



Rat der
Europäischen Union

128303/EU XXV. GP
Eingelangt am 10/01/17

Brüssel, den 16. Dezember 2016
(OR. en)

15658/16

AGRI 692
AGRISTR 81
AGRIORG 107
AGRIFIN 129
POSEICAN 2
POSEIDOM 2
POSEIMA 2
REGIO 112

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	15. Dezember 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 797 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung der Regelung für spezifische Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union (POSEI)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 797 final.

Anl.: COM(2016) 797 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.12.2016
COM(2016) 797 final

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

**über die Umsetzung der Regelung für spezifische Maßnahmen im Bereich der
Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union (POSEI)**

1. EINFÜHRUNG

Die Regionen in äußerster Randlage sind aufgrund ihrer geografischen Gegebenheiten (Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen) mit besonderen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Versorgung mit Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder die landwirtschaftliche Erzeugung von wesentlicher Bedeutung sind, konfrontiert.

Die besondere Lage der Regionen in äußerster Randlage wird in Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestätigt. In verschiedenen Politikbereichen wurden spezifische Maßnahmen ergriffen, um die Nachteile für die betreffenden Regionen auszugleichen, ihre wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern und es ihnen zu erleichtern, die Vorteile des Binnenmarkts zu nutzen. Im Bereich *Landwirtschaft* wurden spezifische Maßnahmen im Rahmen des POSEI-Programms (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité – Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der betreffenden Regionen zurückzuführenden Probleme) ergriffen.

2. POSEI: URSPRUNG, ENTWICKLUNG UND DERZEITIGE LAGE

Das POSEI-Programm wurde 1989 für die französischen überseeischen Departements (Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana, Réunion und seit 2014 Mayotte) ins Leben gerufen und ab 1991 auch für die Kanarischen Inseln, die Azoren und Madeira angewandt.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates vom 30.1.2006¹ wurde das Programm grundlegend reformiert, um die Lebensmittelversorgung und die örtliche landwirtschaftliche Erzeugung mittels Programmplanung zu verbessern. Im weiteren Verlauf des Jahres 2006 legten die betroffenen Mitgliedstaaten der Kommission umfassende Programme zur Genehmigung vor.

Diese Verordnung wurde mehrmals geändert, um der Reform der gemeinsamen Marktorganisationen für Zucker und Bananen von 2006², dem „Gesundheitscheck“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von 2009 und sonstigen Übertragungen von Direktbeihilfen in den Jahren 2007 und 2008³ Rechnung zu tragen.

Einige Bestimmungen des POSEI-Programms wurden 2013 im Rahmen der Anpassung an den Vertrag von Lissabon überarbeitet. Die Verordnung (EU) Nr. 228/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates wurde am 13.3.2013 angenommen. Der delegierte Rechtsakt und der Durchführungsrechtsakt, die

¹ ABl. L 49 vom 21.2.2006.

² Mit dieser Reform wurden Finanzmittel aus den GMO für Zucker und Bananen an die Verordnung (EU) Nr. 247/2006 übertragen.

³ - 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) (Bananenreform).

- Verordnung (EG) Nr. 1276/2007 der Kommission (ABl. L 284 vom 30.10.2007, S. 11) (Haushaltsobergrenzen für 2007).

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

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

Verordnungen (EU) Nr. 179/2014 und Nr. 180/2014 der Kommission wurden am 6.11.2013 bzw. 20.2.2014 angenommen⁴.

Das POSEI-Programm wird aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. Die Verordnung (EU) Nr. 228/2013 sieht eine jährliche Obergrenze für jeden Mitgliedstaat vor (französische überseeische Departements: 278,41 Mio. EUR – Kanarische Inseln: 268,42 Mio. EUR – Azoren und Madeira: 106,21 Mio. EUR). Für 2013 wurde ausnahmsweise ein einmaliger Zusatzbetrag in Höhe von 40 Mio. EUR für den Bananensektor genehmigt.

In den Regionen in äußerster Randlage ersetzt das POSEI-Programm die Maßnahmen der ersten Säule der GAP, ausgenommen die Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen für Obst und Gemüse, Wein und Bienenzucht.

Abbildung 1 im Anhang weist die im Zeitraum 2006-2014 vom jeweiligen Mitgliedstaat bereitgestellten Mittel aus.

3. RECHTSGRUNDLAGE DES BERICHTS

Artikel 32 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 30. Juni 2015 einen Bericht vorlegt, in dem die Wirkung der aufgrund dieser Regelung getroffenen Maßnahmen dargelegt ist. Nach Artikel 35⁵ leitete die Kommission 2013 eine öffentliche Konsultation ein, in deren Folge beschlossen wurde, im Rahmen des REFIT-Programms eine *externe Bewertung* des POSEI-Programms für den Zeitraum 2006-2014 in Auftrag zu geben. Damit sollte ein Beitrag zum Bericht nach Artikel 32 Absatz 2 sowie zur Beantwortung der Frage eingeholt werden, ob das Programm gegebenenfalls überarbeitet werden muss.

