

Speciaal verslag

Inkomensstabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-10
Onlosmakelijke risico's verbonden aan de landbouw	01-05
Het GLB aanwenden om een weerbare landbouwsector te bevorderen	06-10
Reikwijdte en aanpak van de controle	11-14
Opmerkingen	15-83
De EU ondersteunt een breed scala aan maatregelen om de weerbaarheid van landbouwers te verbeteren	15-39
De EU-instrumenten hebben betrekking op alle soorten risico's waarmee landbouwers worden geconfronteerd, met een belangrijke rol voor rechtstreekse betalingen	16-22
Het GLB bevordert steeds meer preventieve maatregelen	23-31
Er zijn een aantal overlappingen tussen EU-instrumenten	32-39
Voor de risicobeheersinstrumenten gaat de meeste EU-steun naar verzekeringen, maar er wordt weinig en ongelijkmatig gebruik van gemaakt	40-59
Er wordt weinig en ongelijkmatig gebruikgemaakt van risicobeheersinstrumenten van de EU	42-49
De Commissie verzamelt geen relevante informatie over het gebruik van regelingen inzake risicobeheer	50-52
Er zijn complexe beheerssystemen nodig om steun te verlenen voor verzekeringen	53-54
Verzekeringen hebben een positief effect op de inkomensstabiliteit, maar het effect van de EU-steunregeling voor verzekeringen is minder duidelijk	55-59
Onvoldoende controle van een aantal buitengewone maatregelen	60-83
De EU heeft geen objectieve parameters vastgesteld voor het overwegen van het gebruik van buitengewone maatregelen	63-72

EU-steun voor het uit de markt nemen van producten met het oog op gratis verstrekking is duur 73-78

Er is onvoldoende bewijs dat de uit de markt genomen producten daadwerkelijk uit de handel zijn gehaald 79-83

Conclusies en aanbevelingen 84-91

Bijlage

Vragenlijsten voor landbouwers

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, zijn er onlosmakelijke risico's verbonden aan het beoefenen van landbouw. Landbouwers moeten strategieën ontwikkelen om productieverliezen (bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden of planten- en dierziekten) en prijsschommelingen aan te pakken. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) omvat instrumenten om ondersteuning te bieden aan het risicobeheer door landbouwers en te reageren op crises. Met de recente voorstellen tot hervorming van het GLB wordt onder andere beoogd meer nadruk op risicobeheer te leggen.

II We hebben onderzocht in welke mate de EU-instrumenten die ter beschikking worden gesteld om risico's en crises te voorkomen en te beheren volledig en coherent zijn. We zijn nagegaan of de instrumenten voor risico- en crisisbeheer doelmatig werden uitgevoerd en resultaten opleverden. Onze aandacht ging voornamelijk uit naar de manier waarop landbouwers gebruikmaakten van EU-steun voor verzekeringen en de buitengewone maatregelen die zijn geactiveerd ten behoeve van de sector groenten en fruit naar aanleiding van het verbod dat de regering van de Russische Federatie in 2014 heeft opgelegd op de invoer van een aantal producten uit de EU (hierna het "Russische verbod" genoemd). Over het algemeen hebben we vastgesteld dat de doelstellingen van de instrumenten voor risicobeheer in de landbouw en de crisismaatregelen van de EU gedeeltelijk zijn verwezenlijkt, hoewel dat niet altijd op een efficiënte manier gebeurt.

III We hebben vastgesteld dat het GLB een breed scala aan instrumenten biedt om de weerbaarheid van landbouwers te verbeteren. Rechtstreekse betalingen (41 miljard EUR per jaar) hebben een aanzienlijke impact op de inkomensstabilisering voor bepaalde landbouwers. Het GLB omvat preventieve instrumenten om de weerbaarheid van landbouwers te helpen verbeteren, maar er zijn aanwijzingen dat deze een beperkte impact hebben op het gedrag van landbouwers.

IV De manier waarop maatregelen achteraf zijn gebruikt om te reageren op een aantal extreme klimaatrisico's is mogelijk niet in overeenstemming met de strategie om het gebruik van instrumenten zoals verzekeringen te bevorderen. Er zijn een aantal overlappingsen tussen verschillende EU-instrumenten waarmee steun wordt verleend voor oogstverzekeringen.

V De EU-steun voor verzekeringen wordt nog steeds weinig benut en komt slechts een fractie van landbouwers ten goede. Het feit dat de meeste landbouwers die zich verzekeren geen gebruik maken van EU-steun, roept vragen op over de meerwaarde ervan. We hebben vastgesteld dat de Commissie geen relevante informatie verzamelt om het gebruik van risicobeheersinstrumenten te monitoren. Een aanzienlijk deel van de EU-steun voor verzekeringen wordt benut in de wijnsector in de twee lidstaten waarin deze steun het meest wordt gebruikt. Hieraan is een risico op een buitenkanseffect verbonden. Verzekerde landbouwers kunnen minder geneigd zijn om een robuustere bedrijfsstrategie toe te passen of zich aan te passen aan nieuwe klimaatomstandigheden.

VI Wat de buitengewone maatregelen naar aanleiding van het Russische verbod betreft, hebben we vastgesteld dat er geen specifieke criteria werden gehanteerd om het gebruik van deze maatregel in overweging te nemen en dat het steunniveau hoofdzakelijk op het verlies van de Russische markt was gebaseerd. Hierbij werd tot het derde jaar van het verbod geen rekening gehouden met alternatieve afzetmogelijkheden. Deze maatregelen zijn gedurende vier jaar toegepast en werden ook gebruikt om onderliggende problemen in verband met het structurele overschot van bepaalde soorten fruit aan te pakken, in plaats van door de in de verordening vermelde buitengewone omstandigheden gerechtvaardigd te zijn.

VII We hebben vastgesteld dat de EU-steun voor de appelmarkt de desbetreffende gemiddelde marktprijzen overschreed. Het uit de markt nemen van perziken en nectarines voor de verwerking ervan heeft de EU veel geld gekost en het grootste deel van het sap is in de verwerkingssector terechtgekomen als een bijdrage in natura. Tot slot konden we niet bevestigen dat de uit de markt genomen producten daadwerkelijk uit de handel zijn gehaald, hetzij omdat de producten niet konden worden getraceerd, hetzij omdat deze producten opnieuw op de markt zijn gebracht in een andere vorm, bijvoorbeeld als tot sap verwerkte producten.

VIII Onze aanbevelingen aan de Commissie hebben betrekking op: het aanmoedigen van landbouwers om zich beter voor te bereiden op crises, de opzet en monitoring van steun voor verzekeringen, de criteria voor het gebruik van buitengewone maatregelen en compensatie voor het uit de markt nemen van producten.

Inleiding

Onlosmakelijke risico's verbonden aan de landbouw

01 Zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, zijn er onlosmakelijke risico's verbonden aan het beoefenen van landbouw. Landbouwers moeten strategieën ontwikkelen om productieverliezen (bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden of planten- en dierziekten) en prijsschommelingen (bijvoorbeeld als gevolg van geopolitieke risico's) aan te pakken. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) omvat mechanismen om ondersteuning te bieden aan het risicobeheer door landbouwers en te reageren op crises. Met de recente voorstellen tot hervorming van het GLB wordt onder andere beoogd meer nadruk op risicobeheer te leggen.

02 Landbouwactiviteiten zijn sterk verbonden met het klimaat. Weersomstandigheden kunnen de productie stimuleren of belemmeren. Volgens het Europees Milieuagentschap dreigen gewasverliezen als gevolg van extreme weersomstandigheden steeds vaker voor te komen in de EU¹. In *figuur 1* worden de extreme weersomstandigheden weergegeven die de EU in de zomer van 2018 hebben getroffen, zoals overmatige regenval, hittegolven en droogtes. De ERK heeft onlangs verslag uitgebracht over de risico's van zowel overstromingen² als woestijnvorming³.

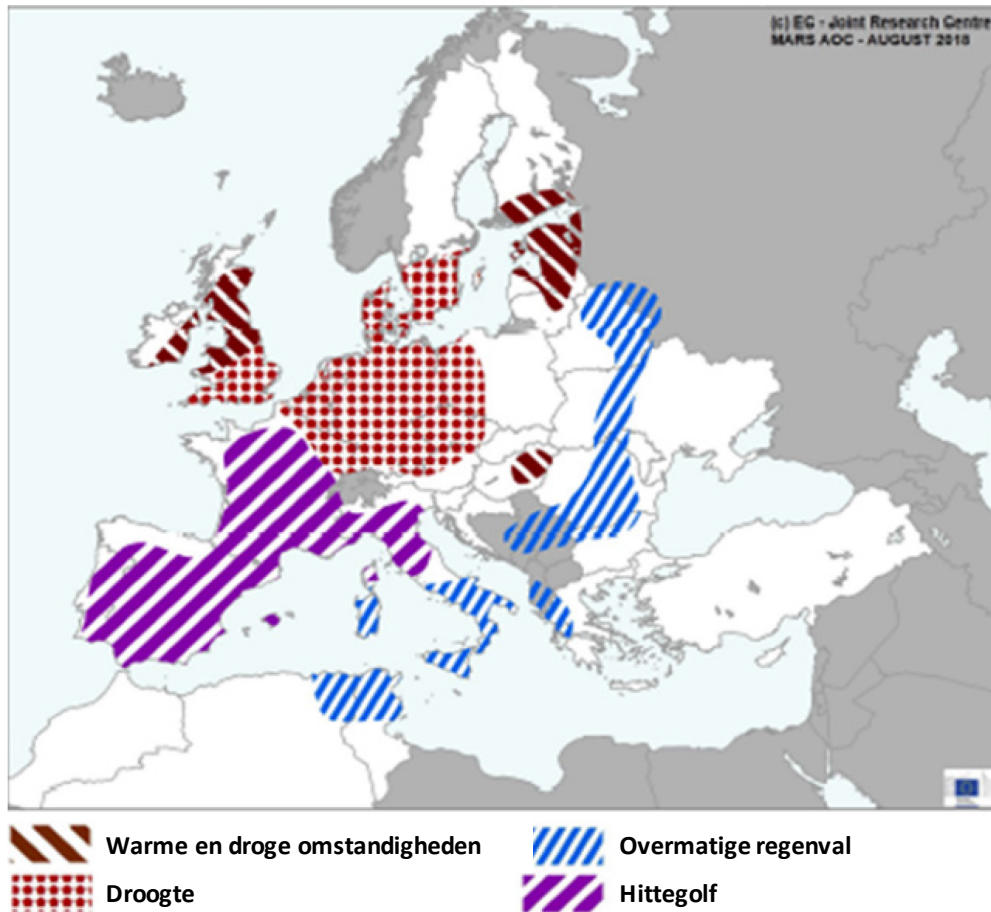
¹ EEA — Report Climate change impacts and vulnerability in Europe, 2016 — Hoofdstuk 5.3 Agriculture.

² Speciaal verslag nr. 25/2018 van de ERK "Overstromingsrichtlijn: vooruitgang bij de beoordeling van risico's, maar planning en uitvoering moeten beter".

³ Speciaal verslag nr. 33/2018 van de ERK "Bestrijding van woestijnvorming in de EU: een groeiende bedreiging waartegen meer moet worden ondernomen".

Figuur 1 — Zorgpunten: extreme weersomstandigheden

Op basis van meteorologische gegevens van 1 juli tot 1 september 2018



03 De gevolgen van planten- en dierziekten vormen andere belangrijke risicofactoren die van invloed zijn op de landbouwproductie. In de afgelopen jaren hebben zich veel uitbraken van dergelijke ziekten voorgedaan, deels als gevolg van toegenomen handel en menselijk verkeer (beide hebben een verhoogd risico op nieuwe ziekteverwekkers tot gevolg).

04 De aanpak van risico's zoals productieverliezen en prijsschommelingen hangt af van hoe vaak deze voorkomen en welke impact deze hebben. In haar analyse verwijst de Commissie naar een door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) uitgewerkte classificatie van risico's, waarin wordt aangegeven welke risico's door de landbouwers zelf, met behulp van bijvoorbeeld verzekeringsmechanismen of door middel van een overheidsinterventie moeten worden aangepakt (zie [figuur 2](#)).

Figuur 2 — Verschillende categorieën van risico's voor landbouwers en daarmee verband houdende instrumenten

Normale risico's: gebeurtenissen die zich vaak en lokaal voordoen en doorgaans weinig schade veroorzaken

Beheerd op het niveau van het landbouwbedrijf: vruchtwisseling, resistentere/beter aangepaste soorten/variëteiten, spaargeld, sanitaire en fytosanitaire maatregelen, diversificatie van productie (met inbegrip van werkzaamheden buiten het landbouwbedrijf), investeringen in preventie (bv. systemen voor duurzame irrigatie, bescherming tegen hagel)

Overheidssteun vooraf (EU/LS): gesubsidieerde investeringen in preventie, preventiemaatregelen en monitoring van ziekten, advies-, opleidings- en bewustmakingsdiensten, rechtstreekse EU-betalingen



Verhandelbare risico's: gebeurtenissen die zich minder vaak voordoen, maar moeilijker zijn voor landbouwers om alleen te beheren

Beheerd door middel van marktinstrumenten: instrumenten op de particuliere markt (verzekeringen, forward- en futurecontracten) of risicodeling met andere landbouwers (onderlinge fondsen) of coöperaties of producentenorganisaties

Overheidssteun vooraf (EU/LS): door de EU/LS gesubsidieerde verzekeringen en onderlinge fondsen, marktmaatregelen in het kader van het GLB



Rampenrisico's: gebeurtenissen die zich zelden voordoen, maar systemisch van aard zijn en grootschalige schade veroorzaken

Beheerd door middel van overheidsinterventies

Overheidssteun achteraf (EU/LS): buitengewone maatregelen in het kader van het GLB, andere EU-fondsen, ad-hocsteun



De grenzen zijn niet vast omdat instrumenten voor verschillende risicocategorieën elkaar beïnvloeden: Een goede strategie op het niveau van het landbouwbedrijf vermindert de blootstelling aan verhandelbare en rampenrisico's. Landbouwers die op een krachtige overheidsinterventie achteraf rekenen, worden minder geprikkeld om een landbouwstrategie of marktinstrumenten te ontwikkelen.

Opmerking: De toewijzing van instrumenten aan verschillende risicolagen is indicatief, aangezien deze ook een rol kunnen spelen in andere lagen.

Bron: ERK, op basis van informatie van DG AGRI en risicoclassificatie van de OESO.

05 Op het niveau van het landbouwbedrijf kunnen landbouwers verschillende strategieën toepassen om ervoor te zorgen dat ze minder worden blootgesteld aan risico's. Het merendeel van deze strategieën kan als preventief worden beschouwd. Landbouwers kunnen hun landbouwproductie of bronnen van inkomsten diversifiëren om het risico op verlies in het kader van een van hun landbouwactiviteiten te spreiden. Zij kunnen ook praktijken op het niveau van het landbouwbedrijf toepassen, zoals het gebruik van veerkrachtigere gewassen/dieren, aangescherpte sanitaire maatregelen, lokaal aangepaste landbouwpraktijken en passende preventieve investeringen (bijvoorbeeld antihagelnetten of duurzame irrigatie). Als aanvulling hierop kunnen zij particuliere/publieke instrumenten gebruiken, zoals verzekeringen en onderlinge fondsen.

Het GLB aanwenden om een weerbare landbouwsector te bevorderen

06 De steun uit de EU-begroting voor de landbouwsector in de EU wordt beheerd in het kader van het GLB. In haar mededeling over “De toekomst van voeding en landbouw” (2017)⁴ heeft de Commissie verklaard dat zij ernaar streeft een geïntegreerde en coherente aanpak van risicopreventie en -beheer en rampenbestendigheid verder te ontwikkelen en daarbij interventies op EU-niveau op complementaire wijze te combineren met strategieën van de lidstaten en instrumenten van de particuliere sector die gericht zijn op inkomensstabiliteit en op de aanpak van klimaatrisico's.

07 Het huidige GLB en de wetgevingsvoorstellen voor het GLB na 2020 hebben tot doel de Europese landbouw weerbaarder te maken (zie voorbeelden in *figuur 3*), voornamelijk door de robuustheid (het vermogen van landbouwers om weerstand te bieden aan externe verstoringen en de bestaande functionaliteitsniveaus te handhaven) te versterken en, in mindere mate, door het aanpassingsvermogen (het vermogen om in te spelen op veranderende externe omstandigheden) te vergroten⁵.

⁴ <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/news/future-food-and-farming>

⁵ Assessing how policies enable or constrain the resilience of farming system in the European Union: case study results, 2019.

Figuur 3 — Nieuwe doelstellingen van het GLB met betrekking tot de versterking van de weerbaarheid van landbouwers

Een van de algemene doelstellingen: bevorderen van een slimme, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector om voedselzekerheid te garanderen

Specifieke doelstelling:

bieden van steun met het oog op een leefbaar landbouwinkomen en veerkracht in de hele Unie om de voedselzekerheid te vergroten
(artikel 6, lid 1, onder a))

Specifieke doelstelling:

verbeteren van de positie van de landbouwers in de waardeketen
(artikel 6, lid 1, onder c))

Specifieke doelstelling:

bijdragen tot matiging van en aanpassing aan klimaatverandering en tot duurzame energie
(artikel 6, lid 1, onder d))

Bron: ERK, op basis van het nieuwe voorstel betreffende het GLB (COM(2018) 392).

08 In het kader van het GLB verleent de EU steun aan instrumenten voor elke risicocategorie. **Tabel 1** geeft een overzicht van de EU-steun voor risicobeheersinstrumenten (steun voor verzekeringspremies en onderlinge fondsen) en buitengewone maatregelen, en de manier waarop deze uit de EU-begroting worden gefinancierd. Algemene steun zoals rechtstreekse betalingen aan landbouwers, die ook een belangrijke rol speelt in de wijze waarop risico's worden beheerd op het niveau van het landbouwbedrijf, is niet in deze tabel opgenomen.

09 De GLB-steun wordt verstrekt in het kader van twee pijlers. In het kader van pijler I financiert de EU marktmaatregelen, maatregelen voor risicobeheer en crisispreventie voor een aantal sectoren (wijn, groenten en fruit) en buitengewone maatregelen. In het kader van pijler II biedt de EU de lidstaten de mogelijkheid om steun te verlenen aan drie risicobeheersinstrumenten (M17): verzekeringen (M17.1), onderlinge fondsen (M17.2) en inkomensstabiliseringsinstrumenten (M17.3). Op 7 augustus 2014 heeft de Russische regering een verbod ingesteld op de invoer van producten — onder meer groenten en fruit — uit een aantal landen, waaronder de EU-lidstaten. Naar aanleiding van het Russische verbod zijn buitengewone maatregelen tegen marktverstoringen geactiveerd voor de veehouderijsector (met inbegrip van melk en zuivelproducten) en voor de sector groenten en fruit. Er zijn buitengewone maatregelen geactiveerd in de nasleep van de Afrikaanse varkenspest en uitbraken van vogelgriep, alsook om specifieke problemen op te lossen, zoals overstromingen in de Baltische landen.

Tabel 1 — Uitgaven van de EU voor risicobeheersinstrumenten en buitengewone maatregelen waarop deze controle betrekking heeft

Maatregelen	Pijler II	Pijler I			
	Risicobeheersinstrumenten		Buitengewone maatregelen		
	Steun voor risicobeheersinstrumenten (M17) 2015-2018	Steun voor verzekeringspremies (sectoren wijn en groenten en fruit) 2015-2018	Maatregelen tegen marktverstoringen 2014-2018	Marktondersteunende maatregelen in verband met dierziekten als gevolg van risico's voor de gezondheid van mensen, dieren of planten 2014-2018	Maatregelen om specifieke problemen op te lossen 2017-2018
EU-uitgaven (in miljoen EUR)	682	174	1 454	51	24

Bron: Gegevens van de Commissie.

10 Op nationaal niveau hebben de lidstaten verschillende strategieën voor risico- en crisisbeheer in de landbouw uitgewerkt. Zeven lidstaten financieren hun eigen nationale systemen voor verzekeringssteun (Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechische Republiek, Spanje, Luxemburg, Polen en Slovenië). Alle lidstaten verlenen steun achteraf in de nasleep van rampen. Zo hebben Duitsland, Frankrijk, Polen en Zweden hun landbouwers met nationale middelen gecompenseerd als reactie op de droogte in 2018.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11 In het kader van de verklaring die de Commissie in 2017 heeft uitgegeven over haar ambitie om de risicobeheerscapaciteit van landbouwers te vergroten, hebben we de bestaande instrumenten voor risico- en crisisbeheer bekeken. In het licht van de toenemende risico's op crises als gevolg van extreme weersomstandigheden, dier- en plantenziekten en prijschommelingen, heeft onze analyse tot doel bij te dragen tot een betere benutting van de EU-steun voor het verbeteren van de risicobeheerscapaciteit van landbouwers.

12 We hebben onderzocht in welke mate het instrumentarium van de EU voor de preventie en het beheer van risico's en crises volledig en coherent is en we zijn nagegaan of de instrumenten voor risico- en crisisbeheer doelmatig werden uitgevoerd en resultaten opleverden. Bij het onderzoek van de risicobeheersinstrumenten hebben we ons op de EU-steun voor verzekeringspremies gericht. Daarnaast hebben we onze controle toegespitst op het gebruik van buitengewone maatregelen in de sector groenten en fruit naar aanleiding van het Russische verbod. We hebben de buitengewone maatregelen die zijn geactiveerd voor de vlees- en de melksector niet onderzocht.

13 De belangrijkste controlevraag luidde: "Zijn de doelstellingen van de EU-maatregelen voor risicobeheer en de aanpak van crises op efficiënte wijze verwezenlijkt?" Deze vraag kon aan de hand van drie deelvragen worden beantwoord:

- Is het instrumentarium van de EU dat ter beschikking wordt gesteld voor de preventie en het beheer van risico's en crises volledig en coherent?
- Zijn de doelstellingen van de risicobeheersinstrumenten van de EU op efficiënte wijze verwezenlijkt?
- Zijn de doelstellingen van de buitengewone maatregelen van de EU voor de sector groenten en fruit op efficiënte wijze verwezenlijkt?

