



Bruxelles, den 15.12.2016
COM(2016) 797 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
om gennemførelsen af ordningen for særlige foranstaltninger for landbruget til fordel
for EU's fjernområder (POSEI)

DA

DA

1. INDLEDNING

Fjernområderne står på grund af deres geografiske situation (fjern beliggenhed, status som øsamfund, mindre størrelse, vanskelige topografiske og klimatiske forhold) over for særlige socioøkonomiske problemer i forbindelse med forsyningen af vigtige fødevarer og landbrugsprodukter til konsum eller landbrugsproduktion.

Fjernområdernes situation er anerkendt i artikel 349 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Der er blevet indført flere specifikke foranstaltninger i forskellige politikker med henblik på at mindske de eksisterende ulemper, støtte den økonomiske og sociale udvikling og lette adgangen til fordelene ved det indre marked. I den forbindelse er der blevet gennemført særlige foranstaltninger for *landbruget* gennem den såkaldte POSEI-ordning (særligt program for bestemte regioner som følge af disses afsides beliggenhed og status som øsamfund).

2. POSEI: OPRINDELSE, UDVIKLING OG NUVÆRENDE SITUATION

POSEI-ordningen blev oprettet for de franske oversøiske departementer (Guadeloupe, Martinique, Fransk Guyana, Réunion og, siden 2014, Mayotte) i 1989 og indført for De Kanariske Øer, Azorerne og Madeira i 1991.

I 2006 blev der ved Rådets forordning (EF) nr. 247/2006, som blev vedtaget den 30. januar 2006¹, foretaget dybtgående ændringer af ordningen med henblik på at optimere fødevarerforsyningen og de lokale landbrugsprodukter gennem en programmeringsstrategi. Efterfølgende indsendte de berørte medlemsstater i 2006 omfattende programmer til Kommissionen til godkendelse.

Denne forordning blev ændret flere gange for at tage hensyn til revisionen af den fælles markedsordning for sukker og bananer i 2006², sundhedstjekket i 2009 samt andre overførsler af direkte støtte i 2007 og 2008³.

Visse bestemmelser i POSEI-ordningen blev revideret i 2013 som led i tilpasningen til Lissabontraktaten. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 228/2013 blev vedtaget den 13. marts 2013, og både den delegerede retsakt og gennemførelsesretsakten, dvs. Kommissionens forordning (EU) nr. 179/2014 og 180/2014, blev vedtaget henholdsvis den 6. november 2013 og den 20. februar 2014⁴.

POSEI-ordningen finansieres af Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL). I forordning (EU) nr. 228/2013 er der fastsat et årligt loft for hver medlemsstat: de franske oversøiske departementer: 278,41 mio. EUR, De Kanariske Øer: 268,42 mio. EUR og Azorerne og Madeira: 106,21 mio. EUR. Der blev undtagelsesvist tildelt et supplerende engangsbeløb til banansektoren på 40 mio. EUR for 2013.

¹ EUT L 49 af 21.2.2006.

² Hvorved der blev overført en finansiel bevillingsramme fra den fælles markedsordning for sukker og bananer til forordning (EF) nr. 247/2006.

³ - Rådets forordning (EF) nr. 318/2006 – EUT L 58 af 28.2.2006, s. 1-31 (sukkerreformen)
- Rådets forordning (EF) nr. 2013/2006 – EUT L 384 af 29.12.2006, s. 13-19 (bananreformen)
- Rådets forordning (EF) nr. 1276/2007 – EUT L 284 af 30.10.2007, s. 11-13 (budgetlofter for 2007)
- Rådets forordning (EF) nr. 674/2008 – EUT L 189 af 17.7.2008, s. 5-13 (budgetlofter for 2008)
- Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 – EUT L 30 af 31.1.2009, s. 16-99 (sundhedstjekket).

⁴ EUT L 78 af 20.3.2013; den delegerede retsakt og gennemførelsesretsakten: EUT L 63 af 4.3.2014.

I fjernområderne erstatter POSEI-programmet foranstaltningerne under den første søjle af den fælles landbrugspolitik, bortset fra dem der indgår i den fælles markedsordning for frugt og grøntsager, vin og biavl.

Figur 1 i bilaget viser bevillingsrammen for 2006-2014 fordelt på medlemsstater.

