

Speciaal verslag

Veiligstelling van de toeleveringsketens van landbouwproducten tijdens COVID-19

Snelle EU-reactie, maar niet voldoende op het doel
gericht door de lidstaten



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-05
De COVID-19-pandemie en de toeleveringsketens van landbouwproducten	01-02
EU-maatregelen ter ondersteuning van de agrovoedingssector tijdens de COVID-19-pandemie	03-05
Reikwijdte en aanpak van de controle	06-10
Opmerkingen	11-57
De reactie van de EU op de pandemie was snel	11-29
De richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen van de Commissie hebben de verstoring van de agrovoedingssector beperkt	12-18
Het kader voor rechtstreekse steun werd snel opgezet	19-21
De EU voerde snel staatssteunmaatregelen in, maar deze brachten een risico van verstoring van de mededinging en overcompensatie met zich mee	22-29
De lidstaten hebben zich bij het verlenen van rechtstreekse EU-steun in reactie op de pandemie onvoldoende gericht op begunstigden in nood	30-57
Maatregel 21: de lidstaten hebben de steun onvoldoende gericht op de sectoren en begunstigden die het zwaarst door de crisis waren getroffen	32-36
De Commissie trok middelen uit voor particuliere opslag, maar er werd weinig gebruik van gemaakt	37-39
Aanzienlijke verschillen bij de uitvoering door de lidstaten van de steun aan de wijnsector hebben geleid tot een inconsistente behandeling van wijnproducenten	40-57
Conclusies en aanbevelingen	58-62

Bijlagen

Bijlage I — Lijst van de vastgestelde maatregelen

Bijlage II — Voedselzekerheidsmaatregelen naar aanleiding van COVID-19 en de oorlog in Oekraïne

Bijlage III — Verdeling van EU-steun voor crisisdistillatie (2020)

Acroniemen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

ERK-team

Samenvatting

I De COVID-19-pandemie had schadelijke gevolgen voor de toeleveringsketens van landbouwproducten, van boer tot bord, en voor verscheidene landbouwmarkten. In reactie daarop heeft de EU een reeks uitzonderlijke steunmaatregelen genomen.

II Deze controle had ten doel te beoordelen of de reactie van de EU op de bedreiging die de pandemie voor de toeleveringsketens van landbouwproducten vormde adequaat was. We hebben beoordeeld of de EU snel heeft gereageerd op de verstoring van de agrovoedingssector door de pandemie en of de EU-steun gericht was op de sectoren en begunstigden die er het meest behoefte aan hadden. De maatregelen van de Commissie werden in 2020 vastgesteld; wij hebben de uitvoering ervan tot eind 2021 onderzocht. Wij verwachten dat onze controle zal bijdragen tot een betere opzet van de maatregelen bij eventuele toekomstige crises die gevolgen hebben voor de toeleveringsketens van landbouwproducten.

III Wij hebben geconcludeerd dat de reactie van de Commissie op de bedreiging die de COVID-19-pandemie vormde voor de toeleveringsketens van landbouwproducten in de meeste opzichten adequaat was, maar niet voldoende doelgericht.

IV We constateerden dat de Commissie snel op de pandemie reageerde. Zij vaardigde nuttige richtsnoeren uit betreffende het verkeer van goederen en essentiële werknemers waarmee de verstoring van de agrovoedingssector kon worden beperkt. De rechtstreekse steun, ter hoogte van 712 miljoen EUR, werd snel verleend door herverdeling van ongebruikte middelen uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo). Wij constateerden dat deze maatregel vooral werd genomen door lidstaten die eind 2019 over een aanzienlijk ongebruikt Elfpo-budget beschikten.

V De belangrijkste budgettaire respons op de pandemie kwam uit de nationale begrotingen; de Commissie stelde van haar kant procedures in om staatssteun te vergemakkelijken. Wij stelden vast dat er een risico op verstoring van de mededinging tussen de lidstaten bestond, evenals een risico op overcompensatie in gevallen waarin sectoren die ook EU-middelen ontvingen, staatssteun kregen.

VI De rechtstreekse steun was niet voldoende op het doel gericht door de lidstaten. 5 van de 14 lidstaten die deze maatregel gebruikten, stelden de EU-financiering ter beschikking van alle landbouwers die verliezen hadden geleden, terwijl de andere 9 zich richtten op geselecteerde sectoren en begunstigden steunden ongeacht of zij verliezen hadden geleden.

VII De EU nam ook maatregelen in de vorm van particuliere opslag en crisisdistillatie van wijn teneinde de markt te stabiliseren door de beperking van het aanbodoverschot. Er werd weinig gebruikgemaakt van particuliere opslag, vooral in de vleessector. Het gebruik van crisisdistillatie, waarvoor een begroting van 293 miljoen EUR beschikbaar was, vertoonde aanzienlijke verschillen tussen de door ons gecontroleerde lidstaten. De regels voor de steunbedragen die distilleerderijen konden houden, waren onduidelijk.

VIII Op basis van deze bevindingen bevelen wij de Commissie aan goede praktijken uit te wisselen om de GLB-maatregelen doelgerichter te maken, en in geval van toekomstige crises duidelijke regels voor te stellen.

Inleiding

De COVID-19-pandemie en de toeleveringsketens van landbouwproducten

01 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de EU heeft tot doel een stabiele en betaalbare voedselvoorziening te garanderen en landbouwers in de EU in staat te stellen een redelijk inkomen te verdienen¹. De COVID-19-pandemie heeft toeleveringsketens van landbouwproducten getroffen, van boer tot bord, met ontwrichting en economische schade bij de oogst, logistiek, verwerking en inkoop tot gevolg.

02 Aan het begin van de pandemie sloten een aantal lidstaten eenzijdig hun grenzen om redenen van volksgezondheid, ondanks de aanbeveling van de Commissie² om een gecoördineerde aanpak te volgen bij de beperking van het vrije verkeer van personen en goederen. Het vervoer van producten, met name het grensoverschrijdende vervoer ervan, vormde om dezelfde redenen een uitdaging. Veel voedselverwerkende bedrijven werden gesloten als gevolg van noodmaatregelen of personeelstekorten. De horeca werd stilgelegd, terwijl supermarkten onderbezet waren en te kampen hadden met bevoorradingsproblemen³.

EU-maatregelen ter ondersteuning van de agrovoedingssector tijdens de COVID-19-pandemie

03 De verantwoordelijkheid voor maatregelen betreffende de agrovoedingssector ligt in de eerste plaats bij de lidstaten. De Commissie biedt richtsnoeren en stelt financiële maatregelen voor ter ondersteuning van de sector⁴. Het beheer van deze maatregelen wordt door de Commissie en de lidstaten gedeeld. De lidstaten

¹ Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in een notendop.

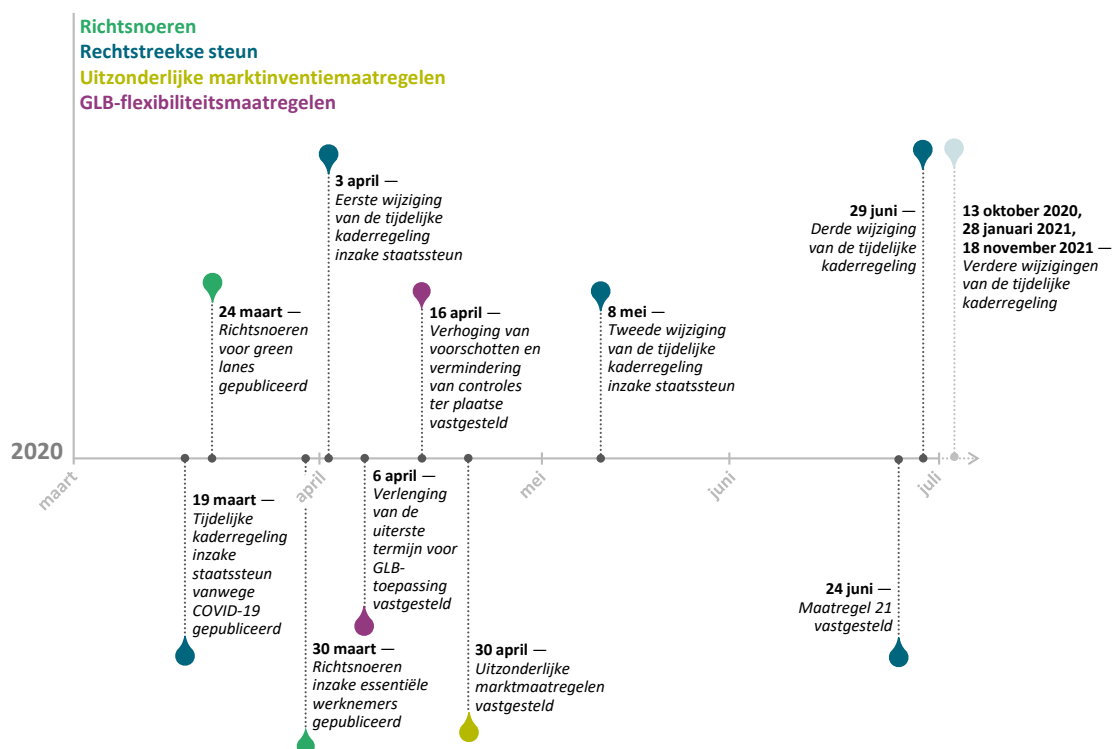
² C(2020) 499 final: Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie.

³ Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience, blz. 31-35.

⁴ Ondersteuning van de landbouw- en levensmiddelensector in de coronacrisis (Europese Commissie).

selecteren de begunstigden en voeren de door de Commissie voorgestelde maatregelen uit. De Commissie is ook verantwoordelijk voor de goedkeuring van de staatssteunregelingen die lidstaten willen uitvoeren. **Figuur 1** geeft de chronologie van de door de EU vastgestelde maatregelen weer.