14 Onze controle had betrekking op maatregelen in de periode 2014-2018. We verzamelden controle-informatie aan de hand van:

- controles van gegevens en documenten en/of vraaggesprekken met personeelsleden van drie directoraten-generaal van de Commissie (AGRI, SANTE, ESTAT) en met gespecialiseerde personeelsleden van de OESO;
- bezoeken aan vier lidstaten die voor het gebruik van steun voor verzekeringen (Italië, Frankrijk en Duitsland) en buitengewone maatregelen (Polen, Italië en Frankrijk) zijn geselecteerd;
- in deze lidstaten hebben we ontmoetingen gehad met nationale autoriteiten, verzekeringsmaatschappijen, verzekeringsfederaties, herverzekeringsmaatschappijen, verenigingen en vakbonden van landbouwers en liefdadigheidsinstellingen;
- onderzoek van 80 (door de nationale autoriteiten toegezonden) dossiers van begunstigden in verband met risicobeheersinstrumenten en buitengewone maatregelen, en bezoeken ter plaatse aan 16 begunstigden (in Frankrijk, Polen, Duitsland, Italië en Griekenland). Griekenland is aan onze steekproef toegevoegd vanwege een verrichting die in het kader van onze wettigheids- en regelmatigheidscontrole (jaarverslag) is beoordeeld;
- vraaggesprekken met 105 landbouwers uit 17 lidstaten over hun risicobeheersstrategie (zie de [bijlage](#));
- een door nationale autoriteiten van alle lidstaten ingevulde enquête over hun nationale strategieën voor risico- en crisisbeheer op het gebied van landbouw.

Opmerkingen

De EU ondersteunt een breed scala aan maatregelen om de weerbaarheid van landbouwers te verbeteren

15 In dit deel wordt nagegaan of het instrumentarium van de EU voor de preventie en het beheer van risico's en crises een volledig en coherent pakket vormt. We hebben onderzocht of het algemene ontwerp van het systeem ertoe bijdraagt dat de weerbaarheid van landbouwers op doeltreffende wijze toeneemt wat betreft de risico's en crises waarmee zij kunnen worden geconfronteerd.

De EU-instrumenten hebben betrekking op alle soorten risico's waarmee landbouwers worden geconfronteerd, met een belangrijke rol voor rechtstreekse betalingen

16 Het GLB bevat tal van mechanismen om risico's voor landbouwers aan te pakken (hoewel deze niet allemaal aan alle landbouwers ter beschikking worden gesteld). Voor de meeste landbouwers zorgen rechtstreekse betalingen voor minder inkomensvariatie, maar het is moeilijk om deze een plaats te geven in de OESO-classificatie van risico's (zie [figuur 2](#)). [Tabel 2](#) bevat de instrumenten die gemakkelijker overeenkomstig de risicolagen kunnen worden ingedeeld.

17 Uit [tabel 2](#) blijkt dat twee groepen van instrumenten risico's en crises expliciet aanpakken en aldus bijdragen tot een grotere weerbaarheid van landbouwers:

- **risicobeheersinstrumenten**, zoals verzekeringen en onderlinge fondsen, die zijn opgezet om landbouwers te compenseren in het geval bepaalde omschreven risico's werkelijkheid worden;
- **buitengewone maatregelen** die zijn bedoeld om de markt te stabiliseren wanneer zich een ernstige verstoring voordoet⁶.

⁶ Zie Verordening (EU) nr. 1308/2013: artikel 219 inzake buitengewone maatregelen tegen marktverstoringen, artikel 220 inzake dierziekten en verlies van vertrouwen bij de consument en artikel 221 inzake specifieke problemen.

Tabel 2 — Instrumenten voor preventie, risico- en crisisbeheer in het kader van het GLB

	Aangepakte risicolaag	Pijler	Instrumenten
	Normale risico's	I	Rechtstreekse betalingen
Preventie- en risicobeheers-instrumenten <i>Maatregelen vooraf</i>	Verhandelbare risico's	I	Steun voor organisaties van groente- en fruitproducenten, met inbegrip van steun voor oogstverzekeringspremies en onderlinge fondsen
	Verhandelbare risico's		Steun voor oogstverzekeringspremies en onderlinge fondsen in de wijnsector
	Verhandelbare risico's	II	Risicobeheersinstrumenten: Steun voor verzekeringspremies Steun voor onderlinge fondsen (met inbegrip van inkomensstabiliseringsinstrument)
	Normale risico's		Steun voor investeringen in preventie en herstel
	Normale risico's		Steun voor investeringen in materiële activa
	Normale risico's		Adviesdiensten — d.w.z. bedrijfsadviesdiensten voor de landbouw
	Normale risico's		Acties inzake kennisoverdracht en voorlichting
	Verhandelbare risico's		Steun bij de oprichting van producentengroepen en -organisaties; steun om samenwerking te bevorderen
Buitengewone maatregelen <i>Maatregelen achteraf</i>	Rampenrisico's	I	Openbare interventie en steun voor particuliere opslag
	Rampenrisico's		Maatregelen tegen marktverstoringen
	Rampenrisico's		Maatregelen in verband met dierziekten en verlies van vertrouwen bij de consument als gevolg van risico's voor de gezondheid van mensen, dieren of planten
	Rampenrisico's		Maatregelen om specifieke problemen op te lossen

Opmerking: De toewijzing van instrumenten aan verschillende risicolagen is indicatief, aangezien deze ook een rol kunnen spelen in andere lagen.

Bron: ERK, op basis van de Verordeningen (EU) nrs. 1305/2013, 1307/2013 en 1308/2013.

18 Aangezien landbouwers de risico's voor hun landbouwbedrijf beter zullen kunnen beheren als ze meer inkomensbescherming krijgen, kan een verhoging van de steun voor het inkomen van landbouwers ervoor zorgen dat een aantal verhandelbare risico's naar de normale categorie verschuift (zie onderstaande paragrafen)⁷. Daarentegen kan deze inkomensbuffer ertoe leiden dat landbouwers minder risicomijdend te werk gaan (door zich bijvoorbeeld op één gewas te concentreren).

⁷ "Managing risks in agriculture: a holistic approach", 2009, OESO.

19 Rechtstreekse betalingen (goed voor meer dan 41 miljard EUR aan kosten per jaar) vormen een stabiel onderdeel van het inkomen van landbouwers en zorgen dus voor een grotere weerbaarheid. Rechtstreekse betalingen fungeren als een buffer, waardoor landbouwers het hoofd kunnen bieden aan dalende prijzen of lagere productie. Ontkoppelde betalingen (89 % van de rechtstreekse betalingen) zijn niet aan de productie verbonden. De resterende 11 % van de rechtstreekse betalingen is verbonden aan de productie. Volgens de Commissie zijn deze extra inkomsten goed voor ongeveer 26 % van het inkomen van landbouwers⁸. *Figuur 4* geeft het aandeel van rechtstreekse ontkoppelde betalingen in het landbouwinkomen van landbouwers weer. Het aandeel ontkoppelde betalingen in het landbouwinkomen van landbouwers bedraagt vaak meer dan 20 %.

20 In 2017 hebben 6,4 miljoen landbouwers in de EU rechtstreekse betalingen ontvangen⁹. Uit onze enquête van alle lidstaten is gebleken dat negen lidstaten rechtstreekse betalingen als een belangrijk onderdeel van de risicobeheersstrategie van landbouwers beschouwen (d.w.z. dat rechtstreekse betalingen als “vangnet” fungeren en “inkomensbescherming” waarborgen).

21 Uit *figuur 4* blijkt dat het aandeel van rechtstreekse betalingen in het landbouwinkomen van landbouwers, ingedeeld naar economische omvang, varieert van minder dan 20 % tot meer dan 30 %. *Figuur 5* laat zien dat hoe groter de economische omvang van het landbouwbedrijf is, des te groter de kans is dat er een landbouwverzekering is afgesloten. Er bestaat een negatieve correlatie tussen het aandeel van rechtstreekse betalingen in het landbouwinkomen en het gebruik van verzekeringen. Dit resultaat komt ook tot uiting in de vragenlijst voor landbouwers (zie de *bijlage — figuur 24*). Aangezien rechtstreekse betalingen een buffer vormen om productieverliezen op te vangen, is er minder behoefte om een verzekering af te sluiten omdat het risico op het niveau van het landbouwbedrijf kan worden gedragen¹⁰. Er zijn evenwel andere factoren die van invloed kunnen zijn op de beslissing van een landbouwer om een verzekering af te sluiten. Een aanzienlijk aandeel van de landbouwers die EU-steun ontvangen, doet deeltijds aan landbouw, en

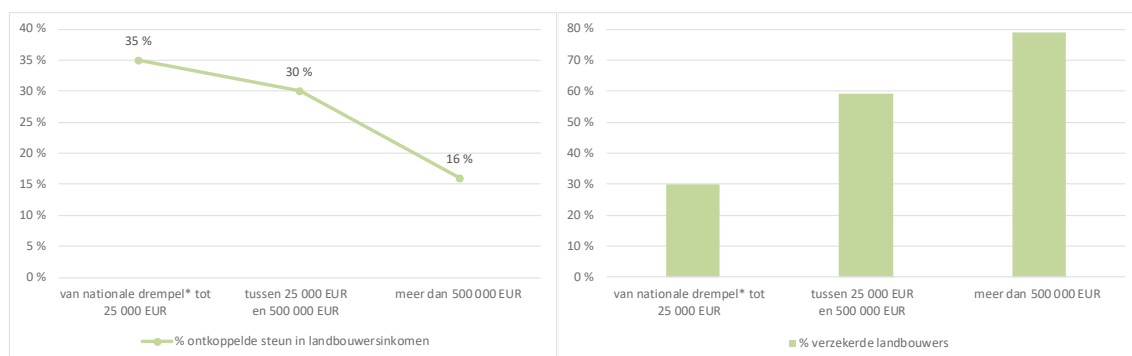
⁸ Document van de Commissie over het GLB na 2013, grafiek 5. Volgens ramingen van de Commissie bedraagt de totale overheidssteun 38 % van het inkomen van landbouwers.

⁹ <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/FarmIncome.html>

¹⁰ Een studie van Ecorys over risicobeheer heeft uitgewezen dat er een neutrale/negatieve correlatie bestaat tussen rechtstreekse betalingen en risicobeheersinstrumenten (tabel 5.6).

dit is met name het geval voor kleinere landbouwbedrijven¹¹. Hierdoor worden hun landbouwbedrijven minder blootgesteld aan risico's, aangezien andere activiteiten een bron van inkomsten vormen, onafhankelijk van de weersomstandigheden en de prijzen van de producten.

Figuren 4 en 5 — Aandeel van ontkoppelde steun in het inkomen van landbouwers in de EU en % verzekerde landbouwers, ingedeeld naar economische omvang van de landbouwbedrijven



* In 2015 verschilde dit minimum van lidstaat tot lidstaat, variërend van 2 000 EUR/jaar tot 25 000 EUR/jaar

Opmerking: De economische omvang van landbouwbedrijven komt overeen met de gemiddelde jaarlijkse afgezette productie, uitgedrukt in euro.

Het inkomen van landbouwers komt overeen met de netto bedrijfstoegevoegde waarde.

De populatie van landbouwbedrijven van het ILB bestaat uit 4,7 miljoen landbouwbedrijven, waarvan 2,9 miljoen (63 %) met een jaarlijkse afgezette productie van minder dan 25 000 EUR, 1,7 miljoen (35 %) met een jaarlijkse afgezette productie tussen 25 000 EUR en 500 000 EUR en 0,1 miljoen (2 %) met een jaarlijkse afgezette productie van meer dan 500 000 EUR.

2,1 miljoen landbouwbedrijven die rechtstreekse betalingen ontvangen, hebben een te kleine economische omvang om in de populatie van het ILB te worden opgenomen.

Bron: Gegevens voor 2016 van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen (ILB).

22 Landbouwbedrijven met een grotere economische omvang hebben een groter aandeel landbouwinkomen in hun totale inkomen. Hoe groter het aandeel van het landbouwinkomen in het totale inkomen (de meeste landbouwers met een oppervlakte van meer dan 20 hectare doen voltijds aan landbouw¹²), des te meer gebruik wordt gemaakt van verzekeringen (zie de *bijlage — figuur 24*).

¹¹ Uit de databank van de landbouwstructurenquête blijkt dat meer dan 30 % van de landbouwers met een oppervlakte van minder dan 5 ha een andere winstgevende activiteit uitoefent.

¹² Briefingdocument “De toekomst van het GLB”, maart 2018.

Het GLB bevordert steeds meer preventieve maatregelen

23 Preventieve maatregelen (zie paragraaf [05](#)) kunnen landbouwers weerbaarder maken door te zorgen dat ze minder worden blootgesteld aan risico's en de productie aan te passen aan nieuwe risico's. Preventie- en aanpassingsstrategieën kunnen het gemakkelijker maken om de productie voort te zetten wanneer zich bijvoorbeeld een klimaatgebeurtenis voordoet.

Doeltreffende preventieve maatregelen kunnen de productieverliezen beperken

24 Gezien de gevolgen van de klimaatverandering zijn maatregelen die de weerbaarheid bevorderen, waaronder de paraatheid op lange termijn (aanpassing aan nieuwe omstandigheden), van belang. In [tekstvak 1](#) wordt de verandering in de perceptie van droogterisico's in Australië geïllustreerd.

Tekstvak 1 — Van respons in noodsituaties naar paraatheid en risicobeheer

Aangezien droogtes steeds vaker voorkomen in Australië, beschouwen de overheidsinstanties deze niet meer als een uitzonderlijk verschijnsel. In een recent officieel verslag werd geconcludeerd dat het van belang is om af te stappen van een model van respons in noodsituaties, waarbij droogtebijstand wordt geboden en het beginsel van subsidiabiliteit wordt toegepast, en over te schakelen op maatregelen die paraatheid en risicobeheer stimuleren¹³.

In de nieuwe nationale overeenkomst inzake droogte¹⁴ wordt erkend dat landbouwbedrijven en landbouwgemeenschappen moeten worden ondersteund bij het beheer van en de voorbereiding op de klimaatverandering en klimaatschommelingen. In de overeenkomst worden maatregelen in alle rechtsgebieden toegespitst op de versterking van risicobeheerspraktijken en de verhoging van de paraatheid en weerbaarheid op lange termijn.

25 Vruchtwisseling, het gebruik van aangepaste/resistentere gewassen en besparingen waren de drie meest voorkomende preventieve maatregelen die door de bevroegde landbouwers werden overwogen (zie de [bijlage — figuur 22](#)). Aangezien vruchtwisseling een positief effect heeft op de vruchtbaarheid van de bodem en helpt bij de bestrijding van onkruid, ziekten en plagen, is deze maatregel een goede landbouwpraktijk.

¹³ Review of the inter-governmental agreement on national drought programme reform.

¹⁴ 12 december 2018.

26 Aan de rechtstreekse betalingen voor grotere landbouwbedrijven is momenteel een vereiste inzake gewasdiversificatie gekoppeld (door middel van vergroeningsbetalingen, een nieuwe soort rechtstreekse betaling die in 2013 is ingevoerd om de milieuprestaties van het GLB te verbeteren). In het kader van de nieuwe GLB-voorstellen kunnen rechtstreekse betalingen stimulansen bieden voor vruchtwisseling en landbouwbedrijven indirect weerbaarder maken, op voorwaarde dat:

- de door de lidstaten vastgestelde nationale normen voldoende ambitieus zijn¹⁵;
- de landbouwers aan de vereisten inzake een goede landbouw- en milieuconditie voldoen;
- er daadwerkelijke gedragsveranderingen teweeg worden gebracht.

In het verleden hebben we erop gewezen dat vergroening vaak niet tot gedragsveranderingen leidt¹⁶.

27 Sanitaire risico's zijn een gebied waarop succesvolle preventie ervoor zorgt dat er minder moet worden ingegrepen achteraf. Overheidsinstanties (de EU en de lidstaten) zijn nauw betrokken bij de aanpak van de risico's op dierziekten, en maken gebruik van maatregelen vooraf zoals preventie (met inbegrip van uitroeiing), monitoring en risicobeheersinstrumenten. Er worden vooraf aanzienlijke inspanningen geleverd om de mogelijk hoge kosten en negatieve gevolgen van maatregelen achteraf te vermijden (de crisis van de bovine spongiforme encefalopathie heeft de EU bijvoorbeeld meer dan 5 miljard ECU gekost in de periode 1996-1998). Hoewel deze inspanningen een aanzienlijke positieve impact hebben gehad, wordt in onafhankelijke studies geraamd dat de overheidsuitgaven voor de compensatie voor dier- en plantenziekten de EU-lidstaten jaarlijks een half miljard euro hebben gekost in de periode 2010-2014¹⁷.

¹⁵ Zie [Advies nr. 7/2018 van de ERK](#) “over voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020”, paragrafen 55-58, tekstvak 6.

¹⁶ [Speciaal verslag nr. 21/2017](#) van de ERK “Vergroening: een complexere inkomenssteunregeling, die vanuit milieuoogpunt nog niet doeltreffend is”, paragrafen 26-57.

¹⁷ Ramingen van Bardaji en Garrido (2016), gepresenteerd in de EU Agricultural Markets Brief, tabel 2, september 2017.

Er kan nog niet worden nagegaan in hoeverre de nieuwe beschikbare instrumenten landbouwers weerbaarder maken tegen prijsrisico's

28 De Commissie beschouwt¹⁸ forwardcontracten en futuremarkten als instrumenten om prijsrisico's aan te pakken. Het sluiten van contracten (gebruik van forwardcontracten) was de op drie na meest voorkomende preventieve maatregel die door de bevraagde landbouwers werd genoemd (zie de *bijlage — figuur 22*).

29 Krachtens het rechtskader van de EU kunnen de lidstaten vereisen dat verplichte contracten worden gebruikt of dat aan de producent een schriftelijk voorstel voor een contract wordt gedaan door de eerste koper¹⁹. Het wetgevingskader is gewijzigd bij het landbouwgedeelte van de omnibusverordening²⁰. Dit kader verleent de producent nu het recht om een schriftelijk contract tussen de partijen en/of een schriftelijk voorstel voor een contract van kopers te vereisen. In april 2019 is een richtlijn in werking getreden waarmee wordt beoogd bepaalde oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen te verbieden (d.w.z. eenzijdige wijzigingen van het contract door de koper)²¹. Het is nog te vroeg om de impact van deze recente wijzigingen te evalueren.

30 In het kader van pijler II van het GLB kan steun worden verleend aan inkomensstabiliseringsinstrumenten waarmee compensatie wordt geboden aan landbouwers “wier inkomen ernstig is gedaald”. Bij de omnibusverordening werd de drempel voor compensatie via verzekeringen verlaagd van 30 % productieverliezen tot 20 % en werd de mogelijkheid geboden om een sectoraal inkomensstabiliseringsinstrument te steunen (bijvoorbeeld een specifiek inkomensstabiliseringsinstrument voor graangewassen). Momenteel zijn er echter geen door de EU gesteunde inkomensstabiliseringsinstrumenten operationeel.

31 In het geval van aanzienlijke prijsschommelingen blijven rechtstreekse betalingen, marktinterventie en buitengewone maatregelen tegen marktverstoringen de belangrijkste EU-instrumenten waarmee ondersteuning wordt geboden aan landbouwers.

¹⁸ Risk management schemes in EU agriculture, september 2017.

¹⁹ Zie artikel 148 inzake de melksector en artikel 168 van Verordening (EU) nr. 1308/2013 voor andere sectoren, met uitzondering van suiker.

²⁰ Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad.

²¹ Richtlijn (EU) 2019/633 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen.

Er zijn een aantal overlappings tussen EU-instrumenten

32 Zowel pijler I als pijler II omvatten EU-steunregelingen voor verzekeringen. Deze overlappen voor de sectoren wijn en groenten en fruit. De steun voor onderlinge fondsen is alleen complementair met steun voor verzekeringen wanneer verschillende risico's worden gedekt. De buitengewone maatregelen die worden geactiveerd om specifieke, door extreme verschijnselen veroorzaakte problemen aan te pakken, zijn mogelijk niet in overeenstemming met de strategie om het gebruik van risicobeheersinstrumenten zoals verzekeringen te bevorderen.

Verzekeringen en onderlinge fondsen zijn alleen complementair wanneer verschillende risico's worden gedekt

33 In het kader van de eerste pijler van het GLB komt de steun voor onderlinge fondsen sinds 2009 in aanmerking voor financiering in de operationele programma's (OP) voor groenten en fruit en de nationale wijnprogramma's, maar deze financiering wordt niet benut. In het kader van pijler II wordt weinig gebruik gemaakt van de voor onderlinge fondsen beschikbare financiering (zie paragraaf [43](#)).

34 De geringe benutting van de onderlinge fondsen is deels toe te schrijven aan de grotere complexiteit van dit instrument. Het instrument kan alleen functioneren als er voldoende landbouwers aan deelnemen. In Italië moeten bijvoorbeeld minstens 700 landbouwers zich aansluiten bij een onderling fonds. Deze complexiteit kan ertoe leiden dat landbouwers zich tot andere beschikbare risicobeheersinstrumenten wenden, met name verzekeringen²². Onderlinge fondsen en verzekeringen zijn alleen complementair wanneer onderlinge fondsen risico's dekken die niet worden gedekt door verzekeringen. In Frankrijk is de EU-steun voor verzekeringen beperkt tot "oogstverzekeringen" die alleen klimaatrisico's voor gewassen dekken, terwijl het nationale onderlinge fonds — dat EU-steun ontvangt — dier- en plantenziekten en gevallen van verontreiniging dekt.

²² EU Agricultural Markets Brief, september 2017.

Oneigenlijk gebruik van buitengewone maatregelen kan ertoe leiden dat landbouwers minder worden geprikkeld om risicobeheersinstrumenten te gebruiken

35 De onzekerheid over de omstandigheden die aanleiding kunnen geven tot crisismaatregelen heeft gevolgen voor de perceptie van landbouwers over waar de grenzen van hun eigen verantwoordelijkheden op het gebied van risicobeheer liggen. Hoe vaker overheidssteun wordt geboden tijdens of na een “crisis”, des te minder landbouwers worden geprikkeld om risico’s te beperken door gebruik te maken van risicobeheersinstrumenten zoals verzekeringen²³.

36 Zo heeft de Commissie in 2018 een uitvoeringsverordening vastgesteld waarbij financiering werd verstrekt voor een GLB-maatregel ter ondersteuning van landbouwers die eind 2017 werden getroffen door overstromingen en hevige regenval in bepaalde gebieden van Litouwen, Letland, Estland en Finland. Landbouwers kwamen in aanmerking wanneer zij ten minste 30 % van hun areaal voor winterinzaai hadden verloren en voor hetzelfde verlies geen enkele vorm van nationale steun of verzekeringsuitkering hadden ontvangen (Uitvoeringsverordening (EU) 2018/108 van de Commissie — er werd 15 miljoen EUR uitgetrokken en toegewezen op basis van het aantal getroffen landbouwers, als volgt: 9,12 miljoen EUR voor Litouwen, 3,46 miljoen EUR voor Letland, 1,34 miljoen EUR voor Estland en 1,08 miljoen EUR voor Finland). Landbouwers die waren verzekerd tegen dit risico kwamen dus niet in aanmerking voor compensatie voor hun productieverliezen. Dergelijke criteria kunnen landbouwers ervan weerhouden verzekeringen af te sluiten in de toekomst.

