

Specifieke maatregelen ter ondersteuning van de landbouw in de ultraperifere gebieden van de EU

Helpen landbouw concurrerend te houden, maar ontwikkeling op lange termijn is onzeker



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-16 | **Kernboodschappen**

01-07 | **Waarom dit terrein van belang is**

08-16 | **Wat wij constateerden en aanbevelen**

17-69 | **Onze bevindingen nader bekeken**

17-42 | **EU-steun voor de landbouw in de ultraperifere gebieden helpt het concurrentievermogen van traditionele activiteiten te behouden**

20-29 | De bananensector ontvangt de meeste steun uit de Posei-begroting, maar er zijn tekortkomingen in de berekening van de steun

30-33 | De melksector op de Azoren blijft concurrerend

34-39 | Verminderd concurrentievermogen in de suikerindustrie ondanks stabiele EU-steun voor de ultraperifere gebieden van Frankrijk

40-42 | Lagere productie en uitvoer in de tomatensector van de Canarische Eilanden

43-58 | **EU-financiering voor ultraperifere gebieden helpt niet-traditionele sectoren in stand te houden, maar de duurzaamheid op lange termijn wordt verwaarloosd**

45-50 | Weinig vooruitgang bij de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren

51-58 | Uitdagingen voor de langetermijnontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren

59-69 | **Steun voor de invoer van essentiële producten compenseert gedeeltelijk de afgelegen ligging van de ultraperifere gebieden, maar er zijn tekortkomingen in de nalevingscontroles**

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** De ultraperifere gebieden hebben te maken met beperkingen. Het programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen (Posei) is een financieringsinstrument van de EU dat is ingevoerd om de landbouw in deze gebieden te ondersteunen. Posei wordt aangevuld met andere instrumenten buiten het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) om, zoals cohesie, staatssteun of handelsbeleid. Het werd opgericht in het begin van de jaren 1990 en is van toepassing op de ultraperifere gebieden van drie lidstaten: Frankrijk (Guadeloupe, Martinique, Frans-Guyana, Réunion, Saint-Martin en Mayotte), Spanje (de Canarische Eilanden) en Portugal (de Azoren en Madeira).

02 Het wetgevingskader van de EU stelt drie doelstellingen voor Posei vast:

- het concurrentievermogen van traditionele sectoren ontwikkelen en versterken. De belangrijkste traditionele sectoren (historische uitvoersectoren van de ultraperifere gebieden¹) zijn weergegeven in *figuur 1*;
- de toekomst op lange termijn en de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren veiligstellen, en
- de voorziening van essentiële landbouwproducten garanderen.

Voor de volgende programmeringsperiode (2028-2034) wordt voorgesteld om de EU-steun voor de landbouw in de ultraperifere gebieden niet specifiek te reserveren, maar deze te integreren in ander EU-beleid voor die regio's.

Figuur 1 | Belangrijkste traditionele sectoren in de ultraperifere gebieden



Bron: ERK.

¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ([COM\(2021\) 765 final](#)).

- 03** Sinds 2013 bedraagt de maximale EU-financiering voor Posei 653 miljoen EUR per jaar. Deze middelen worden toegewezen aan twee soorten maatregelen, zoals blijkt uit [tabel 1](#):

Tabel 1 | Posei-maatregelen en hun begrotingstoewijzing in 2023

Posei-maatregel			Posei-doelstelling*	% van de begroting
Maatregelen ter ondersteuning van de lokale landbouwproductie	Traditionele activiteiten		c)	63 % 412 miljoen EUR
	Veeteelt- en gewasdiversificatie*		b)	21 % 134 miljoen EUR
Maatregelen voor importeurs van essentiële producten in de ultraperifere gebieden om de voorziening van deze producten te garanderen (specifieke voorzieningsregeling)			a)	16 % 107 miljoen EUR

*Zie artikel 2, [Posei-verordening](#).

Bron: ERK, basis van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen in het kader van Posei.

Opmerking: Gezien de ontwikkeling van de tomatensector op de Canarische Eilanden hebben wij de begroting voor 2023 opgenomen onder gewasdiversificatie.

- 04** Onze controle had tot doel te beoordelen of Posei doeltreffend heeft ingespeeld op de specifieke behoeften en beperkingen van de ultraperifere gebieden in de landbouwsector, zoals uiteengezet in de doelstellingen van Posei (paragraaf [02](#)). De controle was gericht op de periode 2019-2023 en de Posei-programma's van de drie lidstaten (paragraaf [01](#)). Onze controleaanpak omvatte een onderzoek van stukken, vraaggesprekken, bezoeken aan 25 begunstigden, een evaluatie van 98 Posei-betalingen aan begunstigden en een analyse van gegevens en prijzen.
- 05** Wij hebben besloten om deze controle uit te voeren vanwege het belang van Posei-steun voor de landbouwsector in de ultraperifere gebieden (paragraaf [03](#)). Ons [vorige verslag over Posei](#) werd meer dan 15 jaar geleden gepubliceerd. Daarin werd erkend dat specifieke maatregelen doeltreffend en uiterst belangrijk waren voor de landbouw. Er werden echter ook tekortkomingen in het beheer ervan vastgesteld.

- 06** Wij verwachten dat ons verslag de Commissie en de betrokken lidstaten zal helpen om hun strategische aanpak van de ultraperifere gebieden te verbeteren, het Posei-kader en de manier waarop dit wordt uitgevoerd aan te passen om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, en overheidsfinanciering beter te richten op de huidige uitdagingen waarmee de ultraperifere gebieden worden geconfronteerd.
- 07** Zie [bijlage I](#) voor meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van de controle.

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 08** Over het algemeen concluderen wij dat met Posei niet alle specifieke behoeften en beperkingen van de ultraperifere gebieden worden aangepakt. Er werden gemengde resultaten geboekt met betrekking tot de drie doelstellingen:
- Het grootste deel van de Posei-steun is gericht op traditionele sectoren. Als zodanig droeg Posei bij tot het behoud van het concurrentievermogen van de bananensector in het algemeen en van de zuivelsector op de Azoren (paragrafen [20-33](#)). Met het programma kon het concurrentievermogen van tomaten op de Canarische Eilanden en van suiker in de ultraperifere gebieden van Frankrijk echter niet in stand worden gehouden; deze producten hebben marktaandeel verloren als gevolg van de sterke concurrentie van niet-EU-landen (paragrafen [34-42](#)).
 - Posei-steun heeft de ultraperifere gebieden geholpen om hun veeteelt- en hun gewasdiversificatiesectoren in stand te houden, zij het met over het algemeen bescheiden resultaten. Gebrek aan aandacht voor ecologische en sociale uitdagingen kan van invloed zijn op de langetermijnontwikkeling van deze sectoren (paragrafen [43-58](#)).
 - Met behulp van Posei kon de afgelegen ligging van de regio's door de invoer van essentiële producten deels worden gecompenseerd. We stelden echter inconsistenties en moeilijkheden vast bij de beoordeling van de wijze waarop het voordeel aan de eindgebruiker wordt doorberekend (paragrafen [59-69](#)).

- 09** Meer dan 60 % van de Posei-steun is bestemd voor de traditionele sectoren, namelijk om hun ontwikkeling in stand te houden en hun concurrentievermogen op het gebied van productie, kwaliteit of prijs te versterken. Wij constateerden dat, met uitzondering van de ultraperifere gebieden van Frankrijk, de bananenproductie is toegenomen, terwijl de EU-steun stabiel is gebleven of zelfs is afgenomen (paragraaf [23](#)). We constateerden ook dat EU-steun voor bananen bijdraagt tot het behoud van concurrerende bananenprijzen wanneer deze de EU binnenkomen (paragrafen [27-29](#)).
- 10** Voor de **bananensector** wordt de steun over het algemeen berekend op basis van de werkelijke en historische productie voor het lopende jaar. In de Franse en Spaanse ultraperifere gebieden wordt echter ook rekening gehouden met productieverlies als gevolg van ongunstige weersomstandigheden en met bananen die als gevolg van overproductie uit de markt zijn genomen. Dit betekent dat hetzelfde steunbedrag wordt betaald voor een kleinere op de markt gebrachte productie, waardoor begunstigden worden gestimuleerd om de status quo van hun productie te handhaven of waardoor zij worden ontmoedigd zich te diversifiëren naar andere sectoren of op zoek te gaan naar efficiëntere manieren om hun productie te beheren (paragraaf [24](#)). We merkten op dat de verdeling van de steun in de Franse ultraperifere gebieden sterk geconcentreerd is (paragrafen [25](#) en [26](#)).
- 11** De EU-markt biedt hogere detailhandelsprijzen voor in de EU geteelde bananen dan voor bananen van buiten de EU. De winstmarge die op detailhandelsniveau voor uit de EU afkomstige bananen wordt gegenereerd, wordt echter grotendeels gerealiseerd door andere actoren dan producenten, wat wijst op hun zwakke positie in de toeleveringsketen. De aan producenten betaalde prijs dekt hun kosten onvoldoende en de Posei-steun compenseert dit tekort (paragrafen [27-29](#)).
- 12** Wat betreft de **suiker- en suikerrietsector**, een belangrijke sector voor de economie van de Franse ultraperifere gebieden, constateerden we dat deze sector weliswaar inspeelt op de sociale en circulaire economie, maar dat de financiële duurzaamheid en het concurrentievermogen ervan een punt van zorg blijven (paragrafen [34-37](#)). De nationale en EU-steun bedraagt namelijk meer dan de inkomsten uit de verkoop van suiker voor de begunstigden in de door ons onderzochte suikerindustrieën, en de exploitatiekosten waren aanzienlijk hoger dan de inkomsten uit de verkoop (paragrafen [36-38](#)).

- 13** De **tomatensector** was vroeger een belangrijke traditionele sector op de Canarische Eilanden, maar de productie en uitvoer van tomaten zijn ondanks EU-steun sterk gedaald (paragrafen 40 en 41). Dankzij de Posei-steun is de **melksector** op de Azoren erin geslaagd zijn concurrentievermogen te handhaven, waardoor de productie en uitvoer relatief stabiel zijn gebleven (paragrafen 30-32). Het gebrek aan voldoende differentiatie en valorisatie van producten uit de ultraperifere gebieden belemmert de versterking van hun concurrentievermogen (paragraaf 33).