Der externe Bewerter (ADE: Analysis for Economic Decision) war von Juni 2015 bis August 2016 tätig. Der vorliegende Bericht der Kommission über die Wirkung der aufgrund der Regelung durchgeführten Maßnahmen trägt den Ergebnissen der im Rahmen von REFIT durchgeführten Bewertung, die mit der Erstellung eines Arbeitsdokuments der Kommissionsdienststellen förmlich abgeschlossen wird, Rechnung.

Der Bericht behandelt die Anwendung der Regelung im Zeitraum 2006-2014.

4. ZIELE, AUFBAU UND PROGRAMMPLANUNG

Das POSEI-Programm soll dazu beitragen, die in Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 festgelegten Ziele zu erreichen, und zwar

- die *Sicherung der Versorgung* der Regionen in äußerster Randlage mit wesentlichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen;

⁴ ABl. L 78 vom 20.3.2013. Delegierter Rechtsakt und Durchführungsrechtsakt: ABl. L 63 vom 4.3.2014.

⁵ Artikel 35 sieht vor, dass die Verordnung einer Überprüfung im Hinblick auf ihre Gesamtwirksamkeit und den neuen politischen Rahmen der GAP unterzogen wird

- die *Sicherstellung* der Entwicklung der Sektoren, in denen eine „Viehbestands-“ und „Feldfruchtdiversifizierung“ erfolgt;
- die *Weiterführung* der Entwicklung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der traditionellen Landwirtschaft.

Im Rahmen der Programme wurden zwei Arten von Maßnahmen durchgeführt, nämlich Maßnahmen im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung (Specific Supply Arrangement – SSA) sowie Maßnahmen im Rahmen der Unterstützung für die örtliche Erzeugung (Support to the Local Production – SLP).

Die Maßnahmen müssen mit dem EU-Recht vereinbar sein und mit der GAP und anderen Politikbereichen der EU in Einklang stehen.

4.1. Besondere Versorgungsregelung

Um die Versorgung mit Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder zur Verarbeitung oder zum Einsatz als landwirtschaftliche Produktionsmittel benötigt werden, durch Ausgleichen der durch die besonderen Nachteile bedingten Mehrkosten zu sichern, sind zwei Arten von Unterstützung vorgesehen:

- *Einfuhren aus Drittländern*: Direkteinfuhren ausgewählter landwirtschaftlicher Erzeugnisse können von den geltenden Einfuhrzöllen befreit werden.
- *Versorgung mit Unionswaren*: Für die Versorgung von Regionen in äußerster Randlage mit Unionswaren können Beihilfen gewährt werden.

Die Verordnung (EU) Nr. 228/2013 sieht für die besondere Versorgungsregelung folgende Obergrenzen vor: 72,7 Mio. EUR für die Kanarischen Inseln, 26,9 Mio. EUR für die französischen überseeischen Departments und 21,2 Mio. EUR für die Azoren und Madeira. Für welche Mengen an Erzeugnissen im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung Unterstützung gewährt wird, wird jedes Jahr auf der Grundlage von Vorausschätzungen des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt. Die besondere Versorgungsregelung darf die örtliche Erzeugung und deren Wachstum nicht beeinträchtigen.

4.2. Unterstützung für die örtliche Erzeugung

Im Rahmen dieser Regelung werden die örtliche Erzeugung und die örtliche Verarbeitung und Vermarktung der örtlichen landwirtschaftlichen Erzeugnisse gefördert.

Im POSEI-Programm sind zwei Arten von Unterstützung für die örtliche Erzeugung vorgesehen:

- Maßnahmen zur Förderung der *traditionellen Erzeugnisse*, die die historischen Exportsektoren darstellen (z. B. Bananen auf den Westindischen Inseln und den Kanarischen Inseln).
- Maßnahmen zur Förderung der sogenannten *Diversifizierungserzeugnisse*, im Allgemeinen für den Verzehr vor Ort (Obst und Gemüse und Nutztvieh).

Die Cross-Compliance-Regelung (Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen) gilt für im Rahmen der GAP an landwirtschaftliche Betriebe geleistete Zahlungen, d. h. die betreffenden Zahlungen sind daran geknüpft, dass der Betrieb eine Reihe von Rechtsvorschriften der EU in den Bereichen Umwelt und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen einhält.

4.3. Programmplanung seitens der Mitgliedstaaten

Im Rahmen des POSEI-Programms werden sowohl die Maßnahmen der besonderen Versorgungsregelung als auch die Maßnahmen der Unterstützung für die örtliche Erzeugung in Einzelprogrammen detailliert festgelegt. Daher hat jedes nationale Programm sein eigenes Gepräge – je nach den von den nationalen Behörden in enger Abstimmung mit den Interessenträgern im Agrarsektor festgelegten Prioritäten. Diese Prioritäten können mittels Programmänderung im Bedarfsfall jährlich angepasst werden (Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 180/2014).

Bis spätestens 30. September jeden Jahres legen die Mitgliedstaaten einen Jahresbericht über die Durchführung ihrer Vorjahresprogramme vor (Artikel 39 Absatz 1).

