



Brüssel, den 7. Dezember 2021
(OR. en)

14810/21

AGRI 623
AGRIORG 148
AGRISTR 92
AGRIFIN 159
POSEICAN 6
POSEIDOM 6
POSEIMA 1
COH 75

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	7. Dezember 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 765 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung der Regelung für spezifischen Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Gebiete in äußerster Randlage der Union (POSEI)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 765 final.

Anl.: COM(2021) 765 final



Brüssel, den 7.12.2021
COM(2021) 765 final

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

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

1. EINLEITUNG

Die Gebiete in äußerster Randlage – Guadeloupe, Französisch-Guayana, Martinique, Mayotte, Réunion und Saint-Martin (Frankreich), die Azoren und Madeira (Portugal) sowie die Kanarischen Inseln (Spanien) – stellen für die Europäische Union einen außerordentlichen Wert dar. Ihr einzigartiger Reichtum an biologischer Vielfalt, ihre ausgedehnten ausschließlichen Wirtschaftszonen, ihre Nähe zu Drittländern und ihre für Aktivitäten der Raumfahrt und Astrophysik geeignete Lage sind für die EU als Ganzes von großer Bedeutung.

Die geografische Lage (Abgelegenheit, Insellage, geringe Größe, schwierige Relief- und Klimabedingungen) der Gebiete in äußerster Randlage stellt jedoch ein Hindernis für ihre Entwicklung dar und behindert ihre Integration in den Binnenmarkt.

Die besondere Situation der Gebiete in äußerster Randlage wird seit 1999 durch die EU-Verträge und seit 2009 durch Artikel 349 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) anerkannt, weshalb sie von besonderen Maßnahmen in wichtigen EU-Politikbereichen wie Landwirtschaft, Kohäsion und Wettbewerb profitieren können.

Die POSEI-Regelung (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité – Programm zur Lösung der spezifisch auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführenden Probleme) ist Teil des strategischen Gesamtkonzepts der Kommission für die Gebiete in äußerster Randlage¹: Im Programmplanungszeitraum 2014–2020 wurden aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) fast 13,3 Mrd. EUR für diese Gebiete bereitgestellt – eine wichtige Quelle für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Darüber hinaus gelten für sie besondere Vorschriften, etwa spezifische Vorschriften für staatliche Beihilfen für Betriebs- und Investitionsbeihilfen und besondere Steuer- und Zollvorschriften, die zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit beitragen sollen.

In diesem Zusammenhang wurden spezifische Maßnahmen für die Landwirtschaft im Rahmen der POSEI-Regelung durchgeführt.

In diesem Bericht wird die Umsetzung der POSEI-Regelung zwischen 2015 und 2019 bewertet. Insbesondere werden darin die Erfahrungen der Kommission bei der Durchführung des Programms bis 2019 (Haushaltsjahr 2020) sowie die Analyse und die Schlussfolgerungen der zusammenfassenden Studie über die jährlichen Durchführungsberichte der POSEI-Programme und des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres 2015–2019, die Ecorys zwischen Januar und Oktober 2021 durchgeführt hat, berücksichtigt.

2. DAS POSEI-PROGRAMM: URSPRUNG, ENTWICKLUNG UND DERZEITIGE LAGE

Die POSEI-Regelung wurde 1989 für die französischen Gebiete in äußerster Randlage (Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana, Réunion und seit 2014

¹ COM(2017) 623 final „Eine verstärkte und erneuerte Partnerschaft mit den Gebieten in äußerster Randlage der EU“.

Mayotte) geschaffen und ab 1991 auch für die Kanarischen Inseln, die Azoren und Madeira angewandt.

Im Jahr 2006 wurde die Regelung durch die Verordnung (EG) Nr. 247/2006 des Rates² mit der Einführung eines Programmplanungsansatzes grundlegend reformiert. Anschließend legten die betroffenen Mitgliedstaaten der Kommission umfassende Programme zur Genehmigung vor.

Die POSEI-Regelung wurde 2013 im Rahmen der Anpassung an den Vertrag von Lissabon überarbeitet. Die Verordnung (EU) Nr. 228/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates wurde 2013 angenommen, gefolgt von der Annahme der delegierten Verordnung (EU) Nr. 179/2014 der Kommission und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 180/2014 der Kommission.