3. RETSGRUNDLAGET FOR RAPPORTEN

I henhold til artikel 32, stk. 3, i forordning (EU) nr. 228/2013 forelægger Kommissionen senest den 30. juni 2015 Europa-Parlamentet eller Rådet en rapport, hvori der redegøres for virkningerne af de foranstaltninger, der er blevet gennemført i henhold til denne ordning. I medfør af artikel 35⁵ iværksatte Kommissionen i 2013 en offentlig høring, hvorefter det blev besluttet at iværksætte *en ekstern evaluering* af POSEI-ordningen for 2006-2014 under Refitprogrammet med henblik på at bidrage til den gennemførelsesrapport, der kræves i artikel 32, stk. 2, og fastslå, om der eventuelt kunne være behov for en ændring af ordningen.

Den eksterne evalueringseksperter (ADE: Analysis for Economic Decision) arbejde blev udført fra juni 2015 til august 2016. Vedtagelsen af denne gennemførelsesrapport fra Kommissionen tager hensyn til resultaterne af den evaluering, der blev udført inden for rammerne af Refitprogrammet, og som formelt afsluttes med udarbejdelsen af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

Denne gennemførelsesrapport vedrører anvendelsen af ordningen i perioden 2006-2014.

4. MÅL, ORDNING OG PROGRAMMERING

POSEI-ordningen har til formål at bidrage til at nå følgende mål, jf. artikel 2 i forordning (EU) nr. 228/2013:

- *sikring af forsyninger* til fjernområderne, primært med vigtige landbrugsprodukter
- *sikring* af udviklingen af såkaldt "diversificeret husdyrhold og planteavl" i fjernområderne og
- *opretholdelse* af udviklingen og styrkelse af konkurrenceevnen for det traditionelle landbrug.

Der er blevet gennemført to kategorier af foranstaltninger under programmerne, nemlig den særlige forsyningsordning (SSA) og støtten til lokal produktion (SLP).

Foranstaltningerne skal opfylde EU-lovgivningens bestemmelser og være forenelige med den fælles landbrugspolitik og andre EU-politikker.

4.1. Særlige forsyningsordninger

Der er planlagt to former for støtte for at sikre forsyningen med vigtige landbrugsprodukter til konsum, forarbejdning og som rå- og hjælpestoffer til landbruget ved at udligne de ekstraomkostninger, som skyldes deres specifikke ulemper:

⁵ Hvorefter kræves en gennemgang af dets ordninger i lyset af deres generelle effektivitet og de nye rammer for den fælles landbrugspolitik.

- *import fra tredjelande*: direkte import af udvalgte landbrugsprodukter kan fritages fra de gældende importafgifter.
- *levering af EU-produkter*: der kan ydes støtte til forsyning af fjernområderne med EU-produkter.

Der er i forordning (EU) nr. 228/2013 fastsat lofter for den særlige forsyningsordning: 72,7 mio. EUR for De Kanariske Øer, 26,9 mio. EUR for de franske oversøiske departementer og 21,2 mio. EUR for Azorerne og Madeira. Mængden af produkter, der skal støttes af den særlige forsyningsordning, fastsættes hvert år på grundlag af foreløbige opgørelser, som udarbejdes af den pågældende medlemsstat. Den særlige forsyningsordning må ikke skade den lokale produktion og dens vækst.

4.2. Støtte til lokal produktion

Ordningen for støtte til lokal produktion omfatter lokal produktion, forarbejdning og markedsføring af lokale landbrugsprodukter.

Der indgår to former for støtte i POSEI-programmet:

- Foranstaltninger til fordel for *traditionel produktion*, der udgør de historiske eksportsektorer (f.eks. bananer i Vestindien og på De Kanariske Øer).
- Foranstaltninger til fordel for såkaldte *diversificerede produkter*, normalt til lokalt forbrug (frugt og grøntsager og animalsk produktion).

Krydsoverensstemmelse finder anvendelse på betalinger til landbrugere inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og gør disse betalinger betinget af landbrugernes overholdelse af et sæt lovbestemmelser om miljø samt folke-, dyre- og plantesundhed.

4.3. Medlemsstaternes programmering

I POSEI-ordningen er foranstaltningerne vedrørende såvel den særlige forsyningsordning som støtten til lokal produktion beskrevet i detaljer i de individuelle programmer. Derfor er hvert nationalt program ret specifikt som følge af de prioriteter, de nationale myndigheder har fastsat for deres landbrugssektor i tæt samarbejde med interessenterne. Disse prioriteter kan tilpasses årligt afhængigt af de udtrykte behov gennem ændringer af programmet (artikel 40 i forordning (EU) nr. 180/2014).