Aanbeveling 1

Herzie de traditionele activiteiten

De Commissie moet samen met de betrokken lidstaten de langetermijnvisie voor de traditionele sectoren en de toegevoegde waarde van Posei beoordelen. Zij moet met name:

- a) wat betreft de bananensector, onderzoeken hoe de EU-steun wordt berekend en hoe deze beter in evenwicht kan worden gebracht met steun voor andere sectoren;
- b) onderzoeken hoe de positie van de bananenproducenten in de waardeketen kan worden verbeterd;
- c) nagaan hoe deze steun inspeelt op de vastgestelde behoeften en hoe deze wordt verdeeld over begunstigden uit alle regio's en sectoren, om het effect en de toegevoegde waarde van de Posei-steun te maximaliseren;
- d) het bewustzijn vergroten van de mogelijkheden om EU-producten beter op de markt te promoten en te differentiëren en daarbij gebruikmaken van de strenge sociale en milieunormen van de EU.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028.

- 14** Bijna een kwart van de Posei-begroting van de EU is bestemd voor de doelstelling om de toekomst op lange termijn en de **ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren** veilig te stellen. De nationale fondsen die de EU-bijdrage aanvullen, zijn aanzienlijk en vertegenwoordigen 121 % van de Posei-steun van de EU voor Frankrijk, 55 % voor Spanje en 29 % voor Portugal (paragraaf 45). We constateerden dat Posei had bijgedragen tot het behoud van deze sectoren, hoewel de bedrijvigheid in de veeteeltsector in de ultraperifere gebieden van Frankrijk en Spanje afneemt (paragrafen 47 en 48). We stelden ook vast dat het moeilijk was om de niet-traditionele sectoren rond producentenorganisaties te structureren (paragraaf 49).

- 15** Tot slot wordt de **toekomst** van deze sectoren **op lange termijn** bedreigd door de uitdagingen in verband met milieu, klimaatverandering en demografie in de ultraperifere gebieden. Het grote landbouwareaal met blijvende gewassen in de ultraperifere gebieden vormt een aanzienlijke uitdaging voor de bodemgezondheid vanwege het gebrek aan gewasdiversificatie of -rotatie (paragraaf 52). Posei-programma's zijn niet gericht op klimaatadaptatie in de ultraperifere gebieden, ondanks het toegenomen risico op extreme weersomstandigheden (paragrafen 53-55). De ultraperifere gebieden staan ook voor de demografische uitdaging van een vergrijzende bevolking van landbouwers (paragraaf 56).



Aanbeveling 2

Verbeter de gewas- en veeteeltdiversificatie in de ultraperifere gebieden

De Commissie moet samen met de betrokken lidstaten nadenken over:

- a) mogelijkheden voor verdere gewas- en veeteeltdiversificatie op basis van onderzoeksresultaten en overleg met belanghebbenden;
- b) hoe deze sectoren (bv. producentenorganisaties, coöperaties, verenigingen) beter kunnen worden gestructureerd om de productie efficiënt te plannen en te verkopen;
- c) hoe specifieke landbouwmaatregelen in de ultraperifere gebieden een aanvulling kunnen vormen op andere GLB-interventies ter ondersteuning van duurzame landbouwpraktijken, klimaatadaptatie en generatievernieuwing.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028.

- 16** Wij constateerden dat de **steun voor de invoer van essentiële producten** in de ultraperifere gebieden tot op zekere hoogte de extra kosten als gevolg van hun afgelegen ligging verminderde (paragrafen [62](#) en [63](#)). We stelden inconsistenties en moeilijkheden vast in de manier waarop de lidstaten beoordeelden of het voordeel van deze steun werd doorberekend aan de eindgebruiker, en we troffen voorbeelden aan van ongelijke behandeling van begunstigden tussen de regio's (paragrafen [65](#), [66](#) en [68](#)).



Aanbeveling 3

Verbeter de beoordeling van de doorberekening van het voordeel van de invoersteun aan de eindgebruiker

Om een consistente aanpak en behandeling van begunstigden in alle ultraperifere gebieden te bevorderen, moet de Commissie beste praktijken uitwisselen over de wijze waarop kan worden beoordeeld of het voordeel van steun voor de invoer van essentiële producten wordt doorberekend aan de eindgebruiker.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027.

Onze bevindingen nader bekeken

EU-steun voor de landbouw in de ultraperifere gebieden helpt het concurrentievermogen van traditionele activiteiten te behouden

- 17** Wij verwachtten dat de Posei-steun landbouwers in staat zou hebben gesteld om hun concurrentievermogen van de traditionele activiteiten in de ultraperifere gebieden te behouden of te vergroten, wat een van de doelstellingen van Posei is.
- 18** Om de vooruitgang op het gebied van concurrentievermogen te beoordelen, hebben we gekeken naar de ontwikkeling van het areaal, de productie en de uitvoer van de traditionele producten om hun marktaandeel, de kwaliteit of de differentiatie van producten, en de prijzen in vergelijking met de concurrentie te helpen behouden. We onderzochten ook hoe de steun werd berekend en verdeeld en, indien de informatie beschikbaar was, hoe deze zich verhielt tot de productiekosten en de verkoop.
- 19** In dit verband hebben wij ons gericht op de bananensector op Martinique, Guadeloupe, Madeira en de Canarische Eilanden; de suiker- en suikerrietproductie op Réunion, Martinique en Guadeloupe; de tomatensector op de Canarische Eilanden en de melkproductie op de Azoren.

De bananensector ontvangt de meeste steun uit de Posei-begroting, maar er zijn tekortkomingen in de berekening van de steun

- 20** Traditionele sectoren zoals de bananensector hebben te maken met zeer sterke concurrentie van niet-EU-landen. Een belangrijk verschil is dat sommige niet-EU-landen veel lagere arbeidskosten per uur hebben en langere werktijden toestaan. Zo bedraagt het minimumloon in Costa Rica, een belangrijke bananenproducent, slechts 28 % van het minimumloon in Frankrijk².
- 21** Een ander belangrijk verschil is dat de EU strengere eisen stelt aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, waarbij voor sommige stoffen in de EU (en dus in de ultraperifere gebieden) een verbod of beperkingen gelden, maar deze in niet-EU-landen wel zijn toegestaan. Zo is het gebruik van het fungicide “mancozeb” in de EU niet langer toegestaan vanwege bezorgdheid over de mogelijke gevolgen ervan voor de menselijke gezondheid en het milieu, maar wordt het nog steeds op grote schaal gebruikt in bananenproducerende landen om cercosporiose (een plantenziekte) te bestrijden. Met mancozeb behandelde bananen mogen worden ingevoerd op voorwaarde dat zij voldoen aan het huidige maximumresiduehalte van 2 mg/kg³. Deze EU-beperkingen, die gunstig zijn voor het milieu en de menselijke gezondheid, leiden vaak tot meer werk (bv. mechanisch wieden), hogere productiekosten of lagere opbrengsten.
- 22** De bananensector is de belangrijkste sector binnen Posei en vertegenwoordigt 42 % van de Posei-begroting van de EU (277 miljoen EUR): de Canarische Eilanden, Martinique, Guadeloupe en Madeira ontvangen steun voor de uitvoer van bananen.
- 23** **Tabel 2** toont het areaal, de productie en de EU-steun voor de bananensector in 2023 en hoe deze sinds 2015 zijn veranderd. Uit onze analyse blijkt dat de begrotingstoewijzing voor bananen in het geval van Martinique en Guadeloupe ongewijzigd is gebleven, maar dat het areaal en de productie ervan aanzienlijk zijn afgenomen. De bananenproductie nam toe op de Canarische Eilanden (met een stabiele toewijzing van EU-middelen) en Madeira (met een verlaagde toewijzing van EU-middelen). Hieruit blijkt dat in Guadeloupe en Martinique de EU-steun per kilogram geproduceerde bananen is toegenomen, ondanks de dalende verkoop en productie. De steun is nu twee keer zo groot als die voor de andere ultraperifere gebieden.

² Internationale Arbeidsorganisatie, [Global Wage Report 2020-21](#), blz. 105.

³ [Met redenen omkleed advies van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid](#), goedgekeurd op 23 november 2020.

Tabel 2 | Bananensector in de ultraperifere gebieden — areaal, productie, EU-steun (2023) en veranderingen sinds 2015

	 Canarische Eilanden		 Guadeloupe en Martinique		 Madeira	
Areaal (hectare)	8 798	↔ Geen verandering	6 807	↘ 15 %	883	↗ 19 %
Door Posei ondersteunde productie (ton)	467 256	↗ 19 %	191 047	↘ 27 %	25 207	↗ 42 %
Jaarlijkse EU-steun (miljoen EUR)	141	↔ Geen verandering	129	↔ Geen verandering	7,2	↘ 9 %
EU-steun (EUR/kg bananen)	0,30		0,67		0,29	

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen voor 2023 en 2024; Posei-programma's in 2015. [Verslag van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 2022 \(COM\(2022\) 427 final\)](#); gegevens over de productie van bananen van de Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias (ASPROCAN) en de Empresa de Gestão do sector da banana (GESBA); begroting van GESBA voor Madeira.

- 24** De berekening van de steun voor bananen is in het algemeen gebaseerd op de werkelijke productie voor het lopende jaar en de productie in het verleden, maar ook op aanvullende overwegingen ([tabel 3](#)). Zo vertegenwoordigden de verliezen die tussen 2019 en 2022 in de berekening van de steun voor bananen werden meegenomen, tussen 11 % en 28 % van de steun in de ultraperifere gebieden van Frankrijk. [Kader 1](#) bevat een praktisch voorbeeld van de wijze waarop de Posei-steun wordt berekend.

Tabel 3 | Vergelijking van de berekening van de EU-steun voor bananen

	 Canarische Eilanden	 Guadeloupe en Martinique	 Madeira
Methode voor de berekening van de steun	De steun is afhankelijk van een referentiehoeveelheid die aan producenten wordt toegewezen en die om de twee jaar wordt herberekend, maar beperkt is tot 420 000 ton. De productie in 2023 bedroeg 467 000 ton.	De steun is afhankelijk van de productie in het verleden van 319 000 ton, verdeeld over de producenten. De productie in 2022 bedroeg 204 000 ton.	De steun is uitsluitend afhankelijk van de op de markt gebrachte productie. De steun wordt verminderd als de productie meer dan 19 000 ton bedraagt of het areaal meer dan 696 hectare beslaat.
Referentiehoeveelheid	Meegenomen in de berekening van de steun.		N.v.t.
Productieverlies als gevolg van extreme weersomstandigheden	Meegenomen in de berekening van de steun.		
Productie die in de voorgaande jaren uit de markt is genomen als gevolg van overproductie	Meegenomen in de berekening van de steun.	N.v.t.	