Die POSEI-Regelung wird aus Mitteln des EGFL finanziert. In der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 werden die Obergrenzen je Haushaltsjahr festgesetzt: für die französischen Gebiete in äußerster Randlage auf 278,41 Mio. EUR, für die Kanarischen Inseln auf 268,42 Mio. EUR und für die Azoren und Madeira auf 106,21 Mio. EUR.

Bei der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2023–2027 beschlossen die beiden gesetzgebenden Organe, die POSEI-Regelung unverändert beizubehalten, d. h. sie sollte außerhalb der GAP-Strategiepläne verbleiben. Die EU-Mittel für das POSEI-Programm werden auf dem derzeitigen Niveau beibehalten, womit die besondere Rolle der Regelung für die Unterstützung der Landwirtschaft in den Gebieten in äußerster Randlage anerkannt wird.

Das POSEI-Programm ersetzt in den Gebieten in äußerster Randlage die Maßnahmen der ersten Säule der GAP, mit Ausnahme der Maßnahmen im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Obst und Gemüse, Wein und Bienenzucht.

Abbildung 1 im Anhang zeigt die Ausführung der Mittel (ausgezahlte Beträge im Verhältnis zu den geplanten Beträgen) für die Programme des Zeitraums 2015–2019.

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 und anschließend alle fünf Jahre einen Bericht vorlegt, in dem die Wirkung der aufgrund dieser Regelung getroffenen Maßnahmen dargelegt ist.³

4. ZIELE, REGELUNG UND PROGRAMMPLANUNG

Die POSEI-Regelung soll dazu beitragen, die in Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 festgelegten Ziele zu erreichen, nämlich

- *Sicherung der Versorgung* der Gebiete in äußerster Randlage mit benötigten landwirtschaftlichen Erzeugnissen,

² ABl. L 49 vom 21.2.2006.

³ Es wurde vereinbart, dass der erste Bericht bis zum 31. Dezember 2016 vorgelegt wird, damit Elemente aus der Beurteilung durch einen externen Bewerter aufgenommen werden konnten.

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

Im Rahmen der Programme wurden zwei Arten von Maßnahmen durchgeführt, nämlich besondere Versorgungsregelungen und Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung.

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

4.1. Besondere Versorgungsregelungen

Zwei Arten der Unterstützung sind möglich: Befreiung von den Einfuhrabgaben für *Einfuhren aus Drittländern* und Beihilfen für die *Versorgung mit Erzeugnissen aus der Union*.

In der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 wurden die Obergrenzen je Haushaltsjahr für besondere Versorgungsregelungen wie folgt festgesetzt: 72,7 Mio. EUR für die Kanarischen Inseln, 26,9 Mio. EUR für die französischen Gebiete in äußerster Randlage und 21,2 Mio. EUR für die Azoren und Madeira. Die Mengen an Erzeugnissen, denen im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen Unterstützung gewährt wird, werden jedes Jahr auf der Grundlage von Prognosen des betreffenden Mitgliedstaats festgelegt. Die besonderen Versorgungsregelungen dürfen die örtliche Erzeugung und deren Wachstum nicht beeinträchtigen.

4.2. Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung

Mit Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung werden die Erzeugung, die Verarbeitung und die Vermarktung örtlicher landwirtschaftlicher Erzeugnisse unterstützt. Es gibt zwei Arten von Maßnahmen: Maßnahmen zugunsten *traditioneller Erzeugnisse*, die die historischen Exportsektoren repräsentieren (z. B. Bananen auf Guadeloupe, Martinique und den Kanarischen Inseln), und Maßnahmen zugunsten von *Diversifizierungserzeugnissen*, im Allgemeinen für den örtlichen Verbrauch (Obst und Gemüse sowie Nutztvieh).

Für im Rahmen der GAP an landwirtschaftliche Betriebe geleistete Zahlungen gelten Cross-Compliance-Vorschriften, d. h. die betreffenden Zahlungen sind daran geknüpft, dass die Landwirte eine Reihe von EU-Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt und Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen einhalten.

4.3. Programmplanung seitens der Mitgliedstaaten

Im Rahmen der POSEI-Regelung werden sowohl die besonderen Versorgungsregelungen als auch die Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung in den einzelnen Programmen detailliert festgelegt. Daher ist jedes nationale Programm sehr spezifisch ausgestaltet – je nach den Prioritäten, die die für den Agrarsektor zuständigen nationalen Behörden in enger Zusammenarbeit mit den Interessenträgern festgelegt haben. Diese Prioritäten können mittels Programmänderung jährlich angepasst werden, um den geltend gemachten Bedürfnissen nachzukommen (Artikel 40 der Verordnung (EU) Nr. 180/2014).