Figuur 1 — EU-maatregelen in reactie op de COVID-19-pandemie



Bron: ERK, op basis van openbare gegevens⁵.

04 De EU voerde met name de volgende maatregelen in (zie **tabel 1** en **bijlage I** voor nadere details):

- richtsnoeren van de Commissie die bedoeld zijn om te zorgen voor een efficiënte voedselvoorzieningsketen in de EU waarbij seizoenarbeiders worden erkend als “essentieel” voor de ondersteuning van de levensmiddelensector;
- rechtstreekse steun voor landbouwers en kmo’s in de vorm van eenmalige uitkeringen (plattelandsontwikkelingsmaatregel 21), leningen en garanties, hogere voorschotten en meer staatssteun op grond van het tijdelijk kader voor landbouwers en voedselverwerkende bedrijven;

⁵ Ibid.

- o uitzonderlijke marktmaatregelen in de vorm van steun voor particuliere opslag, crisistillatie van wijn en flexibiliteit bij de uitvoering van marktondersteuningsprogramma's;
- o GLB-flexibiliteitsmaatregelen, verlenging van de uiterste termijnen voor GLB-betalingsaanvragen en tijdelijke vervanging van controles ter plaatse door alternatieve bronnen van bewijs, zoals satellietbeelden of geotagde foto's, om fysiek contact tussen landbouwers en inspecteurs tot een minimum te beperken.

Tabel 1 — EU-maatregelen in reactie op de pandemie

Rechtstreekse steunmaatregelen			
Leningen of garanties tot 200 000 EUR met gunstige voorwaarden (zeer lage rentetarieven of gunstige betalingsschema's)	Eenmalige uitkeringen (maatregel 21) tot 7 000 EUR per landbouwer en 50 000 EUR per kmo	Hogere voorschotten op rechtstreekse EU-betalingen (70 % in plaats van 50 %) en sommige betalingen voor plattelandsontwikkeling (85 % in plaats van 75 %)	Staatssteun op grond van de tijdelijke kaderregeling: 290 000 EUR per landbouwbedrijf en maximaal 2,3 miljoen EUR voor voedselverwerkende bedrijven, zoals gewijzigd bij C/2021/8442
Uitzonderlijke marktmaatregelen			
Particuliere opslag	Flexibiliteit voor marktondersteuningsprogramma's	Tijdelijke afwijking van de EU-mededingingsregels	
Richtsnoeren voor het vrije verkeer van goederen en werknemers in de landbouw			
Green lanes om het voedselverkeer in heel Europa op gang te houden		Seizoenarbeiders erkend als “essentiële werknemers” ter ondersteuning van de levensmiddelensector	
GLB-flexibiliteitsmaatregelen			
Verlenging van de uiterste termijn voor GLB-betalingsaanvragen		Vermindering van fysieke controles ter plaatse en soepele toepassing van de vereisten inzake het tijdstip daarvan	

Bron: [Ondersteuning van de landbouw- en levensmiddelensector in de coronacrisis \(Europese Commissie\)](#).

05 De COVID-19-pandemie is niet de enige externe gebeurtenis die gevolgen heeft gehad voor de agrovoedingssector in de EU. De Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022 heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de veiligheid in Europa, waaronder de voedselzekerheid. Deze twee ongerelateerde gebeurtenissen zijn met soortgelijke maatregelen aangepakt. Ter informatie worden in *bijlage II* de voedselzekerheidsmaatregelen vermeld die naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne zijn ingevoerd, naast de maatregelen die naar aanleiding van de COVID-19-crisis zijn ingevoerd.

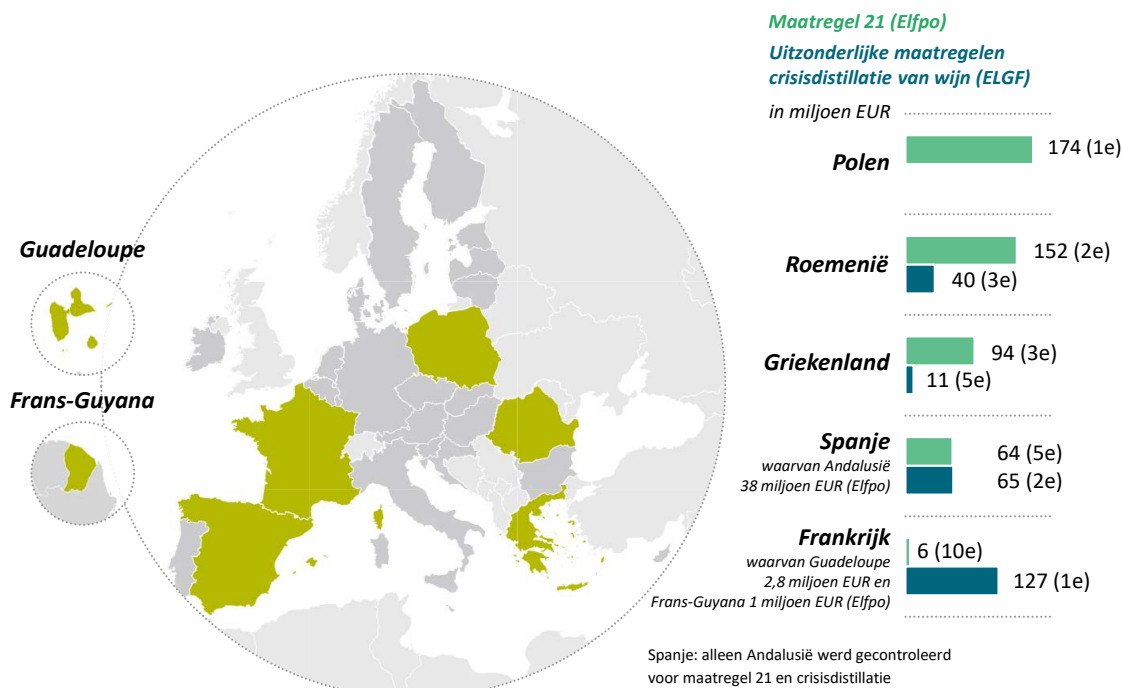
Reikwijdte en aanpak van de controle

06 Bij deze controle werd onderzocht of de reactie van de EU op de bedreiging die de COVID-19-pandemie vormde voor de toeleveringsketens van landbouwproducten adequaat was. Wij hebben dit onderwerp onderzocht in het licht van de ongekennde uitdagingen voor de agrovoedingsketens in de hele EU en de verstoorde markten voor landbouwproducten. Het Europees Parlement heeft belangstelling getoond voor onze beoordeling van de werking van de marktmaatregelen met betrekking tot de voedselvoorzieningsketens naar aanleiding van de COVID-19-pandemie.

07 Om onze belangrijkste controlevraag te beantwoorden, hebben we onderzocht of de EU-respons om verstoring van de toeleveringsketens van landbouwproducten te voorkomen snel tot stand kwam en of de EU-steun doelgericht was en tegemoet kwam aan de behoeften van landbouwers. In het kader van onze beoordeling hebben wij de vastgestelde EU-richtsnoeren, uitzonderlijke steunmaatregelen, marktmaatregelen en staatssteun onderzocht.

08 Wij hebben de uitvoering van de EU-maatregelen in vijf lidstaten onderzocht (Griekenland, Spanje, Frankrijk, Polen en Roemenië), die goed waren voor 69 % en 87 % van de bedragen die als uitzonderlijke steun waren toegewezen, respectievelijk op grond van maatregel 21 en de crisistillatie (zie [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Selectie van lidstaten en materialiteit van de gecontroleerde maatregelen



Bron: ERK, op basis van cijfers van de Commissie (maatregel 21) en cijfers van de nationale autoriteiten (crisisdistillatie).

09 Onze controle had betrekking op 2020 en 2021, waarin de meeste ingevoerde maatregelen werden uitgevoerd. We verzamelden controle-informatie aan de hand van:

- een analyse van nationale/regionale wetgeving en statistieken;
- een vragenlijst ingevuld door de nationale autoriteiten in de vijf geselecteerde lidstaten over hun gebruik van de EU-steunmaatregelen tijdens de COVID-19-pandemie;
- vervolggesprekken met de nationale of regionale autoriteiten in de vijf geselecteerde lidstaten;
- gesprekken met ambtenaren van de Commissie en toetsing van documenten van de Commissie.

Onze controle had geen betrekking op het optreden van de Commissie in reactie op de oorlog in Oekraïne.

10 Wij verwachten dat ons onderzoek de Commissie zal helpen de opzet en doelgerichtheid van toekomstige crisisresponsmaatregelen ter ondersteuning van de agrovoedingssector en ter veiligstelling van de toeleveringsketens van landbouwproducten te verbeteren.

Opmerkingen

De reactie van de EU op de pandemie was snel

11 Wij hebben beoordeeld:

- a) of de Commissie en de lidstaten de goederenstromen in heel de EU snel veilig hebben gesteld. Wij hebben de rol van de Commissie bij het opstellen van de richtsnoeren voor green lanes beoordeeld en zijn nagegaan hoe de Commissie toezicht hield op de toepassing van de richtsnoeren;
- b) of de Commissie in de eerste maanden na het uitbreken van de pandemie snel rechtstreekse steun aan landbouwers heeft ingesteld;
- c) of de Commissie en de lidstaten snel staatssteunmaatregelen hebben ingevoerd om landbouwers te ondersteunen en maatregelen hebben genomen om te voorkomen dat deze tot verstoring van de mededinging en overcompensatie leidden.

De richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen van de Commissie hebben de verstoring van de agrovoedingssector beperkt

12 De Commissie heeft aan het begin van de pandemie de green lane-richtsnoeren betreffende het verkeer van goederen⁶ en betreffende seizoenarbeiders⁷ vastgesteld. Op 23 maart 2020 creëerde zij het systeem van “green lanes”⁸ en verzocht zij de lidstaten de nodige operationele en organisatorische maatregelen te treffen om de werking van de eengemaakte markt voor alle goederen, inclusief agrovoedingsproducten, te waarborgen.

⁶ 2020/C 86 I/01, Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten.

⁷ 2020/C 235 I/01, Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19.

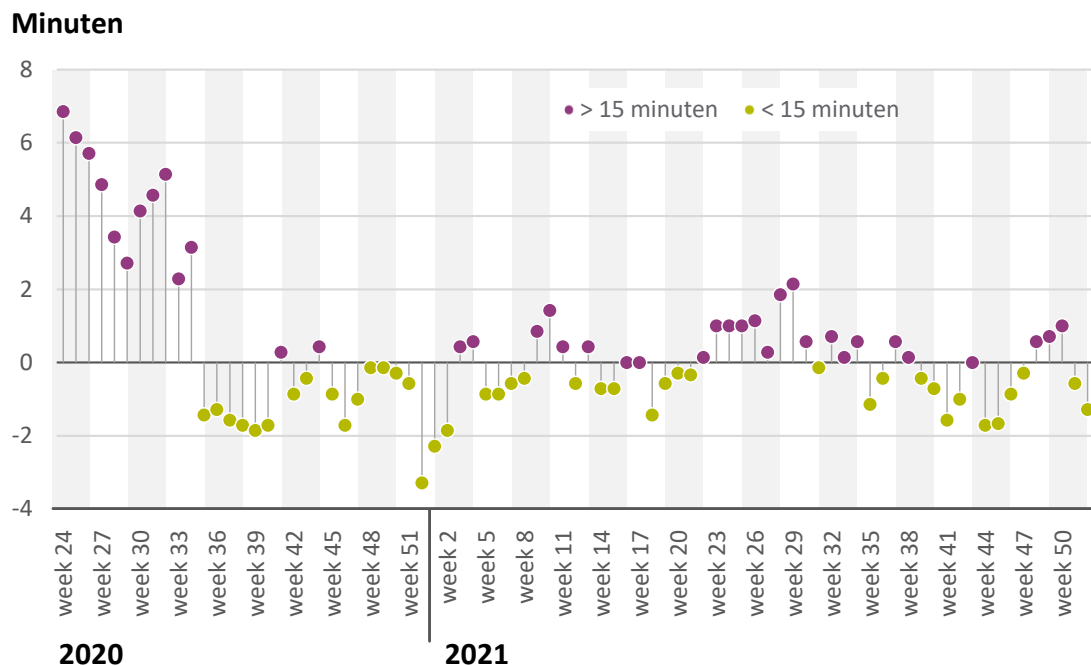
⁸ C(2020) 1897 final: Mededeling van de Commissie over de toepassing van green lanes in het kader van de richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen om de gezondheid te beschermen en de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten te verzekeren.

13 Het doel van de green lane-richtsnoeren was de continue stroom van goederen binnen de EU en het vrije verkeer van werknemers in de vervoerssector te waarborgen. Green lanes waren belangrijke grensovergangen waar controles niet langer dan 15 minuten mochten duren.

14 De Commissie ontwikkelde in dit verband samen met het Agentschap van de Europese Unie voor het ruimtevaartprogramma een mobiele applicatie. De “Galileo Green Lane”-app bevat gegevens over de naleving van de [mededeling van de Commissie over de toepassing van green lanes](#). Grenscontrolepersoneel en gebruikers van de app in het goederenvervoer registreren hoelang het duurt om de grens te overschrijden bij 178 grensovergangen van het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T). Dit helpt app-gebruikers om hun reizen beter te plannen. In november 2022 was de app nog steeds operationeel. Hij wordt nu gebruikt om het vervoer te vergemakkelijken tijdens de huidige crisis die na de inval van Rusland in Oekraïne is ontstaan.

15 Gegevens van de Commissie bevestigden dat de gemiddelde tijd voor het overschrijden van de grens bij de grensposten tussen 3 juni 2020 en 31 december 2021 minder dan een minuut⁹ langer was dan het maximum van 15 minuten. Voor de periode voorafgaand aan juni 2020 zijn geen gestructureerde gegevens beschikbaar. [Figuur 3](#) toont de gemiddelde wekelijkse overschrijdingstijd. Het green lane-maximum werd voornamelijk overschreden tussen juni en augustus 2020, en tussen mei en augustus 2021. Deze perioden vielen samen met reisbeperkingen in de lidstaten tijdens de verschillende COVID-19-golven.

⁹ Dataset verstrekt door DG MOVE, gebaseerd op de Galileo-app.

Figuur 3 — Green lanes: naleving van de limiet van 15 minuten

Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens. Grafiek samengesteld aan de hand van gegevens van de Galileo Green Lane-app.

16 Vanaf het begin van de pandemie heeft de Commissie een netwerk van nationale vervoerscontactpunten (National Transport Contact Points Network — NTCPN) opgezet, dat de lidstaten een informeel platform biedt om vervoersproblemen onder de aandacht te brengen en te bespreken, gemeenschappelijke oplossingen te zoeken en beste praktijken uit te wisselen. De tijdens onze controle geraadpleegde lidstaten waren van mening dat deze vergaderingen ertoe hebben bijgedragen de EU-samenwerking op het gebied van goederenvervoer te stroomlijnen.

17 De rol van de Commissie bestond er ook in nauwlettend toe te zien op de wachttijden aan de grensovergangen en de vergaderingen van het NTCPN te gebruiken om in samenwerking met de betrokken lidstaten problemen op te lossen die vertragingen veroorzaken. Per november 2022 blijft het NTCPN een forum voor informatie-uitwisseling tussen de lidstaten en de Commissie.

18 De autoriteiten van alle vijf gecontroleerde lidstaten waren positief over de vervoersrichtsnoeren, die zij als een doeltreffende leidraad voor het beheer van grensoverschrijdingen tijdens COVID-19 beschouwden. Zo benadrukten de Roemeense autoriteiten dat de green lanes bijdroegen tot de instandhouding van het verkeer van geneesmiddelen en andere essentiële goederen, zoals landbouwproducten.

Het kader voor rechtstreekse steun werd snel opgezet

19 Op 22 april 2020, slechts een maand nadat de pandemie was uitgeroepen¹⁰, stelde de Commissie een verordening voor¹¹ met specifieke maatregelen om uitzonderlijke tijdelijke Elfpo-steun te verlenen in het kader van de nieuwe maatregel 21 als reactie op de COVID-19-uitbraak. De verordening¹² werd op 24 juni 2020 vastgesteld. Deze steun bestond uit een eenmalige uitkering van maximaal 5 000 EUR per landbouwer (in juni 2020 besloten de medewetgevers het Commissievoorstel te wijzigen door het maximale steunbedrag voor landbouwers te verhogen tot 7 000 EUR) en 50 000 EUR per kmo. De lidstaten moesten aantonen dat de steun bestemd was voor de zwaarst getroffen, op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria¹³.

20 Maatregel 21, met een begroting van 712 miljoen EUR, werd niet gefinancierd door een verhoging van de landbouwbegroting van de EU. De lidstaten gebruikten hiervoor niet-bestede middelen van andere Elfpo-maatregelen. De Elfpo-bijdrage aan de maatregel mocht niet meer bedragen dan 2 % van de totale Elfpo-bijdrage aan het programma voor plattelandsontwikkeling voor de jaren 2014-2020.

21 Maatregel 21 werd vooral gebruikt door lidstaten met grote onbestede Elfpo-budgetten eind 2019. Zo had Polen op dat moment nog maar 57 % van zijn Elfpo-begroting vastgelegd (het laagste van alle 27 EU-lidstaten) en beschikte over het grootste budget voor maatregel 21. 13 van de 14 lidstaten die voor maatregel 21 kozen, hadden eind 2019 minder dan 90 % van hun Elfpo-begroting vastgelegd.

¹⁰ WHO — Coronavirus disease (COVID-19) pandemic.

¹¹ Coronavirus: Commissie kondigt buitengewone maatregelen aan om de agrovoedingssector te ondersteunen.

¹² Verordening (EU) 2020/872.

¹³ Ibid., overweging 3.

De EU voerde snel staatssteunmaatregelen in, maar deze brachten een risico van verstoring van de mededinging en overcompensatie met zich mee

22 De Commissie stelde op 19 maart 2020 snel de tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun¹⁴ vast, die de lidstaten in staat stelt gebruik te maken van de door de staatssteunregels geboden flexibiliteit om de economie tijdens de COVID-19-pandemie te ondersteunen.

23 Duitsland, Spanje, Oostenrijk en Slowakije keurden overkoepelende regelingen goed die ook steun omvatten, maar maakten het bedrag voor de landbouw niet afzonderlijk bekend. Voor de overige lidstaten bedroeg de begrote staatssteun voor de sectoren bosbouw, aquacultuur en landbouw meer dan 9 miljard EUR. Staatssteun kan de vorm aannemen van subsidies, terug te betalen voorschotten, belastingvoordelen, leningen of gesubsidieerde garanties. De staatssteun van de lidstaten aan geselecteerde sectoren was in geld uitgedrukt veel aanzienlijker dan de rechtstreekse steun van de EU (zie paragraaf 20).