37 Anderzijds was de betrokkenheid van de Commissie bij de droogtecrisis van 2018 in overeenstemming met haar strategie voor de ontwikkeling van risicobeheersinstrumenten. De Commissie heeft geen aanvullende maatregelen (achteraf) getroffen, maar in plaats daarvan de flexibiliteit van reeds bestaande instrumenten gebruikt. Dit betrof met name afwijkingen van de voorschriften inzake vergroening en milieu die landbouwers de mogelijkheid boden om gras te maaien of vee te laten grazen op arealen die anders braak zouden liggen. Dit is in overeenstemming met verschillende nationale strategieën om de overheidsuitgaven te verschuiven van maatregelen achteraf naar maatregelen vooraf (preventie en steun voor risicobeheersinstrumenten) in zeven lidstaten (Oostenrijk, Italië, Frankrijk, Griekenland, Nederland, Spanje en Slovenië).

²³ Volgens de OESO maken overheidsinterventies achteraf deel uit van het risicobeheerssysteem waarmee landbouwers rekening houden wanneer zij hun eigen beslissingen en strategieën plannen. Zie “Managing risks in agriculture: a holistic approach”, 2009. Zie ook “Risks management schemes in EU agriculture”, deel 3, september 2017.

De voorstellen van de Commissie voor de hervorming van het GLB hebben tot doel meer steun uit te trekken voor risicobeheersinstrumenten waarvoor reeds nationale steun beschikbaar is

38 Voor de huidige periode hebben zeventien lidstaten besloten om geen risicobeheersinstrumenten in het kader van pijler II (steun voor verzekeringen en onderlinge fondsen) toe te passen. Acht van hen zijn van mening dat hun huidige risicobeheersinstrumenten volstaan. Van de lidstaten die geen risicobeheersinstrumenten in het kader van pijler II (zie paragraaf [10](#)) hebben toegepast, zijn er zeven die nationale steun voor verzekeringspremies verlenen en zijn er twee met een verplicht nationaal verzekeringsstelsel²⁴.

39 In haar nieuwe GLB-voorstellen stelt de Commissie voor de lidstaten te verplichten EU-steun voor risicobeheersinstrumenten ter beschikking te stellen²⁵. Uit onze enquête onder de lidstaten blijkt dat elf van hen het niet eens zijn met dit voorstel. Verscheidene lidstaten beroepen zich op het subsidiariteitsbeginsel van de EU om het gebruik van hun eigen nationale steunregeling te rechtvaardigen.

Voor de risicobeheersinstrumenten gaat de meeste EU-steun naar verzekeringen, maar er wordt weinig en ongelijkmatig gebruik van gemaakt

40 Aangezien de EU-steun vooral bestemd is voor verzekeringen (zie [tabel 3](#)), hebben we ons hierop geconcentreerd, in het kader van beide pijlers van het GLB. We hebben het beheer van de EU-steun voor verzekeringen onderzocht en het gebruik van verzekeringen door landbouwers beoordeeld.

41 Meer dan een derde van de landbouwers maakt gebruik van verzekeringen. Ongeveer 8 % van de verzekerde landbouwers ontvangt steun van de EU in het kader van pijler II (voornamelijk door middel van oogstverzekeringen). Er zijn meer landbouwers die hun verzekeringen met hun eigen en nationale middelen betalen dan landbouwers die daarvoor EU-middelen gebruiken.

²⁴ Griekenland en Cyprus.

²⁵ Zie artikel 70 van COM(2018) 392.

Er wordt weinig en ongelijkmatig gebruikgemaakt van risicobeheersinstrumenten van de EU

42 Zoals besproken in paragraaf 39 bestaat er weinig belangstelling bij de lidstaten voor het gebruik van EU-financiering voor risicobeheersinstrumenten. Zeventien lidstaten zijn niet voornemens steun aan te vragen voor risicobeheersinstrumenten in het kader van pijler II.

43 Tabel 3 biedt een overzicht van de drie risicobeheersinstrumenten van de EU en toont aan dat de meeste steun naar verzekeringen gaat voor de elf deelnemende lidstaten. Slechts drie lidstaten (Frankrijk, Italië en Portugal) stellen EU-steun ter beschikking voor onderlinge fondsen en twee (Italië en Hongarije) voor onderlinge fondsen voor inkomensstabilisering. Voor de periode 2014-2020 heeft 91 % van de geplande uitgaven voor risicobeheersinstrumenten betrekking op verzekeringen.

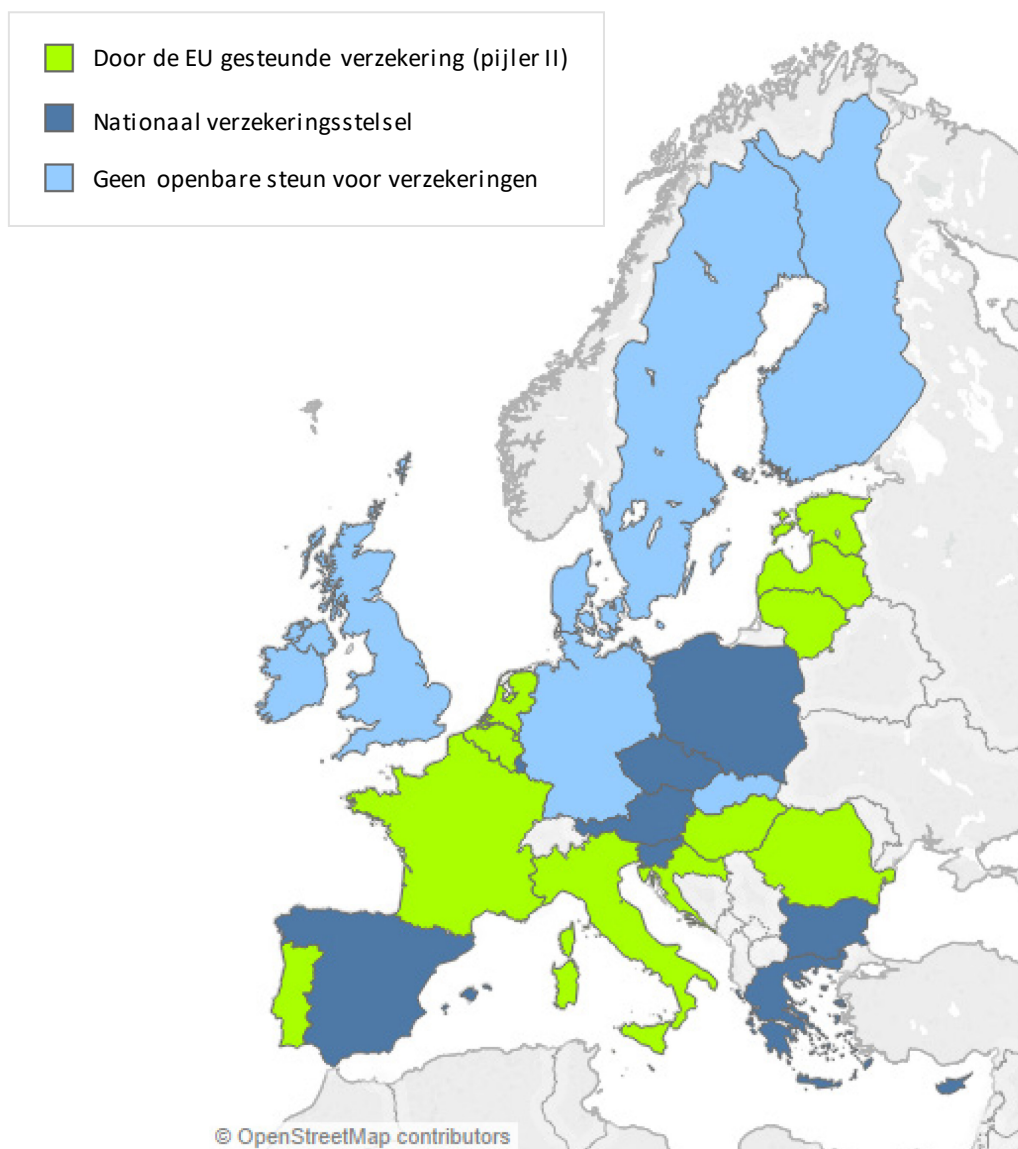
Tabel 3 — Risicobeheersinstrumenten in het kader van pijler II

	Instrument	Risicodekking	Drempel voor compensatie	Overheidsbijdrage	Geplande overheidsuitgaven 2014-2020 (in miljoen EUR)
M17.1	Verzekeringen	ongunstige weersomstandigheden, dier- of plantenziekten, plagen of een milieuongeval	> 20 % productie-verlies	tot 70 % van de verzekeringspremie	2 317
M17.2	Onderling fonds		> 30 % productie-verlies	tot 70 % van ► de administratieve kosten van de oprichting van het onderlinge fonds en de rente voor commerciële leningen die het onderlinge fonds heeft afgesloten.	125
M17.3 Inkomens-stabiliserings-instrument	Sectoraal onderling fonds	aanzienlijke daling van het landbouwersinkomen	inkomens-daling > 20 %	► de compensatie uit het onderlinge fonds ► aanvullende jaarlijkse betalingen aan het fonds ► het beginkapitaal van het fonds	116
	Niet-sectoraal onderling fonds		inkomens-daling > 30 %		

Bron: ERK, op basis van wetgeving en gegevens van de Commissie, maart 2019.

44 Figuur 6 geeft weer welke lidstaten steun verlenen voor verzekeringen.

Figuur 6 — Steun voor verzekeringen in de EU in kaart gebracht



Opmerking: In Duitsland, Cyprus en Slowakije wordt enige EU-steun verleend voor verzekeringen in het kader van pijler I.

Gegevensbron: ERK.

45 Uit [tabel 4](#) blijkt dat het gebruik zelfs in de lidstaten die de EU-regeling aanbieden gering is. Frankrijk, Hongarije, Letland en Italië hebben het grootste aandeel landbouwers die met EU-steun zijn verzekerd.

Tabel 4 — Overheidsuitgaven en aantal verzekerde landbouwers in het kader van de EU-regeling (pijler II) in 2017

Lidstaat	Overheidsuitgaven (in miljoen EUR)	Aantal met EU-steun verzekerde landbouwers	% met EU-steun verzekerde landbouw- bedrijven
Frankrijk	100	57 996	19 
Hongarije	25	15 708	15 
Letland	5	2 300	9 
Italië	110	41 076	8 
Nederland	27	2 012	4 
Portugal	26	3 793	4 
Kroatië	4	1 953	2 
Litouwen	2	402	1 
Totaal EU	299	125 240	3 

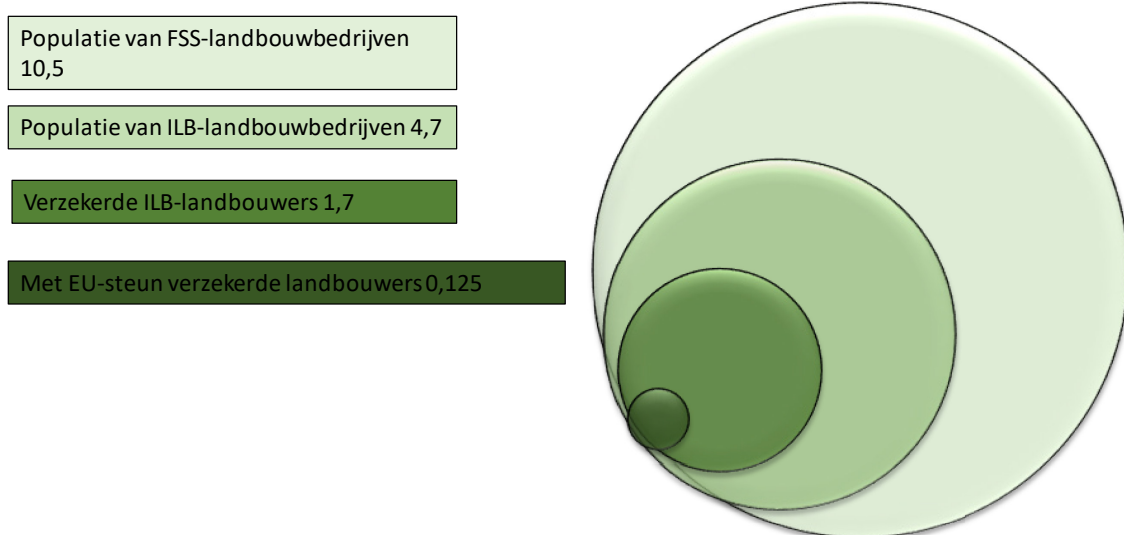
Opmerking: België, Estland en Roemenië hebben nog steeds geen uitgaven verricht.

Bron: ERK, op basis van aan de Commissie verstrekte gegevens van de lidstaten en gegevens van het ILB, maart 2019.

46 Uit *figuur 7* blijkt dat:

- EU-steun een zeer klein aandeel van de landbouwers in de EU bereikt;
- meer dan 90 % van de landbouwers die zich verzekeren hierbij geen gebruik maakt van EU-steun.

Figuur 7 — Landbouwers die met EU-middelen worden ondersteund in vergelijking met verschillende populaties van landbouwbedrijven, in miljoen



Opmerking: De populatie van landbouwbedrijven van het ILB vertegenwoordigt alleen landbouwbedrijven waarvan de economische omvang boven een bepaalde drempel ligt. De landbouwstructurenquête (FSS) heeft daarentegen tot doel alle landbouwbedrijven te bestrijken, ook die met een zeer kleine omvang. De cirkels overlappen elkaar niet volledig omdat de populaties van landbouwbedrijven verschillend zijn. We gaan ervan uit dat landbouwers die tot de populatie van de FSS behoren maar niet tot die van het ILB, klein zijn en zich daarom doorgaans minder verzekeren, en dat de meeste verzekerde landbouwers met EU-steun tot de populatie van verzekerde landbouwbedrijven van het ILB behoren.

Bron: ERK, op basis van gegevens van het ILB, december 2018.

47 Verzekeringen tegen één risico, voornamelijk tegen het risico op hagel, bestaan sinds de negentiende eeuw en zijn de meest gebruikte vorm. De meer recentelijk ingevoerde verzekeringen tegen meerdere risico's (achttien risico's in Frankrijk en tot elf risico's in Italië) komen minder vaak voor en zijn voornamelijk met overheidssteun ontwikkeld. De Commissie laat het aan de lidstaten over te beslissen aan welke soort verzekering (tegen één en/of meerdere risico's) steun wordt verleend.

48 In Frankrijk (2017) hebben we vastgesteld dat 5,2 miljoen hectare was verzekerd tegen hagel (voornamelijk zonder steun) en dat 4,7 miljoen hectare werd gedekt door een door de EU gesteunde verzekering tegen meerdere risico's, wat betekent dat 36 % van de oppervlakte cultuurgrond was verzekerd. In Duitsland was ongeveer 8 miljoen hectare (48 % van de oppervlakte cultuurgrond) verzekerd tegen hagel²⁶, voornamelijk zonder overheidssteun²⁷.

49 De Europese meerwaarde is de extra waarde die een optreden in EU-verband, door middel van beleid, regelgeving, rechtsinstrumenten en uitgaven op EU-niveau, biedt ten opzichte van een optreden van de lidstaten afzonderlijk. De steun voor verzekeringen in het kader van pijler II wordt weinig benut en een groot aantal landbouwers verkiest verzekeringen tegen één risico te betalen in plaats van gesubsidieerde verzekeringen tegen meerdere risico's, hetgeen vragen doet rijzen over de toegevoegde waarde van EU-steun voor verzekeringen.

De Commissie verzamelt geen relevante informatie over het gebruik van regelingen inzake risicobeheer

50 De Commissie heeft slechts één algemene resultaatindicator voor regelingen inzake risicobeheer vastgesteld: "percentage landbouwbedrijven dat deelneemt aan regelingen inzake risicobeheer". Dit heeft betrekking op twee maatregelen in het kader van pijler II: maatregel 17 en maatregel 5. Maatregel 17 heeft betrekking op steun voor verzekeringen, onderlinge fondsen en inkomensstabiliseringsinstrumenten; maatregel 5 betreft steun voor het herstel van agrarisch productiepotentieel en preventieve acties. De indicator bestrijkt meerdere activiteiten en kan deze daarom niet naar behoren weergeven.

²⁶ Landwirtschaftliche Mehrgefahrenversicherung für Deutschland, Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, november 2016.

²⁷ In het kader van pijler I wordt steun verleend aan verzekeringen voor de sectoren groenten en fruit (2,6 miljoen EUR/jaar) en wijn (0,164 miljoen EUR/jaar).

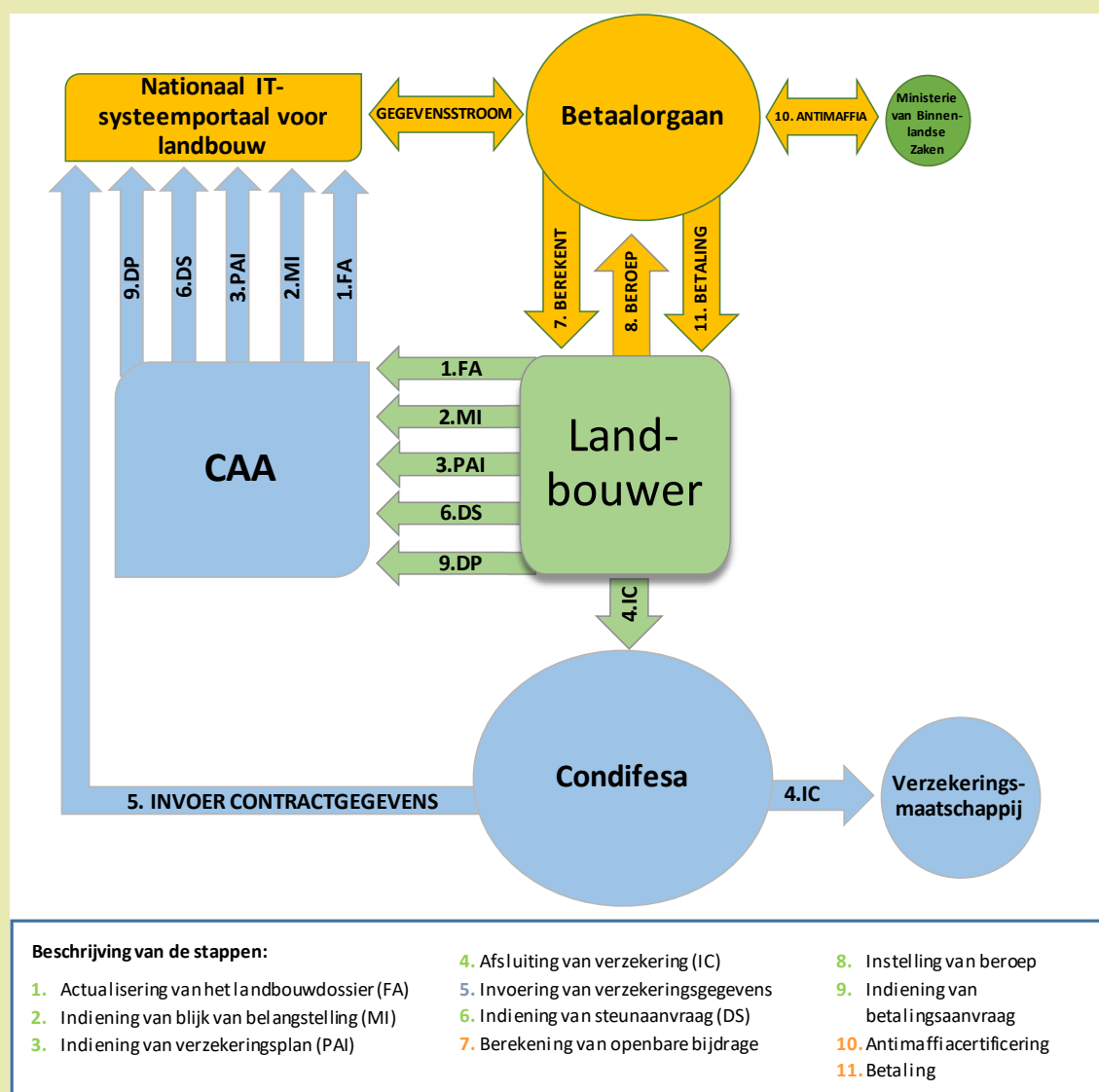
51 In Frankrijk bestrijkt deze indicator bijvoorbeeld meer dan 99 % van de landbouwbedrijven, wat een weerspiegeling is van het verplichte lidmaatschap van het nationale onderlinge fonds. Daardoor wordt verhuld dat het aandeel landbouwers dat door de EU gesteunde verzekeringen afsluit, lid is van een onderling fonds voor inkomensstabilisering of het agrarisch productiepotentieel herstelt aanzienlijk lager is. In Italië bestrijkt dezelfde indicator minder dan 5 % en weerspiegelt deze voornamelijk het aandeel landbouwers dat door de EU gesteunde verzekeringen afsluit.

52 Frankrijk en Italië beschikken ook over nationale indicatoren voor het aantal verzekerde hectaren en de verzekerde kapitaalwaarde. Deze verschaffen meer duidelijkheid over de mate waarin de landbouwsector gebruikmaakt van risicobeheersinstrumenten (d.w.z. de output wordt gemeten). Een zinvolle resultaatindicator zou het effect van verzekeringen op de inkomensstabiliteit meten.

Er zijn complexe beheerssystemen nodig om steun te verlenen voor verzekeringen

53 De door de nationale autoriteiten ingestelde systemen en processen voor het beheer van de overheidssteun voor verzekeringen (pijlers I en II) zijn complex. Hoewel de verzekeringsdekking aan een relatief klein aantal landbouwers wordt verstrekt, moet er jaarlijks een aanzienlijk aantal verzekeringscontracten worden beheerd (140 000 in Italië en 70 000 in Frankrijk). Een landbouwer kan meerdere verzekeringscontracten hebben. Het totale aantal contracten is dus hoger dan het aantal verzekerde landbouwers. In [tekstvak 2](#) wordt het Italiaanse systeem voor het beheer van steun voor verzekeringen geïllustreerd; hierbij zijn twee intermediairs (Condifesa en CAA) betrokken om landbouwers te helpen. Hoewel het niet verplicht is om lid te zijn van deze intermediairs, is het systeem zodanig complex dat meer dan 95 % van de landbouwers zich bij hen aansluit en betaalt voor de diensten die zij aanbieden. We ramen de specifiek aan deze maatregel verbonden kosten die Italiaanse landbouwers aan particuliere entiteiten betalen om de toegang tot steun te vergemakkelijken op minstens 2,8 miljoen EUR per jaar.