Bis spätestens 30. September jeden Jahres legen die Mitgliedstaaten einen Jahresbericht über die Durchführung ihres Vorjahresprogramms vor (Artikel 39 Absatz 1 der oben genannten Verordnung).

4.3.1. *POSEI-Programm für Frankreich*

Die **besondere Versorgungsregelung** ist vor allem auf landwirtschaftliche Erzeugnisse für die örtliche Futtermittel- und Lebensmittelindustrie ausgerichtet. Für 2019 sind 26,9 Mio. EUR vorgesehen, was etwa 10 % der maximalen Mittelausstattung entspricht. Réunion ist der wichtigste Empfänger im Rahmen der besonderen Versorgungsregelung, gefolgt von Guadeloupe und Martinique.

Die **Unterstützung zugunsten der örtlichen 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 2019), ii) Zucker/Zuckerrohr/Rum (74,86 Mio. EUR), iii) Erzeugnisse der Feldfruchtdiversifizierung (14,1 Mio. EUR), iv) Nutztvieh (30,7 Mio. EUR) und v) Querschnittsmaßnahmen wie technische Hilfe, Referenznetzwerk usw. (2,8 Mio. EUR). 73,3 % der Mittel des EGFL für die POSEI-Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (46,4 % für Bananen und 26,9 % für Zucker/Zuckerrohr/Rum).

Seit 2009 stellt Frankreich im Rahmen der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung zusätzliche nationale Fördermittel (45 Mio. EUR im Jahr 2019) allein für Diversifizierungsmaßnahmen bereit.

4.3.2. *POSEI-Programm für Spanien*

Die **besondere Versorgungsregelung** ist vor allem auf landwirtschaftliche Produktionsmittel, Erzeugnisse für den menschlichen Verzehr und die Lebensmittelverarbeitung ausgerichtet (62,09 Mio. EUR sind für 2019 vorgesehen, rund 23 % der maximalen Mittelzuweisung, der höchste Anteil von besonderen Versorgungsregelungen/Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung in den Gebieten in äußerster Randlage).

Die **Unterstützung zugunsten der örtlichen Erzeugung** umfasst drei Gruppen von Maßnahmen: Unterstützung für i) Obst und Gemüse (36 Mio. EUR), ii) Bananen (141,1 Mio. EUR) und iii) Nutztvieh (25 Mio. EUR). 72 % der POSEI-Mittel für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse bereitgestellt (70 % für Bananen und 5 % für Exporttomaten).

Im Rahmen der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurde eine ergänzende nationale Finanzierung für die Unterstützung des Nutztviehsektors und des Gemüseanbaus bereitgestellt. Der Betrag je Haushaltsjahr schwankte zwischen 11 und 17 Mio. EUR für Gemüse und zwischen 6 und 8 Mio. EUR für Nutztvieh.

4.3.3. *POSEI-Programm für Portugal*

Das portugiesische Programm umfasst zwei getrennte Teilprogramme, eines für die Azoren (76,8 Mio. EUR im Jahr 2019) und eines für Madeira (30,6 Mio. EUR)⁴.

⁴ Die Aufteilung des Betrags von 106,21 Mio. EUR zwischen den beiden Teilprogrammen erfolgte durch die nationalen Behörden.

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, und betrifft außerdem für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse. Insgesamt wurden 2019 für die besondere Versorgungsregelung Mittel in Höhe von 17,17 Mio. EUR bereitgestellt (rund 16 % der maximalen Mittelausstattung).

Die **Unterstützung zugunsten der örtlichen Erzeugung auf den Azoren** umfasst fünf Maßnahmen: Unterstützung für i) Nutztvieh (57,76 Mio. EUR im Jahr 2019), ii) örtliche Feldfrüchte (11,9 Mio. EUR im Jahr 2019), iii) Verarbeitung (0,85 Mio. EUR im Jahr 2019) und iv) technische Hilfe (1,29 Mio. EUR⁵). 81,8 % der POSEI-Mittel für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse (Milch und Fleisch) bereitgestellt. Im Rahmen der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurde 2019 eine ergänzende regionale Finanzierung in Höhe von 8 Mio. EUR für die Unterstützung des Nutztviehsektors und des Gemüseanbaus bereitgestellt.