24 In mei 2022 bedroeg de daadwerkelijk aan de landbouw verleende staatssteun ten minste 1,5 miljard EUR. Volgens de Commissie hebben tien lidstaten geen specifieke cijfers over de landbouwsector verstrekt, zodat zij geen overzicht heeft van de staatssteun voor de landbouw.

25 De Commissie moet ervoor zorgen dat de interne markt van de EU niet door staatssteun gefragmenteerd raakt en dat het gelijke speelveld intact blijft¹⁵. Artikel 107 VWEU¹⁶ vereist niet dat de Commissie de begroting voor een staatssteunmaatregel vergelijkt met die van andere lidstaten. Het verlenen van steun aan een bepaalde sector in een lidstaat terwijl een andere lidstaat dezelfde soort steun niet verleent, of wanneer de subsidie in een bepaalde lidstaat veel hoger is, kan de mededinging verstoren.

26 Volgens de Commissie bieden het uitgeoefende toezicht op staatssteunregelingen en de algemene steunplafonds een zekere mate van zekerheid dat er geen schadelijke subsidiewedlopen tussen de lidstaten ontstaan¹⁷, aangezien de

¹⁴ Mededeling C(2020) 1863.

¹⁵ Mededeling C(2020) 1863, blz. 3.

¹⁶ Artikel 107 VWEU.

¹⁷ (2020/C 91 I/01): punt 10.

tijdelijke kaderregeling het model van de staatssteunregels van het VWEU volgt. Niettemin dreigt het gebrek aan coördinatie tussen de lidstaten de mededinging te verstoren¹⁸.

27 De tuinbouwsector werd bijzonder zwaar getroffen tijdens de lockdown: planten- en bloemenwinkels werden gesloten en de vraag daalde met 80 %¹⁹. **Tabel 2** geeft een overzicht van de staatssteun in deze sector voor de twee grootste producenten van bloemen en planten naar waarde (Nederland en Spanje). Terwijl de staatssteun in Nederland voor deze sector bijna 9 % van de productiewaarde bedroeg, lag deze in Spanje veel lager. Dit verschil in steun aan een sector kan leiden tot oneerlijke concurrentie.

Tabel 2 — Staatssteun aan de sector bloemen en planten in Spanje en Nederland

	Productiewaarde in miljoen EUR — 2019	Aandeel in de productiewaarde van de EU	Staatssteun miljoen EUR	staatssteun als % van de productiewaarde
EU-27	21 686			
Nederland	6 880	32 %	600	8,72 %
Spanje	3 120	14 %	10	0,32 %

Bron: Eurostat — Landbouwrekeningen — Waarden tegen lopende prijzen [aact_eaa01], SA57217 (NL); Real Decreto 883/2020 (onder SA56851).

28 In Spanje werden in het programma voor plattelandsontwikkeling van Andalusië de verliezen van de schapen- en geitensector op 8,6 miljoen EUR geschat. Maatregel 21 heeft deze sector 8,7 miljoen EUR aan steun opgeleverd. Daarnaast kreeg de sector 10 miljoen EUR aan nationale steun²⁰. Bijgevolg bestaat er een risico van overcompensatie voor sommige begunstigden, zoals blijkt uit dit voorbeeld, waar staatssteun en EU-steun elkaar door middel van maatregel 21 overlappen.

29 **Kader 1** geeft verdere voorbeelden van potentiële overcompensatie bij crisisdistillatie.

¹⁸ Preliminary impacts of the COVID-19 pandemic on European agriculture: a sector-based analysis of food systems and market resilience, blz. 83.

¹⁹ Ibid., blz. 27.

²⁰ Real Decreto 508/2020.

Kader 1

Voorbeelden van mogelijke overcompensatie door de combinatie van staatssteun en EU-steun voor crisistillatie

Frankrijk steunde door de COVID-19-crisis getroffen ondernemingen door middel van algemene staatssteun op basis van omzetverlies. Wijnproducenten ontvingen 119 miljoen EUR aan EU-steun, maar kwamen ook in aanmerking voor staatssteun. De nationale autoriteiten hebben de begunstigden van de nationale regeling niet kruislings vergeleken met de begunstigden van de EU-steun voor crisistillatie.

Roemenië heeft staatssteun goedgekeurd om druivenproducenten te steunen. Wijnproducenten die ook hun eigen druiven produceerden, kregen mogelijk een dubbele compensatie voor hun geraamde verliezen per hectare wijngaard en voor de verkoop van hun wijn aan distilleerderijen. De staatssteun bedroeg in totaal 12,4 miljoen EUR, terwijl de wijnproducenten 34 miljoen EUR aan EU-steun ontvingen.

In beide lidstaten hebben wijnproducenten door een gebrek aan coördinatie mogelijk op grond van beide regelingen compensatie ontvangen, en het risico bestaat dat de compensatie groter was dan het omzetverlies.

Bron: SA.56985 (2020/N) — Frankrijk — SA.59520 (2020/N) — Roemenië.

De lidstaten hebben zich bij het verlenen van rechtstreekse EU-steun in reactie op de pandemie onvoldoende gericht op begunstigden in nood

30 De economische ontwrichting van de landbouwsector en plattelandsgemeenschappen heeft geleid tot liquiditeits- en kasstroomproblemen voor landbouwers en kmo's die landbouwproducten verwerken en die volgens de Commissie dringend steun nodig hadden.

31 Als reactie op de bedreiging die de COVID-19-pandemie vormde voor de toeleveringsketens van landbouwproducten, besloten de Commissie en de lidstaten tot rechtstreekse steun, particuliere opslag en andere maatregelen om landbouwers te helpen de economische gevolgen hiervan op te vangen. Wij hebben beoordeeld of:

- maatregel 21 gericht was op de sectoren en de begunstigden die de steun het hardst nodig hadden, en derhalve geen steun bood aan landbouwers die niet door de crisis waren getroffen;

- de door de Commissie voorgestelde uitzonderlijke marktmaatregelen aansloten bij de behoeften van de markt; en
- de steun voor de wijnsector op samenhangende wijze werd uitgevoerd.

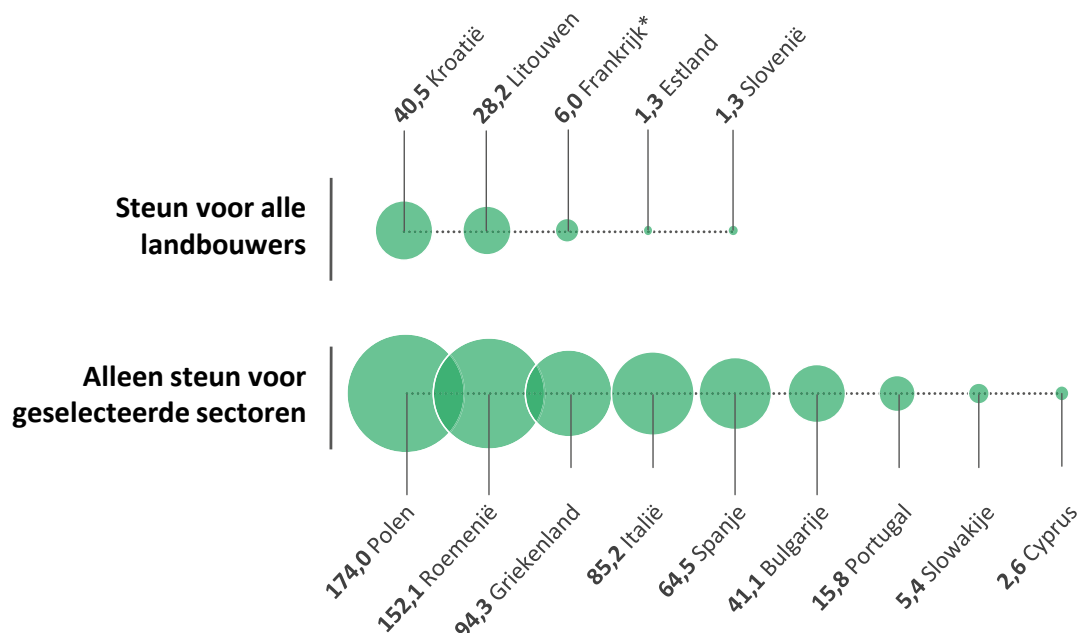
Maatregel 21: de lidstaten hebben de steun onvoldoende gericht op de sectoren en begunstigden die het zwaarst door de crisis waren getroffen

32 In overeenstemming met het rechtskader en de respectieve verantwoordelijkheden (zie paragraaf **03**) vertrouwde de Commissie erop dat de lidstaten de steun zouden richten op de sectoren of begunstigden die het zwaarst door de COVID-19 -crisis waren getroffen door gepaste subsidiabiliteitsvoorwaarden en selectiecriteria vast te stellen²¹. Alle maatregelen werden door de Commissie goedgekeurd door middel van herziening van de programma's voor plattelandsontwikkeling. In totaal hebben 14 lidstaten ervoor gekozen maatregel 21 in hun programma voor plattelandsontwikkeling op te nemen, met een totale begroting van 712 miljoen EUR.

33 Vijf van deze lidstaten, Estland, Frankrijk (in Guadeloupe, Frans-Guyana en Mayotte), Kroatië, Litouwen en Slovenië, stelden de steun beschikbaar voor alle landbouwers, waarbij verschillende steunpercentages tot aan het maximum werden vastgesteld. Deze vijf lidstaten hanteerden specifieke clausules die de steun koppelden aan financiële verliezen ten opzichte van het jaar vóór de pandemie. De overige negen lidstaten steunden specifieke landbouwsectoren, maar koppelden de steun niet aan financiële verliezen (zie **figuur 4**). Het rechtskader vereiste echter niet dat de hoogte van de steun moest worden gekoppeld aan financiële verliezen die op het niveau van de individuele begunstigde werden beoordeeld.