Bron: ERK, op basis van Posei-programma's.

Kader 1

Berekening van Posei-steun voor bananenproducenten — een voorbeeld



Bron: Bananenplantage, Guadeloupe.

Foto: ERK.

Voor één door ons bezochte begunstigde werd slechts 61 % van de voor de berekening van de steun in aanmerking genomen hoeveelheid daadwerkelijk geproduceerd volgens de vastgestelde methode — zie hieronder. De steun werd niet alleen betaald voor de op de markt gebrachte productie, maar ook voor de productie die verloren was gegaan als gevolg van langdurige droogte (0,9 miljoen kg) en voor de productie in het verleden die tot uiting kwam in de referentiehoeveelheid (3,3 miljoen kg).

REFERENTIEHOEEVEELHEID = 10,9 miljoen kilogram

6,7 miljoen kg op de markt gebrachte productie — 61 % van de totale referentiehoeveelheid	0,9 miljoen kg verloren productie	3,3 miljoen kg om 70 % van de referentie- hoeveelheid te behalen
---	--	--

Totaal ontvangen EU-steun: **4,5 miljoen EUR**

Bron: ERK, op basis van door de Franse autoriteiten verstrekte informatie.

Door de steun voor de bananensector op deze manier te berekenen, worden de begunstigden gestimuleerd om de status quo van hun productie te handhaven. Het kan hen ook ontmoedigen om te diversifiëren naar andere sectoren of te zoeken naar efficiëntere manieren om hun productie te beheren.

25 *Tabel 4* toont de verdeling van de EU-steun voor bananen en de bedragen die de grootste begunstigden hebben ontvangen. Met name in de Franse ultraperifere gebieden constateerden we een duidelijke concentratie van EU-financiering bij enkele grote bananenproducenten:

- De twintig grootste bananenproducenten ontvingen 43 miljoen EUR, een derde van de Posei-steun van de EU voor de bananensector in de ultraperifere gebieden van Frankrijk.
- Op Guadeloupe ontvangen vier bananenproducenten die tot één entiteit behoren 21 % van de Posei-steun voor bananen in deze regio.
- Op Martinique ontvangen zes bananenproducenten die tot één entiteit behoren 12 % van de Posei-steun voor bananen in deze regio.

26 In de meest recente verslagen van de Commissie over de uitvoering van Posei werd de lidstaten aanbevolen te zorgen voor een eerlijke verdeling van de steun⁴. Dit had betrekking op de verdeling van steun tussen verschillende soorten landbouwbedrijven in sommige ultraperifere gebieden om de inkomensverschillen tussen begunstigden en sectoren te verkleinen en om de vervulling van specifieke behoeften te versterken. In de ultraperifere gebieden van Frankrijk wijst de hoge concentratie van de steun in de bananensector er niet op dat aan deze aanbeveling follow-up is gegeven.

⁴ Verslagen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de regeling houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie (Posei) ([COM\(2021\) 765 final](#) en [COM\(2016\) 797 final](#)).

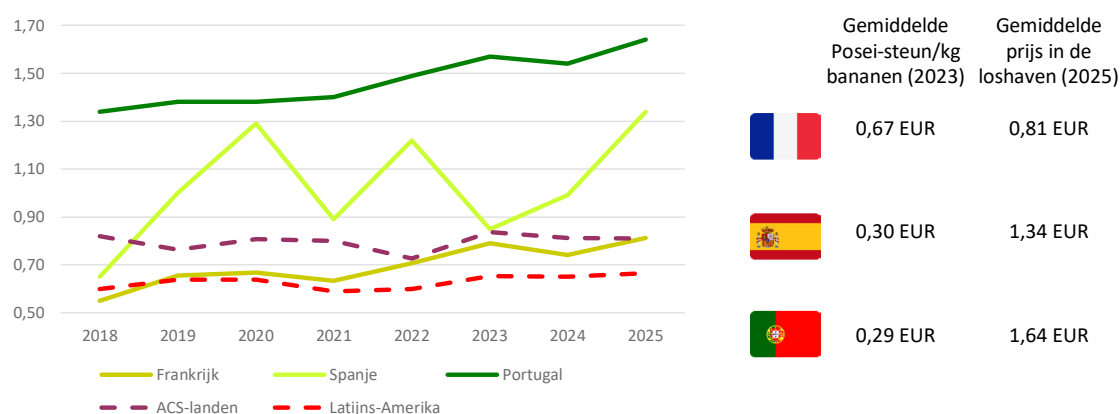
Tabel 4 | Verdeling van Posei-middelen en bananenproducerende gebieden die de meeste steun ontvingen in 2023

Lidstaat			
Ultraperifeer gebied	Canarische Eilanden	Guadeloupe en Martinique	Madeira
Posei-steun (miljoen EUR)	141	129	7
Aantal begunstigden	6 582	482	2 815
Aantal begunstigden dat meer dan 1 miljoen EUR heeft ontvangen	3	44	0
% van de Posei-steun ontvangen door de twintig grootste begunstigden	12 %	33 %	8 %

Bron: ERK, op basis van jaarlijkse uitvoeringsverslagen en door de lidstaten verstrekte informatie.

- 27** Bananen uit de ultraperifere gebieden van Frankrijk hebben bij het eerste punt van binnenkomst in de EU vergelijkbare prijzen als bananen uit niet-EU-landen, zoals blijkt uit [figuur 2](#), terwijl Spaanse en Portugese bananen iets duurder zijn.

Figuur 2 | Prijs* van bananen uit Frankrijk, Spanje, Portugal, landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) en Latijns-Amerikaanse landen in de eerste loshaven in de EU (EUR/kg)

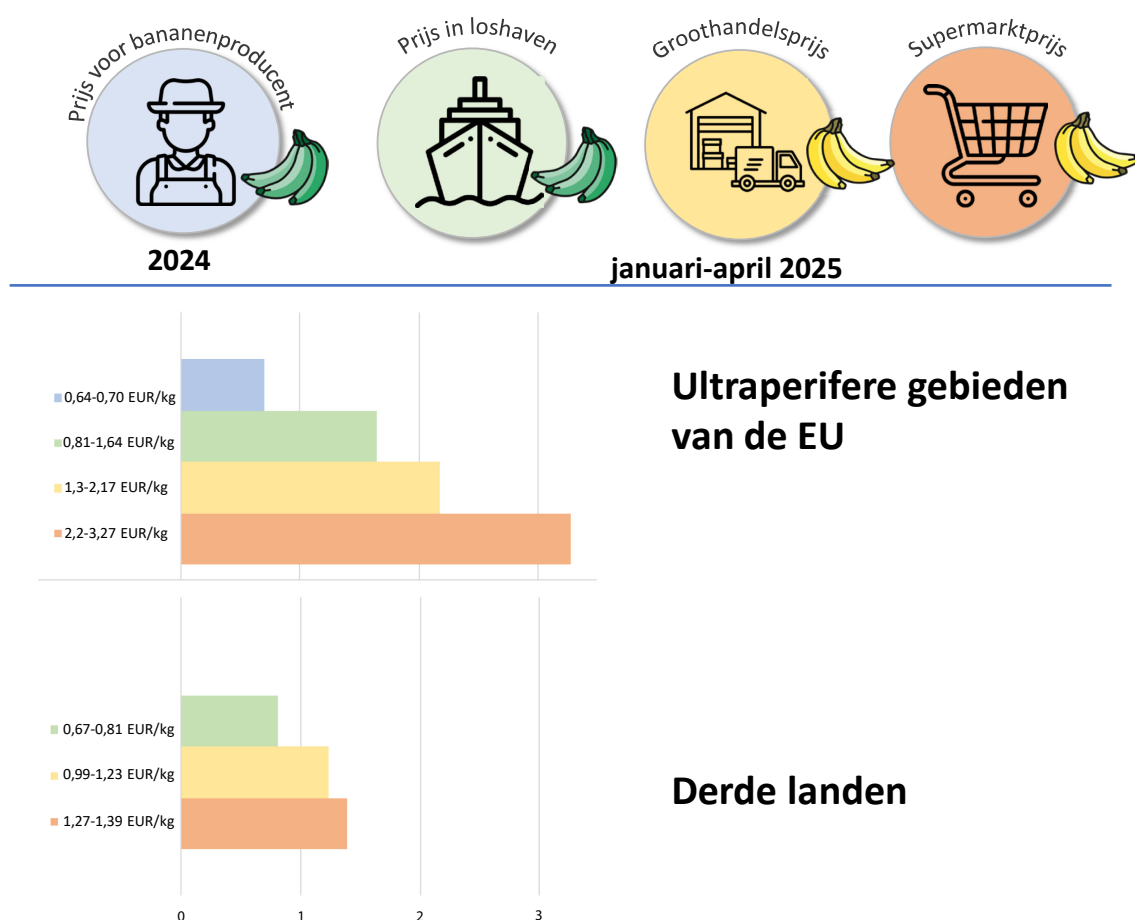


*Jaarlijks gemiddelde voor de periode januari-april.

Bron: [EU bananas market situation June 2022-2025](#), jaarlijks uitvoeringsverslag voor 2023.

28 **Figuur 3** toont de ontwikkeling van de prijs van bananen op verschillende niveaus in de waardeketen. Hieruit blijkt dat de markt een aanzienlijk hogere prijs voor uit de EU afkomstige bananen toestaat dan voor bananen die niet uit de EU komen, waardoor de productiekosten beter kunnen worden gedekt. De winstmarge die op detailhandelsniveau voor uit de EU afkomstige bananen wordt gegenereerd, wordt echter grotendeels gerealiseerd door andere actoren dan producenten, wat wijst op hun zwakke positie in de toeleveringsketen.