Die **Unterstützung zugunsten der örtlichen Erzeugung auf Madeira** verteilt sich auf drei Maßnahmen: i) Grundförderung für Landwirte (4,3 Mio. EUR im Jahr 2019), ii) Unterstützung für die landwirtschaftliche und die viehwirtschaftliche Wertschöpfungskette (13,3 Mio. EUR im Jahr 2019) und iii) Vermarktung örtlicher Erzeugnisse (1,56 Mio. EUR im Jahr 2019). 54 % der gesamten POSEI-Mittel für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung wurden für traditionelle Erzeugnisse (Bananen und Wein) bereitgestellt. 2019 wurde eine ergänzende regionale Finanzierung in Höhe von 1,17 Mio. EUR für die zweite Maßnahme (Unterstützung der landwirtschaftlichen und viehwirtschaftlichen Wertschöpfungskette) bereitgestellt.

4.3.4. *Synthese der Programme*

Die strategischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Aufteilung zwischen besonderen Versorgungsregelungen und Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung sind recht unterschiedlich, wie im Anhang in Abbildung 2 für besondere Versorgungsregelungen und in Abbildung 3 für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung hervorgehoben ist.

Was die **besondere Versorgungsregelung** angeht, legen die Azoren und die französischen Gebiete in äußerster Randlage den Schwerpunkt auf die Unterstützung für Futtermittel und/oder Getreide für den Futtermittelsektor, wodurch die Kosten für den Nutztviehsektor auf diesen Inseln gesenkt werden. Die Kanarischen Inseln und Madeira, die der besonderen Versorgungsregelung größeres Gewicht einräumen als die anderen Gebiete (24 % bzw. 36 % der maximalen POSEI-Mittelzuweisung), legen den Schwerpunkt auf unmittelbar für den menschlichen Verzehr bestimmte Erzeugnisse und auf die Förderung der Verarbeitung. Obwohl sie Futtermittelleinführen eine geringere Priorität einräumen, weisen sie dieser Produktkategorie immer noch fast ein Drittel der Unterstützung für die besondere Versorgungsregelung zu.

⁵ Diese Maßnahme gab es nur 2015 und 2016; sie wurde anschließend aus dem Programm gestrichen.

In allen Gebieten in äußerster Randlage wird die Unterstützung im Rahmen der **Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung** hauptsächlich für die traditionellen Exportsektoren gewährt, was 77 % der Gesamtzuweisungen für solche Fördermaßnahmen im betreffenden Zeitraum entspricht, während der für Diversifizierungserzeugnisse zugewiesene Anteil bei etwa 23 % liegt. Am höchsten ist der Anteil der traditionellen Sektoren in den französischen Gebieten in äußerster Randlage (ca. 82 %), am niedrigsten auf Madeira (55–56 %). Die hohen Zuweisungen für diese Sektoren bestätigen, dass ihr Erhalt für die Mitgliedstaaten eine Priorität darstellt.

Insgesamt sind die Anteile für traditionelle Sektoren einerseits und Diversifizierungssektoren andererseits stabil geblieben.

5. AUSFÜHRUNG DER MITTEL

Die Ausführungsrate ist für den gesamten Berichtszeitraum mit durchschnittlich 97,9 % bis 98,9 % sehr hoch.

Einzelheiten zur Ausführung der Mittel im Zeitraum 2015–2019 sind Tabelle 1 im Anhang zu entnehmen.

6. BEWERTUNG DER REGELUNG

6.1. Sicherung der Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Die POSEI-Programme haben die Versorgung mit den von den Gebieten in äußerster Randlage speziell ausgewählten Erzeugnissen im Rahmen der für die besondere Versorgungsregelung bereitstehenden Mittel gesichert und Mehrkosten ausgeglichen. Für den gesamten Zeitraum wurde die Bedarfsvorausschätzung für Erzeugnisse aus der EU mit einer sehr hohen Ausführungsrate in allen Gebieten fast vollständig genutzt⁶, während die Freistellungskontingente für Einfuhren aus Drittländern (von Einfuhrzöllen befreite Erzeugnisse) deutlich weniger in Anspruch genommen wurden.