4.3.1. POSEI-Programm für Frankreich

Die **besondere Versorgungsregelung** ist vor allem auf landwirtschaftliche Erzeugnisse für die örtliche Futtermittel- und Lebensmittelindustrie ausgerichtet (26,9 Mio. EUR im Jahr 2014, 10 % der im Rahmen des EGFL-POSEI bereitgestellten Mittel). Réunion ist der wichtigste Empfänger im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung, gefolgt von Guadeloupe und Martinique.

Die **Unterstützung für die örtliche Erzeugung** umfasst eine Reihe von Maßnahmen, mit denen die verschiedenen Teile der Wertschöpfungskette gefördert werden: Unterstützung für i) Bananen (129,1 Mio. EUR im Jahr 2014), ii) Zucker, Zuckerrohr, Rum (74,86 Mio. EUR), iii) Feldfruchtdiversifizierungserzeugnisse (14 Mio. EUR), iv) Nutzvieh (31,55 Mio. EUR) sowie v) technische Hilfe (2 Mio. EUR). 81,2 % der Mittel des EGFL-POSEI für die Unterstützung der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (51,3 % für Bananen und 30 % für Zucker, Zuckerrohr, Rum).

Seit 2009 stellt Frankreich im Rahmen der Unterstützung für die örtliche Erzeugung zusätzliche nationale Mittel (40 Mio. EUR) für Diversifizierungsmaßnahmen bereit.

4.3.2. POSEI-Programm für Spanien

Die **besondere Versorgungsregelung** ist vor allem auf landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgerichtet, die zur Verarbeitung und unmittelbar für den menschlichen Verzehr bestimmt sind (für 2014 wurden 66,9 Mio. EUR bereitgestellt, 25 % der im Rahmen des EGFL-POSEI bereitgestellten Mittel; in keiner Region in äußerster Randlage ist der auf die besondere Versorgungsregelung entfallende Anteil höher. In Bezug auf Ziele und Verwaltung besteht zwischen den Maßnahmen der besonderen Versorgungsregelung und den Maßnahmen der Unterstützung für die örtliche Erzeugung nur wenig Zusammenhang.

Die **Unterstützung für die örtliche Erzeugung** umfasst drei Gruppen von Maßnahmen: Unterstützung für i) Obst und Gemüse (35,7 Mio. EUR), ii) Bananen (141,1 Mio. EUR) und iii) Nutztvieh (24,7 Mio. EUR). 72 % der Mittel des EGFL-POSEI für die Unterstützung für die örtliche Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (71 % für Bananen und 1 % für Exporttomaten).

Spanien gewährt (für die Unterstützung der örtlichen Erzeugung) eine ergänzende Finanzierung, die von 46,5 Mio. EUR im Jahr 2009 auf 17,3 Mio. EUR im Jahr 2014 schrumpfte⁶.

4.3.3. POSEI-Programm für Portugal

Das portugiesische Programm umfasst zwei getrennte Teilprogramme, eins für die Azoren (76,7 Mio. EUR im Jahr 2014) und eins für Madeira (29,5 Mio. EUR)⁷.

Auf den Azoren ist die **besondere Versorgungsregelung** vor allem auf Getreide und sonstige Nebenerzeugnisse für den örtlichen Futtermittel- und Nutztviehsektor ausgerichtet. Auch auf Madeira ist die **besondere Versorgungsregelung** vor allem auf Erzeugnisse für den Nutztviehsektor ausgerichtet, allerdings in geringerem Maße; sie betrifft zudem für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse. Insgesamt wurden 2014 für die besondere Versorgungsregelung Mittel in Höhe 16,32 Mio. EUR bereitgestellt (15,5 % der im Rahmen des EGFL-POSEI bereitgestellten Mittel).

Die **Unterstützung für die örtliche Erzeugung auf den Azoren** umfasst fünf Maßnahmen: Unterstützung für i) Nutztvieh (57,04 Mio. EUR), ii) örtliche Feldfrüchte (10,71 Mio. EUR), iii) Verarbeitung (1,18 Mio. EUR), iv) Vermarktung (1,35 Mio. EUR) sowie v) technische Hilfe (0,5 Mio. EUR). 81,1 % der Mittel des EGFL-POSEI für die Unterstützung für die örtliche Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (Milch und Fleisch).

Die **Unterstützung für die örtliche Erzeugung auf Madeira** ist um drei Maßnahmen gruppiert: i) Grundförderung für Landwirte (6,5 Mio. EUR), Unterstützung für ii) die landwirtschaftliche und die viehwirtschaftliche Wertschöpfungskette (11 Mio. EUR) sowie iii) die Vermarktung von örtlichen Erzeugnissen (1,6 Mio. EUR). 57 % der Mittel des EGFL-POSEI für die Unterstützung der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (Bananen und Wein).

4.3.4. Zusammenschau der Programme

Die strategischen Optionen der Mitgliedstaaten für die Aufteilung zwischen der besonderen Versorgungsregelung und der Unterstützung für die örtliche Erzeugung sind recht unterschiedlich, wie im Anhang in Abbildung 2 für die besondere Versorgungsregelung und in Abbildung 3 für die besondere Versorgungsregelung und die Unterstützung für die örtliche Erzeugung hervorgehoben ist.

⁶ Offenbar waren einige Sektoren mit einem hohen Anteil an nationalen Beihilfen in der POSEI-Unterstützung von diesem Rückgang betroffen (Exporttomaten, tierische Erzeugung).