²¹ Verordening (EU) 2020/872, artikel 39 ter.

Figuur 4 — Begrote uitgaven van de lidstaten voor maatregel 21 (miljoen EUR)



* De gegevens voor Frankrijk hebben betrekking op Guadeloupe, Frans-Guyana en Mayotte.

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

34 Wij hebben de uitvoering van maatregel 21 in vijf lidstaten geanalyseerd: Griekenland, Spanje (Andalusië), Frankrijk (Guadeloupe en Frans-Guyana), Polen en Roemenië. Guadeloupe en Frans-Guyana verleenden steun aan alle sectoren, maar wel gericht op landbouwers die daar behoefte aan hadden. De andere vier gecontroleerde lidstaten verleenden steun aan geselecteerde getroffen sectoren, maar geen steun op basis van een individuele beoordeling van de verliezen van landbouwers.

35 Binnen een getroffen landbouwsector hoeven niet alle landbouwers het financieel moeilijk te hebben. Steunverlening aan een getroffen sector als geheel zonder deze te richten op begunstigden die daar het meest behoefte aan hebben, was toegestaan krachtens het rechtskader. Dit hield echter het risico in dat landbouwers die niet door de crisis waren getroffen, werden gesteund.

36 Andalusië besloot zijn druiven- en wijnproducenten steun te verlenen in het kader van maatregel 21. Andalusië berekende de verliezen van de druivenproducenten op basis van een vast bedrag van 336 EUR/ha (wijngaarden met beschermde oorsprongsbenaming of BOB) of 198 EUR/ha (niet-BOB-wijngaarden) voor

producenten met maximaal 10 hectare aan wijngaarden²². Producenten met meer dan 10 hectare kregen echter een vast bedrag van 7 000 EUR. Dit heeft mogelijk geleid tot overcompensatie van verliezen voor producenten met 11 tot 20 hectare wijngaard (zie [tabel 3](#)).

Tabel 3 — Geraamde verliezen vergeleken met ontvangen compensatie voor druivenproducenten in Andalusië

Aantal hectaren	BOB-wijngaard			Overige wijngaarden		
	Geschatte verliezen in EUR	Compensatie in EUR	% compensatie	Geschatte verliezen in EUR	Compensatie in EUR	% compensatie
1	336	208	62 %	198	123	62 %
10	3 360	2 775	83 %	1 980	1 018	51 %
11	3 696	7 000	189 %	2 178	7 000	321 %
20	6 720		104 %	3 960		177 %
21	7 056		99 %	4 158		168 %
35	11 760		60 %	6 930		101 %

Bron: Berekening van de ERK op basis van de cijfers van het [programma voor plattelandsontwikkeling van Andalusië, punt 8.2.14.3.3.4](#) (methodologie voor de berekening van het bedrag of het steunpercentage) en [punt 8.2.14.3.2 \(bedragen en steunpercentages\)](#).

De Commissie trok middelen uit voor particuliere opslag, maar er werd weinig gebruik van gemaakt

37 De Commissie en de lidstaten stelden vast welke marktsectoren het zwaarst getroffen waren door de COVID-19-crisis en welke behoefte er was aan particuliere opslag, en verleenden hier vervolgens steun voor. De Commissie verwachtte dat de vlees- en de zuivelmarkt het zwaarst getroffen zouden worden en voerde een maatregel in om particuliere opslag op die markten te steunen. Deze maatregel maakte het mogelijk producten tijdelijk, gedurende twee tot zes maanden, uit de markt te nemen.

38 De steun voor particuliere opslag in de sectoren zuivel, rundvlees, schapen en geiten bedroeg minder dan 10 miljoen EUR (waarvan bijna de helft voor boter). Aan de regelingen voor de particuliere opslag van boter en kaas werd deelgenomen door

²² [Programma voor plattelandsontwikkeling van Andalusië, versie 11.1.](#)

respectievelijk 16 en 15 lidstaten, terwijl minder dan de helft van de lidstaten een aanvraag indiende voor de regelingen voor vlees en mageremelkpoeder (zie [tabel 4](#)).

Tabel 4 — Particuliere opslag

Particuliere opslag	2020-2021 EU-steun ter beschikking gesteld aan lidstaten in duizend EUR	Lidstaten die gebruikmaakten van particuliere opslag
Mageremelkpoeder	461	9 (BE, CZ, DE, ES, LT, NL, PL, PT, RO)
Boter	4 606	16 (BE, CZ, DE, IE, ES, FR, HR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, UK)
Kaas	2 848	15 (BE, DE, IE, ES, FR, IT, LT, NL, AT, PL, PT, RO, FI, SE, UK)
Rundvlees	1 966	8 (DE, ES, FR, IT, LV, NL, AT, PL)
Schapen en geiten	122	1 (ES)

Bron: DG AGRI, ELGF-uitgaven, 2020-2021.

39 Alleen Spanje maakte gebruik van de regeling voor particuliere opslag voor de sector schapen en geiten (140 ton). Deze steun werd door de producenten onaantrekkelijk geacht omdat de steun niet met terugwerkende kracht kon worden toegepast voor reeds opgeslagen vlees. De behoefte aan opslag in deze sector dateerde van vóór de bekendmaking van de verordening van de Commissie²³. Voor kaas daarentegen verklaarden de Franse autoriteiten dat de maatregel voor particuliere opslag zich beperkte tot producten die al waren opgeslagen²⁴, waardoor zij slechts 37 % van de toegewezen middelen gebruikten. Deze voorbeelden wijzen op mogelijke tekortkomingen in de opzet van de maatregelen, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan een behoefteanalyse vóór de invoering van de maatregelen.

²³ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/595 van de Commissie.

²⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/591 van de Commissie, overweging 11 en artikel 3, lid 2.

Aanzienlijke verschillen bij de uitvoering door de lidstaten van de steun aan de wijnsector hebben geleid tot een inconsistente behandeling van wijnproducenten

40 De Commissie oordeelde dat de COVID-19-pandemie de wijnmarkt aanzienlijk had verstoord²⁵. De lockdowns, en met name de stillegging van de horeca-activiteiten, beperkten de distributie en verkoop van wijn. De wijnsector ondervond ook de gevolgen van extra invoerrechten van de Verenigde Staten, de belangrijkste wijnexportmarkt van de EU, en grote wijnvoorraden in de EU, die in 2019 het hoogste peil sinds 2009 bereikten²⁶.

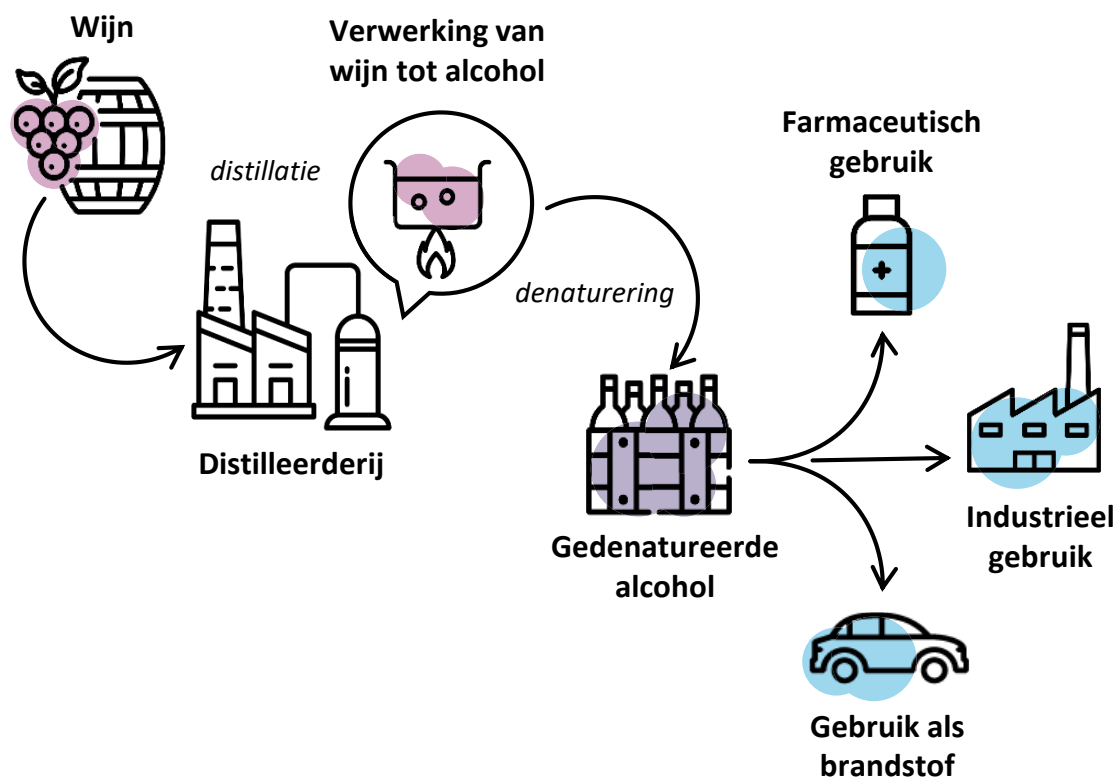
41 De Commissie besloot maatregelen te nemen om wijn definitief (crisisdistillatie) of tijdelijk (crisisopslag) uit de markt te nemen om de verstoring tegen te gaan. Deze werden ingevoerd in het kader van de nationale steunprogramma's voor de wijnsector.

42 Wijndistillatie is de verwerking van wijn tot gedenatureerde alcohol voor ander gebruik dan menselijke consumptie, waarbij de wijn definitief uit de markt wordt genomen (zie *figuur 5*).

²⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2020/592 van de Commissie, overweging 1.

²⁶ Ibid., overwegingen 5 en 6.

Figuur 5 — Crisisdistillatie en toepassingen van gedenatureerde alcohol



Bron: ERK.

43 De Commissie verleende steun om wijn in tien lidstaten uit de markt te nemen met het oog op crisisdistillatie. De EU-uitgaven voor deze maatregel bedroegen 293 miljoen EUR. **Tabel 5** toont de EU- en nationale middelen die aan deze maatregel zijn besteed, samen met de hoeveelheid gedistilleerde wijn in vier van de door ons gecontroleerde lidstaten, die goed waren voor bijna 90 % van de totale EU-uitgaven. De EU-financiering voor deze lidstaten varieerde van 33 tot 92 EUR per hectoliter gedistilleerde wijn.

Tabel 5 — Crisisdistillatie in Frankrijk, Spanje, Roemenië en Griekenland in 2020 en 2021

Lidstaat	Gedistilleerde wijn (miljoen hl)	% van de totale wijnproductie	EU-middelen (in miljoen EUR)	Nationale middelen (miljoen EUR)	Steun / hectoliter gedistilleerde wijn (b) + (c) (a)
	(a)		(b)	(c)	
Frankrijk	2,58	6,1 %	127	80,8	81
Spanje	1,99	5,3 %	65,2		33
Roemenië*	0,43	11,1 %	Eerste fase: 17 Tweede fase: 22,9		92
Griekenland*	0,56	23,2 %	Eerste fase: 6,1 Tweede fase: 5,4	14,2 6,6	58

Bron: Nationale autoriteiten.

* Roemenië en Griekenland declareerden uitgaven voor beide begrotingsjaren, 2020 en 2021 (vanaf oktober jaar n).

Onduidelijke regels over het steunbedrag dat de distilleerders mochten behouden, leidden tot gevallen van onevenredige compensatie

44 Het doel van de crisisdistillatiemaatregel was de economische situatie van de wijnproducenten te helpen verbeteren²⁷. Zowel wijnproducenten als distilleerders konden in het kader van de maatregel EU-steun krijgen. De subsidiabele uitgaven omvatten de kosten van de aan de distilleerders geleverde wijn, de vervoerskosten en de distillatiekosten. Volgens de regels moesten de lidstaten op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria het bedrag van de aan begunstigden te verlenen steun vaststellen.

45 Frankrijk, Roemenië en Spanje kozen distilleerderijen als begunstigden. Door distilleerders als begunstigden aan te merken, konden de nationale autoriteiten zich echter niet concentreren op de wijnproducenten met de grootste problemen, aangezien zij niet konden bepalen naar welke producenten de middelen gingen.

²⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2020/592 van de Commissie.

Griekenland koos ervoor om de wijnproducenten tot begunstigden van deze steun te maken (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Griekenland: wijnproducenten werden aangewezen als begunstigden

In Griekenland waren de wijnproducenten de begunstigden van de crisisdistillatie. De selectiecriteria hadden betrekking op de wijnproductie, de voorraadniveaus en het percentage wijn dat aan de voorraad moest worden onttrokken.

De wijnproducenten ontvingen het volledige bedrag van de EU-steun voor crisisdistillatie.

De steun was gebaseerd op het soort wijn dat aan de distilleerderij werd geleverd en werd tegen eenzelfde bedrag per hectoliter tussen de producenten verdeeld.

Bron: Grieks staatsblad, [nrs. 2764](#) en [3275](#).

46 Wanneer distilleerderijen de begunstigden zijn, zijn zij verplicht leveringsovereenkomsten te sluiten met wijnproducenten. Zij betalen de wijnproducenten voor de te distilleren wijn en ontvangen een vergoeding op basis van de hoeveelheid gedistilleerde wijn. Afhankelijk van de nationale voorschriften beschikken de distilleerderijen over een zekere vrijheid met betrekking tot het deel van de steun dat zij inhouden voor verwerkingskosten en de aankoop prijs van de wijn.

47 In [bijlage III](#) wordt uiteengezet hoe de steun over de distilleerderijen en de wijnproducenten werd verdeeld. Het hoogste percentage EU-steun dat door de distilleerderijen werd ingehouden kende Roemenië, met gemiddeld 15 % van de EU-steun. Uit [tabel 6](#) blijkt dat de EU aan Franse, Roemeense en Spaanse distilleerderijen samen tot ongeveer 22 miljoen EUR aan financiële steun heeft verstrekt voor hun verwerkingskosten bij de distillatie en in sommige gevallen voor de kosten van het vervoer van de wijn.

Tabel 6 — Crisisdistillatie: EU-steun voor distilleerderijen

Lidstaat	% van EU-steun ontvangen door distilleerderijen	EU-steun voor distilleerderijen (miljoen EUR)
Frankrijk	6,2 %	7,9
Spanje	tussen 7,7 en 15,4 %	tussen 5 en 10
Roemenië	14,8 %	5,9
Griekenland	0 %	0

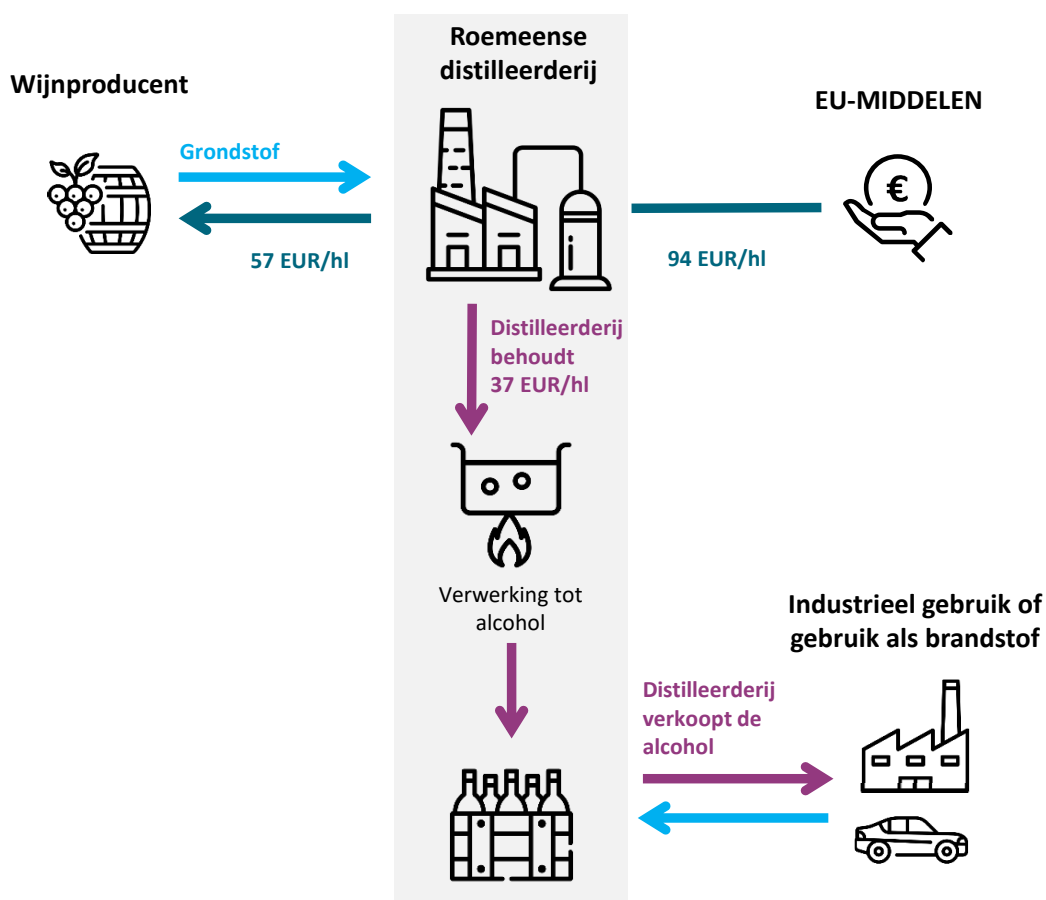
Bron: Op basis van informatie van Frankrijk en Roemenië, plus een ERK-raming voor Spanje.

48 Op grond van de crisisdistillatiemaatregel hebben distilleerderijen in Frankrijk, Spanje en Roemenië:

- voor de grondstof (wijn) betaald, waarvan zij 100 % vergoed kregen uit EU-middelen;
- verdere steun gekregen voor de verwerking van de wijn tot alcohol, alsook een vergoeding voor de gemaakte vervoerskosten;
- de opbrengst van de verkoop van de resulterende alcohol voor industrieel gebruik ontvangen.

49 *Figuur 6* laat zien hoe één distilleerderij in Roemenië onevenredig profiteerde van de crisisdistillatiemaatregel. In 2020 kreeg deze distilleerderij 37 EUR/hl voor verwerkings- en vervoerskosten. Ter vergelijking: Franse en Spaanse distilleerderijen mochten maximaal 5 EUR/hl voor dergelijke kosten inhouden.

Figuur 6 — Financiering van de crisisdistillatie: een Roemeense distilleerderij (begrotingsjaar 2020)



Bron: ERK, op basis van door de Roemeense autoriteiten verstrekte informatie.

50 Franse en Griekse wijnproducenten ontvingen een in de nationale regelgeving vastgestelde prijs die afhankelijk was van de soort wijn die voor distillatie uit de markt werd genomen. De Franse wetgeving bepaalde zowel de prijs voor wijn die via de distilleerderijen aan de wijnproducenten moest worden betaald als de compensatie die aan de distilleerderijen moest worden betaald voor de verwerkings- en vervoerskosten. Wijnproducenten in Spanje en Roemenië (alleen 2020) ontvingen een met de distilleerderijen overeengekomen bedrag. In deze twee lidstaten troffen wij gevallen aan waarin de distilleerderijen met wijnproducenten verschillende prijzen overeenkwamen voor dezelfde soort te destilleren wijn.