Tekstvak 2 — Administratieve procedure voor verzekeringssteun in Italië



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

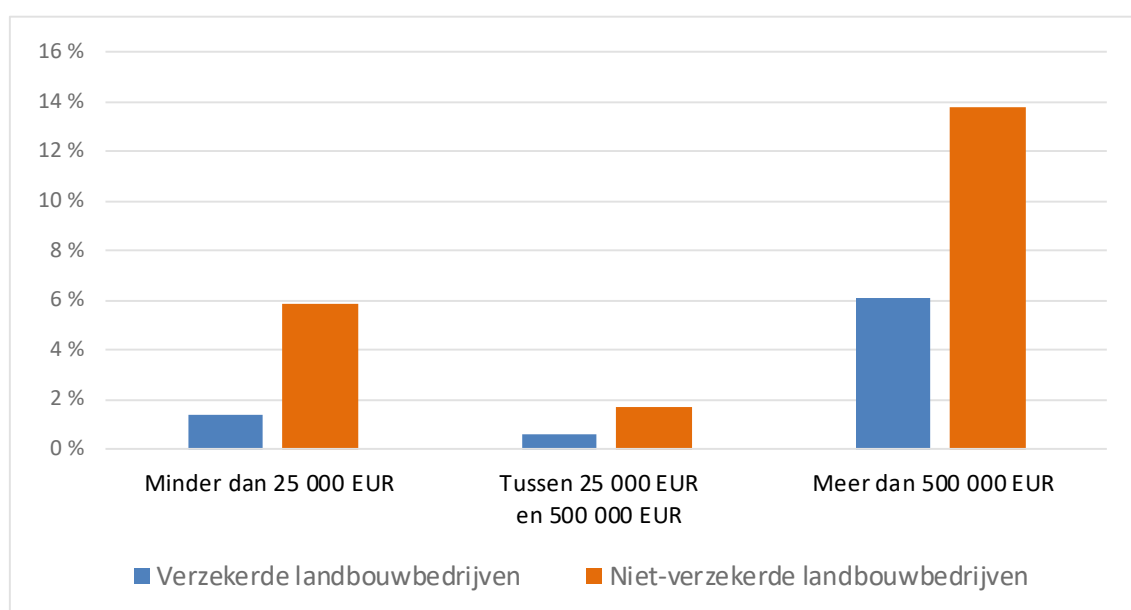
54 Uit onze enquête onder de lidstaten is gebleken dat vijf van de zeventien lidstaten die maatregel 17 niet toepasten, hebben besloten geen steun te verlenen voor verzekeringen vanwege de kosten en administratieve lasten die hieraan verbonden zijn.

Verzekeringen hebben een positief effect op de inkomensstabiliteit, maar het effect van de EU-steunregeling voor verzekeringen is minder duidelijk

Verzekerde landbouwers hebben een grotere inkomensstabiliteit en ontvangen waarschijnlijk vroeger compensatie

55 We hebben de ontwikkeling van het landbouwbedrijfsinkomen in de periode 2014-2016 van verzekerde en niet-verzekerde landbouwers met elkaar vergeleken, ongeacht of zij al dan niet EU-middelen hadden ontvangen. Om de variatie van het inkomen (weergegeven door de netto bedrijfstoegevoegde waarde) gedurende deze periode te evalueren, hebben we de standaardafwijking gebruikt (spreiding van het inkomen over de jaren). Hoe lager de standaardafwijking, des te stabiel het inkomen. Uit [figuur 8](#) blijkt dat het inkomen van verzekerde landbouwers voor alle soorten landbouwbedrijven minder varieert dan dat van niet-verzekerde landbouwers.

Figuur 8 — Inkomensvariatie (in %) van landbouwbedrijven in de EU, ingedeeld naar economische omvang van de landbouwbedrijven (2014-2016)



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van het ILB.

56 In Frankrijk en Italië betalen de verzekeringsmaatschappijen de compensatie in het jaar waarin de klimaatgebeurtenis heeft plaatsgevonden. In Italië is in de verzekeringscontracten bepaald dat verzekeraars vóór het einde van het jaar compensatie moeten betalen. Hierdoor kunnen landbouwers hun kasstroom beter beheren en hun activiteiten gemakkelijker voortzetten. We hebben vastgesteld dat de uitbetaling van de compensatie voor gebeurtenissen in 2018 door middel van maatregelen achteraf van overheidsinstanties meer tijd in beslag heeft genomen en pas in de loop van 2019 zal worden afgerond.

EU-steun voor verzekeringen is op de wijnsector gericht

57 In de twee lidstaten die het meest gebruikmaken van EU-steun voor verzekeringen hebben we vastgesteld dat de EU-steun in de wijnsector is geconcentreerd. In Italië beschikt de wijnsector over twee mogelijkheden om steun voor verzekeringen te ontvangen (zie paragraaf 32). In 2015 heeft deze sector bijna een derde van de totale overheidssteun voor verzekeringen ontvangen. In Frankrijk is het met EU-steun verzekerde wijnbouwareaal groter geworden; het bestreek meer dan een vierde van het totale wijnbouwareaal in 2017. Het verzekerde kapitaal in de wijnsector kan oplopen tot 115 000 EUR/ha, terwijl het gemiddelde verzekerde kapitaal per hectare voor de landbouwsector in Frankrijk 1 649 EUR/ha bedroeg in 2017²⁸. Hoe hoger het verzekerde kapitaal, des te hoger de premie en des te meer overheidssteun.

58 De lidstaten die EU-steun voor verzekeringen toekennen aan hun landbouwers hoeven niet selectief te zijn²⁹. Voorbeeld: een begunstigde die we voor controle op stukken hadden geselecteerd, is een wereldspeler in de wijnsector, bezit wijngaarden over de hele wereld en heeft naar schatting 600 miljoen EUR aan wijnactiva en een jaarlijkse omzet van naar schatting 50 miljoen EUR. Gezien het geïnvesteerde bedrag, de financiële draagkracht en het risicoprofiel van sommige begunstigten, is het waarschijnlijk dat zij hun productie ook zonder subsidies zouden hebben verzekerd, waardoor een buitenkanseffect ontstaat. We hebben eerder al gewezen op een buitenkanseffect in verband met de EU-steun voor verzekeringen³⁰.

²⁸ Berekening op basis van cijfers van het Franse Ministerie van Landbouw.

²⁹ Zie artikel 49 van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

³⁰ Speciaal verslag nr. 10/2013 van de ERK "Gemeenschappelijk landbouwbeleid: is de specifieke steun die in het kader van artikel 68 van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wordt verleend, goed opgezet en wordt deze goed uitgevoerd?", paragraaf 44.

Compensatie kan van invloed zijn op het gedrag van landbouwers

59 Zoals blijkt uit [tekstvak 3](#) kunnen verzekerde landbouwers minder geneigd zijn om robuustere bedrijfssystemen toe te passen. Wanneer landbouwers weten dat zij een verzekeringsuitkering zullen ontvangen als hun oogst mislukt, is het mogelijk dat zij het minder belangrijk achten om te investeren in de teelt van resistente gewassen en dat zij minder worden geprikkeld om te diversifiëren. Verzekeringsmaatschappijen vereisen vaak van hun klanten dat zij bepaalde risicobeperkende activiteiten uitvoeren en kunnen dit gevaar dus terugdringen. In de wettelijke bepaling inzake pijler I wordt verwezen naar deze praktijk, maar voor pijler II bestaat er geen bepaling waarmee de risicoblootstelling kan worden verminderd.

Tekstvak 3 — Verzekerde landbouwers spelen minder flexibel in op extreme omstandigheden

In de Verenigde Staten, waar oogstverzekeringen wijdverbreid zijn en ook met overheidsmiddelen worden gesteund, heeft een studie aangetoond dat verzekerde maïs en soja aanzienlijk gevoeliger zijn voor extreme hitte dan niet-verzekerde gewassen (lagere opbrengst).

In de studie werd geconcludeerd dat de gevoeligheid van verzekerde gewassen aantoont dat verzekerde landbouwers minder capaciteit hebben/minder worden geprikkeld om zich aan te passen aan extreme omstandigheden, omdat zij rekenen op verzekeringsuitkeringen³¹.

Onvoldoende controle van een aantal buitengewone maatregelen

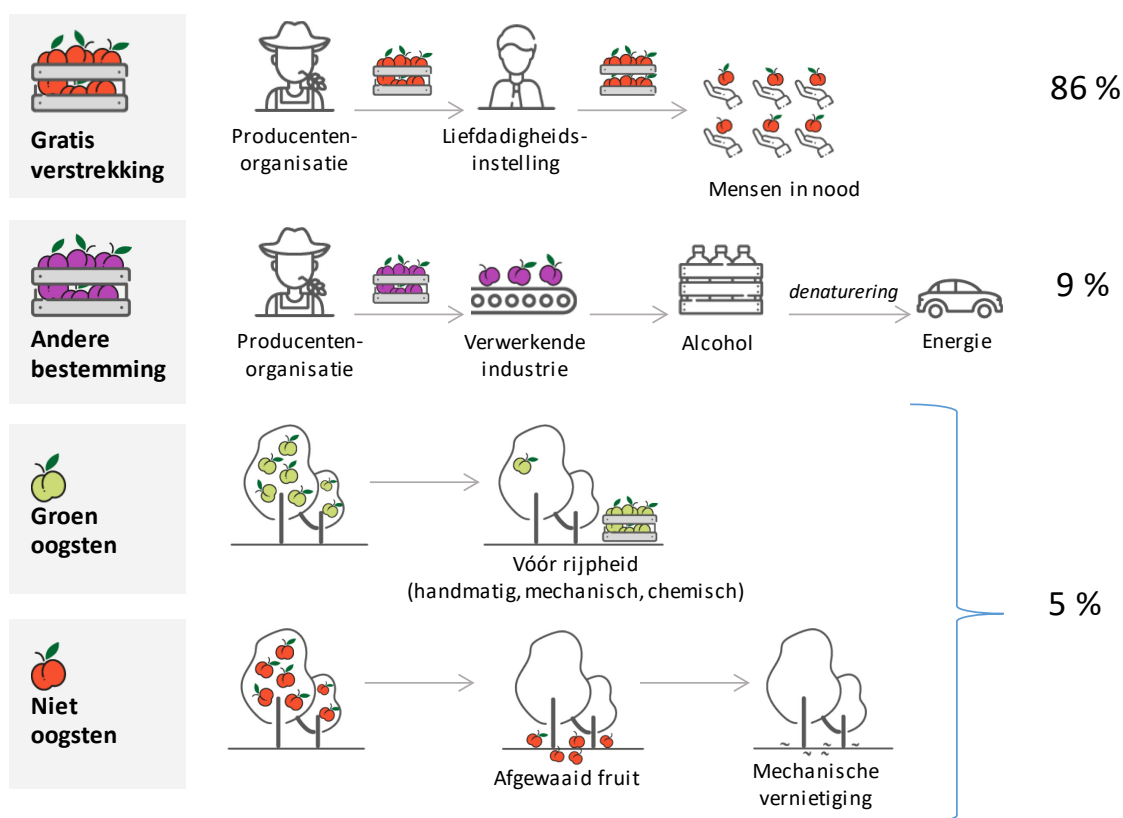
60 Op grond van artikel 219 van Verordening (EU) nr. 1308/2013 kan de Commissie buitengewone maatregelen nemen om te reageren op “dreigende marktverstoringen als gevolg van aanzienlijke prijsstijgingen of -dalingen op interne of externe markten of andere gebeurtenissen en omstandigheden die de markt ernstig verstoren of dreigen te verstoren”. We hebben onderzocht of de buitengewone maatregelen die zijn getroffen om ernstige marktverstoringen voor de sector groenten en fruit aan te pakken, naar behoren gericht waren en of het uit de markt nemen van producten op efficiënte wijze is uitgevoerd. We hebben ons gericht op de actie die is ondernomen op

³¹ Francis Annan en Wolfram Schlenker, “Federal Crop Insurance and the disincentive to adapt to extreme heat”, 2015.

de groente- en fruitmarkten in de nasleep van het “Russische verbod” (zie paragraaf 09).

61 In de nasleep van dit verbod, dat als een bedreiging voor de markt werd beschouwd, heeft de Commissie buitengewone maatregelen getroffen voor de sector groenten en fruit. De uitgaven in het kader van deze buitengewone maatregelen in de periode 2014-2018 bedroegen 513 miljoen EUR, wat overeenkomt met 1,8 miljoen ton aan uit de markt genomen producten. De maatregelen hielden onder meer in dat door het Russische verbod getroffen groenten en fruit op verschillende manieren uit de markt werden genomen (zie **figuur 9**). Gratis verstrekking was de belangrijkste manier om producten uit de markt nemen (goed voor 60 % van de uit de markt genomen hoeveelheden en meer dan 86 % van het betaalde bedrag).

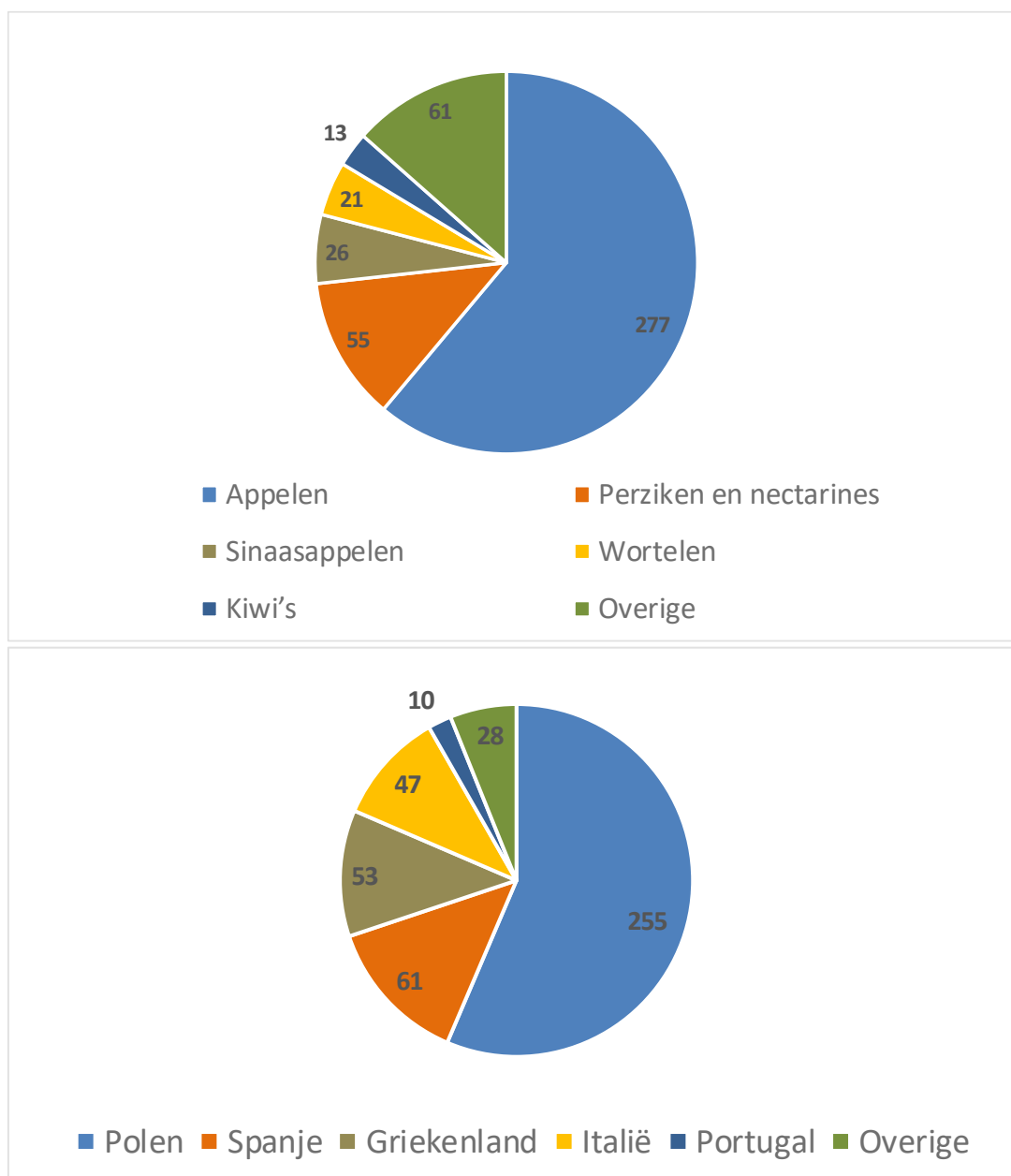
Figuur 9 — Manieren om producten uit de markt te nemen en het respectieve aandeel daarvan in de EU-steun



Bron: ERK.

62 De *figuren 10 en 11* tonen de belangrijkste uit de markt genomen producten en de geografische spreiding van de gratis verstrekking.

Figuur 10 en figuur 11 — Bedragen waarvoor steun is verleend in het kader van regelingen voor gratis verstrekking, per product en per lidstaat (in miljoen EUR)



Bron: DG AGRI, oktober 2018.

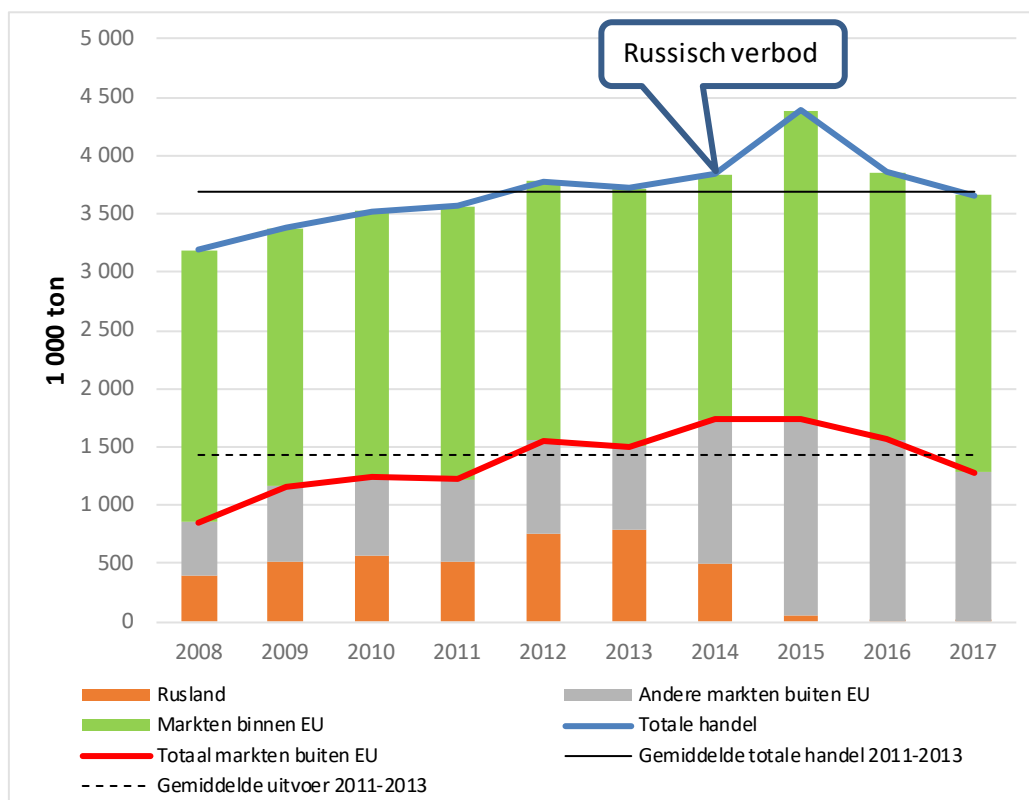
De EU heeft geen objectieve parameters vastgesteld voor het overwegen van het gebruik van buitengewone maatregelen

63 Het begrip “marktverstoring” is vrij algemeen en wordt niet verder uitgewerkt in de EU-wetgeving. Het ontbreken van specifieke criteria biedt een ruime marge om te beoordelen wanneer het gebruik van buitengewone maatregelen wordt overwogen. Naar aanleiding van het Russische verbod heeft de Commissie buitengewone maatregelen geactiveerd door middel van zeven gedelegeerde verordeningen waarin wordt verwezen naar het risico op marktverstoringen (913/2014, 932/2014, 1031/2014, 1371/2014, 1369/2015, 921/2016 en 1165/2017). Niettemin werden de maatregelen gehandhaafd zonder dat daarbij werd nagegaan of de verliezen een vastgestelde drempel overschreden.

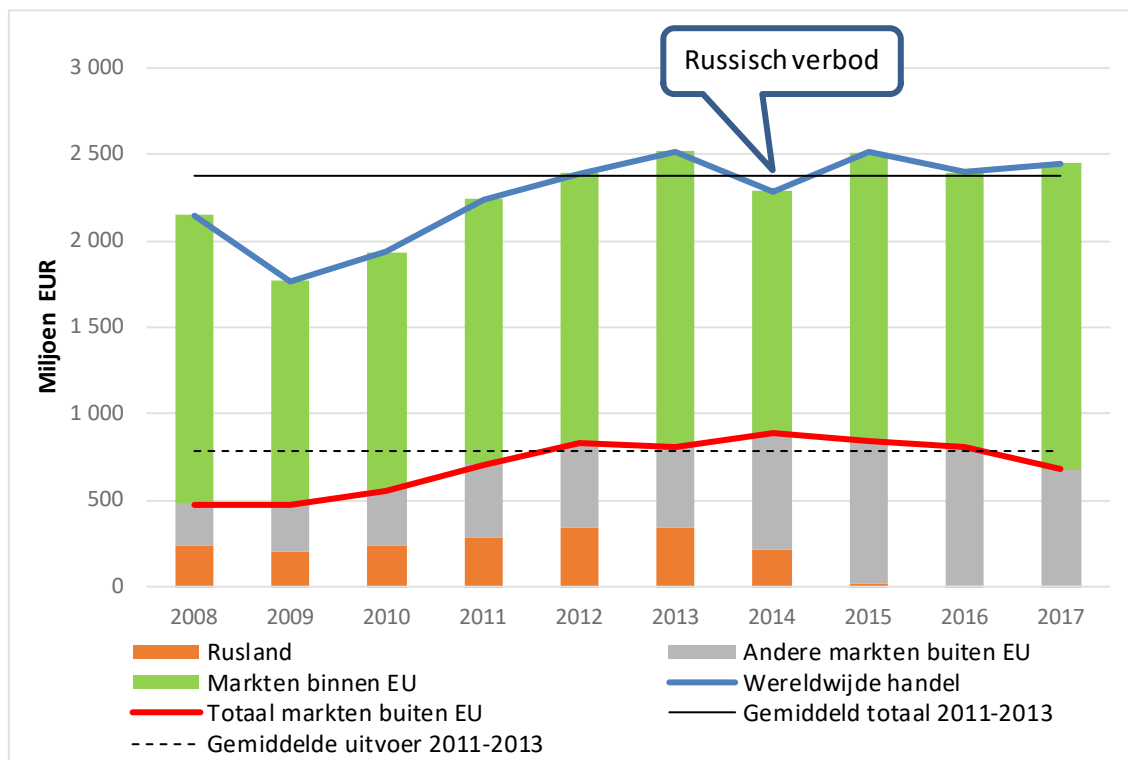
64 Bij het vaststellen van het niveau van de EU-steun heeft de Commissie rekening gehouden met productie- en uitvoergegevens van de drie jaar voorafgaand aan het Russische verbod (2011-2013). De Commissie heeft tot het derde jaar van het verbod geen rekening gehouden met alternatieve afzetmogelijkheden, zoals andere markten binnen of buiten de EU.