⁷ Die Aufteilung des Betrags von 106,21 Mio. EUR zwischen den beiden Teilprogrammen erfolgte nach Maßgabe der nationalen Behörden.

Was die **besondere Versorgungsregelung** angeht, legen die Azoren und die französische überseeischen Departments den Schwerpunkt auf Getreide und sonstige Nebenerzeugnisse für den Futtermittelsektor. Die Kanarischen Inseln, die der besonderen Versorgungsregelung das größte Gewicht einräumen (25 % der POSEI-Mittel), und Madeira legen den Schwerpunkt zudem auf unmittelbar für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse und auf die Förderung der Verarbeitung.

In allen Gebieten in äußerster Randlage kommt die **Unterstützung für die örtliche Erzeugung** vor allem den traditionellen Exportsektoren zugute, auf die 75 % der im Zeitraum 2006-2014 insgesamt für Maßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung bereitgestellten Mittel entfallen. Die Tatsache, dass über den gesamten Zeitraum hinweg ein so hoher Anteil an den Mitteln bereitgestellt wurde, bestätigt, dass der Erhalt dieser Sektoren für die Mitgliedstaaten eine Priorität darstellt. Für die meisten traditionellen Erzeugnisse wurde die Mittelbereitstellung im Berichtszeitraum beibehalten, außer für Milch auf den Azoren, wo die bereitgestellten Mittel um 10 % stiegen. Die für Diversifizierungserzeugnisse insgesamt bereitgestellten Mittel sind seit 2014 in den meisten Regionen in äußerster Randlage um 34 % gestiegen; auf den Kanarischen Inseln sind sie gleich geblieben und auf Madeira zurückgegangen.

5. AUSFÜHRUNG DER MITTEL

Die Ausführung der Mittel ist insgesamt hoch, wie aus den jährlichen Durchführungsberichten der Mitgliedstaaten hervorgeht: Für Spanien stieg er von 72 % im Jahr 2006 auf 99 % im Jahr 2014, für Frankreich von 86 % auf 98 % und für Portugal von 96 % im Jahr 2007 auf 98 % im Jahr 2014.

Im Einzelnen ist die Ausführung der für den Zeitraum 2006-2014 bereitgestellten Mittel Tabelle 1 im Anhang zu entnehmen.

6. BEWERTUNG DES PROGRAMMS

6.1. Sicherung der Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Die POSEI-Programme haben die Versorgung mit den von den Regionen in äußerster Randlage speziell ausgewählten Erzeugnissen im Rahmen der für die besondere Versorgungsregelung bereitstehenden Mittel gesichert und Mehrkosten ausgeglichen. Im Berichtszeitraum betrafen die Bedarfsvorausschätzungen der Mitgliedstaaten für die besondere Versorgungsregelung fast ausschließlich die Versorgung mit Erzeugnissen aus der Union und nicht aus Drittländern, außer auf den Kanarischen Inseln und in geringerem Umfang auf Madeira. Aus einer Fallstudie für Getreide und Milchpulver geht hervor, dass die Maßnahmen im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung die durch die äußerste Randlage bedingten Mehrkosten um 45 % bis 80 % gesenkt haben.

6.2. Kohärenz zwischen der besonderen Versorgungsregelung und der Unterstützung für die örtliche Erzeugung

Alles in allem wurden die Instrumente der besonderen Versorgungsregelung und der Unterstützung für die örtliche Erzeugung kohärent eingesetzt. In den meisten Fällen werden im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung andere Erzeugnisse begünstigt als im Rahmen der Unterstützung für die örtliche Erzeugung. Es gibt also keinen Wettbewerb zwischen den beiden Unterstützungsregelungen. In einigen wenigen Fällen, in denen potenziell ein solcher Wettbewerb besteht, etwa bei Fleisch auf den Kanarischen Inseln, werden die örtlichen Erzeugnisse im Rahmen der Unterstützung für örtliche Erzeugnisse stärker begünstigt als Erzeugnisse, die im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung begünstigt werden.

6.3. Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit

Die Förderung im Rahmen des POSEI-Programms hat in den meisten Sektoren die Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit – in Bezug auf die erzeugten Mengen, die Fläche und in geringerem Ausmaß die Zahl der Landwirte – erleichtert und gewährleistet, dass rund 140 000 Personen bzw. 123 000 JAE⁸ in der gesamten Wertschöpfungskette in allen Regionen in äußerster Randlage beschäftigt waren. Zudem wurde das Einkommen stark gestützt.

Die Programme haben in den meisten (wenn nicht allen) Fällen den besonderen Bedarf über den gesamten Berichtszeitraum hinweg wirksam gedeckt, auch wenn sie auf einige Regionen besser zugeschnitten waren als auf andere, sowohl im Hinblick auf die Art des Bedarfs als auch auf das haushaltspolitische Gewicht der Produktionstätigkeiten. Die Unterstützung im Rahmen des POSEI-Programms fiel von Empfänger zu Empfänger sehr unterschiedlich aus, was auf die althergebrachten landwirtschaftlichen Strukturen zurückzuführen sein könnte.

Die POSEI-Unterstützung scheint sich nur begrenzt im Sinne einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit ausgewirkt zu haben, da sie vorwiegend auf eine Verringerung der Betriebskosten ausgerichtet war. Allerdings werden Maßnahmen, die auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Sektoren ausgerichtet sind, durch andere Förderinstrumente, vor allem den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), unterstützt.

6.3.1. Traditionelle Erzeugnisse

Was den **Bananensektor** angeht, hat das POSEI-Programm zur Weiterführung der Erzeugung in den vier Regionen in äußerster Randlage beitragen. Der Sektor blieb auf Martinique und auf Madeira stabil, während auf Guadeloupe eine Steigerung um 3,2 % jährlich festzustellen war. Die erzeugte Menge blieb auf den Kanarischen Inseln und auf Madeira konstant und stieg auf Martinique (4,3 % jährlich) und auf Guadeloupe (8,6 %) an. Die Anstrengungen waren vor allem darauf gerichtet, die Kosten der Erzeugung zu verringern und Qualitätsnormen, Vermarktungsstrategien und die Verwendung von Gütezeichen (d. h. „Plátano de Canarias“, „banane française“) zu fördern. Darüber hinaus wurden Anstrengungen unternommen, um den Einsatz von Pestiziden zu verringern, etwa nach dem „Plan für nachhaltige

⁸ Jahresarbeitseinheit.

Bananen“ auf den Westindischen Inseln. Der Sektor ist besorgt wegen der mit Drittländern, vor allem in Lateinamerika, geführten bzw. anstehenden Verhandlungen über einen Präferenzzugang zum Unionsmarkt für Bananen aus Regionen, in denen Arbeitskräfte billiger sind.

Was den **Zuckersektor** angeht, hat das POSEI-Programm zur Weiterführung der Erzeugung und zum Erhalt von Anbauflächen beitragen. Die Zahl der Erzeuger ist im Berichtszeitraum zurückgegangen, während gleichzeitig die durchschnittliche Betriebsgröße gestiegen ist. Das POSEI-Programm stützt vor allem die an die Erzeuger gezahlten Zuckerrohrpreise, während wettbewerbsrelevante Probleme (z. B. Wiederbepflanzung, Entwicklung neuer Sorten, Bewirtschaftungsmethoden) im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums und im Rahmen von Forschungstätigkeiten angegangen werden. Der Sektor hebt hervor, wie wichtig es ist, den Zuckerrohranbau weiterzuführen, selbst wenn die betroffenen Betriebe zusätzliche landwirtschaftliche Tätigkeiten aufnehmen, wobei der sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung des Zuckerrohranbaus, insbesondere auf Guadeloupe und auf Réunion, Rechnung zu tragen sei. Der Sektor ist besorgt wegen des Auslaufens der Zuckerquoten im Jahr 2017 und der derzeitigen Verhandlungen mit Drittländern über den Zugang zum Unionsmarkt für Spezialzucker, der auch in den Regionen in äußerster Randlage erzeugt wird.

Die Anbaufläche für **Exporttomaten** ist auf den Kanarischen Inseln von 2,478 ha im Jahr 2006 auf 787 ha im Jahr 2014 stark zurückgegangen, obwohl 2009 ein Plan für Strukturwandel auf den Weg gebracht worden war. Der Sektor hat aufgrund des Wettbewerbs mit der Erzeugung in Marokko und auf dem spanischen Festland sowie mit der neuen Erzeugung in Nord- und Mitteleuropa seinen wichtigsten komparativen Vorteil verloren, der darin bestand, in den Wintermonaten die europäischen Märkte zu beliefern. Die Marktanteile sind deutlich zurückgegangen. Unlängst wurde im Jahr 2016 ein neuer Plan für den Erhalt der derzeitigen Anbaufläche und Erzeugung auf den Weg gebracht.

Das POSEI-Programm hat dazu beigetragen, die **Milcherzeugung** auf den Azoren weiterzuführen. Zwar schrumpft die Gesamtzahl der auf die Milcherzeugung spezialisierten Betriebe (-3 % jährlich), der Rückgang ist jedoch niedriger als in der EU (-5 %). Obwohl die Zahl der Milchwirtschaftsbetriebe rückläufig ist, hat sich die Erzeugung erhöht, vor allem aufgrund des Anstiegs der durchschnittlich je Betrieb gehaltenen Kühe. Die Vermarktung der örtlichen Frischmilch lässt zu wünschen übrig; um Verbesserungen zu erreichen, ließe sich aus der Qualität der Milch oder dem Ansehen der Region Nutzen ziehen. Dieser Sektor ist insbesondere besorgt wegen der Auswirkungen des Auslaufens der Milchquoten im Jahr 2015.

Das POSEI-Programm hat auch zum Erhalt des **Fleischsektors** auf den Azoren beigetragen, der traditionell eng mit der Milcherzeugung verknüpft ist; die Erzeugung ist in den späteren Jahren des Berichtszeitraums gestiegen. Die für die Erzeugung von Rindfleisch bereitgestellte Fläche hat sich seit 1999 mehr als verdoppelt, und die Zahl der Tiere im Rindfleischsektor hat sich ebenfalls erhöht.

Die **Weinerzeugung auf Madeira** ist im Berichtszeitraum fast stabil geblieben, sowohl in Bezug auf die erzeugte Menge als auch auf die Anbaufläche (-1,1 %).

6.3.2. *Diversifizierungserzeugnisse*

Die Erzeugung der unterstützten Sektoren der Nutztier- und Feldfruchtdiversifizierung ist im Berichtszeitraum (mengenmäßig) stabil geblieben, wobei einige Ausnahmen zu vermerken sind (Geflügel auf Guadeloupe, Obst und Gemüse auf Martinique, Schweine- und Rindfleisch auf Madeira sowie der Weinsektor).

Die örtlichen Diversifizierungserzeugnisse deckten 20 % bis (maximal) 40 % des Bedarfs an Fleisch und Milchprodukten (jedoch 70 bis 100 %, wenn nur frische Erzeugnisse betrachtet werden) sowie rund 40 % des Bedarfs an Obst und Gemüse (jedoch fast 80 % auf Réunion und über 90 % in Französisch-Guayana). Alles in allem ist die örtliche Diversifizierungserzeugung für die meisten Erzeugnisse im Berichtszeitraum stabil geblieben.

Über verschiedene Fördermaßnahmen, insbesondere bei Verarbeitung und Vermarktung, wurde die gesamte Wertschöpfungskette gestützt. In den französischen überseeischen Departments und auf Madeira ist der Anteil der Maßnahmen zugunsten der Verarbeitung und der Vermarktung vor Ort sehr viel größer als die Unterstützung für die Erzeugung. Auf den Kanarischen Inseln und den Azoren war die Unterstützung stärker auf die Erzeugung ausgerichtet. Einige örtliche Erzeugnisse sind offenbar durch Billigeinfuhren unter Druck geraten, insbesondere die Viehwirtschaft durch Einfuhren von Gefrierfleisch oder die Obst- und Gemüseerzeugung auf Martinique, Guadeloupe und den Kanarischen Inseln. In allen Regionen in äußerster Randlage bestand die Herausforderung darin, für funktionsfähige Erzeugerorganisationen und Verarbeitungsinstrumente zu sorgen und für die örtlichen Erzeugnisse Absatzmöglichkeiten auf dem örtlichen Markt – bei starkem Wettbewerb durch billigere Einfuhrerzeugnisse – zu gewährleisten.

6.4. **Beitrag zu den Zielen der GAP**

Die POSEI-Programme tragen zu den allgemeinen Zielen der GAP bei. Mit der Unterstützung der POSEI-Programme konnte das Produktionsniveau in den meisten Sektoren leichter aufrechterhalten werden, was einen wesentlichen Beitrag zu einem stabilen Einkommen der Landwirte und damit zu einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung darstellte. In einigen Gebieten in äußerster Randlage geht ein nachhaltiges Management in erster Linie mit Cross-Compliance-Auflagen einher, was zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Praxis führte. Mit den POSEI-Programmen werden insbesondere Produktionstätigkeiten in entlegeneren Gebieten unterstützt, was zu einer ausgewogenen territorialen Entwicklung beiträgt.

Zwischen den POSEI-Programmen und den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) besteht eine starke Kohärenz. Für die Verwirklichung der Ziele der GAP ist diese Kohärenz angesichts der starken gegenseitigen Abhängigkeit der beiden Arten von Unterstützung von entscheidender Bedeutung. Es wurden zahlreiche Synergien zwischen POSEI und EPLR ermittelt (Schulungsmaßnahmen, Niederlassung von Junglandwirten sowie Investitionen aus EPLR-Mitteln und Unterstützung der Produktion aus POSEI-Mitteln). Eine ebenso starke Kohärenz besteht mit der nationalen Unterstützungsmaßnahmen, anderen GAP-Maßnahmen (Wein, Obst und Gemüse) und den Programmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Gleichwohl könnte die Komplementarität mit den

Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse verbessert werden.

6.5. Relevanz der POSEI-Regelung

In Analysen wurde der Frage nachgegangen, inwieweit die derzeitigen GAP-Maßnahmen (die mit der GAP-Reform 2013 eingeführte Basisprämienregelung) zur Deckung des spezifischen Bedarfs in den Gebieten in äußerster Randlage beitragen. Aus der Analyse geht hervor, dass dieser Bedarf in den Gebieten in äußerster Randlage wohl nicht vollständig von den derzeitigen GAP-Maßnahmen gedeckt wird. Ohne die spezifische POSEI-Regelung könnte das Risiko einer Produktionsaufgabe Folgen für die Absicherung des spezifischen Bedarfs – etwa in den Bereichen Beschäftigung, Umweltfragen oder territoriale Dimension der Gebiete in äußerster Randlage – haben.

6.6. EU-Mehrwert

Wie bereits unter Punkt 6.5 aufgezeigt wurde, sind die derzeitigen GAP-Instrumente nicht umfassend an die Gebiete in äußerster Randlage angepasst; die POSEI-Regelung ist gut geeignet, um die Herausforderungen im Sinne des Artikels 349 des Vertrags anzugehen, insbesondere im Rahmen des Grundsatzes der Programmplanung, die rasche Antworten und eine Anpassung der Beihilfen an spezifische Situationen ermöglicht.

Politisch besteht ein EU-Mehrwert vor allem insofern, als auf EU-Ebene anerkannt ist, dass die Gebiete in äußerster Randlage vor ernsthaften gemeinsamen Hindernissen stehen, die nach Artikel 349 des Vertrags spezifische Maßnahmen erfordern. Auch in Bezug auf die Umsetzung von Qualitäts- und Umweltanforderungen hat sich POSEI als nützlich erwiesen. Positiv hat sich POSEI auch auf die Gestaltung und die Durchführung von Programmen ausgewirkt, da die Mitgliedstaaten ihre Programme aufgrund ihres spezifischen Bedarfs und unter Beachtung der gemeinsamen allgemeinen Ziele flexibel festlegen können und so für Kohärenz zwischen den verschiedenen Programmen sorgen. Auch eine ergebnisorientiertere Managementkultur wurde begünstigt.

6.7. Verwaltung und Management des Programms

Die Verwaltung und das Management von POSEI-Programmen haben sich im Verlauf der Zeit verbessert, insbesondere dank der mit der Verordnung (EU) Nr. 180/2014 eingeführten Vereinfachungen für Programmänderungen. Die jährlichen Durchführungsberichte, die unter anderem Indikatoren für ordnungspolitische Ziele enthalten, wurden insbesondere in den vergangenen Jahren verbessert, auch wenn nach Angaben der betroffenen Gebiete in äußerster Randlage nach wie vor Unterschiede bestehen (z. B. Format, Zeitreihen, Warengruppen usw.). Die Entwicklung eines elektronischen Managementsystems führte zu einem Abbau des Verwaltungsaufwands, insbesondere bei der besonderen Versorgungsregelung.

Gleichwohl sollte die Strategie für jeden Produktionssektor und für die spezifische Lage der Landwirtschaft in jedem Gebiet in äußerster Randlage in dem Programm ausführlicher beschrieben werden, auch durch eine weitere Entwicklung spezifischer Indikatoren, die in den jährlichen Durchführungsberichten anzugeben sind. Die

Angaben, die die jährlichen Durchführungsberichte gemäß Artikel 39 Absatz 1 der genannten Verordnung enthalten müssen, sollten präzisiert und vereinfacht werden, um die Berichterstattung zu erleichtern.

6.8. Gesamtleistung

Alle in Artikel 349 des Vertrags aufgeführten Herausforderungen für die Gebiete in äußerster Randlage werden in den POSEI-Programmen über einen wesentlichen Beitrag zum Einkommen der Landwirte direkt angegangen.

Abgelegenheit und Insellage, die mit höheren Transportkosten einhergehen, werden über die besondere Versorgungsregelung direkt angegangen. Darüber hinaus gibt es innerhalb der Regionen in äußerster Randlage abgelegene Gebiete oder Inseln, für die die Unterstützung der örtlichen Erzeugung von ausschlaggebender Bedeutung ist, um die landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Rentabilität des gesamten Sektors aufrechterhalten zu können.

Schwierige Reliefbedingungen schränken die landwirtschaftliche Fläche ein, was kleinere landwirtschaftliche Betriebe zur Folge hat, führen zu höheren Produktionskosten und verhindern Größenvorteile. Die **geringe Größe** des Grundgebiets bedeutet, dass Ackerland knapp ist. Einige Gebiete in äußerster Randlage sind häufig **schwierigen Klimabedingungen** ausgesetzt, die sich auf die Agrarerzeugung auswirken. POSEI ist besonders geeignet, um die drei letztgenannten Herausforderungen anzugehen, insbesondere aufgrund der Möglichkeit einer gekoppelten Stützung der örtlichen Erzeuger sowie einer Stärkung der gesamten Wertschöpfungskette in diesen schwierigen Situationen. Außerdem kann das Programm im Fall besonders widriger Umstände rasch geändert werden.

Die Auswirkungen dieser Programme werden durch Synergien und Komplementaritäten, insbesondere mit den EPLR und den nationalen Stützungsmaßnahmen gestärkt.

7. EMPFEHLUNGEN

7.1. Vorgeschlagene Änderungen der EU-Verordnung

Unter Berücksichtigung der Bewertung der Regelung (siehe Punkt 6) wird eine Änderung der Grundverordnung (EU) Nr. 228/2013 nicht für notwendig erachtet.

Wie bereits unter Punkt 6.7 ausgeführt wurde, sollte die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 180/2014 mit Blick auf eine Vereinfachung der Berichterstattung dahingehend geändert werden, dass die Liste der Angaben in Artikel 39 Absatz 1, die in den jährlichen Durchführungsbericht aufzunehmen sind, präzisiert und vereinfacht wird.

7.2. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Programmen eine klarere Strategie festlegen, indem die allgemeinen Ziele hervorgehoben und die spezifischen Ziele durch angemessene Indikatoren quantifiziert werden. Diese Strategie sollte i) die Besonderheit der Landwirtschaft und der Betriebsstrukturen in jedem Gebiet in

äußerster Randlage hervorheben, ii) den Beitrag zu den GAP-Zielen, insbesondere hinsichtlich einer nachhaltigen Erzeugung, definieren und iii) die Komplementarität zwischen der besonderen Versorgungsregelung und der Unterstützung für die örtliche Erzeugung, zwischen POSEI, EPLR, nationalen Stützungsmaßnahmen und den gemeinsamen Marktorganisationen, insbesondere für Obst und Gemüse, darlegen.

Eine weitere Erhöhung der Kohärenz mit den EPLR sollte auch der Wettbewerbsfähigkeit zugute kommen.

Die Mitgliedstaaten sollten der Verteilung der Fördermittel über die verschiedenen Arten landwirtschaftlicher Betriebe oder Sektoren in einigen Gebieten in äußerster Randlage besondere Aufmerksamkeit widmen, um die Einkommensunterschiede zwischen Empfängern und Sektoren abzuschwächen und die Deckung des spezifischen Bedarfs zu verbessern.

Die Mitgliedstaaten sollten eine nachhaltige landwirtschaftliche Praxis entwickeln, auch durch Stärkung einer nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit⁹; dazu gehört eine Vielzahl von Faktoren, wie Produktqualität (ökologischer Landbau oder andere Gütezeichen und Zertifizierungen), Anwendung der einschlägigen technologischen Fortschritte, Umweltauflagen usw. Eine Produktdifferenzierung mittels nichtpreislicher Wettbewerbsfähigkeit – weg von den herkömmlichen Erzeugnissen, die den Gebieten in äußerster Randlage keinen komparativen Vorteil bieten – sollte weiter ausgebaut werden (brauner Zucker, nachhaltige Bananen, Frischmilch, Wein mit geschützter Ursprungsbezeichnung usw.). Auch der Austausch bewährter Verfahren mit anderen Gebieten in äußerster Randlage könnte gefördert werden.

Die Berichterstattung sollte verbessert werden, insbesondere damit leichter beurteilt werden kann, ob die Ziele, einschließlich der besonderen Versorgungsregelung, eingehalten werden; auch die Situation im Agrarsektor und dessen Entwicklung, einschließlich Preisüberwachung und Wettbewerbsposition der örtlichen Erzeugung gegenüber Einfuhren, sollten besser beschrieben werden. Die Berichterstattung über Leistungsindikatoren sollte verbessert werden.

Die Mitgliedstaaten sollten stärker über die nationalen Stützungsmaßnahmen berichten, die im Einklang mit Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 2208/2013 ergriffen wurden. Sie sollten außerdem sicherstellen, dass eine ergänzende Finanzierung gemäß Artikel 23 Absatz 2, insbesondere wenn diese einen hohen Anteil an der Gesamtzuweisung ausmacht, tatsächlich gegeben ist.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Gesamtleistung der POSEI-Programme im Zeitraum 2006-2014 stellt sich eher positiv dar, insbesondere was die Möglichkeiten angeht, die spezifischen

⁹ Nichtpreisliche oder strukturelle Wettbewerbsfähigkeit ist die Möglichkeit, zwischen Erzeugnissen und/oder Dienstleistungen aufgrund anderer Wettbewerbsvorteile als des Preises zu unterscheiden. Diese Arten von Wettbewerbsvorteilen beruhen auf der Wahrnehmung des Angebots durch die Verbraucher.

landwirtschaftlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der besonderen geografischen Lage der Regionen in äußerster Randlage im Sinne des Artikel 349 AEUV anzugehen: Mit der besonderen Versorgungsregelung wurde die Differenz zwischen den Preisen für die in den Gebieten in äußerster Randlage unterstützten Erzeugnisse und den entsprechenden Preisen auf dem Kontinent verringert, und mit der Unterstützung für die örtliche Erzeugung wurde die landwirtschaftliche Produktionstätigkeit erhalten. POSEI kommt eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, traditionelle und sogenannte „diversifizierte Produktionen“ in diesen Gebieten beizubehalten und eine ausreichende Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu gewährleisten.

POSEI steht **im Einklang mit den neuen Zielen der GAP**, sollte aber nicht durch die neuen GAP-Regeln aus dem Jahr 2013 (Direktzahlungen) ersetzt werden. Andernfalls könnte das Risiko einer Produktionsaufgabe negative Folgen für die Beschäftigung, für Umweltfragen und/oder für die territoriale Dimension der Gebiete in äußerster Randlage haben.

Daher wird empfohlen, die derzeitige Grundverordnung beizubehalten. Die Durchführungsverordnung sollte geändert werden, um die Berichterstattung über die Programme zu präzisieren und zu vereinfachen. Die Mitgliedstaaten sollten auch die Ergebnisse und die Empfehlungen in diesem Bericht berücksichtigen, um ihre Programme anzupassen, und zwar mit Blick auf eine wirksamere Umsetzung der Maßnahmen, eine bessere Programmgestaltung und eine größere Komplementarität mit anderen GAP-Unterstützungsmaßnahmen, insbesondere zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Erzeugung.

Anhang: Verteilung der Mittelausstattung und Verteilung im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung nach Art der endgültigen Verwendung