Figuur 3 | Bananenprijzen (EUR/kg) op verschillende punten in de waardeketen



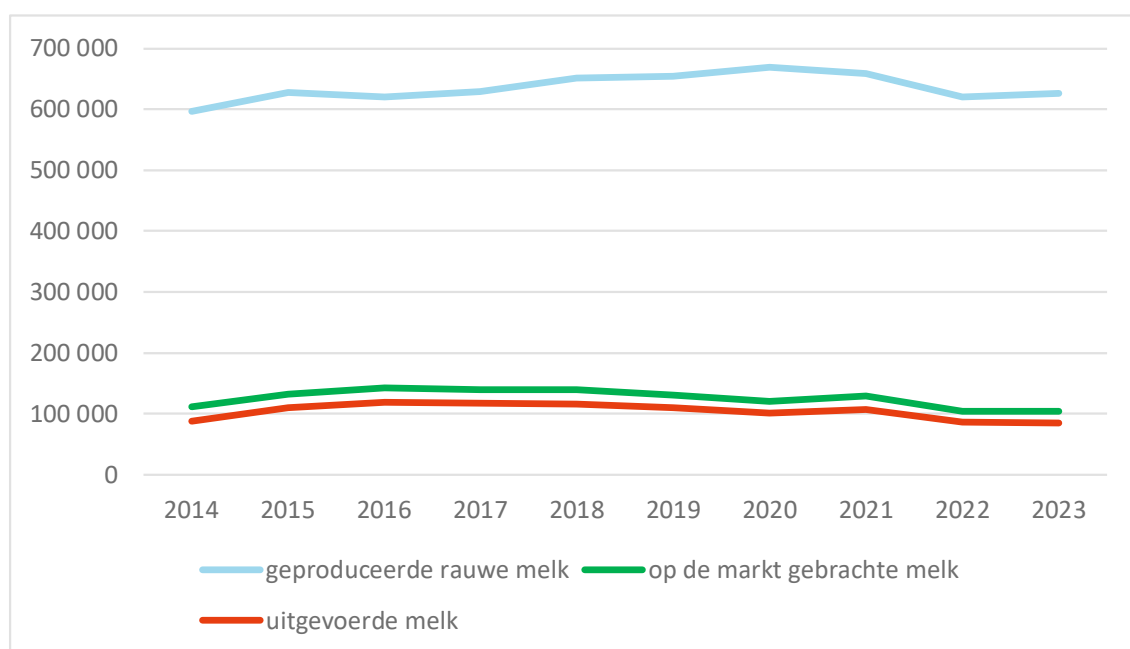
Bron: ERK, op basis van door de nationale autoriteiten verstrekte informatie; [EU banana market DG AGRI](#) en [Banana wholesale prices DG AGRI September 2025](#); supermarktprijzen voor onlinewinkelen verzameld in april 2025; [Fishbones](#) en [Findit](#).

29 In 2023 verkochten de bananenproducenten op de Canarische Eilanden hun bananen gemiddeld tegen 0,44 EUR/kg, terwijl hun kosten 0,71 EUR/kg bedroegen: de verkoop dekte slechts 62 % van de productiekosten. We constateerden dat de situatie vergelijkbaar is voor drie Franse begunstigden van steun voor bananen in onze steekproef: hun verkoop dekte slechts 58 % tot 87 % van hun productiekosten. Hoewel consumenten meer betalen voor bananen uit de EU, zijn het niet de bananenproducenten die hier voordeel uit halen.

De melksector op de Azoren blijft concurrerend

- 30** Meer dan 80 % van de Posei-begroting van de EU voor de Azoren gaat naar de traditionele melksector (36 miljoen EUR) en vleessector (21 miljoen EUR) en naar de teelt van voedergewassen voor vee (6 miljoen EUR). In het geval van melk omvat dit steun voor melkproducenten, voor melkkoeien en voor kwaliteitscontrole. De gegevens in [figuur 4](#) laten zien dat de melkproductie de afgelopen tien jaar relatief stabiel is gebleven. Ongeveer 15 % van de totale melkproductie van de Azoren wordt uitgevoerd, voornamelijk naar het Portugese vasteland, en de rest wordt verwerkt (bv. tot kaas, boter of melkpoeder).

Figuur 4 | Productie van rauwe melk, en op de markt gebrachte en uitgevoerde melk (ton)



Bron: ERK, op basis van [gegevens van de regionale autoriteiten](#).

- 31** Het Posei-programma voor de Azoren omvat maatregelen ter ondersteuning van de melkproductie. Sommige begunstigden ontvangen 100 % steun als hun productie niet minder dan 80 % bedraagt ten opzichte van de productie van het voorgaande jaar. Tegelijkertijd omvat het programma echter een andere maatregel om begunstigden te compenseren voor de vermindering van hun melkproductie. ([kader 2](#)).

Kader 2

Dubbele compensatie voor verminderde productie

Op de Azoren ontvangen begunstigden die minder produceren dan hun referentiehoeveelheid maar binnen een marge van 20 % blijven, toch het volledige bedrag dat overeenkomt met hun referentiehoeveelheid. Een van de door ons bezochte begunstigden produceerde 13 % minder melk dan zijn referentiehoeveelheid.

De landbouwer in kwestie ontving echter 100 % van de steun voor deze referentiehoeveelheid. Tegelijkertijd ontving hij extra steun om zijn productie met 6 809 kg te verminderen ten opzichte van de vorige periode. Wij zijn dan ook van mening dat de begunstigde tweemaal is gecompenseerd voor deze niet geproduceerde hoeveelheid.



Bron: Gegevens ontvangen van de autoriteiten van de Azoren.

Foto: ERK.

- 32** In het [strategisch plan voor de melksector van de Azoren](#) werd geschat dat de gemiddelde productiekosten in 2019 hoger waren dan de gemiddelde verkoopprijs die de producenten ontvingen. Hieruit bleek dat Posei noodzakelijk was om de melksector gemiddeld financieel levensvatbaar te houden⁵. De detailhandelsprijzen voor de melk die op de Azoren en die op het Portugese vasteland wordt geproduceerd, zijn vergelijkbaar.

⁵ [Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores](#) blz. 67, 72 en 73.

- 33** De sector ondervindt moeilijkheden om een hoge toegevoegde waarde te genereren⁶, ondanks het goede imago van de producten. De autoriteiten erkennen dat de kwaliteit, differentiatie en grotere valorisatie van producten verder moeten worden ontwikkeld⁷.

Verminderd concurrentievermogen in de suikerindustrie ondanks stabiele EU-steun voor de ultraperifere gebieden van Frankrijk

- 34** De steun voor suiker en suikerriet vertegenwoordigt 25 % van de Posei-begroting van de EU in Frankrijk (69 miljoen EUR). De suikerindustrie speelt een belangrijke rol in de economie van de ultraperifere gebieden van Frankrijk. Zo is deze industrie op Réunion goed voor meer dan 13 % van de banen in de particuliere sector (d.w.z. meer dan 18 000 banen)⁸ en meer dan 52 % van het landbouwareaal, hoewel dit laatste percentage afneemt. [Afbeelding 1](#) toont de handmatige oogst van suikerriet.

⁶ Europese Commissie, [Synthesis study of annual implementation reports of POSEI programmes and the programme for the smaller Aegean islands for 2015-2019](#), blz. 169.

⁷ [Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores](#), blz. 84, 85, 97 en 112.

⁸ Frans ministerie van Landbouw, [Perspectives de la filière canne-sucre-rhum-énergie en outre-mer](#), deel 1, blz. 3, maart 2021.

Afbeelding 1 | Suikerrietoogst



Bron: ERK.

- 35** De suikerindustrie maakt deel uit van een goed ontwikkelde circulaire economie, waardoor bijna 100 % van de suikerriet en bijproducten kan worden gebruikt. Het suikerproductieproces levert suikerrietbagasse op (een bijproduct dat ontstaat na de extractie van sap uit suikerriet), dat op Réunion en Guadeloupe wordt gebruikt als bron van elektrische energie. Andere bijproducten van suikerplantages en het productieproces zijn ook nuttig voor de groente- en fruitsector (toevoeging aan de bodem) en de veeteeltsector (bv. veevoeder).
- 36** De afschaffing van de suikerquota in 2017 heeft de EU-markt opengesteld voor meer concurrentie van andere suikerproducenten. Dit leidde tot een groter aanbod en lagere prijzen⁹, waardoor de suikersector in de ultraperifere gebieden van Frankrijk aanzienlijk werd verzwakt. Frankrijk vult de EU-steun (69 miljoen EUR/jaar) dan ook aanzienlijk aan met nationale middelen (143 miljoen EUR/jaar).

⁹ Agriculture Strategies – [The European sugar policy: a policy to rebuild](#), 2019.

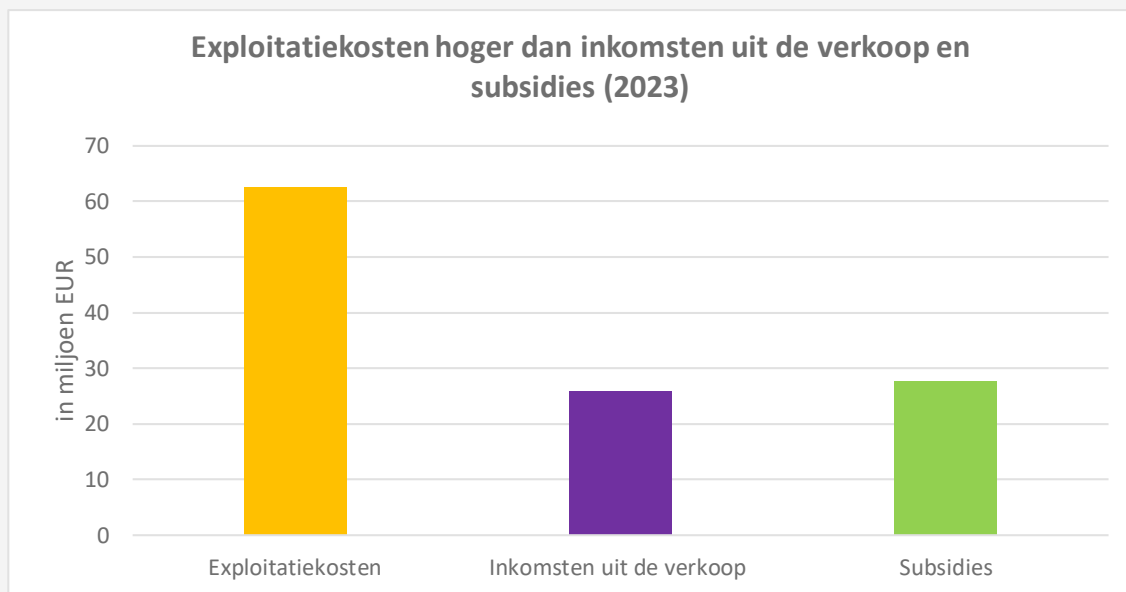
- 37** Sinds 2015 is het suikerrietareaal dat Posei-steun ontvangt in de ultraperifere gebieden van Frankrijk met bijna 3 000 hectare (8 % van het areaal) afgenomen, terwijl de suikerproductie met meer dan 30 % is gedaald tot 179 151 ton in 2023. Het totale aantal begunstigden van steun voor geleverde suikerriet is sinds 2015 ook met 26 % gedaald. Aangezien de Posei-steun stabiel is gebleven, is de totale EU-steun per kilogram geproduceerde suiker gestegen van 0,26 EUR tot 0,38 EUR.
- 38** *Kader 3* bevat voorbeelden ter illustratie van de omvang van de overheidssteun voor de suikerindustrie.