Nach den Schlussfolgerungen des zusammenfassenden Berichts war das POSEI-Programm recht **wirksam** in Bezug auf die Erreichung des gesetzten Ziels, die Versorgung der betroffenen Gebiete mit Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder zur Verarbeitung als landwirtschaftliche Produktionsmittel benötigt werden, zu gewährleisten.

Es wurde festgestellt, dass die Einheitsbeträge der Beihilfen für besondere Versorgungsregelungen fast immer niedriger waren als die geschätzten Mehrkosten. Die Beihilfen für besondere Versorgungsregelungen können daher als verhältnismäßig angesehen werden. Dementsprechend wurde das POSEI-Programm auch als **effizient** im Hinblick auf die Erreichung des allgemeinen Ziels befunden.

⁶ Als Ausführungsrate angegeben, da die Mengen der verschiedenen Erzeugnisse nicht summiert werden können.

6.2. Kohärenz zwischen der besonderen Versorgungsregelung und den Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung

Insgesamt wurden die Instrumente der besonderen Versorgungsregelungen und der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung durch die Programmänderungen kohärent umgesetzt, d. h. in einer Weise, dass die Zahl der potenziell wettbewerbsfähigen Produkte begrenzt war und die Unterstützung im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen sich nicht nachteilig auf die örtliche Erzeugung oder deren Wachstum auswirkte.

6.3. Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten

Die Förderung im Rahmen der POSEI-Regelung hat dazu beigetragen, die landwirtschaftlichen Produktionstätigkeiten in den Gebieten in äußerster Randlage aufrechtzuerhalten. Sie hat zudem die Einkommen stark gestützt. Auch wenn die Programme bei der Sicherung der langfristigen Zukunft und der Entwicklung der Sektoren der Nutztier- und Feldfruchtdiversifizierung **recht wirksam** waren, waren sie **in den traditionellen Feldfruchtsektoren**, in denen die meisten Teilsektoren einen rückläufigen Produktionstrend aufwiesen, **weniger wirksam**. Dennoch steht die wichtige Rolle des POSEI-Programms bei der Aufrechterhaltung der Produktion in diesen Sektoren im Zeitraum 2015–2019 außer Frage.

Bei der Entwicklung der landwirtschaftlichen Fläche und der Beschäftigung waren große Unterschiede festzustellen. Während die landwirtschaftlich genutzte Fläche auf den Kanarischen Inseln, auf den Azoren und in Französisch-Guayana größer geworden ist, ist sie auf Martinique stabil geblieben und in den anderen französischen Gebieten in äußerster Randlage sowie auf Madeira zurückgegangen.

Was die Entwicklung der Beschäftigung in der Landwirtschaft angeht, so kam es auf Martinique und auf Madeira zu einem deutlichen Rückgang. Die Azoren, Französisch-Guayana und die Kanarischen Inseln verzeichneten einen positiven Trend.

6.3.1. Traditionelle Erzeugnisse

Im **Bananensektor** ging das Gesamtproduktionsvolumen im Bezugszeitraum um rund 10 % zurück. Auf Guadeloupe hat sich die Bananenproduktion halbiert, aber auch auf Martinique war ein erheblicher Rückgang, nämlich um 28 %, zu beobachten; diese Entwicklungen sind vor allem auf wiederholte Klimakatastrophen zurückzuführen. Gleichzeitig verzeichneten die Kanarischen Inseln, der größte im Rahmen von POSEI geförderte Erzeuger, im selben Zeitraum einen Anstieg um 5 %. Ebenso war die Menge der auf Madeira erzeugten Bananen im Jahr 2019 um 22 % höher als 2015.

Im **Zuckersektor** ist die Zuckerrohrerzeugung trotz der erheblichen Unterstützung aus dem POSEI-Programm zurückgegangen (-15 %), ebenso wie die Zuckererzeugung (-11 %), während bei der Verarbeitung zu Rum ein Anstieg zu verzeichnen war (+15 %). Dieser positive Trend zeigte sich besonders deutlich in Französisch-Guayana.