65 Appelen waren goed voor meer dan de helft van de EU-steun, zowel in waarde als in uit de markt genomen hoeveelheden. Uit [figuur 12](#) blijkt dat de uitvoer naar bestemmingen binnen en buiten de EU in 2014 en 2015 is gestegen tijdens het Russische verbod en in totaal boven het gemiddelde vóór het verbod bleef. Andere markten buiten de EU hebben het verlies van de Russische markt gecompenseerd. Uit [figuur 13](#) blijkt dat de waarde van de uitvoer van appelen naar bestemmingen binnen en buiten de EU daardoor grotendeels stabiel is gebleven, met slechts een lichte daling in 2014 (-4 % ten opzichte van het gemiddelde in de periode 2011-2013). De daling van de waarde van de totale uitvoer in 2014 lag onder die van 2009, toen er geen noodmaatregelen werden ingesteld.

Figuur 12 — Evolutie van het volume van de EU-uitvoer van appels



Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat – Internationale handel in goederen, januari 2019.

Figuur 13 — Evolutie van de waarde van de EU-uitvoer van appels

Bron: ERK, op basis van gegevens van Eurostat – Internationale handel in goederen, januari 2019.

66 Dit wijst erop dat de “verstoring” van de appelmarkt als gevolg van het Russische verbod voor de EU als geheel beperkt was en geen vier jaar heeft geduurd (zoals de looptijd van de buitengewone maatregelen). De daling van de rechtstreekse uitvoer naar Rusland werd gecompenseerd door de toename van de uitvoer naar andere bestemmingen.

Er zijn buitengewone maatregelen toegepast op goederen waarvan een structureel overschot is

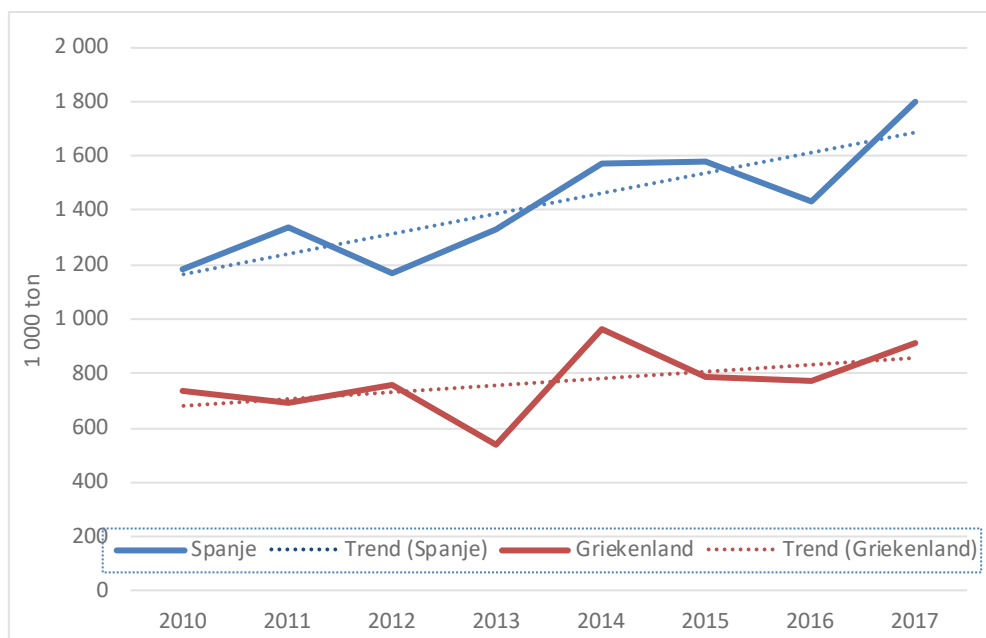
67 De EU heeft ook buitengewone maatregelen toegepast om het uit de markt nemen van perziken en nectarines te ondersteunen. De kosten van het uit de markt nemen van perziken en nectarines waren goed voor respectievelijk 34 % en 45 % van de totale acties voor het uit de markt nemen in Spanje en in Griekenland. In de eerste gedelegeerde verordeningen wordt verwezen naar het Russische verbod en de asymmetrie tussen vraag en aanbod. “Het seizoensgebonden hoge aanbod van perziken en nectarines en de daling van de consumptie wegens ongunstige weersomstandigheden op het hoogtepunt van de oogst hebben tot een moeilijke marktsituatie [...] geleid”³². “[...] [H]et [was] toch vooral de bedoeling de specifieke

³² Overweging 1 van de preambule van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 913/2014.

situatie van de perziken- en de nectarinesector aan te pakken” met de buitengewone maatregelen³³.

68 Uit *figuur 14* blijkt dat de productie van perziken en nectarines stijgt in Spanje en Griekenland. Het productiepotentieel van deze landen neemt ook toe, aangezien hun beplante areaal met respectievelijk 6 % en 20 % is gestegen tussen 2006 en 2016. In Italië, de grootste producent van perziken en nectarines tot 2012 (toen het land werd overtroffen door Spanje), is het beplante areaal met 30 %³⁴ afgenomen en is de productie geleidelijk verminderd.

Figuur 14 — Ontwikkeling van de productie van perziken en nectarines in Spanje en Griekenland



Bron: Gegevens van het dashboard van DG AGRI.

69 Een stijging van de productie zonder een overeenkomstige toename van de interne consumptie of de uitvoer leidt tot structurele overproductie: boomgaarden produceren meer dan kan worden verwerkt door middel van consumptie en uitvoer. In Spanje is de gestage daling van de binnenlandse consumptie van perziken niet gecompenseerd door een toename van de uitvoer³⁵.

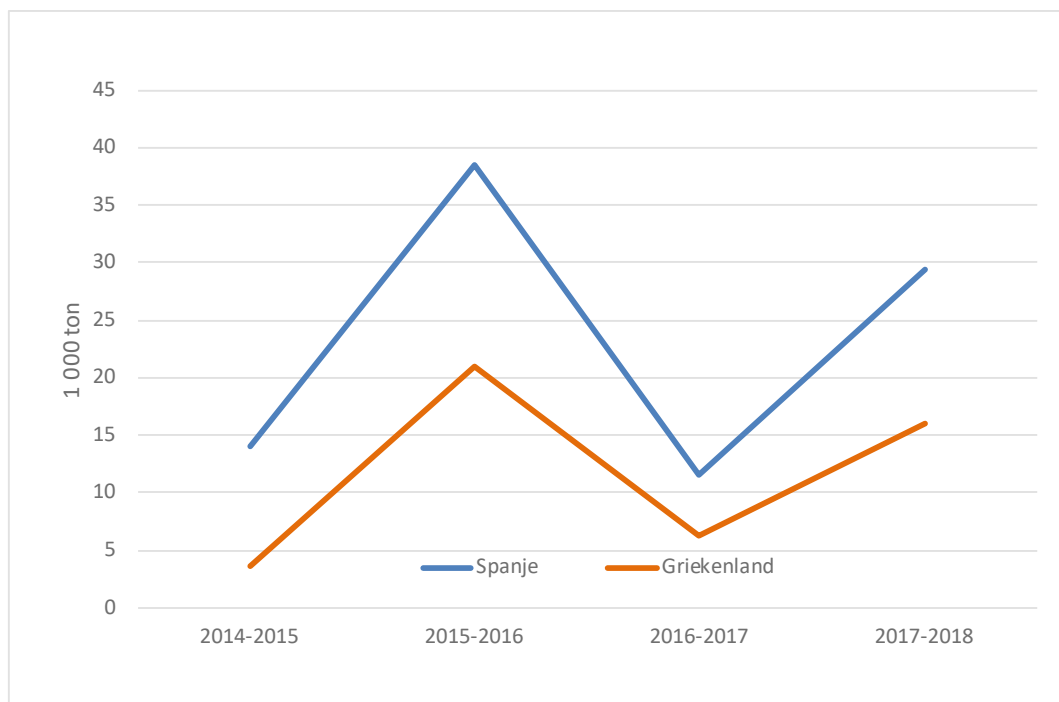
³³ Overweging 22 van de preambule van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014.

³⁴ Gegevensbron: Dashboard van DG AGRI, 2017.

³⁵ “Fruta de hueso: análisis de campaña 2018”, Ministerio de agricultura, pesca y alimentación.

70 Uit *figuur 15* blijkt dat de hoeveelheid uit de markt genomen producten tijdens de periode van vier jaar waarin producten uit de markt werden genomen in Spanje en in Griekenland niet geleidelijk is verlaagd (om de maatregel uit te faseren), maar eerder overeenkwam met de productieniveaus.

Figuur 15 — Evolutie van hoeveelheden perziken en nectarines die zijn bestemd om uit de markt te worden genomen



Bron: Commissie en gedelegeerde verordeningen.

71 We concluderen dat de buitengewone maatregelen op zijn minst ten dele zijn geactiveerd vanwege een structureel probleem van overproductie van perziken/nectarines in Spanje. Buitengewone maatregelen zijn niet bedoeld om structurele overproductie aan te pakken, maar om met marktverstoringen om te gaan.

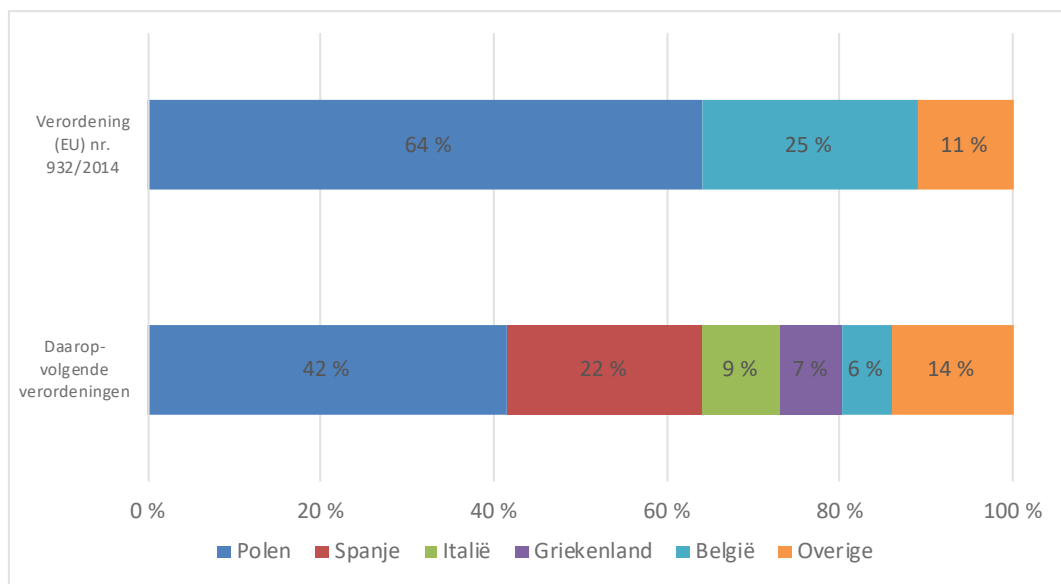
Het beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt” heeft een snelle uitvoering bevorderd ten koste van een behoorlijke doelgerichtheid

72 Na de inwerkingtreding van de gedelegeerde verordening van 2014³⁶ werd meer dan 85 % van de steun (in waarde en in volume) door Polen en België gebruikt volgens het beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt”. In daaropvolgende verordeningen zijn voor elke lidstaat hoeveelheden voor uitdemarctneming toegekend. *Figuur 16* lijkt aan te geven dat meer lidstaten toegang krijgen tot steun in overeenstemming met

³⁶ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 932/2014.

hun geraamde behoeften wanneer plafonds worden vastgesteld voor elke lidstaat in plaats van dat het beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt” wordt toegepast.

Figuur 16 — Uitsplitsing naar lidstaat van het volume uit de markt genomen producten uit hoofde van verschillende verordeningen³⁷



Bron: Gegevens van DG AGRI over de uitvoering van buitengewone maatregelen, oktober 2018.

EU-steun voor het uit de markt nemen van producten met het oog op gratis verstrekking is duur

De EU-steun voor de appelmarkt heeft de desbetreffende gemiddelde marktprijzen in voorgaande jaren overschreden

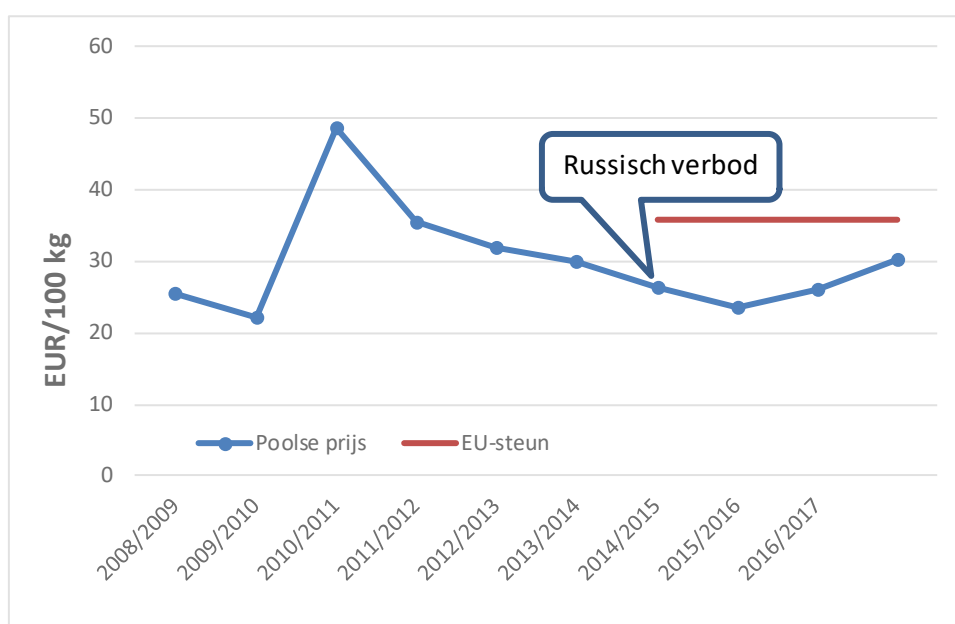
73 De steun voor het uit de markt nemen van producten die zijn bedoeld voor gratis verstrekking bestaat uit twee componenten: de maximale bijdrage per soort product en extra kosten ter compensatie van sorteer-, verpakkings- en vervoerskosten.

74 Zoals blijkt uit [figuur 10](#) waren appels het product waarvoor de meeste steun is verleend met het oog op gratis verstrekking. Polen was de grootste begunstigde van EU-steun, zowel in volume als in geldwaarde.

³⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1031/2014, Gedelegeerde Verordening (EU) 2016/921 en Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/1165.

75 In *figuur 17* wordt de steun voor gratis verstrekking (waarbij zowel de productprijs van 16,98 EUR/100 kg als de sorteer-/verpakkingskosten van 18,77 EUR/100 kg worden gedekt) vergeleken met de Poolse marktprijs voor het gesorteerde en verpakte product³⁸. Het “olympisch gemiddelde” van de marktprijs van appels voor de laatste vijf jaar voorafgaand aan het Russische verbod in Polen lag 10 % onder het niveau van de verleende EU-steun, hetgeen betekent dat de appelproducenten te veel compensatie hebben gekregen.

Figuur 17 — Vergelijking van steun voor appels met het oog op gratis verstrekking met Poolse marktprijzen



Bron: DG AGRI.

76 In de eerste drie verkoopseizoenen³⁹ (2014/2015, 2015/2016 en 2016/2017) heeft de EU de Poolse appelproducenten een compensatie ten bedrage van 200 miljoen EUR betaald voor 559 448 ton gratis verstrekte appels (ramingen van vervoerskosten zijn niet meegerekend), terwijl de gemiddelde marktprijs voor dit volume appels 182 miljoen EUR bedroeg⁴⁰.

³⁸ Artikel 98, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011.

³⁹ Het verkoopseizoen is een periode van één jaar die is afgebakend om een analyse van de productie, het in de handel brengen en het gebruik van een landbouwproduct te rapporteren. Het verkoopseizoen voor de appelproductie begint in augustus van het jaar n en eindigt in juli van het jaar n + 1.

⁴⁰ Olympisch gemiddelde van de Poolse marktprijs voor appels in 2009/2010-2013/2014: 32,54 EUR/100 kg.

De EU draagt onevenredig hoge kosten voor de verwerking van perziken en nectarines

77 De noodmaatregelen voor de gratis verstrekking van perziken en nectarines hebben 55 miljoen EUR gekost. Voor perziken en nectarines vertegenwoordigden de sorteer- en verpakkingskosten ongeveer 37 % en de transportkosten 13 %, wat betekent dat de waarde van de uit de markt genomen producten zelf slechts ongeveer 50 % van de totale kosten bedraagt. Ongeveer 48 miljoen EUR (87 %) is naar producenten in Spanje en Griekenland gegaan.

78 De door het fonds gedragen kosten per liter sap die is bestemd voor consumptie door mensen in nood bedroegen tot 4,25 EUR per liter; dit is ongeveer vier keer zo veel als de prijs van een liter sap in de supermarkt. Deze kosten bestonden uit betalingen van de waarde van de uit de markt genomen perziken en nectarines, sorteer- en verpakkingskosten, vervoerskosten en betalingen voor bijdragen in natura aan fruitverwerkers.

Er is onvoldoende bewijs dat de uit de markt genomen producten daadwerkelijk uit de handel zijn gehaald

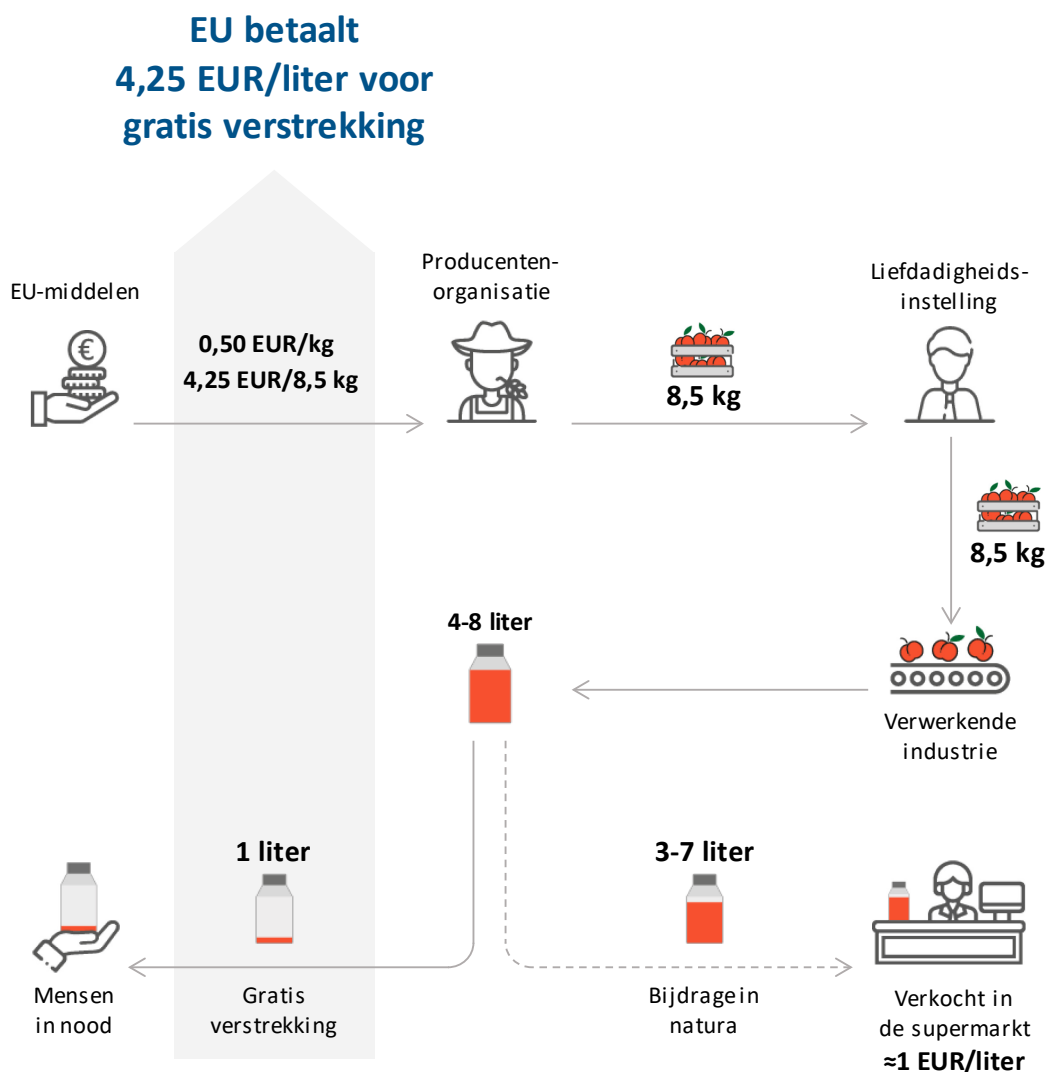
79 De uit de markt genomen perziken en nectarines kunnen vanwege hun bederfelijke aard onder bepaalde voorwaarden worden verwerkt. Het verwerkte product (sap/nectar) wordt gratis aan mensen in nood verstrekt. Spanje en Griekenland bezaten samen meer dan 94 % van de perziken en nectarines waarvoor steun is verleend voor gratis verstrekking. Van de 132 000 ton die voor gratis verstrekking uit de markt is genomen in Spanje en Griekenland werd 99 000 ton tot nectar/sap verwerkt.

80 Om de verwerkingskosten te dekken, behielden de fruitverwerkers het grootste deel van het verwerkte product als een bijdrage in natura zoals is toegestaan krachtens de EU-regels⁴¹. Uit de dossiers van de Commissie blijkt bijvoorbeeld dat Spanje toestemming heeft verleend om tot 11 kilogram perziken aan fruitverwerkers te leveren in ruil voor één liter perziknectar en dat Griekenland een ruilverhouding van maximaal 8,5 kilogram perziken per liter perziknectar hanteerde. Zie [figuur 18](#) voor een voorbeeld van een actie voor het uit de markt nemen. Uiteindelijk werd het merendeel van de uit de markt genomen producten weer op de markt gebracht als sap, terwijl slechts een fractie aan mensen in nood is verstrekt. Verwerkers toelaten om het merendeel van de uit de markt genomen hoeveelheden waarvoor met

⁴¹ Overeenkomstig artikel 80, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011.

middelen uit het fonds is betaald te behouden, alsof deze voor verse consumptie bestemd zijn, druist in tegen de einddoelstelling van gratis verstrekking.