Kader 3

Overheidssteun voor de suikerindustrie kan hoger zijn dan de verkoopprijs van suiker om het grote overschot aan exploitatiekosten te dekken

Bij twee begunstigden van steun voor de suikerindustrie die wij op Réunion en Guadeloupe controleerden, waren de exploitatiekosten aanzienlijk hoger dan hun inkomsten uit de verkoop: hun inkomsten uit de verkoop bedroegen in 2023 respectievelijk slechts 41 % (zie grafiek hieronder) en 58 % van hun exploitatiekosten.

Het gemiddelde bedrag van de nationale en EU-financiering per kilogram door deze begunstigden geproduceerde suiker was hoger dan hun gemiddelde verkoopprijs van suiker.



Bron: ERK, op basis van door de Franse autoriteiten verstrekte informatie, prijzen van 2023; financiële overzichten voor 2023.

- 39** Met de Posei-steun kon het prijsconcurrentievermogen van de suikerindustrie in de Franse ultraperifere gebieden niet in stand worden gehouden. Dit concurrentievermogen kan echter worden teruggewonnen door producten van hogere kwaliteit te produceren. In een verslag van [het Franse ministerie van Landbouw over de suiker-, suikerriet- en rumsector](#) wordt geconcludeerd dat de sector moet zoeken naar producten met een hoge toegevoegde waarde. Het ministerie beveelt de suikerindustrie aan zich te richten op de productie van meer bijzondere suikers of de ontwikkeling van kwaliteitssuiker (bv. met het label voor biologische productie of andere kwaliteitslabels). Hoewel de suikerindustrie haar productie van bijzondere suikers heeft verhoogd, ondervindt zij moeilijkheden bij de ontwikkeling van de productie van biologische suiker. Biologische suiker die vanuit niet-EU-landen naar de EU wordt uitgevoerd, mag een biologisch etiket dragen, ook al voldoet de biologische certificering niet exact aan dezelfde normen als in de EU.

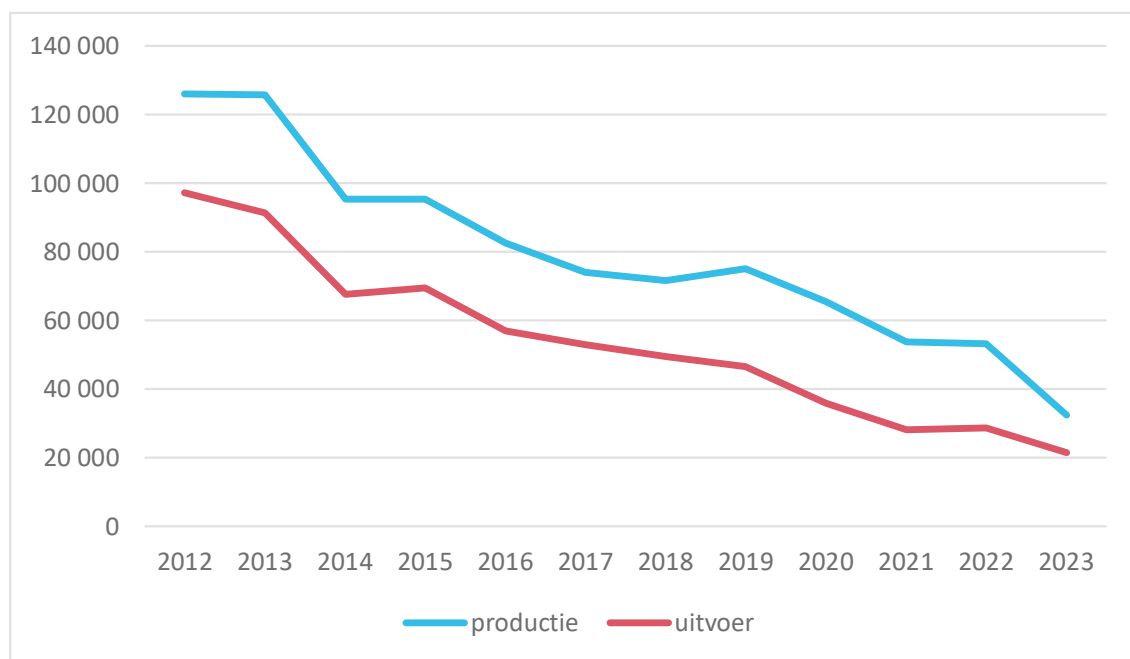
Lagere productie en uitvoer in de tomatensector van de Canarische Eilanden

- 40** De tomatensector was vroeger een belangrijke traditionele sector op de Canarische Eilanden. Er is echter sprake van een duidelijke neerwaartse trend in de productie en uitvoer ([figuur 5](#)). Dit is deels te wijten aan de toenemende concurrentie van andere landen¹⁰, met name Marokko. In 2023 werd ongeveer 21 500 ton tomaten uit de Canarische Eilanden buiten de regio verkocht, tegenover 53 000 ton in 2017 — een daling van 59 %¹¹. De EU-steun aan tomatenproducenten is eveneens gedaald, maar niet in dezelfde mate: van 7,7 miljoen EUR in 2017 tot 6,7 miljoen EUR in 2023.

¹⁰ DG AGRI, [Dashboard tomatoes](#).

¹¹ ISTAC — Instituto Canario de Estadística.

Figuur 5 | Productie en uitvoer van tomaten op de Canarische Eilanden (ton)



Bron: ISTAC – Instituto Canario de Estadística.

- 41** Sinds 2021 ondersteunt Posei producenten bij de omschakeling van tomaten naar andere gewassen. In de periode 2021-2023 nam het landbouwareaal voor de teelt van tomaten echter af met 170 hectare. Hiervan ontving slechts 35 hectare steun voor omschakeling¹². Dit kan deels het gevolg zijn van specifieke klimaatomstandigheden op de Canarische Eilanden, die de mogelijkheden voor omschakeling beperken. Niettemin blijkt uit de voortdurende afname van de omvang van het betaalde areaal, de productie en de uitvoer van tomaten op de Canarische Eilanden dat de doelstelling om de sector concurrerender te maken, niet is bereikt.

¹² ISTAC, voor gegevens over het areaal tomaten, en gegevens van de nationale autoriteiten over het areaal waarvoor steun voor omschakeling werd verleend.

- 42** Het behoud en de versterking van het concurrentievermogen van de traditionele activiteiten is een belangrijke uitdaging in de ultraperifere gebieden. Ondanks de aanzienlijke Posei-steun zijn verschillende sectoren, zoals de suikersector en tomatensector, niet in staat hun productieniveau te handhaven en hebben zij moeite om te concurreren met derde landen. De bananensector in de ultraperifere gebieden van Frankrijk en de melksector op de Azoren konden dankzij Posei-steun, waarmee landbouwers werden gecompenseerd voor de hogere productiekosten, hun prijzen bij binnenkomst op het vasteland vergelijkbaar houden met die van de concurrenten. Voor de sectoren suiker en melk erkennen de autoriteiten dat verdere differentiatie en een hogere toegevoegde waarde hun marktaandeel en concurrentievermogen zouden kunnen verbeteren.

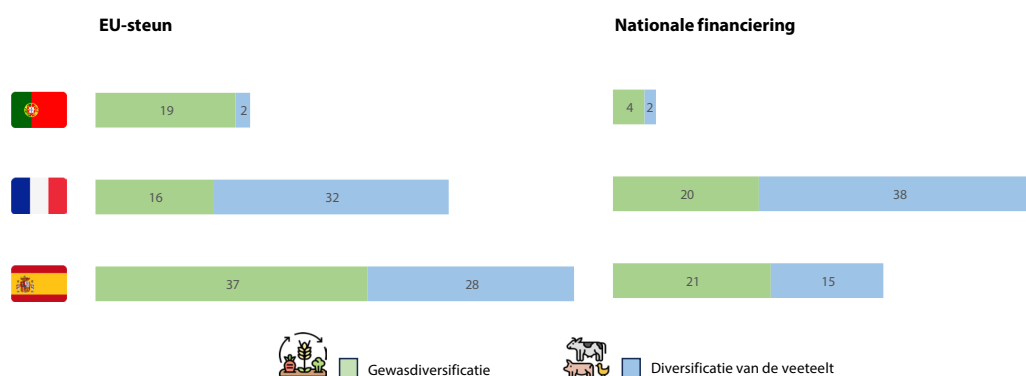
EU-financiering voor ultraperifere gebieden helpt niet-traditionele sectoren in stand te houden, maar de duurzaamheid op lange termijn wordt verwaarloosd

- 43** Naast de ondersteuning van het concurrentievermogen van traditionele sectoren is een andere doelstelling van Posei het veiligstellen van de toekomst op lange termijn en de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren in de ultraperifere gebieden, met inbegrip van de productie, verwerking en verkoop van lokale producten. Wij verwachtten dat Posei-steun de ultraperifere gebieden in staat zou stellen om de niet-traditionele sectoren te versterken. Wij verwachtten ook dat de Posei-steun heeft bijgedragen tot het veiligstellen van de toekomstige ontwikkeling van de landbouw op lange termijn, rekening houdend met de ecologische en sociale duurzaamheid ervan.
- 44** In dit verband hebben wij de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren beoordeeld in termen van areaal en productie, alsook de uitdagingen voor landbouwers om zich aan te sluiten bij producentenorganisaties, om de productie efficiënt te plannen en te verkopen. We hebben ook onderzocht hoe de Posei-programma's de landbouw op lange termijn ondersteunden, met inbegrip van de aanpak van ecologische en sociale uitdagingen van de ultraperifere gebieden.