Die Anbaufläche für **Exporttomaten** ist auf den Kanarischen Inseln von 2,478 ha im Jahr 2006 auf 352 ha im Jahr 2020 trotz Versuchen, einen Strukturwandel herbeizuführen, stark zurückgegangen. Der Sektor hat seinen wichtigsten

komparativen Vorteil verloren, nämlich die Konzentration der Ausfuhren auf die europäischen Märkte in den Wintermonaten. Dies ist auf den Wettbewerb mit Marokko, dem spanischen Festland und der europäischen Produktion, aber auch auf gestiegene Arbeitskosten zurückzuführen. Der Produktionstrend ist eindeutig negativ.

Das POSEI-Programm hat dazu beigetragen, die **Milcherzeugung** in den Gebieten in äußerster Randlage aufrechtzuerhalten. In der wichtigsten Milch- und Rindfleischerzeugungsregion, auf den Azoren, blieb die Milcherzeugung stabil, während die Rindfleischerzeugung zunahm. Die für die Rindfleischerzeugung zugewiesenen Flächen haben sich seit 1999 mehr als verdoppelt. Auch die Zahl der Tiere ist gestiegen.

Auch auf den Kanarischen Inseln und Madeira nahm die Milcherzeugung zu. Gleichzeitig ist die Produktion im wichtigsten milcherzeugenden französischen Gebiet in äußerster Randlage, nämlich auf Réunion, in diesem Zeitraum gesunken, und auf Martinique ist sie in den letzten Jahren fast gänzlich verschwunden.

Alle Gebiete in äußerster Randlage (mit Ausnahme der Azoren) sind noch weit davon entfernt, den lokalen Bedarf an Milch und Fleisch zu decken.

Die **Weinerzeugung auf Madeira** scheint im Laufe des betreffenden Zeitraums etwas zurückgegangen zu sein, darüber hinaus weist der Sektor einen potenziellen Rückgang seiner Wettbewerbsfähigkeit auf. Die Erzeugung von Madeira-Wein ging von 2015 bis 2019 um ca. 11 % zurück, während der Anstieg bei stillen Weinen mit g. U.⁷ etwa 20 % betrug.

6.3.2. *Diversifizierungserzeugnisse*

Die Diversifizierungssektoren erhielten rund 23 % der jährlichen Zuweisungen für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung. Die förderfähigen Sektoren unterscheiden sich von Land zu Land, umfassen aber in allen Gebieten sowohl den Feldfrucht- als auch den Nutztiersektor. Über verschiedene Fördermaßnahmen, insbesondere bei Verarbeitung und Vermarktung, wurde die gesamte Wertschöpfungskette gestützt.

In Bezug auf die **Feldfruchtdiversifizierung** ergab die Analyse der jährlichen Durchführungsberichte, dass die Obst- und Gemüseerzeugung sowie der Deckungsgrad des örtlichen Verbrauchs zurückgegangen sind. Einige Teilsektoren haben ihre Produktion und offenbar auch ihre Wettbewerbsfähigkeit steigern können: Dies betrifft Tomaten in allen französischen Gebieten in äußerster Randlage (insbesondere Französisch-Guayana), Paprika (Französisch-Guayana), Melonen (Französisch-Guayana und Guadeloupe), Blumenanbau (Madeira) usw. Das Produktionsvolumen anderer Teilsektoren ist gesunken, was möglicherweise zu Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit geführt hat: Beispiele hierfür sind Kartoffeln auf Réunion, Obst (insbesondere Orangen) auf den Azoren, teilweise Ananas und Mango in Französisch-Guayana sowie Gemüse auf Madeira. Die Wettbewerbsfähigkeit des Obst- und Gemüsesektors auf den Kanarischen Inseln scheint geringer geworden zu sein, während sie sich im Weinsektor verbessert hat. Auch die Rumproduktion auf Madeira weist einen positiven Trend auf.

⁷ Geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.).

Die allgemeine Entwicklung der **Viehbestände** in den Gebieten in äußerster Randlage war im Berichtszeitraum eher negativ, wobei die Zahl der Großvieheinheiten insgesamt abnimmt. Besonders ausgeprägt ist der Rückgang auf Martinique (-28 %). Allerdings war insbesondere für Réunion, aber auch für Französisch-Guayana und die Azoren ein positiver Trend zu verzeichnen. Einige örtliche Erzeugnisse sind offenbar durch Billigeinfuhren unter Druck geraten, insbesondere durch Einfuhren von Gefrierfleisch.

Trotz aller Bemühungen der Mitgliedstaaten scheint sich die **Strukturierung** der Sektoren in den Gebieten in äußerster Randlage verschlechtert zu haben, da 2019 weniger Erzeuger Mitglieder von Erzeugerorganisationen waren als 2015, und zwar sowohl im Feldfrucht- als auch im Nutztviehsektor.

Alle Gebiete in äußerster Randlage haben vielfältige Unterstützungsmaßnahmen entwickelt, um die Erzeugung von **Qualitätserzeugnissen** zu fördern (z. B. g. U./g. g. A.⁸ oder Erzeugnisse mit nationalen/regionalen Qualitätszeichen). Dennoch fiel das Ergebnis relativ uneinheitlich aus.

6.4. Beitrag zu den Zielen der GAP

Die POSEI-Regelung hat dazu beigetragen, die allgemeinen GAP-Ziele des analysierten Zeitraums zu erreichen. Sie war hilfreich, um die Produktionsniveaus in den meisten Sektoren aufrechtzuerhalten, was einen wesentlichen Beitrag zu einem stabilen Einkommen der Landwirte und damit zu einer **rentablen Nahrungsmittelerzeugung** darstellte. Eine **nachhaltige Bewirtschaftung** wurde in erster Linie durch die Einhaltung der Cross-Compliance-Vorschriften erreicht. Da mit der POSEI-Regelung insbesondere Produktionstätigkeiten in entlegeneren Gebieten unterstützt werden, trug sie zur Gewährleistung einer **ausgewogenen territorialen Entwicklung** bei.

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

6.5. Relevanz der POSEI-Regelung und EU-Mehrwert

Die POSEI-Programme sind so konzipiert, dass die Gebiete in äußerster Randlage die mit der Landwirtschaft verbundenen Probleme, insbesondere wirtschaftliche Herausforderungen, angemessen angehen können. Was die spezifischen Ziele der neuen GAP betrifft, so zielen sie in erster Linie auf die drei wirtschaftlichen Ziele zur Förderung eines widerstandsfähigen Agrarsektors ab, während der Nachhaltigkeitsaspekt weiterhin durch Cross-Compliance-Vorschriften gesichert

⁸ Geschützte geografische Angabe (g. g. A.).

wird. Auch wenn der POSEI-Rechtsrahmen mit den neuen GAP-Zielen⁹ kohärent zu sein scheint¹⁰, müsste die Wirksamkeit der Programmdurchführung in den kommenden Jahren bewertet werden, um festzustellen, inwieweit er die Anforderungen an mehr Nachhaltigkeit und Klimaschutzmaßnahmen erfüllt.

Auf politischer Ebene wird der EU-Mehrwert im Wesentlichen positiv bewertet: Die Gebiete in äußerster Randlage sind mit einer Reihe schwerwiegender gemeinsamer Einschränkungen konfrontiert, die spezifische Maßnahmen erfordern, die auf einem gemeinsamen strategischen Ansatz der Kommission, einschließlich der POSEI-Regelung, beruhen.

Positiv hat sich die Regelung auch auf die Gestaltung und die Durchführung der Programme 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.

6.6. Verwaltung und Management der Programme

Die POSEI-Programme werden angesichts der hohen Ausführungsraten und der Prüfungsergebnisse im Allgemeinen zufriedenstellend verwaltet. Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Umsetzung hat sich verbessert, insbesondere in den letzten Jahren dank der neuen Vorlage, mit der die Berichtspflichten 2018 präzisiert und vereinfacht wurden.¹¹ Die Zahlung der ergänzenden staatlichen Beihilfen und die entsprechende Berichterstattung auf der Grundlage von Artikel 23 der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 haben sich ebenfalls verbessert.

Allerdings besteht noch Verbesserungsbedarf: Zunächst sollte die **Strategie** des Mitgliedstaats in den Programmen genauer festgehalten werden, einschließlich der Weiterentwicklung spezifischer Indikatoren, die in den jährlichen Durchführungsberichten anzugeben sind. Auch sollte der Beitrag der Regelung zu den neuen Gesamtzielen der GAP in dem Programm deutlicher zum Ausdruck gebracht und mit den spezifischen quantifizierten Zielen verknüpft werden.

Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um die **Berichterstattung** zu verbessern, da die Durchführungsberichte nicht in ausreichendem Maße auf die Verwirklichung der spezifischen Ziele eingehen und generell nur sehr wenige Informationen über die Leistung des Programms bei der Erreichung der Ziele enthalten.

7. EMPFEHLUNGEN

7.1. Keine Änderung der EU-Verordnung erforderlich

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

⁹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_de

¹⁰ In Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 heißt es: „Die Kohärenz zwischen den im Rahmen der POSEI-Programme getroffenen Maßnahmen und den Maßnahmen, die aufgrund anderer Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik [...] durchgeführt werden, wird gewährleistet.“

¹¹ Anhang IX der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 180/2014 der Kommission, eingeführt durch die Verordnung (EU) 2018/920 vom 28. Juni 2018 (ABl. L 164 vom 29.6.2018, S. 5).

7.2. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

Obwohl die Gesamtbewertung der Umsetzung eher positiv ausfällt, sind weitere Anstrengungen erforderlich, insbesondere in Bezug auf die Strategie, die Berichterstattung und einige weitere Elemente.

Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Programmen eine **klarere Strategie** festlegen, indem allgemeine Ziele hervorgehoben und die spezifischen Ziele durch angemessene Indikatoren quantifiziert werden.

Tabelle 2 im Anhang gibt einen Überblick darüber, welche Punkte verbessert werden müssen.

Die **Berichterstattung sollte verbessert werden**, insbesondere um besser beurteilen zu können, ob die Ziele erreicht werden, und um die Lage des Agrarsektors und dessen Entwicklung genauer zu beschreiben. Die Berichterstattung über Leistungsindikatoren sollte verbessert werden.

Darüber hinaus behalten die im Bericht der Europäischen Kommission von 2016¹² formulierten Empfehlungen ihre Gültigkeit. Diese betreffen die gerechte **Verteilung der Fördermittel**, die Förderung einer **nachhaltigen landwirtschaftlichen Praxis**, die **Produktqualität** (ökologischer Landbau oder andere Gütezeichen und Zertifizierungen), die **Produktdifferenzierung** (brauner Zucker, nachhaltige Bananen, Frischmilch, Wein mit g. U. usw.) und den **Austausch bewährter Verfahren** mit anderen Gebieten in äußerster Randlage (siehe Anhang).

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Gesamtleistung der POSEI-Programme im Zeitraum 2015–2019 ist eher positiv, insbesondere was ihre Eignung angeht, die spezifischen Herausforderungen für die Landwirtschaft aufgrund der geografischen Lage und der dauerhaften Einschränkungen im Sinne von Artikel 349, von denen die Gebiete in äußerster Randlage betroffen sind, zu bewältigen.

Die POSEI-Regelung hat sich mit ihrem höheren Unterstützungsniveau und ihren flexiblen Programmplanungsmaßnahmen als wirksames Instrument erwiesen, um die örtliche Agrar- und Nahrungsmittelerzeugung zu stärken und das Risiko zu mindern, dass landwirtschaftliche Tätigkeiten aufgegeben werden, was erhebliche negative Folgen für die Beschäftigung und die soziale und territoriale Dimension der Gebiete in äußerster Randlage hätte.

Wenn die POSEI-Regelung außerhalb des GAP-Strategieplans verbleibt, sollte sie dennoch mit den neuen Zielen der GAP vereinbar sein. Das Erfordernis der Kohärenz ist ausdrücklich in der Basisverordnung (Verordnung (EU) Nr. 228/2013) vorgeschrieben. Daher wird eine Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens nicht für notwendig erachtet.

Dennoch sollten die Mitgliedstaaten die Ergebnisse und Empfehlungen dieses Berichts berücksichtigen, um ihre Programme im Hinblick auf eine wirksamere Umsetzung der Maßnahmen, eine bessere Gestaltung der Programme, eine größere

¹² 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), COM(2016) 797 final – siehe die Empfehlungen im Anhang.

Übereinstimmung mit den neuen umweltpolitischen und sozialen Zielen der GAP und eine größere Komplementarität mit weiterer Unterstützung aus der GAP und/oder anderen Fonds anzupassen. Eine stärkere Synergie zwischen den verschiedenen Formen der Unterstützung der Gebiete in äußerster Randlage würde auch zu wirksameren und effizienteren Haushaltsausgaben führen, was ebenfalls zur Weiterentwicklung der lokalen landwirtschaftlichen Erzeugung beitragen könnte.

Anhang: Ausführung der Mittel der POSEI-Programme zwischen 2015 und 2019.