

037360/EU XXIV.GP
Eingelangt am 28/09/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 24.9.2010
KOM(2010) 501 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN RAT**

Erster Bericht über die Auswirkungen der POSEI-Reform 2006

INHALTSVERZEICHNIS

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Erster Bericht über die Auswirkungen der POSEI-Reform 2006	1
BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Erster Bericht über die Auswirkungen der POSEI-Reform 2006	3
1. Einführung	3
2. Geschichtlicher Hintergrund und wichtigste Elemente der Posei-Regelung	3
3. Rechtsgrundlage des Berichts	6
4. Auswirkungen der Reform 2006.....	6
4.1. Programmplanung und Partnerschaft.....	6
4.2. Besondere Versorgungsregelung	7
4.2.1. Gewährleistung der Versorgung mit wesentlichen Erzeugnissen.....	7
4.2.2. Mehrkostenausgleich.....	7
4.2.3. Weitergabe der Vorteile an den Endverbraucher	7
4.2.4. Weiterversand von Verarbeitungserzeugnissen und Handelsverzerrungen.....	7
4.2.5. Aufrechterhaltung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten.....	8
4.3. Förderung der örtlichen Erzeugung	8
4.3.1. Aufrechterhaltung und Entwicklung der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugung... 8	
4.3.2. Qualitätsproduktion.....	9
5. Finanzielle Abwicklung	9
6. Prüfung der Umsetzung der POSEI-Regelung nach 2006	10
7. Einschlägige handelspolitische Entwicklungen nach der Reform 2006	10
7.1. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA).....	10
7.2. WTO und bilaterale Handelsabkommen.....	11
8. Verbesserungsvorschläge	12
8.1. Vorschläge zur Änderung von EU-Rechtsvorschriften.....	12
8.2. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.....	13
9. Schlussfolgerungen	14

SEK(2010) 1093

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Erster Bericht über die Auswirkungen der POSEI-Reform 2006

1. EINFÜHRUNG

Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) befasst sich mit der strukturbedingten sozialen und wirtschaftlichen Lage der Regionen in äußerster Randlage, die durch die Faktoren Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen und wirtschaftliche Abhängigkeit von einigen wenigen Erzeugnissen erschwert wird, die als ständige Gegebenheiten und durch ihr Zusammenwirken die Entwicklung schwer beeinträchtigen.

Derzeit nennt Artikel 349 des AEUV neun Regionen in drei Mitgliedstaaten:

- in Frankreich: Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy und Saint-Martin;
- die portugiesischen Inselgruppen der Azoren und Madeiras sowie
- die zu Spanien gehörenden Kanarischen Inseln.

Es sind spezifische Maßnahmen zu beschließen, die den besonderen Merkmalen und Zwängen dieser Gebiete Rechnung tragen. Diese Maßnahmen zielen insbesondere darauf ab, die Bedingungen für die Anwendung der Verträge auf die genannten Gebiete, einschließlich gemeinsamer Politiken, festzulegen.

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind besondere Fördermaßnahmen für die Regionen in äußerster Randlage vorgesehen, um die örtliche landwirtschaftliche Erzeugung und die Versorgung mit wesentlichen Agrarerzeugnissen zu fördern: dies ist die POSEI-Regelung (*Programmes d'Options Spécifiques à l'Eloignement et l'Insularité* – Programme zur Lösung der spezifisch auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführenden Probleme).

2. GESCHICHTLICHER HINTERGRUND UND WICHTIGSTE ELEMENTE DER POSEI-REGELUNG

Die Einrichtung spezifischer Programme für die Regionen in äußerster Randlage wurde erstmals in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den französischen überseeischen Departements (DOM) im Jahr 1987¹ thematisiert. In der Entschließung heißt es, „dass die Problematik der derzeitigen Situation in den französischen überseeischen Departements (DOM) eine Maßnahme zur plurisektoralen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung rechtfertigt und erforderlich macht“.

¹ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 1987.

Spezifische Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage wurden 1991 für die französischen überseeischen Departements (POSEIDOM)² und 1992 für die Kanarischen Inseln (POSEICAN)³, die Azoren und Madeira (POSEIMA)⁴ eingeleitet.

Zu diesem Zweck wurden die nachstehenden Hauptinstrumente der POSEI-Regelung eingeführt:

- (a) Die besondere Versorgungsregelung mit dem Ziel, die Kosten für die Versorgung mit Erzeugnissen zu senken, die zur Herstellung bestimmter wesentlicher Nahrungsmittel des täglichen Bedarfs oder zu deren Verarbeitung benötigt werden, indem Erzeugnisse bei der Direkteinfuhr aus Drittländern von Zöllen befreit werden oder Beihilfen für Erzeugnisse mit Ursprung in der übrigen Gemeinschaft gewährt werden, soweit diese zur Deckung des örtlichen Bedarfs benötigt werden;
- (b) Maßnahmen zur Unterstützung der Inlandserzeugung, um die Herstellung bestimmter Erzeugnisse aufrechtzuerhalten bzw. zu entwickeln, indem die Herstellung, Verarbeitung und/oder Vermarktung dieser Erzeugnisse bzw. die Strukturierung der betreffenden Sektoren unterstützt wird;
- (c) Begleitmaßnahmen:
 - Sondervorschriften zur Anpassung der GAP an die Besonderheiten der Regionen in äußerster Randlage;
 - Ausnahmeregelungen im strukturellen Bereich;
 - Einführung eines Bildzeichens, um den Bekanntheitsgrad von Erzeugnissen aus den Regionen in äußerster Randlage zu steigern;
 - veterinär- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen.