Figuur 18 — Keten van uit de markt genomen perziken en nectarines die zijn verwerkt voor gratis verstrekking van sap in Griekenland



Bron: ERK.

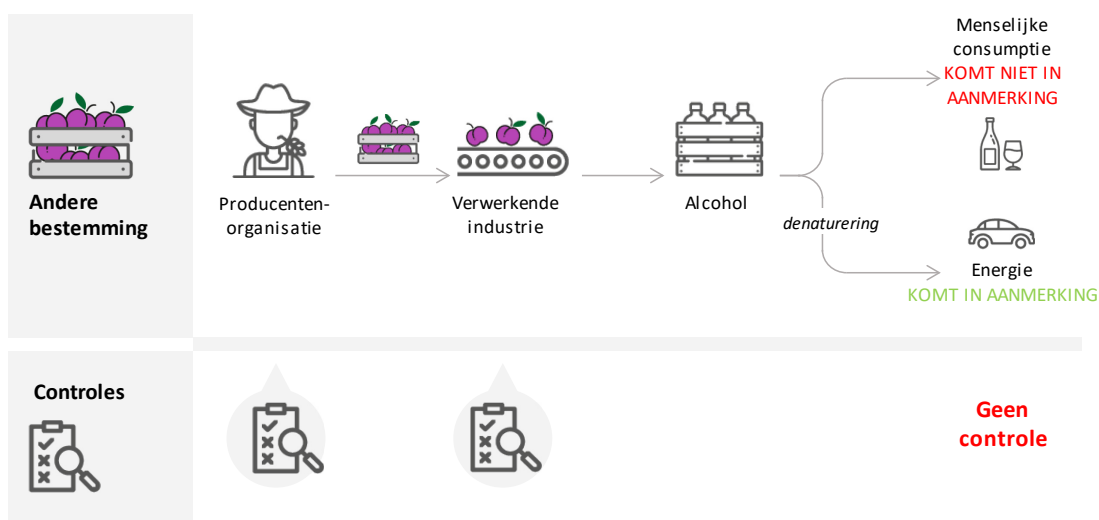
81 We ramen dat de hoeveelheden perziken en nectarines die als bijdrage in natura in Griekenland en Spanje zijn gebruikt de EU-begroting 34 miljoen EUR hebben gekost. De doeltreffendheid en efficiëntie van gratis verstrekking komt in het gedrang, aangezien 62 % van de kosten deze bijdrage in natura heeft gedekt, waardoor producten weer op de markt voor sap konden worden gebracht, en slechts 38 % is gebruikt om gratis sap en vers fruit te verstrekken aan mensen in nood.

82 Voorts hebben we geraamd dat de perziken en nectarines die de verwerkers hebben behouden als bijdrage in natura goed waren voor 20 à 25 % van het aanbod aan perziken en nectarines om te verwerken tot sap in de periode 2014-2018. De fruitverwerkers kregen bijna een kwart van hun niet-verwerkt product als bijdrage in natura in plaats van door aankoop.

Gebrekkige traceerbaarheid van sommige uit de markt genomen producten

83 Er wordt steun voor “andere bestemmingen” verleend op voorwaarde dat gedistilleerde producten uitsluitend voor energiedoeleinden worden geleverd. In Italië hebben we vastgesteld dat de toezichthouders die de uit de markt genomen producten traceerden die naar “andere bestemmingen” werden verzonden voor distillatie voor industriële of energiedoeleinden, stopten met hun controles voordat de alcohol was gedenatureerd voor energiedoeleinden (zie [figuur 19](#)).

Figuur 19 — Onvolledige controles in Italië op producten met een andere bestemming



Bron: ERK.

Conclusies en aanbevelingen

84 We hebben onderzocht in welke mate het EU-instrumentarium dat ter beschikking wordt gesteld om risico's en crises in de landbouwsector te voorkomen en te beheren volledig en coherent is. We zijn nagegaan of de instrumenten voor risico- en crisisbeheer doelmatig werden uitgevoerd en resultaten opleverden. Algemeen genomen hebben we vastgesteld dat de doelstellingen van de EU-maatregelen voor risicobeheer in de landbouw gedeeltelijk zijn bereikt, maar dat er weinig gebruik werd gemaakt van deze maatregelen, en dat er in sommige gevallen sprake was van overcompensatie voor de crisismaatregelen.

85 Er zijn een aantal EU-maatregelen die ervoor zorgen dat landbouwers weerbaarder zijn tegen prijsschommelingen en productieverliezen als gevolg van weersomstandigheden of planten- en dierziekten. Deze omvatten onder meer rechtstreekse betalingen, die het voor veel kleine landbouwbedrijven mogelijk maken om risico's op het niveau van het landbouwbedrijf te dragen en er doorgaans voor zorgen dat zij minder behoefte hebben aan verzekeringen (zie de paragrafen [16-23](#)). Hoewel het GLB preventieve maatregelen kan bevorderen, met name door middel van vereisten inzake een goede landbouw- en milieuconditie, zijn er momenteel weinig aanwijzingen dat deze maatregelen een aanzienlijke impact op het gedrag van landbouwers hebben. In de toekomst zouden strengere verplichtingen op het gebied van goede landbouw- en milieuconditie (met inbegrip van vruchtwisseling) een krachtig instrument kunnen zijn om de weerbaarheid van landbouwers te versterken en de milieueffecten van het GLB te verbeteren (zie de paragrafen [24-26](#)).

86 Preventieve maatregelen zijn belangrijk en beperken de blootstelling aan risico's (zie de paragrafen [23-26](#)). Verzekerde landbouwers kunnen minder geneigd zijn om een robuustere bedrijfsstrategie toe te passen of zich aan te passen aan nieuwe klimaatomstandigheden (zie paragraaf [59](#)), maar verzekeringsmaatschappijen kunnen van hun klanten vereisen dat zij maatregelen nemen om de risico's te verminderen. We hebben vastgesteld dat bij de EU-steun op het gebied van sanitaire risico's, met name dierziekten, prioriteit wordt gegeven aan preventie-/toezichtmaatregelen (zie paragraaf [27](#)).

Aanbeveling 1 — Landbouwers aanmoedigen om zich beter voor te bereiden op crises

In het licht van de klimaatverandering moet bij overheidssteun de voorkeur worden gegeven aan preventie-/aanpassingsmaatregelen, waarbij landbouwers worden aangemoedigd om hun paraatheid en weerbaarheid te verbeteren. De Commissie moet de EU-steun aan landbouwpraktijken koppelen waarmee de blootstelling aan risico's wordt verminderd (zoals vruchtwisseling) en de schade wordt beperkt (zoals het gebruik van resistentere gewassen).

Tijdpad: 2021 (uitvoeringsverordeningen in het kader van het GLB na 2020)

87 Er wordt weinig en ongelijkmatig gebruikgemaakt van EU-steun voor risicobeheersinstrumenten. De meeste lidstaten maken er geen gebruik van. De steun van de EU, die vooral naar verzekeringen gaat, bereikt slechts een fractie van de landbouwers. De meeste landbouwers die zich verzekeren, maken daarbij geen gebruik van EU-steun. Door de keuzes van de lidstaten die het meest gebruikmaken van verzekeringssteun worden de EU-middelen vooral besteed aan steun voor wijnproducenten. Dergelijke steun gaat gepaard met een risico op een buitenkanseffect. We concluderen dat er momenteel weinig aanwijzingen zijn dat deze steun een Europese meerwaarde biedt (zie de paragrafen [42-49](#) en [57-58](#)).

88 We hebben vastgesteld dat de Commissie niet alle relevante informatie verzamelt om de complexe toepassing van de risicobeheersinstrumenten te monitoren, hoewel informatie beschikbaar is in de lidstaten die het meest gebruikmaken van de maatregel (zie de paragrafen [50-52](#)).

Aanbeveling 2 — De steun voor verzekeringen beter opzetten en monitoren

De Commissie moet:

- a) nagaan of de steun voor verzekeringen een Europese meerwaarde biedt, gezien het feit dat deze weinig wordt benut en op bepaalde sectoren en grote producenten is geconcentreerd;
- b) de uitgaven monitoren aan de hand van relevante outputindicatoren (zoals verzekerde oppervlakte en verzekerd kapitaal, die reeds worden gebruikt op het niveau van de lidstaten) en resultaatindicatoren.

Tijdpad: 2021 (uitvoeringsverordeningen in het kader van het GLB na 2020)

89 De Commissie heeft maatregelen genomen om de dreigende marktverstoring in de nasleep van het Russische verbod aan te pakken, maar zij heeft geen specifieke criteria vastgesteld voor de activering van buitengewone maatregelen. Bij het steunniveau werd geen rekening gehouden met alternatieve afzetmogelijkheden (zie de paragrafen [63-66](#)). De Commissie heeft de appelproducenten een compensatie toegekend (61 % van de EU-steun), terwijl de uitgevoerde hoeveelheden stegen en de totale waarde van de uitvoer relatief constant bleef. Structurele overschotten waren ook een probleem bij de productie van perziken en nectarines waarvoor steun is verleend in het kader van deze maatregelen (zie de paragrafen [68-71](#)).

90 De manier waarop maatregelen achteraf zijn gebruikt om te reageren op klimaatrisico's is mogelijk niet in overeenstemming met de strategie om het gebruik van instrumenten zoals verzekeringen te bevorderen (zie de paragrafen [24](#) en [35-37](#)).

Aanbeveling 3 — Duidelijkheid verschaffen over de criteria voor het activeren en beëindigen van buitengewone maatregelen en voor de combinatie ervan met andere instrumenten

De Commissie moet het toepassingsgebied van buitengewone maatregelen verduidelijken door:

- a) objectieve markt- en economische parameters en criteria vast te stellen op grond waarvan kan worden besloten wanneer een toereikende basis bestaat om het gebruik van buitengewone maatregelen te overwegen. Bij deze parameters moet rekening worden gehouden met de totale opbrengsten voor producenten, waaronder het effect van rechtstreekse betalingen en toenames van de productie;
- b) het gebruik van buitengewone maatregelen voor extreme weersomstandigheden toe te spitsen op landbouwers die gepast gebruik hebben gemaakt van preventie- en risicobeheersinstrumenten wanneer deze voldoende ontwikkeld en beschikbaar zijn voor landbouwers.

Tijdpad: 2021

91 Uit onze cotrole is gebleken dat de steun voor de gratis verstrekking van appels de marktprijzen vaak overschreed en dus tot overcompensatie heeft geleid (zie de paragrafen [73-76](#)). De bepalingen op grond waarvan verse producten mogen worden verwerkt in het kader van gratis verstrekking houden het risico in dat het steunniveau te hoog is en dat de verwerkers een aanzienlijk deel van de uit de markt genomen producten behouden om hun verwerkingskosten te dekken (zie de paragrafen [77-82](#)).

Aanbeveling 4 — Compensatie voor het uit de markt nemen van producten aanpassen

Om overcompensatie te vermijden, moet de Commissie:

- a) ervoor zorgen dat de steun voor het uit de markt nemen van producten niet hoger is dan de gemiddelde marktprijs van voor de crisis in de lidstaat van de producent;
- b) nagaan of het haalbaar is om steunpercentages van minder dan 100 % vast te stellen en aanzienlijke cofinanciering te vereisen wanneer de lidstaten een grote rol spelen bij het vaststellen van de belangrijke onderdelen van steunregelingen.

Tijdpad: 2021

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos Milionis, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 16 oktober 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE
President

Bijlage

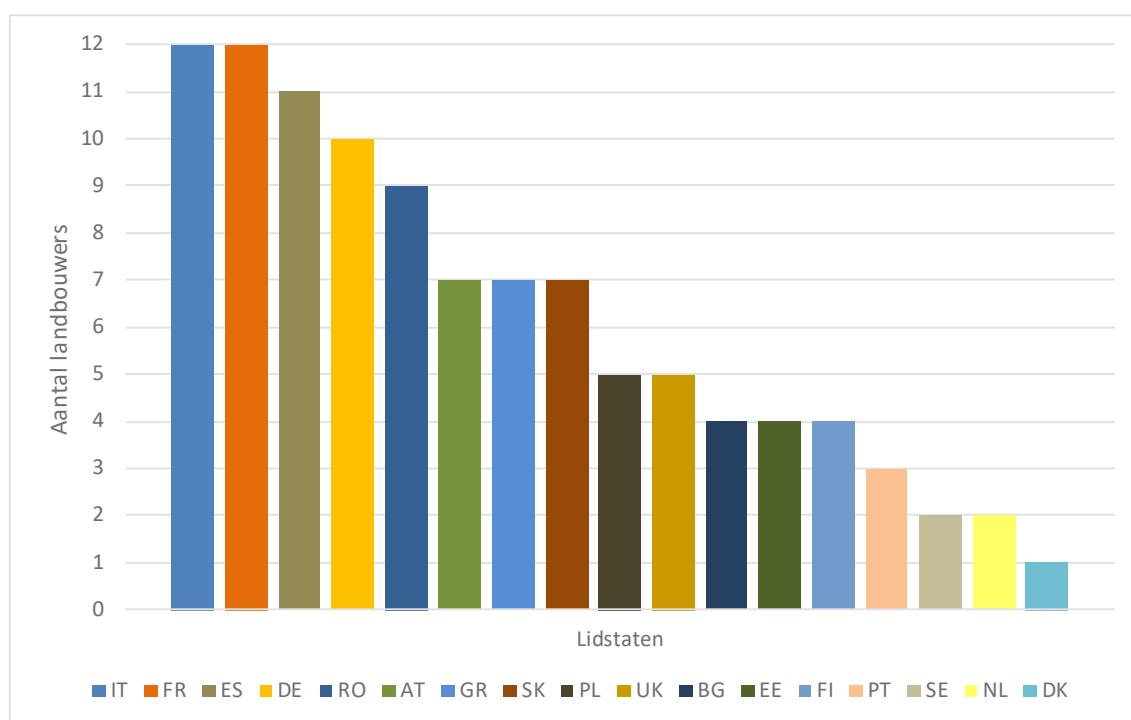
Vragenlijsten voor landbouwers

Inleidende opmerkingen

We hebben het thema risicobeheer besproken met 105 landbouwers die in 2018 in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring in 17 lidstaten zijn bezocht. Deze steekproef was op de omvang van de ontvangen subsidie gebaseerd en was dus op grotere landbouwbedrijven gericht.

Onze vragen hebben betrekking op risico's en risicobeheersstrategieën op het niveau van het landbouwbedrijf.

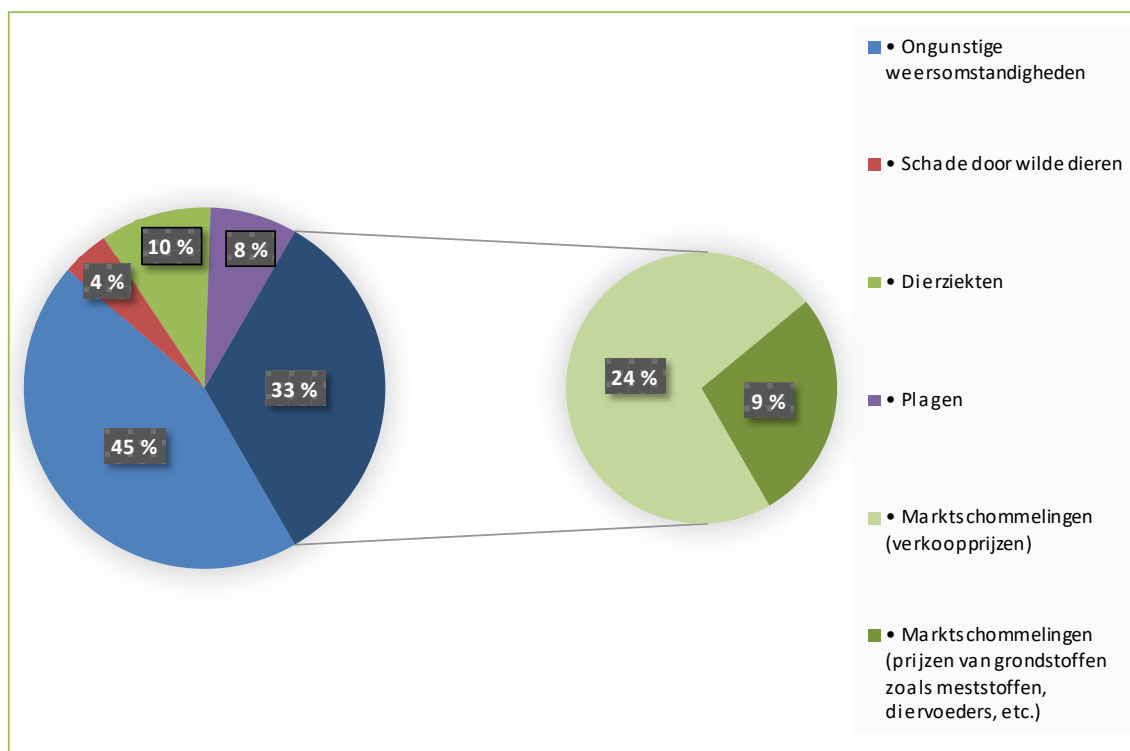
Figuur 20 — Aantal vragenlijsten per lidstaat



Opmerking: De grafiek laat zien dat Italië en Frankrijk (twaalf vraaggesprekken), Spanje (elf) en Duitsland (tien) de landen met het grootste aantal bevraagde landbouwers waren.

Bron: ERK.

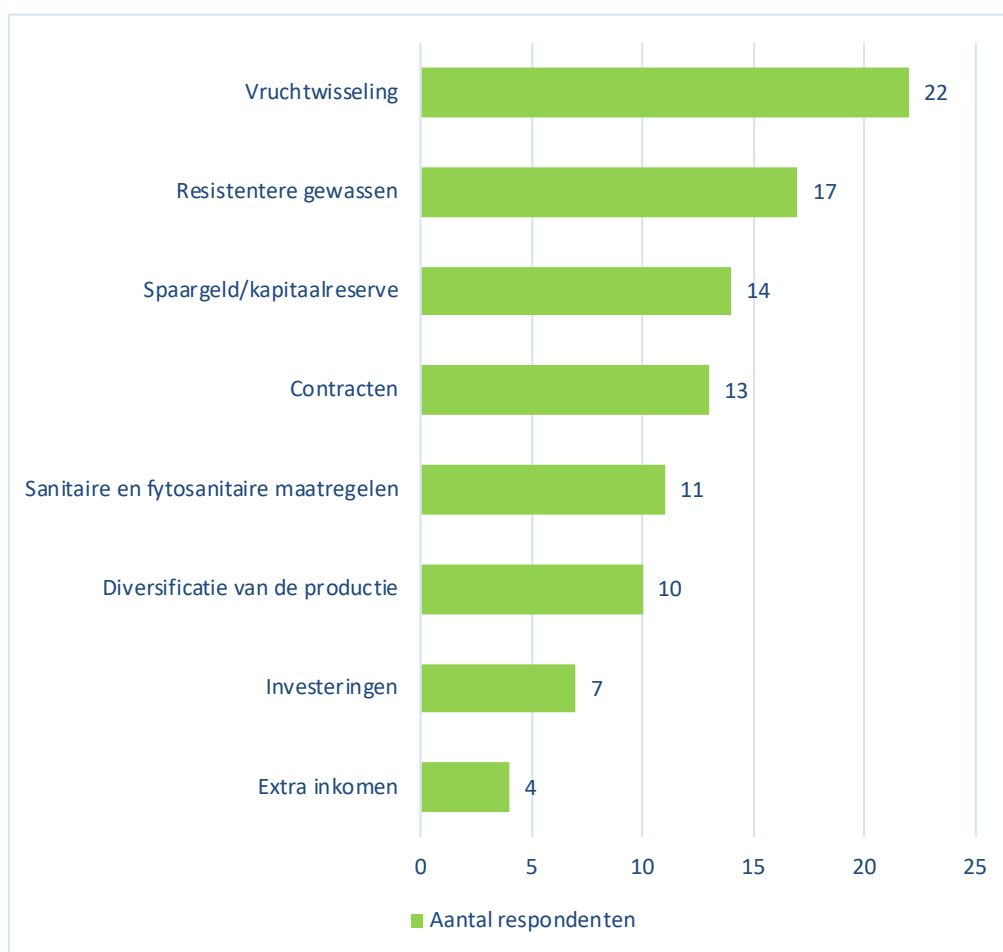
Figuur 21 — Oorzaken van aanzienlijke productieverliezen (%)



Opmerking: Bij deze vraag konden landbouwers meer dan één oorzaak van verliezen aangeven. De belangrijkste oorzaken van verliezen, zoals waargenomen door landbouwers, waren ongunstige weersomstandigheden, gevolgd door schommelingen van de marktprijzen.

Bron: ERK.

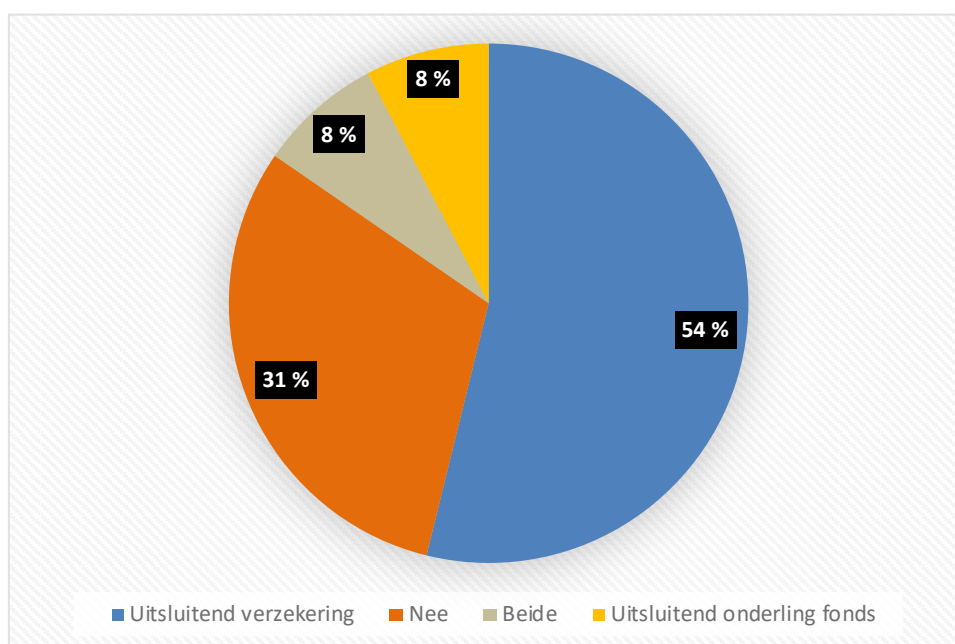
Figuur 22 — Preventieve maatregelen op het niveau van het landbouwbedrijf



Opmerking: Bij preventieve maatregelen wordt geen rekening gehouden met landbouwers die verzekeringscontracten hebben of bij een onderling fonds zijn aangesloten. Tien landbouwers verklaarden dat zij geen enkele preventieve maatregel hadden genomen op het niveau van het landbouwbedrijf.

