>• ultraperifeer gebied<br>• maatregelen op het gebied van onderzoek, milieu, klimaat, meer consumptie van groenten en fruit, crisis |
| **N.v.t.** | | | **80 % van de uitgaven indien:**<br>• meer dan 5 % van de uitgaven naar onderzoek gaat<br>• meer dan 20 % van de uitgaven betrekking heeft op milieu en klimaat |
| **N.v.t.** | **100 % van de uitgaven** in verband met het uit de markt nemen van producten (gratis verstrekking) | | **100 % van de uitgaven** in verband met:<br>• uit de markt nemen (gratis verstrekking)<br>• activiteiten in verband met coaching van andere producentenorganisaties |

## Tabel 7 | Hogere vereisten inzake milieumaatregelen en -onderzoek

| | 1996-2006 | 2007-2012 | 2013-2022 en 2023-2027 | |
|---|---|---|---|---|
| ***Toepasselijke verordeningen*** | ***2200/1996 (artikel 15)*** | ***1182/2007 (artikel 9)*** | ***1308/2013 (artikel 33)*** | ***2115/2021 (artikel 50)*** |
| **Milieu** | de operationele programma's bevatten maatregelen om het gebruik van milieuvriendelijke technieken te bevorderen<br><br>**(geen kwantificering)** | de operationele programma's omvatten **twee of meer** milieuacties<br><br>**of**<br><br>**ten minste 10 % van de uitgaven** in het kader van operationele programma's betreft milieuacties | | omvat **drie of meer acties** die verband houden met het milieu en klimaatverandering<br><br>**en**<br><br>**ten minste 15 % van de uitgaven** heeft betrekking op interventies die verband houden met die doelstellingen |
| **Onderzoek** | N.v.t. | | | **ten minste 2 % van de uitgaven** heeft betrekking op interventies die verband houden met onderzoek |

# Afkortingen

| Afkorting | Definitie/verklaring |
|---|---|
| GLB | Gemeenschappelijk landbouwbeleid |
| PO | Producentenorganisatie |
| UPO | Unie van producentenorganisaties |
| WHP | Waarde van de in de handel gebrachte afgezette productie |

# Verklarende woordenlijst

| Term | Definitie/verklaring |
|---|---|
| **Geïntegreerde productie** | Een systeem voor landbouwbedrijfbeheer dat erop gericht is om op de lange termijn zowel economische levensvatbaarheid als ecologische duurzaamheid te realiseren. |
| **Omgekeerde veiling** | Een biedsysteem waarbij producenten een startprijs vaststellen die met tussenpozen wordt verlaagd totdat er een afnemer is gevonden. |
| **Operationeel programma** | In de landbouw: een meerjarenwerkplan dat door een producentenorganisatie wordt opgesteld om de in de EU-wetgeving vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken, en waarin investeringen en maatregelen worden beschreven die door de EU worden medegefinancierd. |
| **Organisatiegraad** | Indicator die door de Commissie wordt gebruikt om het marktaandeel van een producentenorganisatie in een bepaalde landbouwsector te meten. |
| **Producentenorganisatie** | Een samenwerkingsverband van voedselproducenten dat gezamenlijk de productie op de markt brengt, gezamenlijke activiteiten organiseert en ernaar streeft de marktpositie van de producenten te verbeteren. |
| **Waardeketen** | Alle activiteiten die worden uitgevoerd om producten aan de eindconsument te leveren, met inbegrip van productie, verwerking, distributie en detailhandel. |

# Antwoorden van de Commissie

https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-22

# Tijdlijn

https://www.eca.europa.eu/nl/publications/SR-2026-22

# Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I — "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Keit Pentus-Rosimannus, ondersteund door Annikky Lamp, kabinetschef en Daria Bochnar, kabinetsattaché; James McQuade, hoofdmanager; Marion Kilhoffer, hoofdmanager; Servane De Becdelievre, adjunct-taakleider; Federica Di Marcantonio, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Monika Urszula Gruszeczka-Jasinska en Jaroslaw Smigiel, auditors. Laura McMillan verleende taalkundige ondersteuning. Dunja Weibel verleende grafische ondersteuning.

*Van links naar rechts:* Federica Di Marcantonio, James McQuade, Keit Pentus-Rosimannus, Marion Kilhoffer, Servane De Becdelievre, Daria Bochnar.

# AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © Europese Unie. *Bron*: Europese Rekenkamer.

Figuren 1 en 5, en bijlage I, figuur 2 — iconen zijn ontworpen met behulp van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Figuren 1, 5 en 7, en bijlage I, figuur 1 — iconen zijn ontworpen met behulp van © stock.adobe.com.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

**Gebruik van het ERK-logo**

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.


| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| HTML | ISBN 978-92-849-8031-4 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/7763341 | QJ-01-26-037-NL-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-8032-1 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/3263674 | QJ-01-26-037-NL-N |

# CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, Speciaal verslag 22/2026: “Producentenorganisaties in de sector groenten en fruit — Een vruchtbare bodem voor concurrentievermogen, mits zorgvuldig onderhouden”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

**Producenten van groenten en fruit in de EU hebben steeds meer te kampen met economische en ecologische uitdagingen en hebben moeite om concurrerend te blijven op een veranderende markt. Producentenorganisaties bieden een mogelijke oplossing: leden kunnen gezamenlijk uitrusting aanschaffen, hun producten verkopen en over betere prijzen onderhandelen. De EU verstrekt financiële steun aan deze organisaties voor de uitvoering van operationele programma's. Wij hebben onderzocht of deze steun het concurrentievermogen van de producenten heeft verbeterd en producentenorganisaties aantrekkelijker heeft gemaakt. We hebben geconstateerd dat, hoewel EU-steun producentenorganisaties helpt hun concurrentiepositie te versterken, noch de lidstaten, noch de Commissie genoeg doen om het lidmaatschap van dergelijke organisaties aantrekkelijk te maken. Wij bevelen aan dat de Commissie de vergelijking van de beleidsuitvoering door de lidstaten vergemakkelijkt, met de lidstaten samenwerkt om de aantrekkelijkheid van producentenorganisaties te vergroten en de toepasselijke regels vergemakkelijkt.**

*Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.*

EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie

**EUROPESE REKENKAMER**
**12, rue Alcide De Gasperi**
**1615 Luxembourg**
**LUXEMBURG**

**Tel. +352 4398-1**

**Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact**
**Website: eca.europa.eu**
**Social media: @EUauditors**