Weinig vooruitgang bij de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren

- 45** De veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren zijn samen goed voor 21 % van de Posei-begroting van de EU, met 72 miljoen EUR per jaar voor gewasdiversificatie en 62 miljoen EUR per jaar voor veeteelt. De nationale autoriteiten verstrekken aanzienlijke middelen bovenop deze bedragen (*figuur 6*). Deze nationale bijdrage vertegenwoordigt 121 % van de Posei-steun van de EU voor Frankrijk, 55 % voor Spanje en 29 % voor Portugal. Meer dan 50 % van de EU-financiering voor gewasdiversificatie op de Azoren gaat naar voedergewassen voor vee, wat betekent dat deze middelen indirect de traditionele melk- en vleessector ondersteunt door de hogere kosten in verband met ingevoerd voeder te verlagen, maar niet noodzakelijkerwijs bijdraagt aan diversificatie.

Figuur 6 | EU- en nationale begroting voor diversificatiesectoren in 2023 (miljoen EUR)



Bron: Uitvoeringsverslagen voor 2023.

Opmerking: De begroting voor horizontale maatregelen in de ultraperifere gebieden van Frankrijk (2,25 miljoen EUR) is opgenomen in diversificatie en wordt gelijkmatig verdeeld over gewassen en veeteelt. De basissteun op Madeira (4,5 miljoen EUR) is opgenomen in gewasdiversificatie. De begroting in Portugal omvat 6 miljoen EUR voor voedergewassen voor dieren.

- 46** In de ultraperifere gebieden van Spanje en Frankrijk is de veestapel sinds 2015 gedaald. In Portugal daarentegen is deze sinds 2016 licht gestegen (*figuur 7*).

Figuur 7 | Veranderingen in de veestapel in de ultraperifere gebieden (aantal dieren) (2015-2023)



Bron: ERK, op basis van het jaarlijkse uitvoeringsverslag voor 2023 (gegevens van tabel IC25) voor Frankrijk; ISTAC – Instituto Canario de Estadística voor de Canarische Eilanden; het jaarlijkse uitvoeringsverslag voor 2023 voor de Azoren en gegevens uit de enquêtes van 2013, 2016 en 2023 onder landbouwbedrijven, Bureau voor de Statistiek van Madeira, officiële telling van 2019, INE en de jaarlijkse Posei-uitvoeringsverslagen voor 2020 voor Madeira.

47 *Figuur 8* laat zien hoe het areaal voor de teelt van groenten en fruit sinds 2013 is veranderd, waarbij verschillende trends zichtbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- De fruitproductie neemt toe, behalve op Guadeloupe en de Azoren.
- De ontwikkeling van groenten en knollen neemt af, behalve op Guadeloupe en Réunion. In de Franse ultraperifere gebieden is dit voornamelijk te wijten aan bodemverontreiniging (Martinique) en ziekten (Frans-Guyana).

Figuur 8 | Verandering in het areaal voor de teelt van fruit, groenten en knollen in de ultraperifere gebieden (2013-2023)



Ultraperifere gebieden van Frankrijk (2010 in plaats van 2013)

Bron: Jaarlijks uitvoeringsverslag, landbouwstatistieken.

- 48** Om de productie te plannen en op de markt te brengen, de concentratie van het aanbod te bevorderen, de productiekosten te verlagen en de producentenprijzen te stabiliseren, stimuleren de Posei-programma's de producenten om lid te worden van producentenorganisaties. Voorbeelden hiervan zijn:
- Op de Canarische Eilanden wordt een extra premie verstrekt aan producenten die lid zijn van een producentenorganisatie; in de ultraperifere gebieden van Portugal wordt dit alleen gedaan voor honingproducenten.
 - In de ultraperifere gebieden van Frankrijk is de Posei-steun grotendeels afhankelijk van het lidmaatschap van een producentenorganisatie (respectievelijk 88 % en 73 % van de steun voor gewasdiversificatie en veeteeltdiversificatie¹³).
- 49** In tegenstelling tot de traditionele sectoren, zoals de bananensector, die in alle regio's goed gestructureerd zijn rond producentenorganisaties, zijn de landbouwers in de groente- en fruitsector (gewasdiversificatiesector) echter niet goed gestructureerd rond producentenorganisaties. Voor hen is het aantal producentenorganisaties op de Azoren en Madeira verwaarloosbaar. Ook Frans-Guyana telt slechts vier producentenorganisaties, die minder dan 0,5 % van de totale productie van de groente- en fruitsector vertegenwoordigen¹⁴. Minder dan 5 % van de groente- en fruitproducenten in Frans-Guyana en ongeveer 20 % op Réunion is lid van dergelijke organisaties¹⁵. In de ultraperifere gebieden van Frankrijk heeft de verplichting van landbouwers om lid te zijn van een producentenorganisatie om Posei-steun te ontvangen, niet geleid tot een toename van het aantal leden¹⁶. Bovendien valt ongeveer 40 % van de landbouwers in de ultraperifere gebieden van Frankrijk buiten het systeem van overheidssteun omdat hun landbouwbedrijven te klein zijn of omdat zij zich niet als zodanig willen laten registreren¹⁷, wat betekent dat zij niet in aanmerking komen voor Posei-steun.

¹³ ODEADOM – *Analyse de la structuration des filières végétales et élevage des départements d'Outre-mer: Etat des lieux, identification des freins et leviers, perspectives*, 2024, blz. 27.

¹⁴ Ibid., blz. 80.

¹⁵ Europese Commissie, *Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions (POSEI) and smaller Aegean islands (SAI)*, 2024, blz. 54.

¹⁶ Franse rekenkamer, *controleverslag over Posei*, 2023.

¹⁷ Ibid.

50 Gezien de beperkingen waarmee de ultraperifere gebieden te kampen hebben, concluderen wij dat Posei, in combinatie met aanzienlijke nationale financiering (zoals bevestigd door de nationale autoriteiten en de begunstigden die wij hebben bezocht), hen over het algemeen helpt om hun activiteiten in de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren voort te zetten. De vooruitgang bij de verdere ontwikkeling van deze sectoren is over het algemeen matig geweest, met enkele minpunten in specifieke sectoren en regio's (bv. minder vee in Franse ultraperifere gebieden, minder areaal voor groenteteelt op Madeira en voor fruitteelt op de Azoren). Doordat producentenorganisaties te weinig leden aantrekken wordt het vermogen van deze sectoren om zich beter te structureren beperkt met het oog op de planning en afzet van de productie, de verlaging van de productiekosten en de stabilisatie van de producentenprijzen.

Uitdagingen voor de langetermijnontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren

51 De Commissie¹⁸ erkende dat de Posei-programma's beperkte maatregelen en stimulansen voor een milieutransitie boden en onvoldoende de milieu-uitdagingen van de ultraperifere gebieden aanpakten, zoals bodemerosie en -degradatie, verlies van biodiversiteit en waterschaarste. De Commissie heeft de bevordering van duurzame landbouwpraktijken aangemerkt als een aspect dat moet worden verbeterd¹⁹. De enige uitzondering betrof stimulansen voor biologische landbouw in de ultraperifere gebieden van Frankrijk en Portugal, en de bananensector in de ultraperifere gebieden van Frankrijk, waar de Posei-steun afhankelijk is van de uitvoering van een duurzaam productieplan, met als doel de agro-ecologische transitie van teeltsystemen te bevorderen.

¹⁸ Europese Commissie, [Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions \(POSEI\) and smaller Aegean islands \(SAI\)](#), 2024, blz. 64.

¹⁹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, COM(2021) 765 final.

- 52** Met uitzondering van de Azoren werd in het kader van de verschillende Posei-programma's voornamelijk steun verleend aan blijvende gewassen die in monocultuur worden verbouwd, zonder rekening te houden met gewasdiversificatie of -rotatie²⁰. Blijvende gewassen vertegenwoordigen meer dan 50 % van het totale landbouwareaal op Réunion, de Canarische Eilanden en Mayotte, meer dan 40 % op Martinique en Guadeloupe en meer dan een derde op Madeira. Het aanzienlijke landbouwareaal met blijvende gewassen in de ultraperifere gebieden vormt een uitdaging voor de bodemgezondheid vanwege het gebrek aan gewasdiversificatie of -rotatie, wat van invloed kan zijn op de ontwikkeling van de landbouwactiviteiten op lange termijn.
- 53** Volgens de [Europese klimaatrisicobeoordeling](#) zullen alle ultraperifere gebieden van de EU zwaar worden getroffen door de klimaatverandering, door een toename van zware orkanen en een afname van de neerslag in alle regio's, met uitzondering van Frans-Guyana, waar een grotere neerslagvariabiliteit en extreme neerslag worden voorspeld. Deze veranderingen zullen gevolgen hebben voor de landbouw. In dit verslag wordt erkend dat in het EU-beleid, met inbegrip van Posei, rekening wordt gehouden met de behoeften en uitdagingen van de ultraperifere gebieden. Er wordt echter ook opgemerkt dat dit beleid niet specifiek gericht is op klimaatadaptatie. Volgens de Franse autoriteiten werden de Franse ultraperifere gebieden tussen 2011 en 2018 getroffen door ongeveer twee extreme klimaatgebeurtenissen per jaar. Tussen 2019 en 2024 steeg dit aantal tot vijf extreme klimaatgebeurtenissen per jaar.
- 54** In gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden (vast te stellen door de lidstaten) voorziet artikel 29 van de [Posei-uitvoeringsverordening](#) in de voortzetting van de steun aan landbouwers op basis van het productieniveau dat zij zouden hebben bereikt indien de gebeurtenis in kwestie zich niet had voorgedaan. De Canarische Eilanden hebben deze steun eenmaal gebruikt na de vulkaanuitbarsting op La Palma in 2021, terwijl Frankrijk (Martinique) deze steun in 2020, 2021 en 2024 heeft gebruikt om producenten te compenseren voor verliezen na langdurige droogte. In [tabel 5](#) worden voorbeelden gegeven van extreme weersomstandigheden waarvoor uitzonderlijke steun voor landbouwers in de ultraperifere gebieden kan worden verleend.

²⁰ Europese Commissie, [Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions \(POSEI\) and smaller Aegean islands \(SAI\)](#), 2024, blz. 75.