Inden den 30. september hvert år indsender medlemsstaterne en årlig rapport om gennemførelsen af deres program for det foregående år (artikel 39, stk. 1).

4.3.1. POSEI-programmet for Frankrig

Den særlige forsyningsordning er primært orienteret mod landbrugsråvarer til lokale industrier, der forarbejder foder, og til landbrugsfødevarerindustrier (26,9 mio. EUR i 2014 eller 10 % af bevillingsrammen for EGFL POSEI). Réunion er den største modtager af støtte fra den særlige forsyningsordning, efterfulgt af Guadeloupe og Martinique.

Støtten til lokal produktion omfatter en gruppe af foranstaltninger, der støtter forskellige dele af værdikæden, nemlig støtte til a) bananer (129,1 mio. EUR i 2014), ii) sukker/sukkerrør/rom (74,86 mio. EUR), iii) afgrødediversificeringsprodukter (14 mio. EUR), iv) husdyrbrug (31,55 mio. EUR)

og v) teknisk bistand (2 mio. EUR). 81,2 % af budgettet for støtten til lokal produktion under EGFL POSEI er gået til traditionel produktion (51,3 % til bananer og 30 % til sukkerrør/sukker/rom).

Siden 2009 har Frankrig ydet en supplerende national støtte (40 mio. EUR) alene til diversificeringsforanstaltninger under støtten til lokal produktion.

4.3.2. POSEI-programmet for Spanien

Den særlige forsyningsordning fokuserer på landbrugsprodukter til forarbejdning og direkte konsum (en tildeling på 66,9 mio. EUR for 2014 eller 25 % af rammebevillingen for EGFL POSEI, den højeste andel af den særlige forsyningsordning/støtten til lokal produktion i fjernområderne). I henseende til mål og forvaltning er den særlige forsyningsordning relativt adskilt fra foranstaltningerne under støtten til lokal produktion.

Støtten til lokal produktion omfatter tre grupper af foranstaltninger, nemlig støtte til i) frugt og grøntsager (35,7 mio. EUR), ii) bananer (141,1 mio. EUR) og iii) animalsk produktion (24,7 mio. EUR). 72 % af budgettet for støtte til lokal produktion under EGFL POSEI er gået til traditionel produktion (71 % til bananer og 1 % til tomater til eksport).

Spanien yder en supplerende national støtte (til ordningen for støtte til lokal produktion), der faldt fra 46,5 mio. EUR i 2009 til 17,3 mio. EUR i 2014⁶.

4.3.3. POSEI-programmet for Portugal

Det portugisiske program omfatter to relativt adskilte delprogrammer, ét for Azorerne (76,7 mio. EUR i 2014) og et andet for Madeira (29,5 mio. EUR mio.)⁷.

På Azorerne fokuserer **den særlige forsyningsordning** på korn og andre biprodukter til foderstofindustrien og sektoren for husdyrbrug. **Den særlige forsyningsordning** på Madeira fokuserer også på produkter, der anvendes som rå- og hjælpestoffer til animalsk produktion, men i mindre udstrækning, og omfatter produkter til konsum. Den samlede bevillingsramme for den særlige forsyningsordning for 2014 beløber sig til 16,32 mio. EUR (15,5 % af bevillingsrammen for EGLF POSEI).

Støtten til lokal produktion på Azorerne omfatter fem foranstaltninger, nemlig støtte til i) animalsk produktion (57,04 mio. EUR), ii) lokale afgrøder (10,71 mio. EUR), iii) forarbejdning (1,18 mio. EUR), iv) markedsføring (1,35 mio. EUR) og v) teknisk bistand (0,5 mio. EUR). 81,1 % af budgettet for støtte til lokal produktion under EGFL POSEI er gået til traditionel produktion (mælk og kød).

Støtten til lokal produktion på Madeira er opbygget omkring tre foranstaltninger, nemlig i) basisstøtte til landbrugere (6,5 mio. EUR), støtte til ii) værdikæderne for landbrugsproduktion og husdyrbrug (11 mio. EUR) og iii) markedsføring af lokale produkter (1,6 mio. EUR). 57 % af budgettet for støtten til lokal produktion under EGFL POSEI er gået til traditionel produktion (bananer og vin).