51 Zo betaalde een distilleerderij in Roemenië volgens de door de nationale autoriteiten verstrekte gegevens een wijnproducent 11 % minder dan een andere voor de levering van dezelfde soort wijn voor distillatie. Bijgevolg werden niet alle wijnproducenten gelijk behandeld wat betreft de steun die zij kregen wanneer zij hun wijn uit de markt namen. Dit komt neer op discriminatie tussen wijnproducenten binnen een lidstaat en niet-naleving van de regels²⁸, die voorschrijven dat de lidstaten het steunbedrag voor de begunstigten moeten vaststellen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria.

52 Roemenië verleende steun voor crisistillatie door middel van twee oproepen (eerste fase in 2020 en de tweede in 2021). Het corrigeerde dit probleem in de tweede distillatiefase; in 2021 werden de wijnproducenten gelijk behandeld.

De prijzen voor te destilleren wijn vormden niet in alle gevallen een afspiegeling van de crisissituatie

53 *Tabel 7* bevat een vergelijking van de prijzen in de door ons gecontroleerde lidstaten voor de aankoop van wijn voor crisistillatie, die betaald werd aan distilleerderijen of aan wijnproducenten. Voor wijnen met een BOB (beschermde oorsprongsbenaming) en een BGA (beschermde geografische aanduiding), alsook voor andere wijnen bood Roemenië de hoogste prijs van de gecontroleerde lidstaten (voor “andere wijnen” was dit alleen tijdens de eerste fase het geval).

54 De Roemeense autoriteiten stelden de prijs van wijn voor distillatie vast op basis van het gewogen gemiddelde over vijf jaar (2015-2019) van Eurostat, d.w.z. 93 EUR/hl voor BOB- en BGA-wijnen en 73 EUR/hl voor andere wijnen tijdens de eerste fase van de crisistillatiemaatregelen. Deze prijzen staan respectievelijk gelijk aan 92 % en 93 % van het gewogen gemiddelde over vijf jaar. Frankrijk stelde voor wijnen zonder

²⁸ Gedelegeerde Verordening (EU) 2020/592 van de Commissie, artikel 3.

BOB/BGA een prijs van 68 EUR/hl vast, hetgeen neerkomt op 98 % van de wijnprijs op basis van het gewogen gemiddelde over vijf jaar van Eurostat (2015-2019). Deze prijzen vormden geen afspiegeling van de crisissituatie, waarin de prijzen normaliter lager zijn dan op een niet-verstoorde markt. De Roemeense en Franse prijzen waren de hoogste van de door ons onderzochte lidstaten. De aankooprijzen voor wijn in de andere gecontroleerde lidstaten ([tabel 7](#)) lagen ver onder het gewogen gemiddelde van de verkoopprijzen (gegevens van Eurostat²⁹).

Tabel 7 — Eurostat-gegevens over de verkoopprijzen van wijn

Lidstaten	Gewogen gemiddelde verkoopprijs kwaliteitswijn 2015-2019 (Eurostat)	Prijs BOB/BGA-wijn EUR/hl	% van de ESTAT-prijs	Gewogen gemiddelde verkoopprijs overige tafelwijn 2015-2019 (Eurostat)	Prijs andere wijn EUR/hl	% van de ESTAT-prijs
Roemenië	101,6	Fase 1: 93,6	92 %	79,3	73,8	93 %
		Fase 2: 91,4	90 %		53,8	68 %
Frankrijk	346	83	24 %	64,1	63,0	98 %
Griekenland	N.v.t.	BOB-wijn: 75	N.v.t.	83,1	Tussen 40 en 54,6	48 %
		BGA-wijn: tussen 57 en 59				66 %
Spanje	63,1	40	63 %	39,8	30	75 %

Bron: Berekeningen van de ERK op basis van gegevens van Eurostat en de nationale autoriteiten.

55 Eén distilleerderij in Roemenië was ook een wijnproducent. De wijnmakerij “leverde” wijn aan haar eigen distilleerderij (75 % naar waarde van de wijn die het in 2020 distilleerde) tegen een prijs die opliep tot 101 EUR per hectoliter. Dit was hoger dan de prijs van 94 EUR per hectoliter die de Roemeense autoriteiten hadden vastgesteld.

²⁹ Eurostat-statistieken — wijn.

Crisisopslag had efficiënter kunnen zijn dan crisisdistillatie

56 De crisisdistillatie was een tijdelijke maatregel, waardoor wijn definitief uit de markt kon worden genomen en het evenwicht op de wijnmarkt kon worden hersteld. In tegenstelling tot andere landbouwproducten had wijn kunnen worden opgeslagen, hetgeen de gevolgen van de latere slechte oogst in 2021 zou hebben beperkt. De crisisdistillatiemaatregel was veel duurder dan particuliere opslag waarvoor de opslaginfrastructuur al voorhanden was.

57 Zo kostte volgens de Franse autoriteiten crisisdistillatie 208 miljoen EUR (waarvan 127 miljoen EUR aan EU-financiering) voor 2,6 miljoen gedistilleerde hectoliters, terwijl particuliere opslag 52 miljoen EUR kostte (waarvan 13 miljoen EUR aan EU-financiering) voor 5,5 miljoen hectoliter.

Conclusies en aanbevelingen

58 Wij concluderen dat de reactie van de Commissie op de bedreiging die de COVID-19-pandemie vormde voor de toeleveringsketens van landbouwproducten in het algemeen adequaat was. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie snel heeft gereageerd en dat haar maatregelen de verstoring van het aanbod van landbouwproducten hebben helpen beperken. De rechtstreekse steun van de EU was echter niet voldoende doelgericht.

59 De autoriteiten in alle vijf gecontroleerde lidstaten waren van mening dat de door de Commissie voorgestelde richtsnoeren om een ononderbroken goederenstroom binnen de EU te waarborgen een doeltreffende leidraad voor het beheer van grensoverschrijdingen tijdens de COVID-19-pandemie vormden (zie de paragrafen [12-18](#)). Maatregel 21 was een snelle manier om ongebruikte Elfpo-middelen aan te wenden om uitzonderlijke tijdelijke steun te verlenen aan de agrovoedingssector. 14 lidstaten maakten gebruik van deze maatregel en wij constateerden dat deze overeenkwamen met de lidstaten met het hoogste bedrag aan niet-vastgelegde middelen eind 2019 (zie de paragrafen [19-21](#)).

60 De staatssteun van de lidstaten aan geselecteerde sectoren was in geld uitgedrukt veel aanzienlijker dan de EU-financiering. De omvang van de staatssteun verschilt sterk per lidstaat, hetgeen de mededinging kan verstoren. In sommige gevallen vonden wij voorbeelden van overlapping tussen de EU-steun en de staatssteun die tot overcompensatie kan leiden (zie de paragrafen [22-29](#)).

61 Maatregel 21 was niet gericht op sectoren en begunstigden die de steun het hardst nodig hadden. Van de 14 lidstaten die maatregel 21 gebruikten, hadden er vijf specifieke clausules die de steun koppelden aan financiële verliezen ten opzichte van het jaar vóór de pandemie. De overige negen lidstaten steunden specifieke landbouwsectoren, maar koppelden de steun niet aan financiële verliezen. Dit was niet vereist door het rechtskader. Het verlenen van steun aan een getroffen sector als geheel, zonder deze te richten op begunstigden die daar het meest behoefte aan hebben, houdt het risico in dat landbouwers die niet door de crisis zijn getroffen, worden gesteund (zie de paragrafen [32-36](#)). De Commissie stelde ook steun beschikbaar voor particuliere opslag, maar daar werd weinig gebruik van gemaakt (zie de paragrafen [37-39](#)).

62 De wijncrisisdistillatie heeft ertoe geleid dat hoeveelheden wijn permanent uit de markt werden genomen en heeft bijgedragen tot het herstel van het evenwicht op de wijnmarkt. Wij constateerden echter aanzienlijke verschillen in de steun van de lidstaten aan de wijnsector, waaronder onduidelijke regels over het steunbedrag dat distilleerderijen mochten inhouden en prijzen voor distillatie die geen afspiegeling vormden van de crisissituatie (zie de paragrafen [40-57](#)).

Aanbeveling — Stel duidelijke regels voor en wissel goede praktijken uit om de GLB-maatregelen doelgerichter te maken

De Commissie moet:

- a) in wetgevingsvoorstellen betreffende toekomstige crisismaatregelen duidelijke regels opnemen om steun te verlenen op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria, en
- b) voorbereid zijn op toekomstige crises en geleerde lessen en goede praktijken met de lidstaten delen, teneinde de maatregelen te richten op de sectoren en begunstigen die er het meest behoefte aan hebben.