Tabel 5 | Extreme weersomstandigheden in 2023-2025 waarvoor uitzonderlijke steun voor landbouwers in de ultraperifere gebieden kan worden verleend

	Cyclonen	Guadeloupe (2023), Mayotte (2024), Réunion (2024 en 2025).
	Langdurige droogtes	Canarische Eilanden en Mayotte (2023), Azoren, Frans-Guyana, Martinique, Réunion (2024).

Bron: ERK, op basis van informatie van de regionale autoriteiten.

55 Posei-programma's zijn niet gericht op klimaatadaptatie in de ultraperifere gebieden, ondanks het toegenomen risico op extreme weersomstandigheden. Hoewel oogstverzekeringen het voor landbouwers mogelijk maken om het risico van extreme weersomstandigheden naar verzekeraars over te dragen, verschilt de toegang tot verzekeringen aanzienlijk in de ultraperifere gebieden:

- Landbouwers op de Canarische Eilanden hebben toegang tot het Spaanse nationale verzekeringsstelsel. Alle bananenproducenten zijn verzekerd.
- Portugal biedt EU-steun voor verzekeringspremies via zijn programma voor plattelandontwikkeling, maar deze vertegenwoordigt slechts 0,4 % van de begroting voor plattelandontwikkeling op Madeira en minder dan 0,05 % op de Azoren.
- De ultraperifere gebieden van Frankrijk zijn uitgesloten van de EU-steun voor plattelandontwikkeling op het gebied van verzekeringen, die alleen van toepassing is op het Franse vasteland. Landbouwers in de ultraperifere gebieden van Frankrijk zijn over het algemeen niet verzekerd en zijn afhankelijk van steun die wordt verleend na extreme weersomstandigheden.

56 Naast milieu-uitdagingen worden de ultraperifere gebieden geconfronteerd met sociale uitdagingen die de toekomstige ontwikkeling van de landbouwsector op lange termijn in gevaar kunnen brengen. Net als het vasteland staan de ultraperifere gebieden voor de demografische uitdaging van een vergrijzende bevolking. Zo vertegenwoordigden landbouwers boven de 55 jaar²¹:

- 68 % van de landbouwers op Madeira;
- 61 % van de landbouwers op de Canarische Eilanden, en
- respectievelijk 54 % en 58 % van de landbouwers op Guadeloupe en Martinique.

De Canarische Eilanden en de ultraperifere gebieden van Frankrijk bieden aanvullende Posei-steun voor jonge landbouwers. Steun voor jonge landbouwers wordt voornamelijk verleend in het kader van de programma's voor plattelandsontwikkeling. Dit bedrag bleef vrij laag in de Franse en Portugese ultraperifere gebieden (minder dan 4 % van de begroting in de Franse ultraperifere gebieden, 1 % op Madeira en 3 % op de Azoren). Op de Canarische Eilanden bedroeg dit bedrag 11 % van de begroting.

57 Posei-steun is over het algemeen gekoppeld aan de productie, wat betekent dat hoe meer landbouwers produceren, hoe meer steun zij ontvangen. Dit bevoordeelt de grote producenten ten opzichte van de kleinschalige landbouwers, die hogere productiekosten per eenheid hebben en geen schaalvoordelen genieten. Plafonnering van steun of degressieve steun is zeer zeldzaam in Posei-maatregelen:

- In de ultraperifere gebieden van Frankrijk hebben we één maatregel vastgesteld met betrekking tot de diversificatie van de veeteelt, die voorziet in een hoger niveau van steun voor de eerste hoeveelheid, en een andere maatregel met betrekking tot de rumproductie, die de steun boven een bepaalde hoeveelheid beperkt.
- De Azoren stelden vroeger de eerste tonnen productie of de eerste hectaren per begunstigde vrij van plafonnering van de steun voor drie maatregelen, maar dit is de afgelopen jaren niet meer toegepast.
- Op Madeira ontvangen landbouwers een degressieve steun: zij ontvangen een vast bedrag van 400 EUR voor oppervlakten van minder dan 0,5 hectare en 700 EUR voor oppervlakten van meer dan 0,5 hectare (een landbouwer met een oppervlakte van 0,1 hectare ontvangt bijvoorbeeld 400 EUR, terwijl een landbouwer met een oppervlakte van 2 hectare 700 EUR ontvangt).

²¹ Eurostat, [meest recente beschikbare gegevens \(2020\)](#).

- 58** Wat de toekomstige ontwikkeling van de landbouw in de ultraperifere gebieden op lange termijn betreft, stelden wij vast dat Posei voornamelijk gericht is op economische duurzaamheid en weinig stimulansen biedt om ecologische en sociale duurzaamheid aan te pakken. Het aanzienlijke landbouwareaal met blijvende gewassen in de ultraperifere gebieden vormt een aanzienlijke uitdaging voor de bodemgezondheid vanwege het gebrek aan gewasdiversificatie of -rotatie. Posei-programma's zijn niet gericht op klimaatadaptatie in de ultraperifere gebieden, ondanks het toegenomen risico op extreme weersomstandigheden. De ultraperifere gebieden staan ook voor de demografische uitdaging van vergrijzing van de landbouwbevolking. Deze problemen vormen een bedreiging voor de ontwikkeling op lange termijn van de landbouwsectoren in de ultraperifere gebieden.

Steun voor de invoer van essentiële producten compenseert gedeeltelijk de afgelegen ligging van de ultraperifere gebieden, maar er zijn tekortkomingen in de nalevingscontroles

- 59** Een andere doelstelling van Posei is het garanderen van de voorziening van essentiële producten aan de ultraperifere gebieden door de extra kosten als gevolg van hun afgelegen ligging te verlagen, zonder de lokale productie te schaden. Wij verwachtten dat de Posei-steun deze extra kosten zou beperken en dat het daaruit voortvloeiende voordeel daadwerkelijk aan de eindgebruiker zou worden doorberekend.
- 60** We hebben gekeken naar de dekkinggraad van de voorziening van essentiële producten en naar de mate waarin extra kosten als gevolg van de afgelegen ligging worden gedekt door de specifieke voorzieningsregeling (SVR) van Posei. We hebben ook beoordeeld of de lokale productie zou kunnen worden geschaad door de steun voor invoer in het kader van de SVR, en we hebben onderzocht hoe de regio's controleren of het voordeel van de steun wordt doorberekend aan de eindgebruiker.

- 61** De SVR verleent financiële steun aan importeurs om de voorziening van essentiële landbouwproducten aan de ultraperifere gebieden te garanderen en hun afgelegen ligging en insulaire karakter te compenseren. De SVR-steun bedraagt in totaal 107 miljoen EUR per jaar en vertegenwoordigt ongeveer 16 % van de totale Posei-begroting. Uit [tabel 6](#) blijkt dat de ultraperifere gebieden van Frankrijk, de Azoren en de Canarische Eilanden het grootste deel van hun begrotingen toewijzen aan de invoer van producten voor diervoeder, wat de ontwikkeling van de veeteeltsector ondersteunt, terwijl de SVR van Madeira zich richt op invoer voor menselijke consumptie. 55 % van de SVR ondersteunt de invoer van diervoeder.

Tabel 6 | Specifieke voorzieningsregeling ondersteunt voornamelijk diervoeder (2023)

Ultraperifere gebieden	SVR voor diervoeder (miljoen EUR)	Percentage van de totale SVR
Ultraperifere gebieden van Frankrijk	23,8	93 %
Canarische Eilanden	27,5	51 %
Azoren	5,1	82 %
Madeira	2,7	25 %

Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen van Posei voor 2023.

- 62** De SVR heeft de extra kosten voor de invoer van essentiële producten in de ultraperifere gebieden als gevolg van hun afgelegen ligging en insulaire karakter tot op zekere hoogte verminderd. In de ultraperifere gebieden van Frankrijk dekt de SVR 48 % van de extra invoerkosten voor diervoederverwerkende bedrijven. Het totale dekkingpercentage voor de voorziening van benodigde producten blijft onder de 40 %. Op Madeira variëren de dekkingpercentages van de extra kosten van 15 % tot 141 %, met overcompensatie voor sommige producten zoals olie, rundvlees en rijst. De SVR van de Azoren dekt 57 % van de extra kosten voor granen voor de productie van diervoeder in 2023, maar deze dekking is in de loop der tijd afgenomen omdat de begroting constant is gebleven, terwijl de vervoerskosten zijn gestegen.

- 63** Dankzij de SVR zijn de prijzen voor de meeste producten voor menselijke consumptie op Madeira en voor sommige producten op de Canarische Eilanden (bv. suiker) lager dan op het vasteland. Diervoeder bleef echter in beide regio's duurder. Dit geldt ook voor de ultraperifere gebieden van Frankrijk, ondanks het feit dat 93 % van de SVR wordt toegewezen aan diervoeder ([tabel 6](#)). Het diervoeder op de Azoren is daarentegen goedkoper dan op het vasteland. Daarom concluderen wij dat de Posei-steun in het kader van de SVR de extra kosten als gevolg van de afgelegen ligging van de ultraperifere gebieden slechts gedeeltelijk compenseert. Bovendien is de veestapel afgenomen, ondanks de aanzienlijke steun uit de SVR aan de veeteeltsector in de Franse ultraperifere gebieden (zie paragraaf [45](#)).
- 64** Over het algemeen hebben wij niet vastgesteld dat de door de SVR ondersteunde invoer de lokale productie heeft geschaad. Wanneer er een potentieel conflict was, werden de ingevoerde producten naar een andere markt geleid dan de door lokale producenten geleverde producten. De beperkingen om lokaal te produceren rechtvaardigden over het algemeen de invoer. Het is echter van belang te wijzen op de aanzienlijke afhankelijkheid van bepaalde producten, zoals voeder op de Canarische Eilanden of rund- en varkensvlees op Madeira.
- 65** In artikel 13 van de [Posei-verordening](#) wordt bepaald dat het economische voordeel van de SVR aan de eindgebruiker moet worden doorberekend. In artikel 6 van de [Posei-uitvoeringsverordening](#) is vastgelegd dat de bevoegde autoriteiten “alle passende maatregelen [moeten nemen] om na te gaan of het voordeel daadwerkelijk aan de eindgebruiker wordt doorberekend” en dat zij gebruik kunnen maken van de door de verschillende betrokken marktdeelnemers gehanteerde marges en prijzen. De Commissie heeft de vereiste om het voordeel van de SVR door te berekenen aan de eindgebruiker niet opgenomen in het [wetgevingsvoorstel voor de periode na 2027](#).
- 66** In deze context beoordelen de lidstaten of de door de begunstigden van de SVR verkregen marges “redelijk” zijn. Bij gebrek aan EU-richtsnoeren heeft elke lidstaat zijn eigen methodologie vastgesteld. [Tabel 7](#) geeft een overzicht van de verschillende methoden voor deze beoordeling, terwijl [kader 4](#) de verschillen in de resultaten van hun beoordelingen laat zien, wat uiteindelijk leidt tot een ongelijke behandeling van begunstigden.
- 67** Voor één begunstigde van SVR-steun die we op de Canarische Eilanden hebben gecontroleerd, stelden we vast dat één product in 2023 een brutomarge van 56 % had, wat vragen oproept over of de voordelen ervan voor dit specifieke product aan de eindgebruiker werden doorberekend. Deze begunstigde werd niet gecontroleerd door de bevoegde autoriteiten. In elk geval concludeerden de autoriteiten voor alle gecontroleerde begunstigden in onze steekproef, dat er geen bewijs was dat het voordeel van de SVR niet aan de eindgebruiker werd doorberekend.