Bron: ERK.

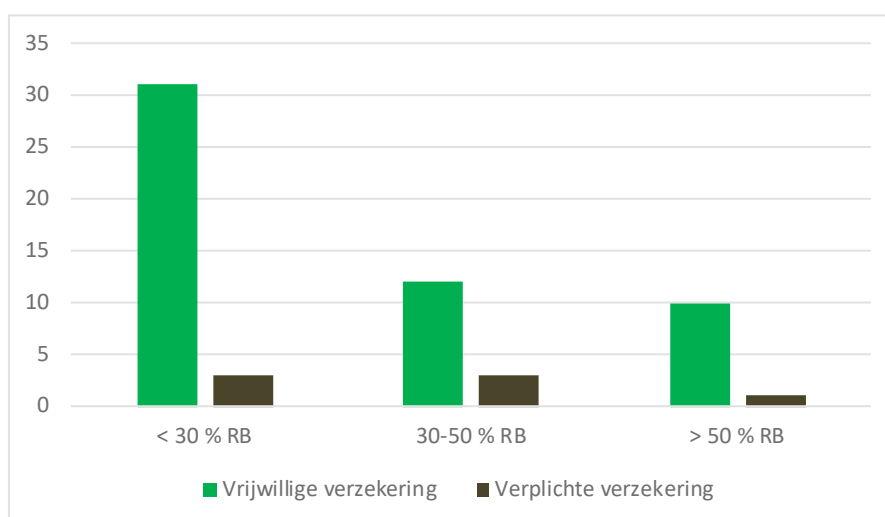
Figuur 23 — Percentage landbouwers dat momenteel is verzekerd of bij een onderling fonds is aangesloten



Opmerking: De meeste landbouwers zijn verzekerd of bij een onderling fonds aangesloten. Het merendeel van de landbouwers (57) heeft een verzekering afgesloten op vrijwillige basis. 33 landbouwers hebben geen verzekering en zijn ook niet aangesloten bij een onderling fonds.

Bron: ERK.

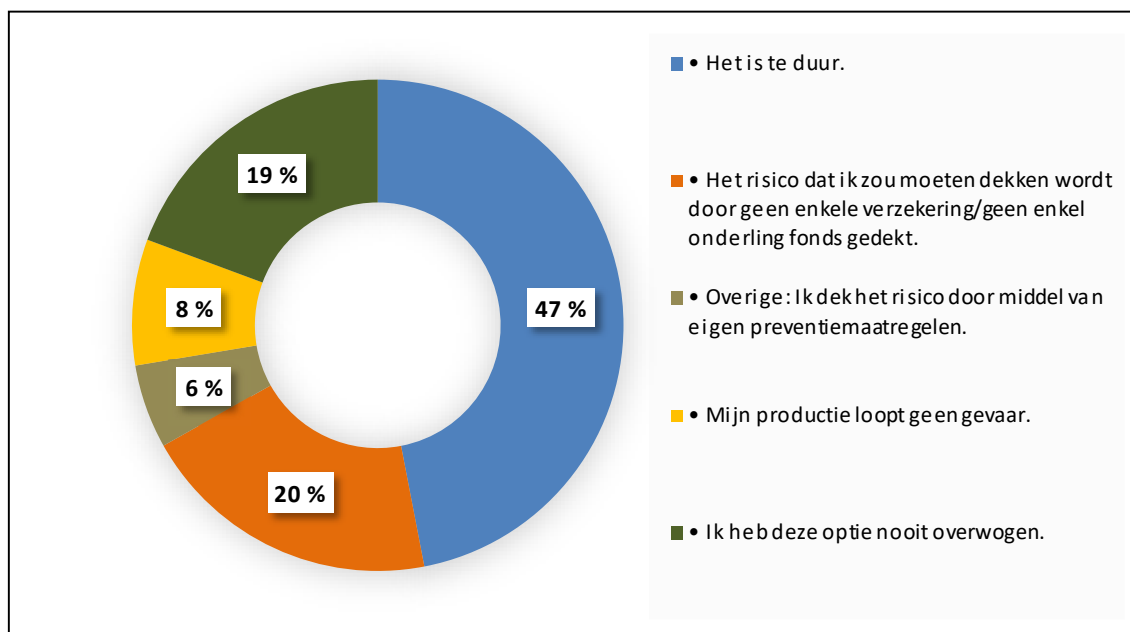
Figuur 24 — Verzekeringsdekking naar het aandeel van de rechtstreekse betalingen in verhouding tot het totale landbouwinkomen



Opmerking: Hoe hoger het aandeel van de rechtstreekse betalingen in verhouding tot het landbouwinkomen, des te lager het gebruik van verzekeringen.

Bron: ERK.

Figuur 25 — Belangrijkste redenen van landbouwers om zich niet te verzekeren of zich niet bij een onderling fonds aan te sluiten



Bron: ERK.

Acroniemen en afkortingen

CAA: Centria di Assistenza Agricola — erkende centra voor assistentie aan landbouwers

ESTAT: Eurostat

FSS: Landbouwstructuurenquête (Farm Structure Survey)

GLB: Gemeenschappelijk landbouwbeleid

ILB: Informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen

NBTW: Netto bedrijfstoegevoegde waarde

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

Woordenlijst

Aanpassingsvermogen: Het vermogen van een systeem om de interne elementen en processen bij te stellen in reactie op veranderende externe omstandigheden en daarbij op hetzelfde traject te blijven met behoud van alle belangrijke functies (Folke et al., 2010).

Beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt”: Een selectie criterium dat uitsluitend de reactiesnelheid beloont.

Buitenkans effect: Een situatie waarin overheidsmiddelen worden gebruikt om een activiteit te financieren die ook zonder overheidssteun zou zijn doorgegaan.

Condifesa: Een Italiaanse regionale landbouwersvereniging die actief is op het gebied van verzekeringen tegen klimaatrisico's.

Groen oogsten: Het oogsten van onrijpe, niet-afzetbare producten op een bepaald areaal. De betrokken producten mogen vooraf op geen enkele wijze zijn beschadigd.

Inkomen: De som van de marktopbrengsten voor een landbouwer, vermeerderd met eventuele extra overheidssteun en verminderd met de inputkosten.

Netto bedrijfstoegewoegde waarde (NBTW): Een indicator in het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen voor de totale productiewaarde van een landbouwbedrijf, vermeerderd met subsidies en verminderd met het intermediair verbruik (waarde van de goederen en diensten die in de loop van een productieproces worden verbruikt) en afschrijvingen.

Niet oogsten: De beëindiging van een productiecyclus op een areaal wanneer het product goed ontwikkeld en van gezonde handelskwaliteit is.

Olympisch gemiddelde: Het gemiddelde van een reeks zonder de hoogste en laagste waarden.

Robuustheid: Het vermogen van een systeem om weerstand te bieden aan externe verstoringen en de bestaande functionaliteitsniveaus te handhaven zonder ingrijpende wijzigingen van de interne elementen ervan (Urruty et al., 2016).

Russisch verbod: Op 7 augustus 2014 heeft de regering van de Russische Federatie een verbod ingesteld op de invoer van een lijst producten uit een aantal landen, waaronder de EU-lidstaten.

Subsidiariteitsbeginsel: De regel dat de EU geen actie onderneemt tenzij deze doeltreffender kan zijn dan actie op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

Veranderbaarheid: Het vermogen van een systeem om nieuwe elementen en processen in die mate te ontwikkelen of op te nemen dat de operationele logica ervan verandert om belangrijke functies te handhaven wanneer het systeem onhoudbaar wordt of slecht functioneert als gevolg van structurele veranderingen op ecologisch, economisch of sociaal vlak.

Verkoopseizoen: De aan de hand van de oogsttijden bepaalde referentieperiode die wordt gehanteerd bij de analyse van en rapportage over gewassenteelt en bij de prijsbepaling.

Weerbaarheid: Het vermogen van landbouwers om schokken op te vangen en hun activiteiten voort te zetten. Weerbaarheid bestaat uit drie componenten: robuustheid, aanpassingsvermogen en veranderbaarheid.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

“INKOMENSSTABILISERING VOOR LANDBOUWERS: UITGEBREID INSTRUMENTARIUM, MAAR GERINGE BENUTTING VAN INSTRUMENTEN EN OVERCOMPENSATIE MOETEN WORDEN AANGEPAKT”

SAMENVATTING

I Hoewel er een algemene behoefte bestaat om de bekendheid met en aandacht voor risicobeheer te vergroten, moet de actie in het kader van het GLB na 2020 ook worden gezien in de context van het prestatiegerichte uitvoeringsmechanisme dat voor het toekomstige beleid wordt voorgesteld. Dit vereist onder meer dat de uit het GLB gefinancierde interventies in overeenstemming zijn met de behoeften van de lidstaten, die op basis van feitenmateriaal moeten worden bepaald.

IV Oogstverzekering wordt beschikbaar gesteld in het kader van beide GLB-pijlers, maar dubbele financiering is uitgesloten.

V Een van de doelstellingen van de EU-steun is de lidstaten een gelijk speelveld te bieden. De lidstaten kunnen besluiten om in door de EU ondersteunde verzekeringen te voorzien op basis van de SWOT-analyse en een behoeftebeoordeling.

Met name als het om nieuwe instrumenten gaat, mag de meerwaarde van een beleidsmaatregel van de EU niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de over een korte periode gemeten participatie en uitgaven. Verzekeringen voor plattelandsontwikkeling zijn bijvoorbeeld nieuwe instrumenten en vereisen als zodanig tijd om te worden geïmplementeerd. De Commissie verzamelt gegevens van de lidstaten over crisis- en beheersmaatregelen, waaronder buitengewone maatregelen, en ontvangt informatie op het niveau van de submaatregelen inzake risicobeheer in het kader van pijler II in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten.

Wat de instrumenten voor risicobeheer in het kader van de pijler II betreft, kunnen de lidstaten het eventuele risico op een buitenkanseffect vermijden door het subsidiabele bedrag van de steun te beperken aan de hand van de bepalingen van artikel 37, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

VI Het verlies van de Russische markt, die ineens fysiek werd afgesloten, was het criterium dat in aanmerking werd genomen (qua producten, in volume en in waarde vergeleken met andere derde markten en de interne markt). Er waren geen alternatieve afzetmogelijkheden met de omvang van de Russische markt beschikbaar toen het Russische verbod werd ingesteld.

VII Controles worden verricht door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. In deze context moet “traceerbaarheid” worden opgevat als controle.

VIII Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 84 tot en met 92.

De Commissie aanvaardt de aanbevelingen tot op zekere hoogte, met name wat betreft het aanmoedigen van landbouwers om zich beter voor te bereiden op crises, het opzetten en monitoren van de steun voor

verzekeringen (gedeeltelijk), de criteria voor het gebruik van buitengewone maatregelen (gedeeltelijk) en de compensatie voor uitdemarctnemingen (gedeeltelijk).

INLEIDING

01 Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf I.

03 Het sanitaire beleid van de EU, dat al tientallen jaren wordt uitgevoerd, heeft ervoor gezorgd dat de planten- en dierziekten niet in dezelfde mate zijn toegenomen als de handel en het menselijk verkeer.

06 De mededeling van de Commissie van 2017 is meegenomen in de GLB-voorstellen van 2018. Deze verplichten de lidstaten er onder meer toe in hun GLB-plannen toe te lichten welke interventies zullen bijdragen aan een samenhangende en geïntegreerde aanpak voor risicobeheer (artikel 97 van de voorgestelde verordening inzake strategische plannen COM(2018) 392).

07 De Commissie wijst op het volgende:

Voor het GLB na 2020 heeft zij drie algemene doelstellingen en negen specifieke doelstellingen zoals vastgesteld in de artikelen 5 en 6 van de voorgestelde verordening inzake de strategisch plannen COM(2018)392 voorgesteld. Conceptueel gezien worden de drie algemene doelstellingen – één economische doelstelling, één milieu-/klimaatdoelstelling en één territoriale/maatschappelijke doelstelling – elk verder opgesplitst in drie specifieke doelstellingen. In de in figuur 3 gepresenteerde voorbeelden is de algemene economische doelstelling gekoppeld aan twee van de drie specifieke economische doelstellingen en aan één van de drie specifieke milieu-/klimaatdoelstellingen.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 16.

09 In het kader van pijler II biedt de EU de lidstaten de mogelijkheid om landbouwers te ondersteunen via maatregel 5 voor het herstel van het agrarisch productiepotentieel en preventieve acties (niet geanalyseerd in het kader van deze controle) en drie risicobeheersinstrumenten (M17): verzekeringen (M17.1), onderlinge fondsen (M17.2) en inkomensstabiliseringsinstrumenten (M17.3).

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

11 De Commissie wijst erop dat het aanpakken van risico's en crises twee verschillende (maar complementaire) aspecten zijn. In lijn met figuur 2 voorziet het GLB tegelijkertijd in instrumenten voor normale, verhandelbare en rampenrisico's.

OPMERKINGEN

16 Hoewel rechtstreekse betalingen niet specifiek zijn ontworpen als een instrument voor risicobeheer, en bijgevolg niet gemakkelijk volgens de risicolagen kunnen worden ingedeeld, bieden ze een vangnet voor landbouwers dat onafhankelijk is van marktschommelingen. Ze hebben dus een inkomensstabiliseringseffect doordat ze werken als buffer tegen inkomensvolatiliteit.

18 Rechtstreekse betalingen stellen landbouwers in staat hun paraatheid voor risico's te verbeteren – wat in veel gevallen onmogelijk zou zijn zonder de steun.

Wat de instrumenten voor risicobeheer in het kader van pijler II betreft, zijn er twee mechanismen die ervoor zorgen dat de landbouwer risicogevoelig blijft: (1) de instrumenten bieden alleen compensatie

voor verliezen boven een minimumdrempel, en (2) het verlies dat aanleiding geeft tot de compensatie wordt berekend ten opzichte van de gemiddelde productie of het gemiddelde inkomen van de voorgaande 3 of 5 jaar. Dit gemiddelde wordt dus jaarlijks geactualiseerd.

21 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 21 en 22:

Correlatie betekent niet noodzakelijkerwijs dat er sprake is van een onderliggend oorzakelijk verband, namelijk dat het gebruik van verzekeringen lager is vanwege het hogere aandeel van rechtstreekse betalingen in het inkomen. Naast andere factoren die van invloed zijn op de beslissingen van landbouwers (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van verzekeringen), kunnen de resultaten worden beïnvloed door het relatieve gewicht van bepaalde sectoren in de categorieën (< 30 % rechtstreekse betalingen, 30-50 %, > 50 % rechtstreekse betalingen), aangezien het aandeel van rechtstreekse betalingen in het inkomen sterk afhankelijk is van de sector.

26 (tweede streepje): Het feit dat vruchtwisseling deel zal uitmaken van de conditionaliteitsvereisten zal landbouwers bewuster maken van die praktijk. Vruchtwisseling zal bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de bodemkwaliteit en zal indirect, in combinatie met andere praktijken, tot een grotere weerbaarheid van landbouwbedrijven leiden.

In het kader van de versterkte conditionaliteit zal een minimumniveau van landbouwpraktijken voor landbouwers worden vastgesteld op grond waarvan degenen die al aan de vereisten voldoen, daarmee kunnen doorgaan en van de anderen extra inspanningen worden geëist. Daarnaast is in het toekomstige GLB een versterking gepland van de vrijwillige maatregelen om landbouwers te begeleiden op weg naar de toepassing van andere, duurzamere landbouwpraktijken.

27 De Commissie is van mening dat haar huidige kader van preventieve maatregelen ervoor heeft gezorgd dat Europa op de hoogste normen ter wereld op het gebied van voedselveiligheid en gezondheid van dieren en planten kan bogen. Dit heeft gezorgd voor een zeer hoog niveau van bescherming van de gezondheid en komt de interne markt en de uitvoer van levensmiddelen uit de EU ten goede. De kosten van een half miljard euro moeten worden gezien in de context van de totale productie van agrovoedingsmiddelen van 408 miljard EUR.

Als er niet al decennialang op EU-niveau doeltreffende maatregelen vooraf zouden zijn uitgevoerd, zouden de maatregelen achteraf een veel hoger kostenpeil hebben bereikt.

30 Gezien het feit dat de inkomensstabiliseringsinstrumenten nieuw zijn, vraagt het tijd om zulke instrumenten toe te passen. Enkele lidstaten verkeren thans echter in een goede positie om spoedig met de toepassing van een dergelijk instrument van start te gaan (Italië en Hongarije bijvoorbeeld).

32 Het GLB voorziet in een divers instrumentarium. Dat de sectoren wijn en groenten en fruit in het kader van beide pijlers in aanmerking komen voor steunregelingen voor verzekeringen, moet niet als een potentiële overlapping te worden beschouwd, maar als een optie die de lidstaten, producentenorganisaties en individuele landbouwers wordt geboden om het beste instrument te kiezen om met een bepaald risico om te gaan.

Voor de GMO kunnen onderlinge fondsen worden geactiveerd in geval van ongunstige marktomstandigheden, terwijl de verzekering kan worden geactiveerd in geval van natuurrampen, klimaatgebeurtenissen, ziekten of plagen.

De maatregelen voor plattelandontwikkeling hebben betrekking op verzekeringsregelingen voor productieverliezen en onderlinge fondsen voor productie- en inkomensverliezen. De gelijktijdige

programmering van verzekeringen en onderlinge fondsen voor productieverliezen is mogelijk en kan, in het licht van de behoeften van de lidstaat en de begunstigden, zinvol zijn. Op die manier zouden de twee instrumenten voor risicobeheer elkaar aanvullen. Bovendien geldt als algemene bepaling dat dubbele financiering van dezelfde maatregel niet is toegestaan (artikel 30 van Verordening (EU) nr. 1306/2013).

Buitengewone maatregelen worden geactiveerd wanneer in het geval van politieke of andere gebeurtenissen preventieve maatregelen voor risicobeheer niet meer volstaan.

33 In het kader van pijler I was de steun aan onderlinge fondsen tot op heden beperkt tot de administratieve kosten voor het opzetten van het onderlinge fonds en de aanvulling ervan. Dit verklaart het gebrek aan belangstelling bij producentenorganisaties. De Commissie stelt voor deze beperking op te heffen in het GLB na 2020 en EU-financiering ter beschikking te stellen voor het onderlinge fonds voor crisismaatregelen. Dit moet de benutting van deze maatregel ten goede komen.

Wat de benutting van onderlinge fondsen in het kader van pijler II betreft, wordt verwezen naar de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 43 tot en met 45.

34 De Commissie stelt voor in het GLB na 2020 de aantrekkelijkheid van onderlinge fondsen voor producentenorganisaties verder te verbeteren.

Hoewel het opzetten van onderlinge fondsen complexer is dan het ondertekenen van een verzekeringsovereenkomst, bieden onderlinge fondsen landbouwers een reeks voordelen, zoals de eigendom van het instrument, geldelijke besparingen op lange termijn en de mogelijkheid om risico's te dekken die niet door de markt worden gedekt.

De Franse aanpak is één mogelijke oplossing. De lidstaten kunnen landbouwers echter meer opties bieden om een instrument te kiezen dat beter bij hun behoeften aansluit. Daarom kunnen, zolang dubbele financiering wordt vermeden, ook instrumenten die hetzelfde risico dekken complementair zijn.

35 Onderlinge fondsen en verzekeringen vallen onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de producenten via producentenorganisaties, terwijl buitengewone maatregelen een reactie zijn op specifieke gebeurtenissen die de markten in het algemeen beïnvloeden (zoals het Russische verbod).

36 De GLB-maatregel ter ondersteuning van landbouwers die door overstromingen en hevige regenval werden getroffen, is genomen vanwege nooit geziene, uitzonderlijke weersomstandigheden die zich gedurende een langere periode in de betrokken lidstaten voordeden.

Vanwege de uitzonderlijke toepassing van artikel 221 kunnen landbouwers niet rekenen op compensatie voor weergeerelateerde schade en blijven zij blootgesteld aan een aanzienlijk risico op inkomensverliezen als deze niet worden gemitigeerd door de gebruikelijke instrumenten voor risicobeheer, zoals verzekeringen.

38 Bij gedeeld beheer is het aan de lidstaat om op basis van de SWOT-analyse en de respectieve behoeftebeoordeling de geschikte instrumenten te kiezen die door het Elfpo worden geboden. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 is het echter aan de lidstaat om te bepalen of de toepassing van de in het kader van de verordening inzake plattelandsontwikkeling geboden risicobeheersinstrumenten passend is.

39 De voorstellen van de Commissie houden niet in dat de lidstaten hun nationale regelingen stopzetten. In plaats daarvan genieten de lidstaten, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, meer flexibiliteit om hun respectieve instrumenten te ontwerpen op basis van een degelijke SWOT-analyse en

behoeftebeoordeling. Lidstaten die al nationale steun voor risicobeheer verlenen, moeten de mogelijkheid benutten om steun voor plattelandontwikkeling te gebruiken voor innovatieve regelingen die bestaande steunregelingen op een coherente wijze aanvullen.

41 Het doel van de EU-steun is niet de vervanging van nationale regelingen, ongeacht of het om openbare dan wel particuliere verzekeringsregelingen gaat. Het doel is de lidstaten instrumenten aan te reiken om noodsituaties het hoofd te bieden, bijvoorbeeld wanneer er een tekort is aan andere instrumenten om landbouwers aan te moedigen deel te nemen aan risicobeheer.

42 Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 38.

43 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 43 tot en met 45:

Dat de steun tot dusver overwegend is verleend voor verzekeringen heeft vooral te maken met het feit dat dit instrument het bekendst is en het meest door landbouwers wordt ingezet, met of zonder EU-steun. De onderlinge fondsen voor zowel productie- als inkomensverliezen zijn over het algemeen minder bekend en worden minder gebruikt.

De toepassing van nieuwe instrumenten vergt tijd, omdat evenzeer capaciteitsopbouw van de instanties van de lidstaten als bewustmaking en betrokkenheid van de landbouwers nodig zijn. Nu al zijn er programma's voor plattelandontwikkeling waarvan de streefcijfers voor de benutting ervan bijna zijn bereikt of zelfs zijn overschreden.

De omvang van het gebruik moet voorts worden beschouwd in samenhang met de geconstateerde behoeften en plattelandsprioriteiten bij de programmering van plattelandontwikkelingsmaatregelen: zo kan de verstrekking van steun voor risicobeheer aan bijna 20 % van de landbouwers, zoals aangegeven in tabel 4 in het geval van Frankrijk, als een aanzienlijke benutting worden beschouwd.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 38.

46 Zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 41 en 45.

49 De EU-meerwaarde van de GLB-steun voor verzekeringen, die is ingebed in het algemene instrumentarium voor risicobeheer van het GLB, vloeit voort uit de noodzaak om op risicobeheer als gemeenschappelijke uitdaging te reageren in de vorm van een gemeenschappelijke reeks regels op EU-niveau die – in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel – de lidstaten in staat stellen keuzes te maken en aanpassingen te doen naargelang van hun behoeften.

Wat het gebruik van verzekeringen betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord op de paragrafen 43 tot en met 45. Bovendien wijst zij erop dat het gebruik van een bepaalde verzekeringsregeling door een groot aantal factoren (bijvoorbeeld administratieve capaciteit voor het opzetten van een aantrekkelijke en efficiënte regeling) wordt bepaald en in de loop der tijd ook veranderingen kan ondergaan.

50 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 50 en 51:

In het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader (GTEK) dient een resultaatindicator om de uitvoering van programma's voor plattelandontwikkeling te kwantificeren en te monitoren op het niveau van aandachtsgebieden, niet op het niveau van afzonderlijke maatregelen/submaatregelen. De resultaatindicator "percentage landbouwbedrijven dat deelneemt aan regelingen inzake risicobeheer" houdt verband met aandachtsgebied 3b "het steunen van risicopreventie en -beheer op het niveau van het landbouwbedrijf" en heeft betrekking op het cumulatieve effect van alle relevante maatregelen/submaatregelen met het oog op de doelstellingen van dat aandachtsgebied. Wat maatregel 17

betreft, kan een meer gedetailleerde uitsplitsing van de uitvoering van de afzonderlijke instrumenten worden verkregen via de outputindicatoren die voor elke submaatregel zijn vastgesteld, het indicatorplan voor elk plattelandsontwikkelingsprogramma en de informatie in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten.

52 Het rechtskader biedt de lidstaten de mogelijkheid om aanvullende programmaspecifieke indicatoren vast te stellen die in hun specifieke behoeften voorzien.

Resultaatindicatoren meten niet het effect van het beleid, dat alleen kan worden beoordeeld door middel van een evaluatie, waarvoor indicatoren enige, maar niet alle nodige informatie opleveren.

Desalniettemin zijn er verscheidene factoren van invloed op inkomen (marktontwikkelingen, inkomenssteun, risicobeheer...) en om de rol van verzekeringen bij inkomensstabilisering uit te lichten is een evaluatie nodig.

53 Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opzetten van het uitvoeringsmechanisme en de uitvoeringsprocedures voor de verschillende regelingen.

Het stelsel van verzekeringen is van nature complex, aangezien contracten regelmatig moeten worden aangepast. De lidstaten worden aangemoedigd om voor de uitvoering van de steunmaatregelen van de EU geen extra “administratieve rompslomp” te creëren. Voorts bestaan in veel lidstaten vrijwillige ondersteunende diensten om landbouwers te helpen bij het aanvragen van steun in het kader van de verschillende GLB-regelingen. Dit is niet uniek voor de toepassing van risicobeheersinstrumenten.

54 De initiële uitvoering van een nieuwe plattelandsontwikkelingsmaatregel in een lidstaat gaat met de inzet van verschillende soorten monetaire, administratieve en personele middelen gepaard, onafhankelijk van de maatregel. Dat is niet anders voor maatregel 17. Afhankelijk van de capaciteit van de lidstaat kan dit in het begin ontmoedigend zijn.

55 Zoals is benadrukt in het antwoord van de Commissie op paragraaf 52 wordt het inkomen beïnvloed door verscheidene andere factoren dan deelname aan verzekeringsregelingen, zoals marktontwikkelingen en inkomenssteun. Om de rol van verzekeringen bij inkomensstabilisering uit te lichten, is een evaluatie nodig.

56 De verschillende doelstellingen, redenen voor activering en uitvoeringsmechanismen liggen ten grondslag aan, onder meer, het verschil qua tijdstip van betaling tussen verzekeringen en maatregelen achteraf. In feite wordt met verzekeringen en met buitengewone maatregelen achteraf op verschillende risico's gereageerd en volgen ze per definitie een verschillende tijdlijn.

58 De lidstaten hebben de mogelijkheid om artikel 37, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 te gebruiken om het bedrag van de voor steun in aanmerking komende premie aan een adequaat maximum te koppelen.

59 Landbouwers zijn ondernemers: het is in hun belang om risicobeperkende activiteiten uit te voeren om de risicoblootstelling te verminderen en een zo hoog mogelijk opbrengst uit hun gewassen te halen, ongeacht of zij een verzekeringspolis tekenen of niet. Landbouwers kunnen voor het sluiten van een verzekeringspolis Elfpo-steun ontvangen, die echter niet hoger dan 70 % van de betaalde premie mag zijn. Bovendien zijn er drempels en franchises waarmee rekening moet worden gehouden. Daarom is het in hun belang dat dit geld niet wordt verspild.

Verzekeringen moeten worden beschouwd als een economische waarborg voor de landbouwers tegen de risico's die aan de landbouwactiviteit verbonden zijn. Zij helpen het inkomen van landbouwers stabiliseren en kunnen diversificatie en investeringen bevorderen, die op hun beurt de weerbaarheid van het bedrijf kunnen vergroten.

63 De verwachte economische verliezen en verstoringen werden niet vergeleken met een vastgestelde drempel omdat de medewetgevers niet zulk een vaste drempel hebben bepaald. Volgens de formulering van artikel 219 worden verstoringen geacht te worden veroorzaakt door “prijsstijgingen of -dalingen op interne of externe markten of andere gebeurtenissen en omstandigheden die de markt ernstig verstoren of dreigen te verstoren”. De Commissie heeft een grondige analyse verricht van verwachte marktverstoringen en economische schade, die leidde tot de conclusie dat aan de voorwaarden voor de activering van buitengewone maatregelen uit hoofde van artikel 219 was voldaan.

Met een zo groot aantal situaties is het vrijwel onmogelijk objectieve parameters vast te stellen voor de activering ervan. Het zou zelfs in tegenspraak zijn met het buitengewone karakter van de maatregel om drempels vast te stellen voor de activering ervan. Het zou het ook onmogelijk maken met spoed te reageren en de reactie op de specifieke kenmerken van elke marktverstoring af te stemmen. Dit verklaart waarom er zelfs in het academische debat geen consensus bestaat over wat hiervoor een objectieve drempel of parameter kan vormen.

64 Aan het begin van het Russische verbod was het niveau van de EU-uitvoer van groenten en fruit naar Rusland een objectief bestaand criterium, terwijl het bestaan van alternatieve markten in de EU en derde landen louter op veronderstellingen zou hebben berust.

65 De behandeling per verkoopseizoen in plaats van per kalenderjaar is passender voor een gedegen marktanalyse.

Het gebruik van intra-EU-gegevens leidt tot een mogelijke dubbeltelling van stromen. Dit doet zich voor telkens wanneer appels worden doorgevoerd via een andere lidstaat waar de douaneaangifte bij uitvoer wordt ingediend voordat ze naar het niet-EU-land worden verzonden.

Tijdens het Russische verbod steeg het totale volume van de EU-uitvoer in 2014/15, maar begon het te dalen vanaf 2015/16, wat een trendbreuk aangaf.

In de periode van de stijgingen hebben andere markten buiten de EU het verlies van de Russische markt gedeeltelijk en tijdelijk gecompenseerd. Aan het begin van het Russische embargo in 2014/15 bleef de Russische markt toegankelijk en daarna werd ze in 2015/16 en 2016/17 enkel via Wit-Rusland toegankelijk, met extra transactiekosten. Tegelijkertijd werd een deel van de EU-uitvoer geheroriënteerd naar Noord-Afrika, maar later sloot Algerije zijn grenzen. Intussen daalden de EU-appelprijzen, wat wees op een reële verstoring van de markt.

66 De combinatie van een aanzienlijke daling van de producentenprijzen gedurende drie jaar en een duidelijke trendbreuk (van stijgend naar dalend) in de uitvoer naar markten buiten de EU vanaf het begin van het Russische verbod die heeft geresulteerd in een dalende uitvoer (weliswaar niet onmiddellijk dankzij de doorvoer via Wit-Rusland en enige gedeeltelijke compensatie in andere markten, met de daarmee gepaard gaande transactie-/heroriënteringskosten voor handelaren) vormde een verstoring voor een van boomgaarden afhankelijke sector waar de investeringsbeslissingen van exploitanten genomen worden voor de volgende tien jaar.

67 Door de beperkte mogelijkheid tot opslag van deze bederfelijke vruchten is er in een dergelijke situatie geen snelle verbetering mogelijk. Voorts dreigde het door Rusland aangekondigde verbod op de invoer van groenten en fruit uit de Unie naar Rusland de situatie op de markt voor perziken en nectarines te verergeren. Zo ontstond een situatie op de markt waarvoor de normale in het kader van Verordening (EU) nr. 1308/2013 beschikbare maatregelen ontoereikend leken te zijn.

75 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 75 en 76:

De kosten van vervoer, verpakking en sortering worden op EU-niveau bepaald. De steun geldt voor alle lidstaten. Deze kosten zijn in 2013 herzien. Zij weerspiegelen de gemiddelde kosten in kwestie binnen de EU.

Voor appels bedragen de kosten in kwestie gemiddeld 40 EUR/100 kg.

78 Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 78 tot en met 80:

De lidstaten kunnen uitdemarktnemingen met het oog op gratis verstrekking aan producenten van groenten en fruit (voor de productie van sap en/of nectar) mogelijk maken en zij moeten een besluit over de ruilverhouding tussen uit de markt genomen perziken en verkregen sap/nectar nemen en ervoor zorgen dat met de aan de verwerkers gedane betalingen enkel verwerkingskosten worden vergoed. De ruilverhoudingen kunnen variëren afhankelijk van de betrokken producten (in elk geval klasse II), de kenmerken en de kwaliteit ervan.

In het geval van uitdemarktnemingen met het oog op gratis verstrekking financiert de EU ook vervoerskosten en sorterings- en verpakingskosten volgens een forfaitaire regeling die voor het laatst is herzien in 2013. Aangezien de hoogste vaste bedragen schommelen rond de 10 cent/kg voor vervoer en rond de 20 cent/kg voor sortering en verpakking (of samen gemiddeld rond de 39 cent/kg) spelen deze bedragen een veeleer beperkte rol in de totale kosten die door de EU worden gedragen voor de productie van sap/nectar.

In het kader van de gratis verstrekking is de ophoudprijs strikt begrensd op een niveau dat niet hoger is dan 40 % van de gemiddelde marktprijzen van de laatste 5 jaar, maar de (al dan niet terecht) hoge ruilverhoudingen van de tot sap/nectar verwerkte perziken kan er inderdaad toe leiden dat de kosten die door het EU-fonds voor de actie worden gedragen hoog zijn. Een en ander moet door de diensten van de Commissie worden geëvalueerd.

83 Overeenkomstig het EU-recht worden controles verricht door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

84 Er is weinig gebruikgemaakt van uitdemarktnemingen in het kader van operationele programma's (minder dan 1 % van de begroting van de EU voor groenten en fruit), terwijl de benutting in het kader van de buitengewone maatregelen in verband met het Russische verbod aanzienlijk was.

85 In haar voorstel voor het toekomstige GLB heeft de Commissie de vereisten in de verplichte laag van het GLB in het kader van de conditionaliteit aangescherpt. Er is een vereiste inzake vruchtwisseling opgenomen. Voor meer informatie over het verband tussen rechtstreekse betalingen en de beslissing van landbouwers om een verzekering af te sluiten, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 21.

86 Wat de stimulerende effecten betreft, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 59.

Aanbeveling 1 – Landbouwers aanmoedigen om zich beter voor te bereiden op crises

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en wijst erop dat de inspanningen in het kader van het toekomstige GLB in deze richting gaan, met name:

- Voor meer ambitie op het gebied van klimaat en milieu: strengere vereisten in de verplichte laag van het GLB in het kader van de conditionaliteit (zoals vruchtwisseling, bescherming van koolstofrijke bodems, behoud van organisch materiaal in de bodem) die moeten worden aangevuld met vrijwillige verbintenissen (nieuwe ecoregelingen in het kader van pijler I en plattelandsontwikkelingsinterventies in het kader van pijler II) en ondersteunende instrumenten (zoals adviesdiensten) gefinancierd door het GLB. Bovendien spelen verplichte budgettaire afscherming voor milieu- en klimaatactie in het kader van operationele programma's voor groenten en fruit en voor plattelandsontwikkelingsinterventies en mogelijkheden in het kader van gekoppelde rechtstreekse betalingen (de steun op extensieve veeteelt richten bijvoorbeeld) ook een rol in deze context.
- Voor een meer geïntegreerde aanpak van risicobeheer: verplichte aanbieding aan landbouwers van risicobeheersinstrumenten in het kader van plattelandsontwikkeling en de verplichting om een geïntegreerde aanpak vast te stellen in de strategische GLB-plannen.

De lidstaten zullen meer flexibiliteit genieten om hun interventies beter op hun noden af te stemmen, en zullen deze moeten baseren op geconstateerde behoeften in lijn met de nieuwe, op prestaties gebaseerde aanpak die is voorgesteld.

Met betrekking tot het voorgestelde tijdpad beklemtoont de Commissie dat momenteel door de Raad en het Europees Parlement als medewetgevers over de voorstellen voor het GLB na 2020 wordt onderhandeld; de feitelijke datum van het wetgevingskader voor het GLB na 2020 (met inbegrip van uitvoeringshandelingen) is in dit stadium dus niet bekend.

87 De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 30, 33, 34, 35, 41, 43, 49 en 58.

88 De voor de risicobeheersinstrumenten in het kader van pijler II (maatregel 17) verzamelde informatie voorziet in een uitsplitsing per submaatregel in termen van aantal deelnemende landbouwbedrijven en totale overheidsuitgaven. Daarnaast verstrekken de lidstaten meer informatie in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen voor plattelandsontwikkelingsprogramma's. Bovendien hebben de lidstaten de mogelijkheid om programmaspecifieke indicatoren vast te stellen die op hun specifieke behoeften betrekking hebben.

In de sector groenten en fruit verzamelt de Commissie veel marktinformatie van de lidstaten en de belanghebbenden via verschillende kanalen (jaarverslagen over de uitvoering van operationele programma's, groepen van deskundigen en groepen voor dialoog met het maatschappelijk middenveld met belanghebbenden, dashboards, vooruitzichten en voortaan ook marktwaarnemingscentra).

Aanbeveling 2 – De steun voor verzekeringen beter opzetten en monitoren

a) De Commissie verworpt deze aanbeveling.

De analyse van een dergelijk onderwerp op dit moment van de beleidscyclus verrichten is mogelijk niet optimaal gezien de recente en geplande evaluatiewerkzaamheden, d.w.z. de studie betreffende het risicobeheer van 2017, de in 2019 af te ronden studie betreffende crisisbeheersing en de vóór eind 2024 uit te brengen evaluaties achteraf.

Wat de EU-meerwaarde betreft, verwijst de Commissie naar haar antwoord op de paragrafen 49 en 87.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Zij zal trachten de uitgaven te monitoren aan de hand van relevante output- en resultaatindicatoren, maar aanvaardt de aanbeveling om informatie over de door de ERK vermelde specifieke indicatoren (verzekerde oppervlakte en verzekerd kapitaal) te verzamelen niet.

Volgens het voorstel voor het toekomstige GLB zal het aantal landbouwers dat onder instrumenten voor risicobeheer valt, worden verzameld voor de prestatiegoedkeuring. Verdere informatie zal worden verzameld door middel van evaluaties, rekening houdend met de krachtige roep om vereenvoudiging. Daarom kunnen wij het deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op verzekerde oppervlakte en verzekerd kapitaal niet aanvaarden.

De resultaatindicator (aandeel landbouwbedrijven met risicobeheersinstrumenten van het GLB) is ongewijzigd en zal de lidstaten in staat stellen een streefcijfer vast te stellen voor het aantal landbouwbedrijven dat het voorwerp van risicobeheersinstrumenten uitmaakt. De Commissie zal deze indicator gebruiken om de vorderingen van de lidstaten bij de uitvoering te volgen.

Met betrekking tot het voorgestelde tijdspad beklemtoont de Commissie dat momenteel door de Raad en het Parlement als medewetgevers over de voorstellen voor het GLB na 2020 wordt onderhandeld; de feitelijke datum van het wetgevingskader voor het GLB na 2020 (met inbegrip van uitvoeringshandelingen) is in dit stadium dus niet bekend.

89 Zie de antwoorden van de Commissie op de punten 62 tot en met 71.

90 De maatregel achteraf waarnaar de ERK verwijst, werd slechts eenmaal gebruikt als gevolg van nooit geziene, uitzonderlijke weersomstandigheden. Hoewel in 2018 en 2019 grote delen van Europa door droogte werden getroffen, heeft de Commissie sindsdien geen soortgelijke compensatie uit hoofde van artikel 221 van Verordening (EU) nr. 1308/2013 meer verleend.

Aanbeveling 3 – De criteria voor het activeren en beëindigen van buitengewone maatregelen verduidelijken en het gebruik ervan beperken wanneer andere instrumenten beschikbaar zijn

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie is het ermee eens dat de marktomstandigheden en de totale opbrengsten voor de producenten, met inbegrip van het effect van rechtstreekse betalingen en toenames van de productie, in aanmerking moeten worden genomen bij de analyse naar aanleiding waarvan de Commissie de activering of beëindiging van buitengewone maatregelen voorstelt.

Het vaststellen van objectieve ex-antemarktparameters en -criteria zou echter in tegenspraak zijn met de essentie van de maatregel door het doel ervan te schaden: het aanpakken van rampzalige, meestal plotselinge en onvoorspelbare risico's die door landbouwers en overheidsinstanties niet kunnen worden aangepakt in het kader van de strategieën voor risicobeheer.

Dat er geen objectieve criteria zijn, wil bovendien niet zeggen dat de activering van zulke buitengewone maatregelen niet op een analyse is gebaseerd. Een dergelijk type maatregel impliceert dat de Commissie voor elk geval de marktsituatie en de mogelijke bedreigingen zorgvuldig beoordeelt en haar analyse bespreekt met de medewetgevers, belanghebbenden, de pers enz.

b) De Commissie verwierpt deze aanbeveling.

De Commissie is het ermee eens dat dit een belangrijke en relevante overweging is, maar elke extreme gebeurtenis is uniek en vereist bijgevolg een aanpak per geval.

Aanbeveling 4 – Compensatie voor het uit de markt nemen van producten aanpassen

a) De Commissie verwerpt deze aanbeveling.

Hoewel de Commissie begrip heeft voor de doelstellingen van de aanbeveling, is zij van oordeel dat deze aanbeveling haar vermogen om crises per geval aan te pakken, zou beperken. De ophoudprijzen worden systematisch ver onder de geldende marktprijzen op de eengemaakte markt vastgesteld. De marktprijs in de lidstaat van de producent is niet het enige criterium om het passende niveau van steun voor uitdemarctneming te beoordelen.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie zal de situatie op het gebied van verpakking, sortering en vervoer beoordelen, maar alle opties moeten open blijven. Secundaire EU-wetgeving vereist de betrokkenheid van de lidstaten, het Europees Parlement en de belanghebbenden. De Commissie zal in het bijzonder uitdemarctnemingen met het oog op gratis verstrekking aan producenten van groenten en fruit (voor de productie van sap en/of nectar) en de kwestie van de ruilverhouding van uit de markt genomen perziken en verkregen sap/nectar beoordelen en ervoor zorgen dat met de aan de verwerkers gedane betalingen enkel verwerkingskosten worden vergoed.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's 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 doelmatigheid 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, die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis. De controle werd geleid door ERK-lid Samo Jereb, ondersteund door Kate Henderson, kabinetschef, en Jerneja Vrabič, kabinetsattaché; Helder Faria Viegas, hoofdmanager; Céline Ollier, taakleider; Paulo Oliveira, adjunct-taakleider; Antonella Stasia, Jan Huth, Michela Lanzutti, Mateusz Minich en Maciej Szymura, controleurs; Murielle Siffert, secretariaatsassistent.



Van links naar rechts: Maciej Szymura, Mateusz Minich, Jerneja Vrabič, Antonella Stasia, Samo Jereb, Céline Ollier, Paulo Oliveira, Michela Lanzutti, Jan Huth, Helder Faria Viegas.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/aanvang van de controle	18.4.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	29.7.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	16.10.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	21.11.2019

© Europese Unie, 2019.

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

PDF	ISBN 978-92-847-3709-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/5693	QJ-AB-19-017-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-3722-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/900413	QJ-AB-19-017-NL-Q

Er zijn onlosmakelijke risico's verbonden aan het beoefenen van landbouw. Daarom moeten landbouwers strategieën ontwikkelen om verliezen als gevolg van weersomstandigheden of planten- en dierziekten en prijschommelingen aan te pakken. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) omvat instrumenten om ondersteuning te bieden aan het risicobeheer door landbouwers en te reageren op crises. Met de recente voorstellen tot hervorming van het GLB wordt beoogd meer nadruk op risicobeheer te leggen.

We hebben vastgesteld dat het GLB een breed scala aan preventieve instrumenten biedt om de weerbaarheid van landbouwers te verbeteren, maar deze hebben een beperkte impact op het gedrag van landbouwers. De EU-steun voor verzekeringen wordt nog steeds weinig benut en komt slechts een fractie van landbouwers ten goede. Er werden geen specifieke criteria gehanteerd om het gebruik van buitengewone maatregelen te overwegen naar aanleiding van het Russische verbod. Wij hebben ook vastgesteld dat de EU-steun voor het uit de markt nemen van producten met het oog op gratis verstrekking veel geld heeft gekost en tot een aantal gevallen van overcompensatie heeft geleid.

We doen aanbevelingen aan de Commissie die gericht zijn op het aanmoedigen van landbouwers om zich beter voor te bereiden op crises, de opzet en monitoring van steun voor verzekeringen, het verduidelijken van de criteria voor het activeren en beëindigen van buitengewone maatregelen en het aanpassen van de compensatie voor het uit de markt nemen van producten.

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