Streefdatum voor de uitvoering:

- a) in geval van toekomstige crises
- b) 2024

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 1 maart 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Lijst van de vastgestelde maatregelen

Rechtstreekse steunmaatregelen

Soort steun	1) Leningen en garanties	2) Eenmalige uitkering (maatregel 21)	3) Hogere voorschotten op EU-betalingen	4) Hogere drempels voor staatssteun
Inhoud	Tot 200 000 EUR op gunstige voorwaarden (zeer lage rentetarieven of gunstige betalingsschema's)	Tot 7 000 EUR per landbouwer en 50 000 EUR per kmo	Verhoging van de voorschotten op de rechtstreekse betalingen (van 50 % tot 70 %) en sommige betalingen voor plattelandsontwikkeling (van 75 % tot 85 %)	Drempels voor staatssteun op grond van de tijdelijke kaderregeling: 290 000 EUR per landbouwbedrijf en maximaal 2,3 miljoen EUR voor voedselverwerkende bedrijven, zoals gewijzigd bij C/2021/8442
Begunstigden	Het is aan de lidstaten om de begunstigden te definiëren en te selecteren	De lidstaten richten hun steun op begunstigden die het zwaarst door de COVID-19-crisis zijn getroffen	Landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen en bepaalde maatregelen voor plattelandsontwikkeling	Landbouwers en voedselverwerkende bedrijven
Timing	Te bepalen door de lidstaten, tot het einde van de programmeringsperiode-2014-2020	De begunstigden konden deze steun aanvragen tot en met 30.6.2021, waarna de lidstaten hun betalingsaanvragen uiterlijk op 31.12.2021 bij DG AGRI moesten indienen	Claimjaar 2020	Gewijzigde uiterste termijn 31.12.2021 voor alle staatssteunmaatregelen (subsidies, belastingvoordelen, leningen, garanties)
Totale begroting	Kan de Commissie niet kwantificeren	712 miljoen EUR (herschikking van de Elfpo-begroting 2014-2020)	Geen aanvullende EU-begroting: alleen voorschotten op verschuldigde betalingen	64 miljard EUR aan staatssteunregelingen uitsluitend gericht op de agrovoedingssector + 252 miljard EUR aan staatssteunregelingen voor de agrovoedingssector en andere sectoren
Rechtsgrondslag	Verordening (EU) nr. 2013/1303 (Elfpo ³⁰), geconsolideerd per 29 december 2020	Verordening (EU) 2020/872 ³¹ van 24 juni 2020	Verordening (EU) 2020/531 van 16 april 2020 ³²	C/2020/1863

³⁰ Verordening (EU) nr. 1303/2013, artikel 25 bis, lid 11, en artikel 37, lid 4.

³¹ Verordening (EU) 2020/872.

³² Verordening (EU) 2020/531.

Uitzonderlijke marktondersteunende maatregelen

Maatregel	Beschrijving
Particuliere opslag	Voor zuivel en vlees, naar schatting tot 76 miljoen EUR
Flexibiliteit voor marktondersteuningsprogramma's	Wijn: invoering van twee nieuwe, intensief gebruikte maatregelen: crisisdistillatie (250 miljoen EUR aan EU-uitgaven) en steun voor crisisopslag (24 miljoen EUR aan EU-uitgaven); Groenten en fruit: mogelijkheid om meer dan een derde van de uitgaven in het kader van het operationele programma te gebruiken voor crisispreventie- en crisisbeheersingsmaatregelen om marktverstoring aan te pakken
Tijdelijke afwijking van de EU-mededingingsregels	De Commissie heeft voor de sectoren melk, bloemen en aardappelen een afwijking van bepaalde EU-mededingingsregels toegestaan op grond van artikel 222 van de verordening inzake de gemeenschappelijke marktordening. Marktdelnemers mochten zich gedurende maximaal zes maanden zelf organiseren en marktmaatregelen uitvoeren

Richtsnoeren voor het vrije verkeer van goederen en werknemers in de landbouw

- Green lanes om het voedselverkeer in heel Europa op gang te houden
- Seizoenarbeiders erkend als “essentiële werknemers” ter ondersteuning van de levensmiddelensector

GLB-flexibiliteitsmaatregelen

- Verlenging van de uiterste termijn voor GLB-betalingsaanvragen
- Vermindering van fysieke controles ter plaatse en soepele toepassing van de vereisten inzake het tijdstip daarvan

Bijlage II — Voedselzekerheidsmaatregelen naar aanleiding van COVID-19 en de oorlog in Oekraïne

	Voedselzekerheidsmaatregelen als reactie op COVID-19	Voedselzekerheidsmaatregelen als reactie op de oorlog in Oekraïne
Eenmalige uitkeringen 	712 miljoen EUR uitbetaald in de vorm van eenmalige uitkering aan landbouwers, tot 7 000 EUR per landbouwer en 50 000 EUR per kleine en middelgrote onderneming (kmo) (maatregel 21)	500 miljoen EUR aan noodreserve geactiveerd om landbouwers te ondersteunen, met maximaal 1,4 miljard EUR aan verdere steun, bestaande uit eenmalige uitkeringen tussen 15 000 en 100 000 EUR (maatregel 22)
Marktmaatregelen 	Steun voor de particuliere opslag van zuivel- en vleesproducten Tijdelijke afwijking van de EU-mededingingsregels in de sectoren melk, bloemen, wijn en aardappelen en uitzonderlijke marktinterventiemaatregelen in de sectoren wijn en groenten en fruit	Marktbeschermingsmaatregelen ter ondersteuning van de varkensvleessector, in het licht van de bijzonder moeilijke situatie van die sector
Staatssteun 	De tijdelijke kaderregeling voorziet in nationale steun voor landbouwers/landbouwbedrijven tot een bedrag van 290 000 EUR voor ondernemingen die zich bezighouden met primaire productie en 2,3 miljoen EUR voor ondernemingen die zich bezighouden met verwerking en afzet	De tijdelijke kaderregeling voor crisissteun ter ondersteuning van de economie biedt lidstaten de mogelijkheid regelingen op te zetten om tot 250 000 EUR subsidie te verlenen aan bedrijven die actief zijn in de landbouw
GLB-afwijkingen 	Verlenging van de uiterste termijnen, bezoeken ter plaatse vervangen door teledetectie	Uitzonderlijke en tijdelijke afwijking om de teelt van gewassen op binnen de EU braakgelegde grond mogelijk te maken, met behoud van de volledige vergroeningsbetalingen voor landbouwers

Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

Bijlage III — Verdeling van EU-steun voor crisistillatie (2020)

Lidstaat	EU-steun betaald aan wijnproducenten (EUR/hl)	EU-steun betaald aan distilleerderijen (EUR/hl) op basis van nationale regels	Door distilleerderijen aan wijnproducenten betaalde prijs (EUR/hl)	Door distilleerderijen ingehouden bedrag (EUR/hl)
Frankrijk		BOB/BGA-wijn: 83 Andere wijn: 63	BOB/BGA-wijn: 78 Andere wijn: 58	5
Roemenië		Eerste fase — BOB/BGA-wijn: 93,6; andere wijn: 73,8 Tweede fase — BOB/BGA-wijn: 91,4; andere wijn: 53,8	Eerste fase — tussen 44,5 en 101 Tweede fase — BOB/BGA-wijn: 78,5; andere wijn: 40,9	Eerste fase — tussen 1 en 37 Tweede fase — 12,91
Spanje		BOB-wijn: 40 Andere wijn: 30 Vervoerskosten: 0,5 (tussen 150 en 300 km) 1 (>300 km)	BGA-wijn: tussen 35 en 37,5 Andere wijn: tussen 25 en 37,5 Vervoerskosten	Tussen 2,5 en 5
Griekenland	BOB-wijn: 75 BGA-wijn: tussen 57 en 59 Andere wijn: tussen 40 en 54,6 Vervoerskosten: tussen 2 en 6			

Bron: ERK, op basis van informatie van de nationale autoriteiten.

Acroniemen en afkortingen

BGA: beschermde geografische aanduiding

BOB: beschermde oorsprongsbenaming

DG AGRI: directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling

DG MOVE: directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds

GLB: gemeenschappelijk landbouwbeleid

Kmo: kleine of middelgrote onderneming

NTCPN: netwerk van nationale vervoerscontactpunten (National Transport Contact Points Network)

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=63733>

ERK-team

Dit speciaal verslag van de ERK inzake de veiligstelling van de toeleveringsketens van landbouwproducten tijdens COVID-19 werd vastgesteld door kamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De taak werd geleid door ERK-lid Joëlle Elvinger, ondersteund door Ildiko Preiss, kabinetschef, en Paolo Pesce, kabinetsattaché; Paul Stafford, hoofdmanager; Aris Konstantinidis, taakleider; Celine Ollier en Lorenzo Pirelli, senior auditors; Lenka Hill, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez en Marika Meisenzahl, auditors, en Pedro Ferrao Batarda Marinheiro, stagiair. Judita Frangež verleende secretariële ondersteuning.



Van links naar rechts: Joëlle Elvinger, Paul Stafford, Celine Ollier, Paolo Pesce, Aris Konstantinidis, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, Lenka Hill, Ildiko Preiss en Judita Frangež.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

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 (bijv. 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 derhalve 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.

Figuren 5, 6 en de tabel in bijlage II – iconen: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-9738-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/084229	QJ-AB-23-010-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-9762-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/947830	QJ-AB-23-010-NL-Q

De COVID-19-pandemie had schadelijke gevolgen voor de toeleveringsketens van landbouwproducten, van boer tot bord. Bij deze controle hebben wij beoordeeld of de reactie van de EU adequaat was. We stelden vast dat de Commissie snel reageerde door nuttige richtsnoeren uit te vaardigen, directe steun te bieden en marktmaatregelen zoals crisisdistillatie in te voeren. De lidstaten hebben het gebruik van rechtstreekse steun echter niet voldoende op het doel gericht, en de regels voor crisisdistillatie waren niet duidelijk. De betalingen van staatssteun waren in geld uitgedrukt aanzienlijker, maar we stelden vast dat deze konden leiden tot verstoring van de mededinging en overcompensatie. Wij bevelen de Commissie aan goede praktijken uit te wisselen om de GLB-maatregelen doelgerichter te maken, en bevelen aan duidelijke regels voor te stellen in geval van toekomstige crises.

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
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors