



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.02.2001
COM(2001) 70 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD
EN AAN HET EUROPEES PARLEMENT**

**over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1221/97 van de Raad
houdende algemene regels voor de uitvoering van de maatregelen
tot verbetering van de productie en de afzet van honing**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Situatie op wereldvlak	3
2.1.	Productie	3
2.2.	Handelsverkeer.....	4
2.2.1.	Uitvoer	4
2.2.2.	Invoer.....	4
3.	Situatie in de Europese Unie.....	4
3.1.	Voorzieningsbalans	4
3.2.	Productiestructuur	5
3.2.1.	Telling.....	5
3.2.2.	Productiekosten.....	5
3.3.	Marktstructuur.....	6
3.3.1.	Kenmerken van de honingmarkt	6
3.3.2.	Afzet	7
3.3.3.	Producentenprijzen.....	7
3.3.4.	Invoerprijs.....	8
3.3.5.	Toegang tot de markt.....	8
4.	Uitvoering van de nationale programma's	9
4.1.	Verwachte uitgaven	9
4.2.	Uitvoering van de maatregelen	10
4.3.	Evaluatie	10
4.3.1.	Doelstellingen van de maatregel	10
4.3.2.	Analyse van de uitgaven per maatregel en behaalde resultaten.....	11
4.3.3.	Suggesties van de lidstaten	12
5.	Problemen en verzoeken van de sector	14
6.	Vooruitzichten en voorstellen	15
6.1.	Vooruitzichten.....	15
6.2.	Voorstellen.....	15
7.	Bijlagen.....	17

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN AAN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende de toepassing van Verordening (EG) nr. 1221/97 van de Raad houdende algemene regels voor de uitvoering van de maatregelen tot verbetering van de productie en de afzet van honing

1. INLEIDING

De Raad heeft in juli 1997 Verordening (EG) nr. 1221/97¹ goedgekeurd met het oog op de verbetering van de productie en de afzet van honing in de Europese Unie. In het kader van die verordening kunnen de lidstaten elk jaar in nauwe samenwerking met beroepsorganisaties en coöperaties nationale programma's opstellen die één of meer van de vijf volgende prioritaire acties omvatten: technische bijstand, bestrijding van de varroamijziekte, rationalisatie van de transhumance, steun voor de laboratoria voor analyse van de honing en toegepast onderzoek voor de verbetering van de honingkwaliteit.

De Commissie heeft de toepassingsbepalingen van deze verordening in november 1997 vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 2300/97². Daarin is onder meer bepaald welke elementen deze programma's moeten bevatten, binnen welke termijn zij bij de Commissie moeten worden ingediend, hoe de communautaire middelen voor de cofinanciering van de programma's moeten worden verdeeld, en op welke onderwerpen de studie over de structuur van de honingsector betrekking moet hebben.

De lidstaten hebben hun studie over de structuur van de sector uitgevoerd om de statistische gegevens over de bijenteelt aan te vullen. Die studies hebben betrekking op de structuur van de productie, en op de afzet en de prijsvorming.

Overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1221/97 moet om de drie jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag worden ingediend over de tenuitvoerlegging van deze verordening. Met dit verslag wordt aan deze verplichting voldaan.

2. SITUATIE OP WERELDVLAK

Azië is het belangrijkste productiegebied in de wereld, gevolgd door Europa en Noord- en Midden-Amerika (tabel 1). Wat de wereldhandel betreft, is China de grootste exporteur en de Europese Unie de grootste importeur.

2.1. Productie

Op wereldvlak is in 1999 volgens door de FAO gepubliceerde statistieken 1 173 000 ton honing geproduceerd (tabel 1). De wereldproductie is tussen 1979 en 1989 met 30% gestegen. In het daaropvolgende decennium, tussen 1989 en 1999, bedroeg de stijging 3%, wat erop wijst dat de wereldproductie stabiel is.

¹ PB L 173 van 1.7.1997, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 2070/98 (PB L 265 van 30.9.1998, blz. 1).

² PB L 319 van 21.11.1997, blz. 4. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1438/2000 (PB L 161 van 1.7.2000, blz. 65).

In de Europese Unie is in 1999 116 000 ton geproduceerd, waarmee de Unie de derde grootste producent ter wereld is, na China met 214 000 ton en het Gemenebest van Onafhankelijke Staten met 134 000 ton (tabel 2). Andere belangrijke producenten zijn de Verenigde Staten (101 000 ton) en Argentinië (85 000 ton).

2.2. Handelsverkeer

In de internationale handel gaat ongeveer 25% van de totale wereldproductie van honing om.

2.2.1. Uitvoer

De honinguitvoer in de wereld bedroeg in 1998 bijna 300 000 ton (tabel 3a). China heeft in 1998 37% van zijn honingproductie uitgevoerd, wat overeenstemt met 26% van de totale wereldhandel.

De grootste afnemers van Chinese honing zijn, in volgorde van grootte, de volgende landen: Japan, de Verenigde Staten en Duitsland (tabel 3b). Er zij op gewezen dat Japan in 1994 de belangrijkste klant was voor Chinese honing, maar nu is dat de Europese Unie. De vervanging van honing door andere zoetstoffen in bepaalde in Japan zeer populaire limonades is naar het schijnt de oorzaak van deze wijziging in de structuur van de uitvoer.

2.2.2. Invoer

De invoer van honing op wereldniveau betrof in 1998 ongeveer 300 000 ton (tableau 4). De Europese Unie is de belangrijkste invoermarkt, waar in 1998 47% van de wereldinvoer is afgezet. De invoer in Duitsland (85 000 ton) en in het Verenigd Koninkrijk (21 000 ton) is goed voor 70% van de totale in de Europese Unie in 1999 ingevoerde hoeveelheid (tabel 6).

De invoer op wereldniveau is sinds het einde van de jaren '70 continu gestegen (figuur 2) vanwege de toegenomen consumptie van natuurvoeding en dieetproducten, vanwege de actie van bepaalde marktdeelnemers om speciale of goedkope honing, doorgaans in de vorm van mengsels, op de markt te brengen, en vanwege het toegenomen industriële verbruik van honing in bepaalde landen.

3. SITUATIE IN DE EUROPESE UNIE

De Europese bijenhouderij heeft, zowel wat de productie als wat de afzet betreft, een heterogene structuur.

3.1. Voorzieningsbalans

De Europese Unie heeft een tekort aan honing en moet gewoonlijk ongeveer de helft van haar verbruik invoeren. De zelfvoorzieningsgraad bedroeg in 1998/99 47,4%, waarmee voor het eerst wordt afgeweken van de gebruikelijke 50% (tabel 5).

De drie grootste honingproducenten in de Europese Unie zijn Spanje, Frankrijk en Duitsland met respectievelijk 33 000, 27 000 en 16 000 ton honing in 1998/99. De honingproductie is in de periode 1997-1999 stabiel gebleven (figuur 3).

Anderzijds is in de periode 1997-1999 de invoer van honing met 11,5% gestegen (figuur 4). Argentinië is met 30% van de totale invoer van honing in de Gemeenschap in 1999 de belangrijkste leverancier van de Europese Unie geworden, terwijl China naar de tweede plaats zakt met 23% en Mexico de derde plaats inneemt met 12% (tabel 6).

De communautaire uitvoer naar derde landen daarentegen betreft ongeveer 6 000 ton, niet meer dan 5% van de productie in 1999 (tabel 7).

3.2. Productiestructuur

3.2.1. Telling

Volgens de door de lidstaten meegedeelde gegevens telde de Gemeenschap met twaalf in 1992 in totaal 435 000 bijenhouders, waarvan 13 000 als professionele bijenhouders waren geregistreerd. Om als professioneel bijenhouder te worden beschouwd, moet een producent ten minste 150 bijenkasten³ exploiteren.

In 1999 waren er volgens dezelfde bronnen 460 071 bijenhouders en werd het aantal professionele bijenhouders geraamd op 14 351. Dit betekent dat in Europa het totale aantal bijenhouders met 5,7% en het aantal professionele bijenhouders met 10% is gestegen (tabel 8).

In de periode 1992-1999 is het aantal bijenkasten gestegen met 11% tot 8 652 643. De professionele bijenhouders exploiteren nog steeds meer dan drie miljoen bijenkasten, zijnde 42,4% van het totale aantal Europese bijenkasten. Feitelijk is dit percentage van het totale aantal bijenkasten in de Gemeenschap ongewijzigd gebleven ten opzichte van de telling van 1992. Spanje telt de meeste bijenkasten, namelijk twee miljoen, gevolgd door Frankrijk met anderhalf miljoen.

Wanneer de verhouding tussen het aantal professionele bijenhouders en het totale aantal bijenhouders als indicator voor de professionalisering van de bijenhouderij wordt aangemerkt, heeft Spanje met 16,4% de meest professionele bijenhouderij, gevolgd door Griekenland en Portugal met respectievelijk 12,5% en 6,9%. In die drie lidstaten (Spanje, Griekenland en Portugal) bevindt zich 73% van het totale aantal bijenkasten van professionele bijenhouders in de Europese Unie. In de andere lidstaten met een groot totaal aantal bijenkasten is het aandeel van de professionele bijenhouderij kleiner.

In absolute cijfers blijken de professionele bijenhouders vooral gevestigd te zijn in drie lidstaten, namelijk in Spanje (32% van alle professionele bijenhouders), Frankrijk (21%) en Griekenland (21%).

De stijging volgens de telling is dus blijkbaar veeleer een gevolg van de verfijning van de statistische informatie over de sector, dan dat ze zou wijzen op een reële groei in de sector. Het aandeel door professionele bijenhouders geëxploiteerde bijenkasten blijft constant, evenals de mate van professionalisering van de sector in elk land.

3.2.2. Productiekosten

De lidstaten hebben over de productiekosten informatie verstrekt als aangegeven in punt 4 van Bijlage II bij Verordening (EG) nr. 2300/97 van de Commissie. De productiekosten zijn in vaste en variabele kosten uitgesplitst. De in dit verband als vast beschouwde kosten omvatten de uitgaven in verband met de uitrusting voor arbeid en vervoer, de gebouwen, de afschrijving daarvoor en de uitgaven voor verzekeringen en belastingen. De variabele kosten

³ Cijfer voorgesteld in het Comité van de Landbouworganisaties van de Europese Unie (COPA) en het Algemeen Comité voor landbouwcoöperaties van de Europese Unie (COGECA).

betreffen de uitgaven voor wintervoeding, veterinaire behandelingen, verpakking, locatie en transhumance.

Op basis van de verstrekte informatie kunnen de lidstaten in drie groepen worden onderverdeeld (geen raming voor IRL):

- Hoge kosten, van 112 tot en met 142 euro/bijenkast (D, S, FIN, UK, NL),
- Gemiddelde kosten, van 56 tot en met 91 euro/bijenkast (A, DK, B, L, P),
- Lage kosten, van 20 tot en met 41 euro/bijenkast (EL, E, F, I).

Het lijkt moeilijk om voor de productiekosten een communautair gemiddelde te berekenen gelet op de gegevens die in de meeste lidstaten beschikbaar zijn (tabel 9). De genoteerde kosten lopen zeer sterk uiteen, waarbij het grootste verschil 120 euro/bijenkast bedraagt. Dit geldt met name voor de vaste kosten als de gegevens van buurlanden worden vergeleken (S en FIN met respectievelijk 109 en 38 euro/bijenkast; NL, B en D met respectievelijk 16,5, 45 en 65 euro/bijenkast) en voor bepaalde lidstaten (NL en FIN) waarvoor de variabele kosten niet of slechts gedeeltelijk zijn uitgesplitst. Toch zijn vergelijkbare gegevens meegedeeld door drie lidstaten die samen over 56% van het bijenbestand van de Europese Unie beschikken. De gemiddelde productiekosten voor Griekenland, Spanje en Frankrijk bedragen 36,5 euro/bijenkast.

3.3. Marktstructuur

3.3.1. Kenmerken van de honingmarkt

De honingmarkt wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van twee duidelijk verschillende producten: tafelhoning en honing voor industrieel gebruik.

Tafelhoning wordt hoofdzakelijk als broodbeleg gegeten. Daarnaast wordt honing ook gebruikt als zoetstof in gerechten, dranken of eigen bereid gebak.

De consument beoordeelt tafelhoning op basis van factoren zoals oorsprong, kleur, textuur en plantensoort.

Naar schatting 85% van alle op de markt gebrachte honing is tafelhoning.

Industriehoning wordt als zoetstof of aromatische stof gebruikt in de voedingsmiddelenindustrie (bakkerswaren, banket, granen, dranken), in de farmaceutische en de cosmetische industrie, en in de tabakssector. Hoewel er nu goedkopere vervangproducten⁴ op de markt zijn, wordt voor bepaalde voedingsproducten nog altijd honing gebruikt vanwege zijn bijzondere smaak en de waarde die eraan wordt gehecht wanneer honing als ingrediënt in de etikettering voorkomt.

Het marktaandeel van industriehoning wordt geraamd op 15% van het totale honingverbruik in de Europese Unie. Dat percentage verschilt naargelang van de lidstaat. In Italië is het marktaandeel van industriehoning het grootst, namelijk 40% van de totale hoeveelheid honing die op dat grondgebied op de markt wordt gebracht.

⁴ Industriehoning ondervindt concurrentie van vervangproducten zoals invertsuiker en maïsstroop.

3.3.2. Afzet

Op de Europese honingmarkt bevinden zich verpakkingsbedrijven, importeurs en vertegenwoordigers van de industrie. Een groeiend aantal verpakkingsbedrijven geeft er de voorkeur aan een deel van de honing rechtstreeks in te voeren. Na verpakking bereikt de honing de consument via de normale distributiekanaalen voor voedingsmiddelen (figuur 5).

Er zijn drie categorieën verpakkingsbedrijven:

1. producenten-verpakkers zijn bijhouders die ook over installaties beschikken voor de verwerking en verpakking van honing. Zij verkopen rechtstreeks aan de consument en aan de detailhandel. Over het algemeen gaat het om ambachtelijke ondernemingen die geen ingevoerde honing verkopen;
2. coöperatieve verpakkingsbedrijven zijn groeperingen van bijhouders die de honing vaak onder hun eigen merknaam aankopen, verwerken, verpakken en op de markt brengen. Soms kopen zij ook ingevoerde honing in;
3. verpakkingsbedrijven die honing zowel bij de bijhouders als bij de importeurs aankopen. Zij hebben een eigen merknaam, hoewel zij ook honing voor andere merken kunnen verwerken. Zij verkopen zowel aan de detailhandel als aan de industrie.

Volgens een raming van het aandeel van elke soort verkoop (tabel 10) wordt in de meeste lidstaten, uitgezonderd Spanje, minstens de helft van de geproduceerde honing rechtstreeks aan de consument of aan de detailhandel verkocht. De rechtstreekse verkoop aan de consument betreft 35,7% en de rechtstreekse verkoop aan de detailhandel 22%, wat betekent dat meer dan 50% van de door de producenten op de markt gebrachte honing rechtstreeks wordt verkocht. De indirecte verkoop is goed voor ongeveer 38% van de totale hoeveelheid door de Europese producenten op de markt gebrachte honing, waarvan 32% wordt verkocht aan de verpakkingsbedrijven.

3.3.3. Producentenprijzen

Over het algemeen zijn de producentenprijzen omgekeerd evenredig met de totale productie. Zo leidt een overvloedige productie tot een verhoging van het aanbod op de honingmarkt, wat de prijzen doet dalen.

De aan de bijhouders betaalde prijzen verschillen sterk naargelang van de lidstaat. Die verschillen zijn gedeeltelijk te wijten aan het gebrek aan geharmoniseerde criteria voor de prijsnotering, alsmede aan het naast elkaar bestaan van verschillende afzetkanalen. Desondanks kunnen voor 1997 de volgende tendensen worden geconstateerd (tabel 11):

- in Duitsland en in Oostenrijk zijn de prijzen voor rechtstreekse verkoop aan de consument het hoogst, namelijk ongeveer 8 euro per kilogram. In de overige lidstaten liggen de prijzen tussen 5 en 3,5 euro/kg,
- de prijzen bij verkoop aan verpakkingsbedrijven liggen minder hoog in lidstaten waar de sector sterk is geprofessionaliseerd. Zo bedraagt de verkoopprijs voor de verpakkingsbedrijven in Spanje, Frankrijk en Portugal respectievelijk 1,58, 1,88 en 1,95 euro/kg. In Duitsland ligt die prijs op 5 euro/kg en in Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Finland wordt ongeveer 3 euro/kg betaald.

Het met de hoeveelheid gewogen gemiddelde van de verkoopprijzen in de Europese Unie bedraagt 5,1 euro/kg voor rechtstreeks aan de consument verkochte honing en 2,05 euro/kg voor door de producenten aan de verpakkingsbedrijven verkochte honing (tabel 11).

3.3.4. *Invoerprijs*

Gemiddeld genomen, zijn de noteringen voor ingevoerde honing in de Europese havens met ongeveer 18% gedaald in de periode 1998-1999 (figuur 6). De daling van de invoerprijs is minder scherp wanneer de douanegegevens voor alle communautaire invoer worden vergeleken. Zo gezien zijn de invoerprijzen met gemiddeld 11% gedaald (tabel 12).

De prijzen bij de invoer hangen af van de soort honing, de markt van bestemming en de economische situatie van het land van uitvoer, dat wegens een behoefte aan sterke deviezen voor zijn economie honing tegen lage prijzen kan aanbieden.

China, Argentinië en Mexico hebben in 1998 en 1999 samen voor respectievelijk 70% en 66% van de totale honinginvoer in de Europese Unie gezorgd (tabel 6). In 1998 bedroeg de gemiddelde invoerprijs voor honing uit China en Argentinië respectievelijk 17,5% en 5,5% minder dan de gemiddelde invoerprijs voor communautaire honing. In 1999 bedroeg dit verschil 24% voor China en 6,3% voor Argentinië (tabel 12).

De laatste jaren is de concurrentie tussen in de Gemeenschap geproduceerde honing en ingevoerde honing scherper geworden. Bepaalde soorten neutrale gemakkelijk te mengen honing worden ingevoerd tegen lage prijzen, wat van invloed kan zijn op de prijs van de communautaire productie, met name voor niet-soortspecifieke bloemenhoning.

3.3.5. *Toegang tot de markt*

Over het algemeen moet honing die in de Gemeenschap op de markt wordt gebracht, beantwoorden aan de definities en normen van Richtlijn 74/409/EEG⁵. In juni 2000 heeft de Raad een politiek akkoord bereikt over een nieuwe richtlijn voor honing, waarbij vooral de volgende wijzigingen zijn vastgesteld:

- aanpassing van de definities en de criteria inzake de honingsamenstelling aan de in de Codex Alimentarius vastgestelde waarden voor tafelhoning,
- verplichte vermelding, in de etikettering, van de oorsprong van de honing, zowel de communautaire als die uit derde landen,
- toepassingsbepalingen voor de vaststelling van geharmoniseerde analysemethoden.

Anderzijds geldt in de Europese Unie voor honing een gemeenschappelijk douanerecht van 17,3% *ad valorem* na toepassing van de geleidelijke tariefverlaging die is toegekend in het kader van de overeenkomst van Marrakech. De honing van oorsprong uit de ACS-staten die de Lomé-overeenkomst hebben ondertekend, en uit de minst ontwikkelde landen kan naar de communautaire markt worden uitgevoerd tegen nulrecht.

⁵ PB L 221 van 12.8.1974, blz.10.

In het kader van de bilaterale overeenkomst met Mexico, die met ingang van 1 juli 2000 van toepassing is, is een tariefcontingent van 30 000 ton honing met een verlaagd douanerecht van 50% MBN⁶ toegekend.

4. UITVOERING VAN DE NATIONALE PROGRAMMA'S

De op grond van Verordening (EG) nr. 1221/97 opgestelde nationale programma's tot verbetering van de productie en afzet van honing zijn voor de eerste vier verkoopseizoenen goedgekeurd. Door de laattijdige goedkeuring van de nationale programma's voor het eerste verkoopseizoen moesten echter, bij wijze van uitzondering, communautaire middelen naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen om de uitvoering van de programma's te waarborgen.

4.1. Verwachte uitgaven

Overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2300/97 delen de lidstaten de Commissie vóór 15 april van elk jaar de programma's mee. De meegedeelde programma's moeten met name de geraamde kosten en het financieringsplan bevatten.

Op basis van de mededelingen van de lidstaten over de verwachte uitgaven per maatregel, worden de beschikbare middelen verdeeld overeenkomstig het in bijlage I van Verordening (EG) nr. 2300/97 vervatte overzicht van het communautaire bijenbestand. De besluiten tot goedkeuring van de nationale programma's treden op 1 september van elk jaar in werking.

De eerste drie jaar waarin programma's zijn uitgevoerd, hebben de vier lidstaten met het grootste bijenbestand, namelijk Spanje, Frankrijk, Griekenland en Italië, bijna drie vierde van de jaarlijks beschikbare communautaire middelen ontvangen. Voor het programma voor 2000 verwacht Spanje uitgaven ten belope van 26% van de communautaire middelen, Frankrijk 18% en Griekenland en Italië elk 14% (tabel 13).

Op Europees niveau gaat het grootste deel van de geprogrammeerde uitgaven, namelijk 40%, naar de bestrijding van de varroamijziekte, en dit geldt voor de meeste lidstaten. Op de tweede plaats komt technische bijstand (25%), daarna transhumance (17%) in acht lidstaten, honinganalyses (10%) en projecten voor toegepast onderzoek (10%).

Er verandert weinig in de verwachte uitgaven met betrekking tot de vijf acties op communautair niveau als geheel (fig. 7), maar meer op het niveau van de lidstaten.

Voor de verschillende acties die deel uitmaken van de programma's, verwachten Italië en Griekenland respectievelijk 31% en 20% van de totale communautaire middelen te besteden aan technische bijstand aan bijenhouders. Verwacht wordt dat 25% van de totale communautaire middelen voor de bestrijding van de varroamijziekte naar Spanje gaat, 13% naar Portugal en 11% naar Frankrijk. Voor de rationalisatie van de transhumance gaat volgens de ramingen 63% van de totale communautaire middelen naar Spanje, 22% naar Frankrijk en 21% naar Italië. Wat de steun voor laboratoriumanalyses betreft, heeft Frankrijk 30% van de totale communautaire uitgaven gepland, gevolgd door Griekenland en Spanje met respectievelijk 16% en 12%. Voor onderzoeksprojecten voor de verbetering van de kwaliteit van honing verwacht Frankrijk 38% van de totale communautaire uitgaven te zullen doen, Griekenland 14% en Spanje 10%.

⁶ Meest begunstigde natie.

4.2. Uitvoering van de maatregelen

De vastgestelde maatregelen moeten vóór 31 augustus van ieder jaar zijn uitgevoerd en de daarop betrekking hebbende betalingen moeten uiterlijk op 15 oktober van datzelfde jaar zijn verricht, zoals bepaald in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 2300/97. Ten tijde van de opstelling van dit verslag waren de definitieve gegevens over 2000 nog niet beschikbaar.

In 1998 is, mede door de laattijdige goedkeuring van de programma's en door administratieve moeilijkheden in de meeste lidstaten bij de uitvoering van de maatregelen voor het eerste jaar, slechts 50% van de verwachte uitgaven gedaan (tabel 14). Om de lidstaten in staat te stellen de uitgaven voor hun programma's alsnog te doen, zijn toen bij wijze van uitzondering middelen naar de begroting van 1999 overgedragen.

In 1999 heeft 68% van de totale geplande uitgaven voor de programma's van de lidstaten plaatsgevonden (tabel 15). Drie lidstaten hebben alle geplande maatregelen uitgevoerd: Denemarken, Nederland en Zweden. Van de lidstaten die het grootste deel van de begroting vertegenwoordigden, heeft Spanje 89% van de geplande uitgaven gedaan en Italië 68%. Daarentegen hebben Griekenland en Frankrijk maar een klein deel van de geplande uitgaven gedaan, namelijk respectievelijk 28% en 50%. Deze twee lidstaten hebben samen 18% van de totale voor medefinanciering door de Gemeenschap geplande begroting voor 1999 ongebruikt gelaten.

4.3. Evaluatie

4.3.1. Doelstellingen van de maatregel

De algemene doelstelling is de verbetering van de productie en afzet van honing. Deze doelstelling kan worden bereikt door het vaststellen van nationale programma's die zijn gericht op de in de inleiding genoemde prioriteiten. De specifieke doelstellingen verschillen per prioritaire maatregel.

Zo is technische bijstand bedoeld om de productie en afzet door toepassing van betere technieken efficiënter te maken. De cursussen en andere opleidingsacties voor bijenhouders en directeuren van verenigingen en coöperaties hebben met name betrekking op het kweken van bijen, het voorkomen van ziekten, de wijze van oogsten, verpakken, opslaan en vervoeren van honing, en marketing. Er is grote belangstelling voor deze cursussen en de meeste lidstaten achtten het noodzakelijk de bijenhoudersverenigingen meer middelen te verstrekken om beter aan de vraag te kunnen voldoen.

De bestrijding van de varroamijziekte en aanverwante ziekten is erop gericht de kosten voor de behandeling van de korven te verminderen. Deze parasitaire ziekte leidt momenteel tot een sterke daling van de opbrengst aan honing in de Europese Unie en als er geen behandeling plaatsvindt, gaan hele bijenvolken verloren. De verzwakking van de volken door de varroamijziekte is een van de redenen voor het opkomen van aanverwante ziekten⁷. De varroamijziekte kan niet volledig worden uitgeroeid en de behandeling van de kasten met toegestane producten (die geen residuen achterlaten in de honing) is het enige middel om de gevolgen van de ziekte te voorkomen. Financiële steun werd ook nodig geacht om te voorkomen dat behandelingen met niet-toegestane chemische producten of minder doeltreffende behandelingen worden toegepast.

⁷ De term "aanverwante ziekten" verwijst naar bepaalde secundaire infecties waarvan de overdracht rechtstreeks verband houdt met de varroamijziekte (bijv. *Acute Paralysis Viral*, APV).

Met de steun voor de rationalisatie van de transhumance wil men het verplaatsen van de bijenkasten binnen de Gemeenschap beter beheren en de beschikbare plaatsen waar in het bloeiseizoen veel bijenhouders hun kasten willen neerzetten, beter inrichten. Een transhumanceregister, investeringen in apparatuur, de opstelling van bijenhouderijkaarten en andere maatregelen kunnen bijdragen aan het beheer van de transhumance.

De steun voor de uitvoering van honinganalyses is erop gericht de afzet van dit product te verbeteren. Met de resultaten van de analyses van de fysische en chemische kenmerken van de honing naargelang van zijn botanische herkomst, kan de bijenhouder de kwaliteit van de geogste honing precies bepalen en daardoor zijn product een hogere marktwaarde geven.

In het kader van deze verordening kunnen in de nationale programma's specifieke projecten voor toegepast onderzoek voor het verbeteren van de kwaliteit worden opgenomen en kunnen de resultaten van het onderzoek worden verspreid. Dit kan een bijdrage leveren aan het inkomen van bijenhouders in bepaalde regio's.

4.3.2. Analyse van de uitgaven per maatregel en behaalde resultaten

In het algemeen blijkt uit de verwachte uitgaven per type maatregel (fig. 7) dat het grootste gedeelte (40%) van de geplande uitgaven in de meeste lidstaten naar de bestrijding van de varroamijziekte gaat. Op de tweede plaats komt technische bijstand (25%), daarna transhumance (17%), honinganalyses (10%) en projecten voor toegepast onderzoek (10%).

Bij bestudering van de uitgaven per type maatregel (tabel 16) in 1999⁸ blijkt dat 42% van de totale uitgaven in het kader van de programma's van de lidstaten naar de bestrijding van de varroamijziekte is gegaan, 20% naar technische bijstand en 19,5% naar de rationalisatie van de transhumance. Naar de projecten voor toegepast onderzoek is 10% van de totale uitgaven gegaan, en naar de honinganalyses 8,5%.

Het is moeilijk om op basis van de door de lidstaten meegedeelde gegevens alle maatregelen te evalueren.

De voorlichtingsmaatregel is makkelijker te meten aangezien het aantal cursussen en het aantal deelnemers vrij hoog liggen in verhouding tot het totale aantal bijenhouders (tabel 17-A). Anderzijds maken verscheidene lidstaten bij de aangifte van cursussen geen onderscheid tussen technische bijstand en bestrijding van de varroamijziekte, wat de evaluatie bemoeilijkt.

Wat de bestrijding van de varroamijziekte betreft, is het moeilijk om ten behoeve van een evaluatie de resultaten van de verschillende lidstaten met elkaar te vergelijken vanwege de grote verscheidenheid aan maatregelen (tabel 17-B). In het algemeen zijn voor de nationale programma's drie benaderingswijzen gevolgd: steun voor chemische behandelingen, experimenten en onderzoek inzake alternatieve bestrijdingsmethoden, en follow-up ter plaatse door bijenhouderijdeskundigen.

De rationalisatie van de transhumance lijkt positieve resultaten op te leveren in bepaalde lidstaten die hebben geïnvesteerd in speciale apparatuur voor deze productie of in een verbetering van de plaatsen (tabel 17-C). Andere lidstaten hebben deze maatregel restrictiever

⁸ De uitgaven in 1999 worden als referentie gebruikt omdat zich bij de uitvoering van de begroting in het voorgaande jaar enige aanloopproblemen hebben voorgedaan en omdat de gegevens over 2000 nog maar gedeeltelijk beschikbaar zijn.

geïnterpreteerd en hebben zich vooral toegelegd op de opstelling van bijenhouderijkaarten of op gezondheidscontroles bij verplaatsingen van de korven.

De honinganalyses hebben over het algemeen bijgedragen aan de doelstelling om de honing voor het in de handel brengen te valoriseren.

Bepaalde lidstaten hebben in hun programma's projecten opgenomen voor onderzoek naar de verbetering van de honingkwaliteit. De resultaten van dit onderzoek zijn nog niet beschikbaar (tabellen 17-D en 17-E).

4.3.3. *Suggesties van de lidstaten*

De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft moeilijkheden ondervonden tijdens het eerste jaar van uitvoering van de nationale programma's, wat tot uitdrukking komt in de lage uitvoeringsgraad in de eerste twee jaar. De belangrijkste problemen waren:

- het feit dat de Commissie de uitvoeringsverordening pas eind 1997 heeft goedgekeurd,
- de verlenging van de termijn waarom sommige lidstaten hebben verzocht om de structuur van de sector te kunnen onderzoeken,
- het nieuwe karakter van de regeling en het gebrek aan ervaring op dit gebied bij de administratieve structuren in de lidstaten.

De lidstaten hebben ook gewezen op specifieke problemen in verband met het tijdschema voor de uitvoering en met het administratief beheer van de programma's. Het tijdschema van de communautaire regeling voor steun aan de bijenhouderij (zie punt 4.1) is onverenigbaar met de begrotingsjaren van zes lidstaten (D, E, F, I, NL en het VK). Wat de administratie betreft, hebben drie lidstaten algemene administratieve beheersproblemen bij de invoering van de regeling gemeld (GR, F en I) en hebben vier lidstaten melding gemaakt van administratieve problemen in verband met de coördinatie met de regio's (D, E, I en P).

Een deel van deze problemen lijkt te zijn veroorzaakt door het feit dat veel verzoeken om vergoeding van de kosten tegelijkertijd zijn ingediend tegen 15 oktober, het eind van het begrotingsjaar voor het EOGFL-Garantie. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de lidstaten de vastgestelde maatregelen vóór 31 augustus van ieder jaar moeten uitvoeren, zodat zij op die datum al weten wat zij moeten betalen. Vanaf die datum hebben de lidstaten 45 dagen om de betalingen te doen. Bovendien kunnen de lidstaten al betalen terwijl de maatregelen worden uitgevoerd en het EOGFL-Garantie vervolgens om vergoeding van de uitgaven verzoeken zonder ieder jaar tot 15 oktober te wachten. Hierdoor kan het beheer van de programma's worden versneld en aan de financieringsbehoeften van de lidstaten aangepast.

Hieronder volgen nog enkele suggesties van de lidstaten, voorzien van commentaar:

- er is behoefte aan administratieve middelen voor het beheer van de programma's (E en P). De lidstaat moet zorgen voor de nodige middelen voor de toepassing van het programma, zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad⁹,
- sommige lidstaten hebben behoefte aan voorschotten (I en A). Het EOGFL-Garantie past een systeem van vergoedingen toe. De lidstaten moeten de uitgaven van het

⁹ PB L 160 van 26.6.1999, blz. 103.

Fonds eerst zelf betalen, waarna het EOGFL-Garantie via een in de desbetreffende verordeningen vastgelegd systeem deze uitgaven vergoedt,

- het systeem voor de spreiding binnen de uitgavenramingen moet worden gewijzigd (DK en A). Aan de hand van de uitgavenramingen kunnen de communautaire middelen worden verdeeld op basis van het bijenbestand in iedere lidstaat. Na de goedkeuring van de programma's staat het de lidstaten echter vrij om binnen het programma 10% van de verwachte uitgaven over te brengen van de ene maatregel naar de andere,
- meerjarig beheer van de programma's (D, EL en NL). Deze regeling volgt het marktordeningsbeleid en de begroting ervan wordt door het EOGFL-Garantie in jaarlijkse perioden beheerd. Bovendien voorziet deze regeling niet in een intrekingsdatum, zodat de lidstaten een planning op middellange termijn kunnen maken. Wel zou de verordening van de Commissie betreffende de uitvoeringsbepalingen kunnen worden gewijzigd om het beheer te vereenvoudigen. De lidstaten zouden dan ieder jaar alleen eventuele aanpassingen of wijzigingen van de programma's ten opzichte van het voorgaande jaar hoeven in te dienen. Op deze wijze kunnen de continuïteit en de coherentie van hun programma's worden gewaarborgd,
- bestrijding van andere bijenziekten (DK, D en NL). Deze regeling is bedoeld om de uitgaven te compenseren in verband met de behandeling van korven tegen de varroamijziekte en beoogt geen andere ziekten in de bijenhouderij te bestrijden (zie punt 4.3.1). De varroamijziekte vergt meer inzet (zoals de behandeling van korven en experimenten met bestrijdingsmethoden) dan andere ziekten en het is bovendien de enige bijenziekte die in alle lidstaten voorkomt,
- de flexibiliteit ten opzichte van de verwachte uitgaven bij de uitvoering van de maatregelen moet worden vergroot (I en A). De huidige flexibiliteit van 10% lijkt passend aangezien meer flexibiliteit afbreuk zou kunnen doen aan de doelstelling om de lidstaten te binden aan hun geplande uitgaven. Desalniettemin is het mogelijk om door middel van een stemming in het beheerscomité de voor maatregelen geplande bedragen tijdens de uitvoering van de programma's met meer dan 10% te wijzigen, mits het totale voor het betrokken nationale programma toegekende bedrag niet wordt gewijzigd,
- andere acties moeten worden georganiseerd zoals steun aan jonge bijenhouders (D) en financiering van afzetbevordering (E). Deze verzoeken passen niet in het kader van deze verordening maar veeleer in het algemene beleid op gebieden als plattelandsontwikkeling en afzetbevordering van landbouwproducten.

Overigens blijken de meeste lidstaten uitstekend samen te werken met de organisaties en verenigingen in de sector. Alleen Oostenrijk zou deze samenwerking willen verbeteren en ook een vereniging van professionele bijenhouders in het Verenigd Koninkrijk vraagt bij de opstelling van de programma's beter rekening te houden met haar wensen.

Alle lidstaten hebben verzocht om verlenging van de steunregeling voor de bijenhouderij gelet op het positieve resultaat voor de sector met betrekking tot de productie en afzet van honing. Bovendien hebben sommige lidstaten gevraagd de voor de regeling beschikbare communautaire middelen te verhogen (Spanje, Italië en Zweden).

5. PROBLEMEN EN VERZOEKEN VAN DE SECTOR

De opmerkingen van de sector kunnen worden samengevat als volgt:

- In **Duitsland** is het vanwege de federale structuur van het land vaak ingewikkeld om de uitgaven overeenkomstig de uitvoeringsbepalingen te verdelen. De uiterste termijn (eind augustus) voor de uitvoering van subsidiabele maatregelen is een probleem, evenals het verschil tussen het Duitse begrotingsjaar en dat van de Europese Unie. Belangrijke maatregelen, zoals de kwaliteitsanalyses en de behandeling van de varroamijziekte, kunnen pas na afloop van het bijenseizoen plaatsvinden, d.w.z. eind augustus.

In Duitsland kon niet alle steun worden gebruikt. Met deze Europese steun konden veruit de meeste bijenhouders worden bereikt en het is noodzakelijk dat de steun wordt voortgezet;

- In **Spanje** heerst grote tevredenheid over het feit dat de toegewezen steun bijna volledig kon worden gebruikt. De resultaten van de steun zijn goed doordat de organisaties van bijenhouders hebben aangedrongen op een verruiming van de subsidiabiliteitscriteria voor de verschillende posten. De investeringsbehoefte en de kosten daarvan zijn echter veel groter dan de uitgaven in het kader van Verordening (EG) nr. 1221/97, en deze steun blijft dan ook onvoldoende;

- In **Frankrijk** is de balans weliswaar positief, maar de bijenhouders betreuren dat zij slechts in zeer geringe mate hebben kunnen profiteren van de steun waarin de verordening voorziet. In 1999 en 2000 heeft Frankrijk slechts 50% van de oorspronkelijk toegewezen bedragen gebruikt.

De Franse bijenhouders betreuren dat een groot deel van de voor onderzoek toegewezen steun terechtgekomen is bij overheidsorganisaties die ook uit andere begrotingsposten hadden kunnen worden gefinancierd.

De administratieve logheid vormde een belemmering voor plaatselijke overheden om toegang te krijgen tot medefinanciering (door de uitvoeringsprocedures is het moeilijk om de verordening op plaatselijke maatregelen toe te passen). De termijnen voor de uitvoering van de investeringen zijn te kort (het feit dat het Europese begrotingsjaar niet gelijk loopt met het kalenderjaar, maakt de situatie nog ingewikkelder).

De Franse bijenhouders stellen de vertegenwoordiging van de bijenhoudersorganisaties in de stuurgroep op prijs.

De Franse bijenhouders betreuren ten eerste dat de steun niet volledig is gebruikt. Zij vrezen dat een onevenredig gebruik van de toegewezen steun door de lidstaten de concurrentie vervalst en de bijenhouderij in bepaalde lidstaten bedreigt;

- In **Italië** wordt positief geoordeeld over het effect van Verordening (EG) nr. 1221/97;
- In **Finland** zijn door voorlichting van de bijenhouders grote verliezen voorkomen, en de balans is dus zeer positief.

Een Europees programma blijft onontbeerlijk aangezien het de nodige middelen

verschafft voor werkzaamheden die noodzakelijk zijn voor de overleving van de door de varroamijtziekte bedreigde sector. Het bedrag van de steun mag niet worden verlaagd;

- In het **Verenigd Koninkrijk** zijn alle inspanningen gericht op een enkele maatregel, namelijk de bestrijding van de varroamijtziekte, tot grote teleurstelling van de bijenhouders aldaar.

Bovendien betreuren de Britse bijenhouders dat het Ministerie van Landbouw zich het grootste deel van de gebruikte steun heeft toegeëigend ten behoeve van werkzaamheden die aan de vereisten van de verordening voldoen. De Britse bijenhouders dringen er desalniettemin op aan dat de verordening van kracht blijft, en hopen alleen dat de verenigingen meer bij de opstelling van het programma worden betrokken.

6. VOORUITZICHTEN EN VOORSTELLEN

6.1. Vooruitzichten

De honingproductie levert een bijdrage aan de landbouweconomie, aan de plattelandsontwikkeling en aan het ecologisch evenwicht.

De bijenhouderij beschikt niet over de instrumenten van een gemeenschappelijke marktordening en het is bovendien moeilijk om volledige statistieken en gegevens over de sector te verzamelen. In ieder geval duiden de ontwikkelingen op een stagnering van de productie en een toename van de invoer. Hoewel de gemiddelde prijs bij invoer de afgelopen jaren licht is gestegen, wordt het verschil tussen de gemiddelde productieprijis¹⁰ en de gemiddelde invoerprijis¹¹ op ongeveer 1,05 euro/kg geraamd.

Mondiaal is de Europese bijenhouderij duidelijk afhankelijk van de buitenlandse markt, aangezien het gebruik in de Gemeenschap ongeveer het dubbele bedraagt van de eigen productie. De Europese Unie is daardoor de belangrijkste importmarkt op wereldniveau en importeert 47% van alle geïmporteerde honing van de wereld. In het kader van bilaterale overeenkomsten heeft de Europese Unie grote concessies gedaan aan bepaalde producerende landen, waaronder Mexico en landen in Midden- en Oost-Europa.

6.2. Voorstellen

Verordening (EEG) nr. 1221/97 houdende algemene regels voor de uitvoering van de maatregelen tot verbetering van de productie en de afzet van honing lijkt positieve resultaten op te leveren voor de bijenhouderij. Deze sector wordt gekenmerkt door de verscheidenheid van productieomstandigheden en de sterke verspreiding en heterogeniteit van producenten en handel.

De bij de verordening vastgestelde prioritaire maatregelen hebben, ondanks de beperkte beschikbare middelen, een reële kwalitatieve waarde voor de bijenhouderij gehad. Na de aanvankelijke moeilijkheden lijkt de uitvoering van de nationale programma's in de lidstaten nu naar tevredenheid te verlopen.

¹⁰ Gewogen gemiddelde van de prijzen bij verkoop aan verwerkende bedrijven (tabel 11).

¹¹ Gemiddelde prijs bij invoer in de periode 1994-1999 (tabel 12).

Gelet op de uitvoering van de nationale programma's in de lidstaten en de huidige situatie in de Europese Unie, lijkt het dienstig de verordening te handhaven.

Bovendien is het wenselijk de samenwerking tussen de bevoegde instanties van bepaalde lidstaten enerzijds en de vertegenwoordigende en coöperaties van de sector anderzijds bij de opstelling van de nationale programma's te versterken.

Verder lijkt het dienstig het huidige jaarlijkse systeem te handhaven. Desalniettemin is de Commissie, mede gelet op de geringe verschillen tussen de programma's van het ene jaar tot het andere, voornemens om de uitvoeringsverordening aan te passen met het doel het beheer te vereenvoudigen. De lidstaten hoeven daarna ieder jaar alleen de eventuele aanpassingen of wijzigingen van hun programma's ten opzichte van het voorgaande jaar te melden. De Commissie zal in dit verband zo spoedig mogelijk een voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2300/97 indienen.