2001 wurde die POSEI-Regelung reformiert⁵. Im Rahmen dieser Reform wurde die besondere Versorgungsregelung geändert, indem „Bedarfsvorausschätzungen“ – Listen der Erzeugnisse, die unter die besondere Versorgungsregelung fallen – eingeführt wurden und die Berechnungsgrundlage für Beihilfen der besonderen Versorgungsregelung geändert wurde. An die Stelle von Ausfuhrerstattungen trat die Berechnung auf der Grundlage der durch die Abgelegenheit, die Insellage und die geringe Größe bedingten „Mehrkosten“. Außerdem wurden neue Maßnahmen zur Unterstützung der Inlandserzeugung eingeführt, laufende Maßnahmen geändert und die Regelung an die neue Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums⁶ angepasst.

2006 wurde die POSEI-Regelung erneut reformiert, wofür in erster Linie die folgenden Faktoren ausschlaggebend waren:

² Verordnung (EWG) Nr. 3763/91 des Rates – *ABl. L 356 vom 24.12.1991, S. 1.*

³ Verordnung (EWG) Nr. 1601/92 des Rates – *ABl. L 173 vom 27.6.1992, S. 13.*

⁴ Verordnung (EWG) Nr. 1600/92 des Rates – *ABl. L 173 vom 27.6.1992, S. 1.*

⁵ Verordnungen (EG) Nr. 1452/2001 (POSEIDOM), 1453/2001 (POSEIMA) und 1454/2001 (POSEICAN) des Rates vom 28. Juni 2001 – *ABl. L 198 vom 21.7.2001, S. 11.*

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates – *ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 80.*

- (1) Die Veröffentlichung der Mitteilung der Kommission KOM(2004) 343⁷, deren Gegenstand eine Strategie für die Regionen in äußerster Randlage mit dem Ziel war, die EU-Mittel zugunsten der Regionen in äußerster Randlage besser zu koordinieren und Ad-hoc-Instrumente zu schaffen;
- (2) die Reform der GAP 2003 (Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates⁸ über Direktzahlungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe), die Ausdruck einer Neuorientierung der GAP war und den Weg für eine Reform der gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) bahnte, auf die die POSEI-Regelung Bezug nahm;
- (3) die Anerkennung der Inflexibilität, die die Verwaltung der Programme kennzeichnete [KOM(2004) 687], und die eine rasche Anpassung der Bedarfsvorausschätzungen und der Maßnahmen zur Unterstützung der Inlandserzeugung an den Bedarf in den betreffenden Gebieten verhinderte und jeden partizipativen Ansatz erschwerte.

An die Stelle der drei ursprünglichen Verordnungen trat nun ein einzelner Text: die Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates⁹ über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union.

Die Hauptziele und -instrumente der Regelung blieben bei der Reform von 2006 unverändert. Als wesentliche Neuerungen wurden ein Ansatz für die Programmplanung festgelegt und dem Mitgliedstaat die Verantwortung für die Entwicklung und Anpassung von Programmen an den lokalen Bedarf sowie die Verwaltung und Begleitung dieser Programme übertragen. Ziel dieser Neuerungen war es, die Handhabung der besonderen Versorgungsregelung und der Unterstützung der Inlandserzeugung flexibler zu gestalten und die Verfahren für deren Änderung zu vereinfachen.

Die Verordnung (EG) Nr. 247/2006 wurde seit ihrer Annahme mehrfach geändert, um der Zuckerreform und der Reform des Bananensektors im Jahr 2006, dem Gesundheitscheck (Übertragung der Haushaltsmittel für Direktzahlungen, die zuvor in den Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 fielen, auf POSEI) und weiteren Übertragungen von Direktzahlungen in den Jahren 2007 und 2008¹⁰ Rechnung zu tragen.

Mit diesen Änderungen ging eine schrittweise Erhöhung der Mittelzuweisungen für POSEI einher, wie die nachstehende Tabelle zeigt (Artikel 23 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates):

MS	HJ 2007	HJ 2008	HJ 2009	HJ 2010	HJ 2011 & ff.**
----	---------	---------	---------	---------	-----------------

⁷ Überarbeitet und ergänzt durch die Mitteilung der Kommission KOM(2008) 642.