⁶ Det lader til, at visse sektorer med en høj procentdel af national støtte i POSEI-støtten er blevet berørt af denne nedsættelse (tomater til eksport, husdyrbrug).

⁷ Fordelingen af beløbet på 106,21 mio. EUR mellem de to delprogrammer er blevet foretaget af de nationale myndigheder.

4.3.4. *Sammenfatning af programmerne*

Medlemsstaternes strategiske valg for den særlige forsyningsordning/støtten til lokal produktion er ret forskellige, sådan som det fremgår af bilaget i [figur 2](#) vedrørende den særlige forsyningsordning og i [figur 3](#) vedrørende både den særlige forsyningsordning og støtten til lokal produktion.

For **den særlige forsyningsordning** fokuserer Azorerne og de franske fjernområder på korn og på andre biprodukter til foderstofsektoren. De Kanariske Øer, der tillægger den særlige forsyningsordning (25 % af bevillingsrammen for POSEI) størst betydning, og Madeira fokuserer også på produkter til direkte konsum og på støtte til forarbejdning.

I alle fjernområder ydes **støtten til lokal produktion** primært til de traditionelle eksportsektorer, der udgjorde 75 % af det samlede budget for foranstaltninger under støtten til lokal produktion i perioden 2006-2014. Den omstændighed, at en stor del af støtten gik til disse sektorer i hele perioden, bekræfter den betydning, medlemsstaterne tillægger deres opretholdelse. Størstedelen af den traditionelle produktion opretholdt sin bevillingsramme i perioden bortset fra mælkesektoren på Azorerne, hvor bevillingsrammen er blevet forhøjet med 10 %. Det samlede budget for "diversificeringsprodukter" er steget med 34 % fra 2014 for de fleste fjernområder, men er forblevet stabilt for De Kanariske Øer og er faldet på Madeira.

5. DEN FINANSIELLE GENNEMFØRELSE

Den samlede gennemførelsesprocent er høj, sådan som det fremgår af de årlige gennemførelsesrapporter fra medlemsstaterne: for Spanien steg den fra 72 % i 2006 til 99 % i 2014, for Frankrig fra 86 % til 98 % og for Portugal fra 96 % i 2007 til 98 % i 2014.

De detaljerede udgifter under bevillingsrammen for 2006-2014 er vist i [tabel 1](#) i bilaget.

6. VURDERING AF ORDNINGEN

6.1. **Forsyningsgaranti for landbrugsprodukter**

POSEI-programmerne sikrede forsyning med de produkter, som fjernområderne specifikt har udvalgt inden for den særlige forsyningsordnings budgetmæssige begrænsninger, og udlignede ekstraomkostningerne. I referenceperioden blev de foreløbige forsyningsopgørelser fra medlemsstaterne vedrørende den særlige forsyningsordning næsten udelukkende anvendt til levering af produkter fra EU og ikke fra tredjelande undtagen på De Kanariske Øer og i mindre grad Madeira. En casestudie vedrørende korn og mælkepulver viser, at støtten fra den særlige forsyningsordning mindsker ekstraomkostningerne som følge af områdernes "meget fjerne beliggenhed" med mellem 45 % og 80 %.

6.2. **Sammenhæng mellem den særlige forsyningsordning og støtten til lokal produktion**

Alt i alt er instrumenterne under den særlige forsyningsordning og støtten til lokal produktion blevet gennemført på en sammenhængende måde. I de fleste tilfælde er de produkter, der er blevet støttet under den særlige forsyningsordning, forskellige fra dem, der er blevet støttet under ordningen for støtte til lokal produktion. Der er således ingen konkurrence mellem dem. I nogle få situationer, hvor der kunne være

en konkurrence mellem dem, som f.eks. for kød på De Kanariske Øer, begunstiges de lokale produkter, der støttes af ordningen for støtte til lokal produktion, med en højere støtte end produkter, der støttes af den særlige forsyningsordning.

6.3. Opretholdelse af landbrugsaktiviteter

POSEI-støtten har gjort det lettere at opretholde landbrugsproduktionen udtrykt i mængde, areal og i mindre udstrækning antal landbrugere i de fleste sektorer og har sikret beskæftigelse for ca. 140 000 personer og 123 000 ÅAE⁸ i hele værdikæden i alle fjernområder. POSEI-programmet har også i høj grad ydet indkomststøtte.

Programmerne var effektive med hensyn til at dække de fleste (hvis ikke alle) behov i hele perioden, selv om disse tiltag er bedre tilpasset nogle regioner end andre afhængigt af typen af behov og produktionsaktiviteternes budgetmæssige vægt. Fordelingen af POSEI-støtten varierede betydeligt mellem modtagerne og kan forklares ved de gamle traditionelle landbrugsstrukturer.

POSEI-støtten synes at have begrænset virkning for forbedringen af konkurrenceevnen, fordi støtten hovedsagelig går til at begrænse driftsomkostningerne. Men andre støtteinstrumenter, navnlig under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), støtter foranstaltninger til styrkelse af konkurrenceevnen i de berørte landbrugssektorer.

6.3.1. Traditionel produktion

I **banansektoren** har POSEI bidraget til opretholdelse af produktionen i de fire fjernområder. Dyrkningsarealerne forblev stabile på Martinique og Madeira og voksede med 3,2 % om året på Guadeloupe. Produktionsmængden forblev stabil på De Kanariske Øer og Madeira og steg på Martinique (4,3 % om året) og Guadeloupe (8,6 %). Bestræbelserne har fokuseret på at mindske produktionsomkostningerne og fremme kvalitetsstandarder, markedsføringsstrategier og anvendelse af mærkning (dvs. "Plátano de Canarias" og "banane française"). Der er endvidere gjort bestræbelser på at reducere anvendelsen af pesticider som i "planen for bæredygtige bananer" i Vestindien. Sektoren er bekymret over de nuværende og kommende forhandlinger med tredjelande, navnlig Latinamerika, om adgang – på præferencevilkår – til EU-markedet for bananer, som er produceret i områder, hvor arbejdskraften er billigere.

I **sukkersektoren** har POSEI-støtten bidraget til at opretholde produktionen og dyrkningsarealerne. Antallet af producenter er faldet i løbet af perioden, samtidig med at der har været en vækst i bedrifternes størrelse. POSEI støtter især de priser på sukkerrør, der betales til producenterne, mens udviklingsplanen for landdistrikterne og forskningsaktiviteter tager fat på problemer vedrørende konkurrenceevnen (f.eks. genbeplantning, udvikling af nye sorter og driftsmetoder i landbruget). Sektoren fremhæver den store betydning af at opretholde sukkerrørsproduktionen, selv med udviklingen af supplerende landbrugsaktiviteter på disse bedrifter, under hensyntagen til den socioøkonomiske virkning af denne produktion, navnlig på Guadeloupe og Réunion. Sektoren er bekymret over afskaffelsen af sukkerkvoterne i 2017 og over de aktuelle forhandlinger med tredjelande om adgang til EU-markedet for særlige former for sukker, der også produceres i fjernområderne.

Produktionsarealet for **tomater til eksport** faldt stærkt på De Kanariske Øer fra 2 478 ha i 2006 til 787 ha i 2014, til trods for at der blev iværksat en

⁸ Årsarbejdsenheder.

omstruktureringsplan i 2009. Sektoren har mistet sin vigtigste komparative fordel, der byggede på koncentrationen af eksport til de europæiske markeder i vintermånederne, på grund af konkurrence fra Marokko, det spanske fastland og den nye produktion i Nord- og Centraleuropa. Der er et markant fald i markedsandelen. Der blev for nylig, dvs. i 2016, iværksat en ny plan med henblik på at opretholde det nuværende dyrkningsareal og den nuværende produktion.

POSEI har bidraget til opretholdelsen af **mælkeproduktionen** på Azorerne. Selv om det samlede antal bedrifter, der er specialiseret i mælkeproduktion, er faldende (-3 % om året), er faldet mindre end i EU (-5 %). Til trods for faldet i malkekvægsbedrifter er produktionen steget, navnlig på grund af en stigning i det gennemsnitlige antal køer pr. bedrift. Valoriseringen af lokal frisk mælk er ret lille og kunne forbedres ved at udnytte mælkenes kvalitet eller regionens image. Sektorens er især bekymret over virkningen af afskaffelsen af mælkekvoterne i 2015.

POSEI har også bidraget til opretholdelsen af **kødsektoren** på Azorerne, der traditionelt er tæt knyttet til mælkeproduktion. Produktionen er steget i de sidste år af perioden. De arealer, der anvendes til oksekødsproduktion, er mere end fordoblet siden 1999, og antallet af dyr i oksekødssektoren også er steget.

Vinproduktionen på Madeira er næsten blevet opretholdt i perioden både udtrykt i producerede mængder og dyrkede arealer (-1,1 %).

6.3.2. *Diversificering af produktionen*

Omfanget af støttet produktion inden for diversificeret husdyrhold og planteavl har stabiliseret sig i løbet af perioden (udtrykt i mængder) med visse undtagelser (fjerkræ på Guadeloupe, frugt og grøntsager på Martinique, svine- og oksekød på Madeira og vinsektoren).

Den lokale diversificeringsproduktion omfattede (maksimalt) 20-40 % af behovet for kød- og mejeriprodukter (men 70-100 %, hvis man kun medtager friske produkter), og ca. 40 % for frugt og grøntsager (men næsten 80 % på Réunion og over 90 % på Guyana). Alt i alt er den lokale diversificeringsproduktion blevet opretholdt for de fleste produkter i perioden.

Hele værdikæden blev taget op gennem forskellige støtteforanstaltninger, navnlig forarbejdning og markedsføring. I de franske fjernområder og på Madeira er andelen af foranstaltninger til støtte for forarbejdning og lokal markedsføring meget større end støtten til produktion. Støtten var mere orienteret mod produktion på De Kanariske Øer og Azorerne. En vis del af den lokale produktion syntes at være under pres fra lavprisimport, navnlig husdyrbrug med import af frosset kød eller produktion af frugt og grøntsager på Martinique, Guadeloupe og De Kanariske Øer. I alle fjernområder var udfordringen at have levedygtige producentorganisationer og forarbejdningsværktøjer og at være i stand til at sikre afsætningsmuligheder for lokal produktion på det lokale marked under forhold, hvor der hersker stærk konkurrence fra billigere importerede produkter.

6.4. **Medvirken til opfyldelse af målene for den fælles landbrugspolitik**

POSEI-programmerne bidrog til de fleste mål for den fælles landbrugspolitik. POSEI-støtten har gjort det nemmere at opretholde produktionsniveauet i de fleste sektorer og således i betydelig grad støttet landbrugernes indkomst på en stabil måde og dermed sikret en levedygtig fødevarerproduktion. I nogle fjernområder tackles den bæredygtige forvaltning primært gennem krydsoverensstemmelseskrav, der har ført

til bæredygtige driftsmetoder i landbruget. POSEI-programmerne støtter navnlig produktionsaktiviteter i fjernereliggende områder og bidrager til at sikre en afbalanceret territorial udvikling.

Der er en stærk sammenhæng mellem POSEI-programmerne og udviklingsplanen for landdistrikterne. Dette er afgørende for at nå målene med den fælles landbrugspolitik i betragtning af den stærke indbyrdes forbindelse mellem de to former for støtte. Der er blevet identificeret talrige synergier mellem POSEI og udviklingsplanen for landdistrikterne (uddannelse, etablering af unge landbrugere og investeringer støttet af udviklingsplanen for landdistrikterne og produktion støttet af POSEI). Sammenhængen med den nationale støtte, andre foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik (vin, frugt og grøntsager) og programmer under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) er også stærk. Komplementariteten med foranstaltningerne under den fælles markedsordning for frugt og grøntsager kunne dog forbedres.

6.5. POSEI-ordningens relevans

Der er blevet udført en analyse for at fastslå, om de nuværende foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik (grundbetalingsordningen, der blev indført med reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013) er i stand til at dække fjernområdernes specifikke behov. Analysen viser, at disse behov i fjernområderne ikke ville være fuldt dækket af de nuværende foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik. Uden den særlige POSEI-ordning kunne risikoen for at opgive produktionen indvirke negativt på dækningen af en række specifikke behov såsom beskæftigelse, miljøproblemer eller fjernområdernes territoriale dimension.

6.6. EU-merværdi

Som det allerede fremgår af punkt 6.5, er de nuværende instrumenter under den fælles landbrugspolitik ikke fuldt ud tilpasset fjernområderne. POSEI-ordningen egner sig godt til at tackle de udfordringer, der er omhandlet i artikel 349 i traktaten, navnlig gennem programmeringsprincippet, der muliggør hurtig indgriben ved at tilpasse støtten til bestemte situationer.

På politisk plan vurderes EU-merværdien hovedsagelig positivt, idet det på EU-plan anerkendes, at fjernområderne står over for en række alvorlige fælles forhindringer, der kræver specifikke foranstaltninger som fastsat i artikel 349 i traktaten. POSEI viste sig også værdifuld med hensyn til gennemførelsen af kvalitets- og miljøkrav. For så vidt angår programmernes udformning og gennemførelse viste det sig også at være positivt med hensyn til den fleksibilitet, som medlemsstaterne har til at fastlægge deres programmer på grundlag af deres specifikke behov, samtidig med at de fælles overordnede mål opfyldes, og der skabes sammenhæng mellem de forskellige programmer. Det har også fremmet en mere resultatorienteret forvaltningskultur.

6.7. Programmets administration og forvaltning

Administrationen og forvaltningen af POSEI-programmet er blevet forbedret over tid, navnlig takket være den forenkling, der blev indført ved forordning (EU) nr. 180/2014 for så vidt angår ændringerne af foranstaltningerne. De årlige gennemførelsesrapporter, hvori der bl.a. rapporteres om indikatorer i tilknytning til de lovgivningsmæssige mål, er også blevet forbedret, navnlig i de senere år, selv om der ifølge de berørte fjernområder fortsat er forskelle (med hensyn til format,

tidsserier, produktgrupper osv.) Udviklingen af et elektronisk forvaltningssystem mindskede den administrative byrde, navnlig for den særlige forsyningsordning.

Strategien for hver produktionssektor og for den specifikke landbrugssituation for hvert fjernområde bør dog være mere detaljeret i programmet, herunder ved yderligere at udvikle specifikke indikatorer, som skal anføres i den årlige gennemførelsesrapport. Indholdet af gennemførelsesrapporten som omhandlet i artikel 39, stk. 1, i denne forordning bør præciseres og forenkles for at lette rapporteringsprocessen.

6.8. Generelle resultater

Alle de udfordringer i fjernområderne, der er omhandlet i artikel 349 i traktaten, er allerede tacklet i POSEI-programmerne gennem et væsentligt bidrag til landbrugernes indkomster.

Fjern beliggenhed og status som øsamfund, der indebærer højere transportomkostninger, tackles direkte gennem støtte fra den særlige forsyningsordning. Endvidere er der afsidesliggende områder eller øer i fjernområderne, hvor støtten til lokal produktion er væsentlig for opretholdelsen af landbrugsaktiviteter og hele sektorens levedygtighed.

Den **komplekse topografi** begrænser landbrugsarealerne og medfører mindre landbrugsbedrifter, hvilket igen fører til højere produktionsomkostninger og vanskeliggør stordriftsfordele. **De små** arealer betyder, at der er knaphed på dyrkningsarealer. Nogle fjernområder er ofte udsat for **ugunstige vejrforhold**, som påvirker landbrugsproduktionen. POSEI er særligt tilpasset til at håndtere de tre sidste udfordringer, navnlig ved at tillade koblet støttet til lokale producenter samt styrke hele værdikæden i disse vanskelige situationer. Programmet kan også hurtigt ændres i tilfælde af meget ugunstige hændelser.

Virkingen af disse programmer styrkes gennem synergier og komplementaritet, navnlig med udviklingsplanen for landdistrikterne og national støtte.

7. ANBEFALINGER

7.1. Foreslåede ændringer til EU-forordningen

Under hensyn til vurderingen af den ordning, der er beskrevet i punkt 6, anses en ændring af grundforordningen (forordning (EU) nr. 228/2013 ikke for nødvendig.

Som allerede anført i punkt 6.7 bør gennemførelsesforordning (EU) nr. 180/2014 ændres med henblik på at præcisere og forenkle listen over oplysninger som beskrevet i artikel 39, stk. 1, og medtages i den årlige rapport for at forbedre rapporteringsprocessen.

7.2. Anbefalinger til medlemsstaterne

Medlemsstaterne bør fastlægge en klarere strategi i deres program, som fremhæver de generelle mål og kvantificerer de specifikke mål gennem passende indikatorer. Denne strategi bør i) fremhæve de særlige forhold, der gælder for landbrug og bedriftsstrukturer i hvert fjernområde, ii) fastlægge bidraget til målene for den fælles landbrugspolitik navnlig med hensyn til bæredygtig produktion og iii) præcisere komplementariteten mellem den særlige forsyningsordning og støtten til lokal produktion, mellem POSEI, udviklingsplanen for landdistrikterne, national støtte og den fælles markedsordning, navnlig for frugt og grøntsager.

En yderligere styrkelse af sammenhængen med udviklingsplanen for landdistrikterne burde også fremme konkurrenceevnen.

Medlemsstaterne bør være særligt opmærksomme på fordelingen af støtten mellem forskellige typer af bedrifter eller sektorer i visse fjernområder med henblik på at mindske forskellene i indkomst mellem støttemodtagere og sektorer og styrke dækningen af specifikke behov.

Medlemsstaterne bør yderligere udvikle bæredygtige driftsmetoder i landbruget, herunder ved at styrke ikkeprisbaseret konkurrenceevne⁹. Dette omfatter en bred vifte af elementer såsom produktkvalitet (økologisk produktion eller anden mærkning og certificering), anvendelse af relevante teknologiske fremskridt, miljøkrav osv. Produktdifferentiering gennem ikkeprisbaseret konkurrenceevne kunne udvikles yderligere (brunt sukker, bæredygtige bananer, frisk mælk, vin med beskyttet oprindelsesbetegnelse (BOB) osv.) sammenlignet med konventionelle råvarer, med hensyn til hvilke fjernområderne ikke har nogen komparativ fordel. Udvekslingen af god praksis med andre fjernområder bør også forbedres.

Rapporteringen bør forbedres, navnlig med henblik på bedre at vurdere opfyldelsen af målene, herunder for den særlige forsyningsordning, og bedre beskrive situationen for landbrugssektoren og dens udvikling, herunder prisovervågning og den lokale produktions konkurrencemæssige situation med hensyn til import. Der bør rapporteres mere fyldestgørende om resultatindikatorerne.

Medlemsstaterne bør rapportere mere om den nationale støtte, der vedtages i overensstemmelse med artikel 23 i forordning (EU) nr. 228/2013. De bør også sikre den faktiske betaling af yderligere national støtte (artikel 23, stk. 2), navnlig hvis denne støtte udgør en stor procentdel af den samlede bevillingsramme.

8. KONKLUSIONER

De samlede resultater af POSEI-programmerne i perioden 2006-2014 synes at være ret positive, navnlig med hensyn til deres evne til at tackle de særlige udfordringer for landbruget, som er knyttet til fjernområdernes særlige geografiske beliggenhed, jf. artikel 349 i TEUF: Den særlige forsyningsordning mindskede forskellen i pris på de støttede produkter i fjernområderne sammenlignet med fastlandet, og støtten til lokal produktion fremmede opretholdelsen af landbrugsproduktion. POSEI synes at være afgørende for opretholdelsen af den traditionelle produktion og såkaldte "diversificeringsproduktion" i disse områder og for sikringen af en tilstrækkelig forsyning af landbrugsprodukter.

POSEI er **forenelig med målene for den nye fælles landbrugspolitik**, men bør ikke erstattes af de nye regler for den fælles landbrugspolitik fra 2013 (direkte betalinger). I modsat fald kunne nedlæggelse af produktionen få negative følger for beskæftigelsen og miljøproblemerne i fjernområderne og/eller deres territoriale dimension.

⁹ Ikkeprisbaseret eller strukturel konkurrenceevne er evnen til at skille produkter og/eller tjenester ud gennem andre konkurrencemæssige fordele end prisen. Opbygningen af disse former for konkurrencemæssige fordele er baseret på kundernes opfattelse af udbuddet.

Det anbefales derfor at opretholde den nuværende grundforordning. Gennemførelsesforordningen bør ændres for at præcisere og forenkle rapporteringen om programmerne. Medlemsstaterne bør også tage hensyn til resultaterne af og anbefalingerne i denne rapport med henblik på at tilpasse deres programmer for yderligere at forbedre effektiviteten af anvendelsen af foranstaltningerne, udformningen af programmerne og styrke komplementariteten med andre former for støtte inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, navnlig for at øge den lokale produktions konkurrenceevne.

Bilag: Fordeling af rammebevillingen og fordelingen af den særlige forsyningsordning efter type af endeligt forbrug.