⁸ *ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1.*

⁹ *ABl. L 42 vom 14.2.2006, S. 1.*

¹⁰ – Verordnung (EG) Nr. 318/2006 des Rates – *ABl. L 58 vom 28.2.2006, S. 1* (Zuckerreform)

– Verordnung (EG) Nr. 2013/2006 des Rates – *ABl. L 384 vom 29.12.2006, S. 13* (Reform des Bananensektors)

– Verordnung (EG) Nr. 1276/2007 der Kommission – *ABl. L 284 vom 30.10.2007, S. 11* (Obergrenzen für das Jahr 2007)

– Verordnung (EG) Nr. 674/2008 der Kommission – *ABl. L 189 vom 17.7.2008, S. 5* (Obergrenzen für 2008)

– Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates – *ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16* (Gesundheitscheck)

FR	126,6	262,6	269,4	273,0	278,41
PT	77,9	86,98	87,08	87,18	106,21
ES	127,3	268,4	268,4	268,4	268,42
GESAMT	331,8	617,98	624,88	628,58	653,04

Heute entsprechen die POSEI-Programme der ersten Säule der GAP für die Regionen in äußerster Randlage.

3. RECHTSGRUNDLAGE DES BERICHTS

Artikel 28 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 bestimmt Folgendes: „Spätestens am 31. Dezember 2009 und anschließend alle fünf Jahre legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen allgemeinen Bericht – gegebenenfalls mit entsprechenden Vorschlägen – vor, in dem die Wirkung der aufgrund dieser Verordnung durchgeführten Maßnahmen dargelegt wird.“

Da die POSEI-Reform später als ursprünglich vorgesehen durchgeführt wurde (von Ende 2006 bis Mitte 2007), wird der erste der oben erwähnten Berichte im Laufe des Jahres 2010 vorgelegt, damit mehr Material für die Bewertung der ersten Auswirkungen dieser Reform zusammengetragen werden kann.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt in erster Linie die finanzielle Abwicklung der Programme bis zum Haushaltsjahr 2009, Daten zu den einschlägigen Märkten bis 2009 und die vom Entwicklungsbüro Oréade-Brèche für die Kommission durchgeführte Studie zur Bewertung der POSEI-Maßnahmen seit 2001 (nachfolgend „die Bewertungsstudie“), die im Februar 2010 unter http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/posei/index_fr.htm veröffentlicht wurde.

4. AUSWIRKUNGEN DER REFORM 2006

4.1. Programmplanung und Partnerschaft

Die erweiterten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der nationalen und regionalen Behörden bei der Festlegung ihres Programms und die Beteiligung der Betroffenen an der Entwicklung der Maßnahmen wurden sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von den Marktteilnehmern begrüßt.

Insbesondere die größere Flexibilität, die in der schrittweisen Anpassung der Programme an den tatsächlichen örtlichen Bedarf durch jährliche Änderungen zum Ausdruck kommt, wird als sehr positiv bewertet. In einem Kontext, der durch Instabilität aufgrund der besonderen Marktrisiken und klimatischen Risiken dieser Gebiete geprägt ist, lassen sich Fördermaßnahmen so schnell an die tatsächlichen Erfordernisse des jeweiligen Gebiets anpassen.

Die Bewertungsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass die Verwaltung durch die Reform effizienter geworden ist (da die Aufstockung der Haushaltsmittel zu Größenvorteilen geführt hat).

Allerdings hat die intensiviertere Partnerschaft nicht zu einer Verminderung des Verwaltungsaufwands beigetragen: Durch die Programmplanung ist der Aufwand für die nationalen und regionalen Behörden sowie für die Kommissionsdienststellen gestiegen.

4.2. Besondere Versorgungsregelung

4.2.1. Gewährleistung der Versorgung mit wesentlichen Erzeugnissen

Wie die Bewertungsstudie zeigt, wird der Bedarf an den von den Mitgliedstaaten bzw. den Regionen in äußerster Randlage ausgewählten Erzeugnissen durch die besondere Versorgungsregelung, der hinsichtlich dieser Erzeugnisse folgende wesentliche Aufgaben zukommen, hinreichend abgedeckt:

- (a) Gewährleistung einer regelmäßigen Versorgung durch Lagerhaltung;
- (b) Schaffung von Wettbewerb mit vergleichbaren eingeführten Erzeugnissen zur Beeinflussung der Preisstabilität;
- (c) Aufrechterhaltung der lokalen Produktionsstrukturen, indem
 - die Rentabilität der Viehzucht vor Ort gefördert wird,
 - die Wirtschaftlichkeit der lokalen Lebensmittelindustrie gesichert wird.

4.2.2. Mehrkostenausgleich

Jeder Mitgliedstaat hat sich für unterschiedliche Ansätze zur Bestimmung der Mehrkosten entschieden. Die Bewertungsstudie kommt zu dem Ergebnis, dass die besondere Versorgungsregelung einen Mehrkostenausgleich für alle ausgewählten Erzeugnisse gestattet.

Vor allem angesichts der schwankenden Transportkosten ist es nicht möglich, jedes Jahr denselben Anteil der Mehrkosten aus den Mittelzuweisungen für die besondere Versorgungsregelung, für die jährliche Obergrenzen festgesetzt wurden, zu finanzieren.

4.2.3. Weitergabe der Vorteile an den Endverbraucher

Die Bewertungsstudie macht deutlich, dass die Vorteile nur in einigen Fällen wie vorgesehen weitergegeben wurden. In anderen Fällen erweist sich eine Beurteilung als schwieriger. Generell lässt sich nur schwer feststellen, ob die Vorteile der besonderen Versorgungsregelung wie vorgesehen an den Endverbraucher weitergegeben werden. Dies gilt insbesondere für Erzeugnisse, die im Rahmen von Herstellungsprozessen eingesetzt werden. Die Kontrolle in diesem Zusammenhang obliegt den jeweiligen Mitgliedstaaten, die entsprechende Überwachungssysteme einführen.

4.2.4. Weiterversand von Verarbeitungserzeugnissen und Handelsverzerrungen

Gemäß Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 sind die Mengen, die Gegenstand der besonderen Versorgungsregelung sind, auf den Versorgungsbedarf der Regionen in äußerster Randlage beschränkt, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarktes nicht zu beeinträchtigen und keine Verkehrsverlagerungen bei den betreffenden Erzeugnissen zu verursachen. Der Versand oder die Ausfuhr dieser Erzeugnisse aus den Regionen in äußerster Randlage ist daher untersagt. Allerdings ist der Versand oder die Ausfuhr dieser

Erzeugnisse gestattet, wenn der aus der besonderen Versorgungsregelung resultierende Vorteil zurückerstattet wird, bzw. um – im Fall von Verarbeitungserzeugnissen – den regionalen Handel bzw. die traditionellen Handelsströme nach Artikel 4 der genannten Verordnung zu ermöglichen.

Diese traditionell versandten oder ausgeführten Erzeugnismengen sind auf der Grundlage der durchschnittlichen Handelsströme von 1989 bis 1991, also vor Inkrafttreten der POSEI-Regelung, festgesetzt worden. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass keine Notwendigkeit besteht, die traditionellen Erzeugnismengen zu ändern. Eine Änderung würde dem Ziel der Regelung zuwiderlaufen, die Versorgung auf den örtlichen Bedarf zu beschränken, und könnte zu Handelsverzerrungen führen. Dennoch sollte der Handel mit Verarbeitungserzeugnissen der besonderen Versorgungsregelung zwischen den Regionen in äußerster Randlage gefördert werden.

4.2.5. *Aufrechterhaltung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten*

Der besonderen Versorgungsregelung kommt eine wesentliche Rolle bei der Bewahrung der lokalen Produktionsstrukturen zu. Sie besteht darin,

- die Rentabilität der Viehzucht vor Ort zu fördern und
- die Wirtschaftlichkeit der lokalen Lebensmittelindustrie zu sichern.

Dadurch schafft die besondere Versorgungsregelung vor Ort neue Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und in der Lebensmittelindustrie.

Andererseits führt die Höhe der Beihilfen, die für die Lieferung einiger Erzeugnisse in bestimmte Regionen in äußerster Randlage (z. B. die Lieferung von Fleisch- und Milcherzeugnissen auf die Kanarischen Inseln und Madeira) festgesetzt wurde, zum Wettbewerb mit der örtlichen Erzeugung derselben Produkte, die sich daher kaum entwickeln kann. Es liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Verteilung der Mittel zu verbessern, um den örtlichen Erzeugungen Vorrang einzuräumen.

4.3. Förderung der örtlichen Erzeugung

4.3.1. *Aufrechterhaltung und Entwicklung der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugung*

Da die POSEI-Regelung an die Besonderheiten der Regionen in äußerster Randlage angepasst wurde, trägt sie entscheidend dazu bei, die rückläufige Entwicklung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten zumindest abzubremsen. Wie in der Bewertungsstudie dargestellt, trägt die Regelung bei den meisten Erzeugungen zu deren Aufrechterhaltung und bei einigen sogar zu deren Entwicklung bei. Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit einer Reihe der von den POSEI-Programmen unterstützten Sektoren konnten auch durch die ergänzenden Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums gesteigert werden.

Seit der POSEI-Reform erzielen nahezu alle Erzeuger ein höheres Einkommen.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass die POSEI-Maßnahmen für die Exportsektoren Bananen in den größten Erzeugerregionen (Kanarische Inseln, Guadeloupe und Martinique) und Zucker (Guadeloupe, Martinique und Réunion) sehr wirksam waren.

Diese Sektoren werden in erheblichem Umfang unterstützt, weisen jedoch – wie aus der Bewertungsstudie hervorgeht – auch gute Ergebnisse auf, was die Aufrechterhaltung des Produktions- und Einkommensniveaus anbelangt.

Im Bereich der Viehzucht wurde auf Réunion und den Azoren bei Fleisch und Milch eine höhere Erzeugungsmenge verzeichnet. Allerdings weisen der Fleisch- und der Milchsektor nicht in allen Regionen in äußerster Randlage dieselben positiven Ergebnisse auf. Tatsächlich haben sich diese Sektoren auf Madeira und den Kanarischen Inseln als nicht sehr effektiv erwiesen.

Auch im Sektor Obst und Gemüse in den französischen Departements wurden Schwierigkeiten festgestellt. Die Beihilfen erreichen hier nur eine begrenzte Zahl von Empfängern, da sich die Erzeuger (insbesondere in Französisch-Guayana) zu Vereinigungen zusammenschließen müssen, um die Voraussetzungen für eine Beihilfe zu erfüllen. Weitere für die Ausfuhr bestimmte Erzeugnisse in diesem Sektor, die ebenfalls mit Schwierigkeiten konfrontiert sind, sind Ananas auf den Azoren und Tomaten auf den Kanarischen Inseln.

Im Bananensektor wurden wichtige Fortschritte in Form einer höheren Rentabilität sowie von Auswirkungen auf die Produktivität, die Qualität und umweltverträgliche Produktionsbedingungen beobachtet.

Was den Zuckersektor betrifft, ist es in den französischen Departements mit Hilfe der Fördermittel möglich, die Auswirkungen der Zuckerreform 2006 auszugleichen und ein für die Erzeuger annehmbares Preisniveau, die Wirtschaftlichkeit der Zucker verarbeitenden Industrie und damit faire Wettbewerbsbedingungen auf dem EU-Markt zu sichern. Allerdings steht der Zuckersektor auf den Azoren trotz der Förderung im Rahmen der POSEI-Regelung vor Problemen. Im Mai 2010 hat der Gesetzgeber einen Legislativvorschlag angenommen, um diesen Problemen zu begegnen.

4.3.2. *Qualitätsproduktion*

Mit den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum als Ergänzung stellt die POSEI-Regelung ein äußerst wirksames Instrument zur Förderung der örtlichen Qualitätsproduktion dar, die mit eingeführten Erzeugnissen, die auf den örtlichen Märkten nicht mehr allein das Angebot prägen, konkurrieren kann.

Das Bildzeichen, das örtliche, für den Export produzierende Erzeuger nach Genehmigung durch die zuständigen nationalen Behörden verwenden dürfen, ist ein Beitrag zur Bescheinigung der Qualität der Erzeugung der Regionen in äußerster Randlage in der EU.

5. FINANZIELLE ABWICKLUNG

Anhang I enthält Daten zur finanziellen Abwicklung der POSEI-Programme von 2006 bis 2008 (bzw. für die Haushaltsjahre 2007 bis 2009). Diese Daten belegen eine zunehmende Nutzung der POSEI-Mittel während dieses Zeitraums.

In den vergangenen Jahren waren es im Wesentlichen einige bestimmte Maßnahmen, die die zugewiesenen Finanzmittel verbrauchten. Dies gilt insbesondere für die Diversifizierungsmaßnahmen in den Sektoren Viehhaltung und Gemüse in den

französischen überseeischen Departements, in denen sich in den vergangenen Jahren eine unerwartete Entwicklung vollzogen hat. Die unzureichende Verfügbarkeit von Mitteln veranlasste die französischen Behörden, „Stabilisatoren“ (anteilmäßige Kürzungen der Beihilfen in Abhängigkeit vom Haushaltsdefizit) anzuwenden. Dieses Problem wurde durch die Genehmigung einer zusätzlichen nationalen Förderung ab dem Jahr 2010 gelöst.

Außerdem ist erkennbar, dass die jährlichen Mittelzuweisungen für die besondere Versorgungsregelung in fast allen Regionen in äußerster Randlage nahezu vollständig ausgeschöpft werden. Die jährlichen Mittelzuweisungen für die besondere Versorgungsregelung wurden 2005/06 für jeden Mitgliedstaat ausgehend von der historischen Ausführung im Zeitraum 2001 bis 2003 verbindlich festgelegt. Innerhalb der einzelnen Programme lässt sich die Situation verbessern, indem die verfügbaren Haushaltsmittel auf die Maßnahmen neu verteilt werden, für die Margen festgelegt sind. Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 gestattet den Mitgliedstaaten zudem, eine ergänzende Finanzierung für die Maßnahmen zur Unterstützung der Inlandserzeugung zu gewähren.

Bei der besonderen Versorgungsregelung resultiert jedoch aus den in Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 festgesetzten Obergrenzen eine gewisse Starrheit. Es wird daher vorgeschlagen, innerhalb der Mittelzuweisungen eine flexiblere Neuverteilung auf die Unterstützung der Inlandserzeugung und die besondere Versorgungsregelung zu gestatten (siehe Abschnitt 8.1).

6. PRÜFUNG DER UMSETZUNG DER POSEI-REGELUNG NACH 2006

Die Auditdienste der Kommission führten 2008 auf den Azoren, Madeira und Réunion, 2008 und 2009 auf den Kanarischen Inseln und 2009 auf Martinique und in Guadeloupe Rechnungsprüfungen durch.

Die Feststellungen, die bei diesen Prüfungen gemacht wurden, belegen im Wesentlichen eine deutliche Verbesserung gegenüber früheren Prüfungen, auch wenn hinsichtlich der Vermessung von Bananenplantagen im Rahmen des POSEI-Programms für die Kanarischen Inseln einige Mängel verzeichnet wurden, die im Rahmen des Rechnungsabschlusses noch näher untersucht werden müssen.

7. EINSCHLÄGIGE HANDELSPOLITISCHE ENTWICKLUNGEN NACH DER REFORM 2006

7.1. Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA)

Seit dem 1.1.2008 haben einige afrikanische, karibische und pazifische Staaten (AKP-Staaten) im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zoll- und quotenfreien Zugang zum EU-Markt. Eine Reihe von AKP-Staaten erzeugt Exportgüter, die auch einen großen Anteil an den Ausfuhren der Regionen in äußerster Randlage haben, z. B. Bananen, Zucker, Reis, Fleisch und sonstiges Obst und Gemüse. Die wichtigsten für die Regionen in äußerster Randlage relevanten Güter sind Zucker und Bananen.

Für **Bananen** führte die Kommission vor der Reform der gemeinsamen Marktorganisation im Jahr 2006 eine Folgenabschätzung durch. Diese Abschätzung, die auch die möglichen Folgen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

berücksichtigte, hatte zur Folge, dass höhere Mittel von der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen auf die POSEI-Regelung übertragen wurden. Die Einfuhren von Bananen aus den AKP-Staaten in die EU stiegen 2008 gegenüber dem Vorjahr um fast 10 % und 2009 erneut um 4 %. Nach einem erheblichen Produktionsrückgang auf Martinique und in Guadeloupe aufgrund des Hurrikans Dean im August 2007 (siehe Anhang III) stieg die Produktion in den Regionen in äußerster Randlage wieder an, und zwar um 2,7 % im Jahr 2008 und um 7,4 % im Jahr 2009.

Zoll- und quotenfreie Einfuhren von **Zucker** im Rahmen von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen sind seit dem 1.10.2009 möglich, wobei für AKP-Staaten, die nicht gleichzeitig zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen, bis 2015 vorübergehende zusätzliche Schutzmaßnahmen gelten. Dies kann einen Anstieg der Einfuhren aus den AKP-Staaten zur Folge haben, unabhängig davon, ob sie zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen oder nicht. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass solche Einfuhren kurzfristig das bei der Zuckerreform 2006 vorhergesagte Volumen von 3,5 Mio. Tonnen erreichen werden. Insofern hatten die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen bislang keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Zuckersektor in den Regionen in äußerster Randlage.

7.2. WTO und bilaterale Handelsabkommen

Die EU hat vor kurzem multilaterale und bilaterale Abkommen geschlossen, mit denen die Zollpräferenzen für Einfuhren bestimmter Güter geändert werden. Diese Änderungen können Einfluss darauf haben, ob Erzeuger in den Regionen in äußerster Randlage auf dem EU-Markt wettbewerbsfähig sind. Zu den betroffenen Erzeugnissen zählen vermutlich Rum, bestimmte Obst- und Gemüsesorten, Rohrzucker und Verarbeitungserzeugnisse mit einem hohen Anteil an vollständig gewonnenem Rohrzucker.

Bezüglich **Bananen** paraphierte die EU am 15. Dezember 2009 eine Vereinbarung mit lateinamerikanischen Erzeugern, so genannten meistbegünstigten Erzeugern. Diese Vereinbarung sieht eine schrittweise Senkung des Einfuhrzolls der EU von 176 EUR/Tonne auf 114 EUR/Tonne über einen Zeitraum von sieben bis neun Jahren vor. In zwei bilateralen Abkommen, die in der ersten Jahreshälfte 2010 mit Kolumbien und Peru bzw. mit zentralamerikanischen Ländern geschlossen wurden, stimmte die EU ferner zu, die Einfuhrzölle für Bananen bis 2020 weiter auf 75 EUR/Tonne zu senken. Ecuador, ein weiteres wichtiges Bananen exportierendes Land, hat Interesse bekundet, dem Abkommen der EU mit Kolumbien und Peru beizutreten.

Nach Auslaufen des besonderen Unterstützungsrahmens für traditionelle AKP-Bananenlieferanten, der von 1999 bis 2008 mit Haushaltsmitteln in Höhe von 375 Mio. EUR Unterstützung für traditionelle AKP-Bananenexporteure leistete, schlug die Kommission vor, von 2010 bis 2013 einen Betrag von bis zu 200 Mio. EUR bereit zu stellen, der den zehn wichtigsten Bananen exportierenden AKP-Staaten zugutekommen und den notwendigen Anpassungsprozess unterstützen soll (Begleitmaßnahmen für den Bananensektor).

Betreffend die Erzeuger in den Regionen in äußerster Randlage wurden die Auswirkungen des neuen Handelsumfelds bei der Reform der gemeinsamen Marktorganisation für Bananen im Jahr 2006 bereits weitgehend berücksichtigt. Im

Rahmen der vor der Reform durchgeführten Folgenabschätzung wurden die voraussichtlichen Folgen von Zollermäßigungen untersucht, die mit den kürzlich vereinbarten Ermäßigungen vergleichbar sind. Ausgehend von der Tatsache, dass Bananenerzeuger aufgrund der POSEI-Regelung den vollen Betrag erhalten, für den sie in Frage kommen, auch wenn sie das entsprechende Produktionsniveau nicht ganz erreichen, machte die Abschätzung deutlich, dass Änderungen der Einfuhrzölle der EU, sofern sie sich innerhalb bestimmter Grenzen bewegten, begrenzten Einfluss auf die Produktion in der EU hätten (siehe Anhang IV).

Parallel zur Bananenreform wurde der an die POSEI-Programme übertragene Betrag berechnet. Dabei wurde die günstigste durchschnittliche Beihilfe zugrunde gelegt, die im Zeitraum 2000 bis 2002 an Bananenerzeuger gezahlt wurde, plus einer Marge von 8,4 %, um gewissen Schwankungen des Bananenmarktes vor dem Hintergrund einer weiteren Liberalisierung Rechnung zu tragen. Tatsächlich ist die Mittelzuweisung für Bananen noch weit stärker – um etwa 47 % – gestiegen, wenn die durchschnittlichen Zahlungen von Fördermitteln zwischen 2002 und 2006 zugrunde gelegt werden. Angesichts der jüngsten Marktentwicklungen beobachtet die Kommission die Auswirkungen der multilateralen Handelsabkommen dennoch genau und wird gegebenenfalls geeignete Abmilderungsmaßnahmen treffen.

Im Fall von **Zucker** könnte die mögliche Senkung der Einfuhrzölle und/oder die Einführung neuer Zollkontingente im Rahmen der laufenden multilateralen Gespräche in der Doha-Runde eine Überversorgung zur Folge haben und sich unter Umständen auf die Zuckerpreise auf dem EU-Binnenmarkt auswirken. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates ist die Kommission verpflichtet, das strukturelle Gleichgewicht des Marktes auf einem Preisniveau zu erhalten, das sich dem Referenzpreis annähert. Für solche Situationen sind verschiedene Marktmaßnahmen vorgesehen, z. B. Marktrücknahmen oder private Lagerhaltung, die sich auf die Erzeugung von Quotenzucker auswirken. Da die Regionen in äußerster Randlage jedoch die zugewiesenen Quoten für die Zuckererzeugung nicht ausschöpfen, halten sich die Auswirkungen dieser Maßnahmen vermutlich in Grenzen.

8. VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

8.1. Vorschläge zur Änderung von EU-Rechtsvorschriften

Angesichts der Entwicklung der Regelung in den vergangenen Jahren und des kürzlich erfolgten Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon wird vorgeschlagen, die Verordnung (EG) Nr. 247/2006 zu überarbeiten. Dabei sollten einige Bestimmungen aktualisiert und vereinfacht und die Verordnung auf die neuen Anforderungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union abgestimmt werden.

Insbesondere wird vorgeschlagen, Artikel 4 Absatz 2 zu ändern und die Möglichkeit zum freien Handel mit Verarbeitungserzeugnissen der besonderen Versorgungsregelung zwischen den französischen überseeischen Departements vorzusehen (siehe Abschnitt 4.2.4).

Außerdem wird vorgeschlagen, Artikel 23 Absatz 3 zu ändern und die **jährlichen Obergrenzen für die besondere Versorgungsregelung** für Frankreich und Portugal – innerhalb der bestehenden Mittelzuweisungen – zu erhöhen. Dadurch soll erreicht werden, dass der Druck von dem für die besondere Versorgungsregelung

vorgesehenen Teil der Finanzrahmen genommen wird und die Bedarfsvorausschätzungen der bedürftigen Regionen in äußerster Randlage auf zusätzliche Erzeugnisse ausgeweitet werden können, ohne das Gesamtvolumen der Mittelzuweisungen zu erhöhen (siehe Abschnitt 5).

Um schließlich den **Verwaltungsaufwand** zu vermindern und den Mitgliedstaaten mehr Zeit zu geben, die tatsächlichen Bedürfnisse zu ermitteln und einen strategischen Ansatz für das folgenden Jahr auszuarbeiten (siehe Abschnitt 4.1), beabsichtigt die Kommission, Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006 der Kommission zu ändern. Im Rahmen der Änderung soll die Frist für die Mitteilung der jährlichen Programmänderungen an die Kommission für das folgende Jahr vom 1. August auf den 30. September verlängert werden. Solche Änderungen sind von den Kommissionsdienststellen zu prüfen und von der GD AGRI schriftlich zu genehmigen, sofern sie keine wichtigen Änderungen wie die Einbindung einer neuen Maßnahme (Kapitel) in das Programm beinhalten. In diesem Fall sind die Änderungen bis zum 1. August mitzuteilen und durch Beschluss der Kommission zu genehmigen.

8.2. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten richten derzeit geeignete **Kontrollsysteme** ein, um die ordnungsgemäße **Weitergabe der Vorteile der besonderen Versorgungsregelung an den Endverbraucher** zu überprüfen (siehe Abschnitt 4.2.3). Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, diese Systeme möglichst schnell einzuführen und der Kommission Bericht zu erstatten.

Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die Höhe der **Beihilfen der besonderen Versorgungsregelung für Erzeugnisse, die auch vor Ort produziert werden**, derart anzupassen, dass der Entwicklung der örtlichen Erzeugung Vorrang eingeräumt wird (siehe Abschnitt 4.2.5).

Den Mitgliedstaaten wird außerdem empfohlen, die Gründe für den begrenzten Erfolg der Maßnahmen zu untersuchen, die die vorgegebenen Ziele nicht erreichen (siehe Abschnitt 4.3.1), und in ihren Programmen eine **verbesserte Unterstützungsstrategie vorzuschlagen**. Die den Mitgliedstaaten mit der Reform gegebene Flexibilität bei der Verwaltung der Programme kann sich bei der Handhabung bestimmter Situationen als sehr wirkungsvoll erweisen. Die Mitgliedstaaten können Sektoren, die mit Schwierigkeiten konfrontiert sind, unterstützen, indem sie die Mittel des POSEI-Finanzrahmens innerhalb des Programms neu zuweisen oder sogar eine zusätzliche Beihilfe gewähren. Auch dies wird durch die flexibleren Vorschriften hinsichtlich staatlicher Beihilfen ermöglicht, die für die Regionen in äußerster Randlage vorgesehen sind (siehe Abschnitt 5).

Vor dem Hintergrund dieser strategischen Entscheidungen sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen, die auf die Aufrechterhaltung und Schaffung **lokaler Beschäftigung** ausgerichtet sind, **Vorrang einräumen**.

Die Mitgliedstaaten sind außerdem aufgefordert, regelmäßig über die **Schlüsselindikatoren** Bericht zu erstatten, die von den Kommissionsdienststellen mit dem Ziel festgelegt werden, eine Gesamtbewertung der Fortschritte durchzuführen, die die POSEI-Regelung im Laufe der Jahre erzielt hat.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die ursprüngliche Definition der POSEI-Programme einen **partizipativen Ansatz** seitens aller Betroffenen forderte: Diese Forderung sollte auch bei den jährlichen Änderungen dieser Programme erfüllt werden. Infolge der vorgesehenen Änderung von Artikel 49 der Verordnung (EG) Nr. 793/2006, mit der die Frist für die Mitteilung dieser Änderungen verlängert werden soll (siehe Abschnitt 8.1), wird mehr Zeit für Beratungen mit den betroffenen Marktteilnehmern bleiben.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Während der ersten Jahre ihrer Umsetzung hat sich die POSEI-Regelung hinsichtlich der Programmplanung (die ohne Zweifel flexibler und besser auf den örtlichen Bedarf abgestimmt ist), der Gewährleistung der Versorgung mit wesentlichen Erzeugnissen durch Verringerung der Mehrkosten für ihre Bereitstellung, der Sicherung des Einkommens von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe in den Regionen in äußerster Randlage und der Entwicklung bestimmter landwirtschaftlicher Sektoren bewährt.

Ausgehend von der aktuellen Analyse und der aktuellen Situation kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die allgemeinen Ziele der Regelung innerhalb des der POSEI-Regelung zugewiesenen Finanzrahmens umgesetzt werden konnten.

Den Mitgliedstaaten kommt bei der Umsetzung der POSEI-Regelung eine wesentliche Rolle zu. Sie sollten eine gezieltere Neuzuweisung der verfügbaren Mittel in Betracht ziehen, um zukunftssträchtige Sektoren und Erzeugnisse zu unterstützen, die mit größeren Schwierigkeiten konfrontiert sind als andere.

Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten müssen sich weiter bemühen, die Regelung mit möglichst großem Erfolg umzusetzen, vor allem jedoch, die Ziele der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln und der Diversifizierung gegenüber den traditionellen, auf die Ausfuhr ausgerichteten Produktionssektoren weiterzuverfolgen, um die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Tätigkeiten auch bei Krisen der Zielmärkte sicherzustellen.

Die Beschäftigung in der Landwirtschaft, die nach Möglichkeit aufrechterhalten oder ausgeweitet werden sollte, die Qualität der Produktion und der Umweltschutz sind weitere wesentliche Ziele, die angestrebt werden sollten.