Tabel 7 | Verschillende beoordelingsniveaus om na te gaan of het voordeel is doorberekend aan de eindgebruiker

Lidstaat			
Belangrijkste methodologische aspecten van de beoordeling	- Marge voor het product waarvoor steun wordt verleend is niet hoger dan de totale marge van de begunstigde. - Marge is niet hoger dan voor producten waarvoor geen steun wordt verleend.	- Vergelijking met de totale marge van de begunstigde en eerdere marges. - Vergelijking met de marges op het Spaanse vasteland en met de referentieprijzen.	- Vergelijking van de prijzen met de referentieprijzen en met de prijzen van vergelijkbare bedrijven. - Vergelijking van de werkelijke marges met de opgegeven marges (Madeira).

Bron: ERK, op basis van officiële documenten en controleverslagen voor onze steekproef van begunstigten.

Kader 4

Voorbeeld van inconsistenties bij de beoordeling of het economische voordeel van de specifieke voorzieningsregeling wordt doorberekend aan de eindgebruiker

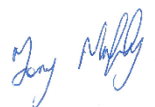
In Madeira bleek uit het verslag over een controle van een door ons geselecteerde begunstigde dat voor één product een marge van 40 % gold. Hoewel deze marge hoger was dan die voor de andere producten, achtten de autoriteiten deze redelijk en meldten zij geen problemen.

In de ultraperifere gebieden van Frankrijk bleek uit twee van de vijf controles in onze steekproef dat de marges voor sommige producten hoger waren dan de gemiddelde marge van de betrokken onderneming, wat leidde tot twee invorderingsopdrachten en een juridische procedure door één begunstigde. De Franse autoriteiten waren van oordeel dat in deze gevallen het economische voordeel van de SVR **niet** aan de eindgebruiker was doorberekend.

- 68** Naast het ontbreken van consistente richtsnoeren en regels om te beoordelen of voordelen worden doorberekend aan de eindgebruiker, zijn er nog verschillende andere factoren die deze beoordeling bemoeilijken. Het gaat onder meer om beperkingen in de boekhouding van sommige begunstigden, het ontbreken van vergelijkbare gegevens, het ontbreken van een gestandaardiseerd systeem voor de registratie van verwerkte producten, volatiliteit van de marktprijzen en verschillen in winstmarges op basis van de verkochte eindproducten (grondstoffen of verwerkte producten). Bij de controle van de SVR constateerde de Commissie dat het Franse controlesysteem het meest uitgebreid was (met controles ter plaatse bij de begunstigden).
- 69** Over het algemeen ondersteunt de SVR voornamelijk de invoer van diervoeder, en in mindere mate de voorziening van producten voor menselijke consumptie. De steun maakt het mogelijk om de extra kosten als gevolg van de afgelegen ligging gedeeltelijk te dekken. Bij gebrek aan een consistente methodologie om te beoordelen of het voordeel van de SVR wordt doorberekend aan de eindgebruiker, merken wij op dat het gebruik van uiteenlopende benaderingen in de verschillende regio's leidt tot ongelijke behandeling van begunstigden.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 december 2025.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

EU-financieringsregeling voor ultraperifere gebieden

- 01** Het programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen (Posei) is een financieringsinstrument van de EU dat is ingevoerd om de landbouw in de ultraperifere gebieden van de EU te ondersteunen. Het werd in 1991 opgericht voor de Franse ultraperifere gebieden (Guadeloupe, Martinique, Frans-Guyana, Réunion, Saint-Martin, en sinds 2014 Mayotte) en werd in 1992 ingevoerd voor de Canarische Eilanden (Spanje) en de Azoren en Madeira (Portugal)¹ — zie [figuur 1](#).

Figuur 1 | De ultraperifere gebieden van de EU



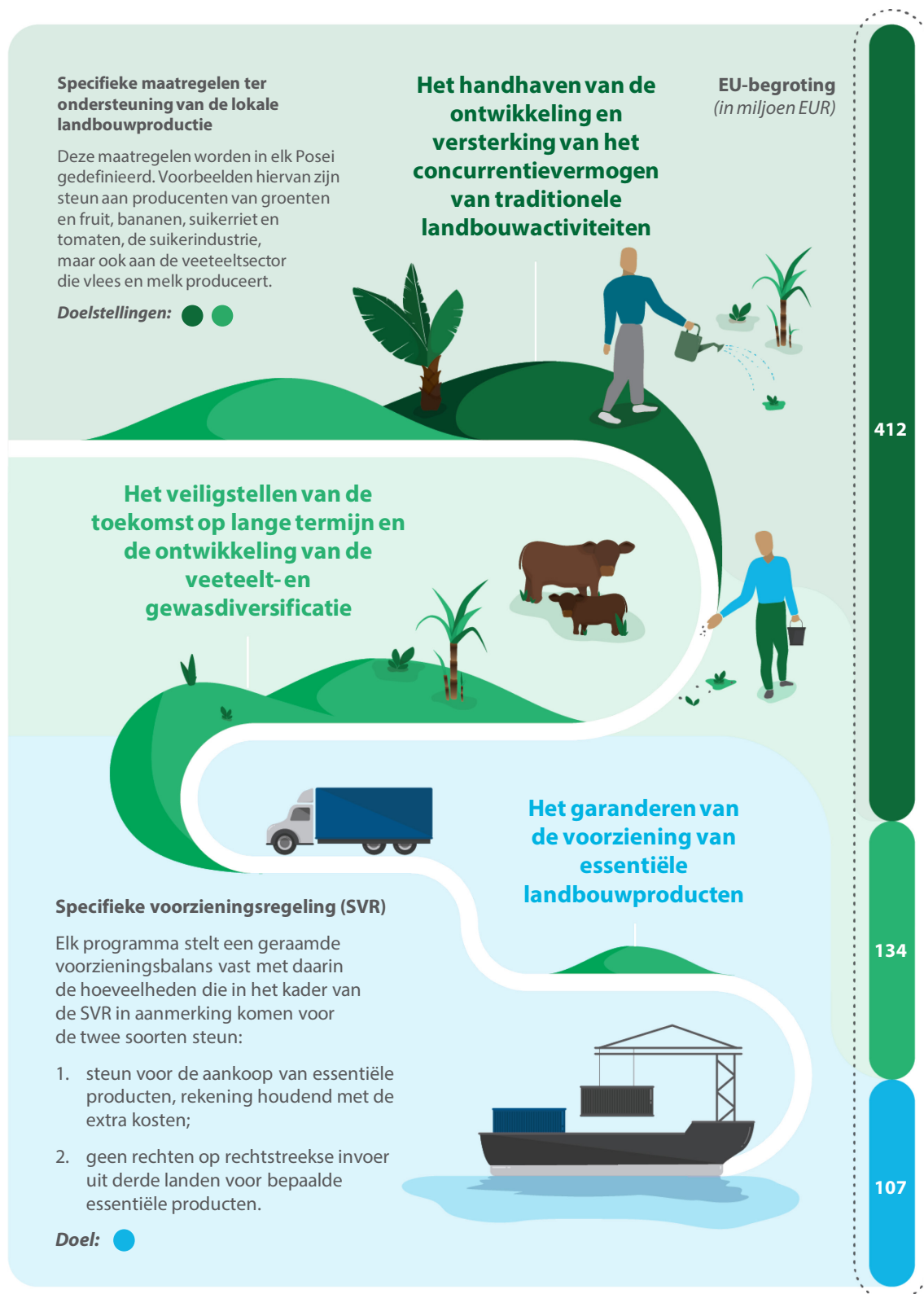
Bron: ERK.

¹ Verordeningen (EEG) nr. 3763/91, nr. 1600/92 en nr. 1601/92 van de Raad.

- 02** Het EU-rechtskader² erkent de beperkingen waarmee de ultraperifere gebieden worden geconfronteerd, namelijk “de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten”, die hun ontwikkeling belemmeren. Het voorziet in specifieke maatregelen op het gebied van landbouw, visserij, cohesie, staatssteun en belastingen om deze beperkingen aan te pakken.
- 03** De Posei-regeling onderging opeenvolgende hervormingen in 2001, 2006 en 2013. [Verordening \(EU\) nr. 228/2013](#) (de [Posei-verordening](#)), die [Verordening \(EG\) nr. 247/2006](#) van de Raad vervangt, stelt specifieke maatregelen vast voor de landbouw in de ultraperifere gebieden van de EU. De verordening omvat drie doelstellingen en twee soorten maatregelen om de verwezenlijking ervan te ondersteunen ([figuur 2](#)):
- Maatregelen ter ondersteuning van de lokale landbouwproductie. Deze maatregelen zijn bedoeld voor het behoud van de ontwikkeling van traditionele activiteiten in de ultraperifere gebieden en de versterking van het concurrentievermogen ervan, maar ook voor de ontwikkeling van de veeteelt- en gewasdiversificatie.
 - Specifieke voorzieningsmaatregelen om de voorziening van essentiële landbouwproducten aan de ultraperifere gebieden te garanderen. De producten en hoeveelheden daarvan die de ultraperifere gebieden van elke lidstaat uit de EU moeten invoeren, en het steunbedrag worden vastgelegd in een “geraamde voorzieningsbalans” in het kader van het Posei-programma.

² Artikel 349 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#).

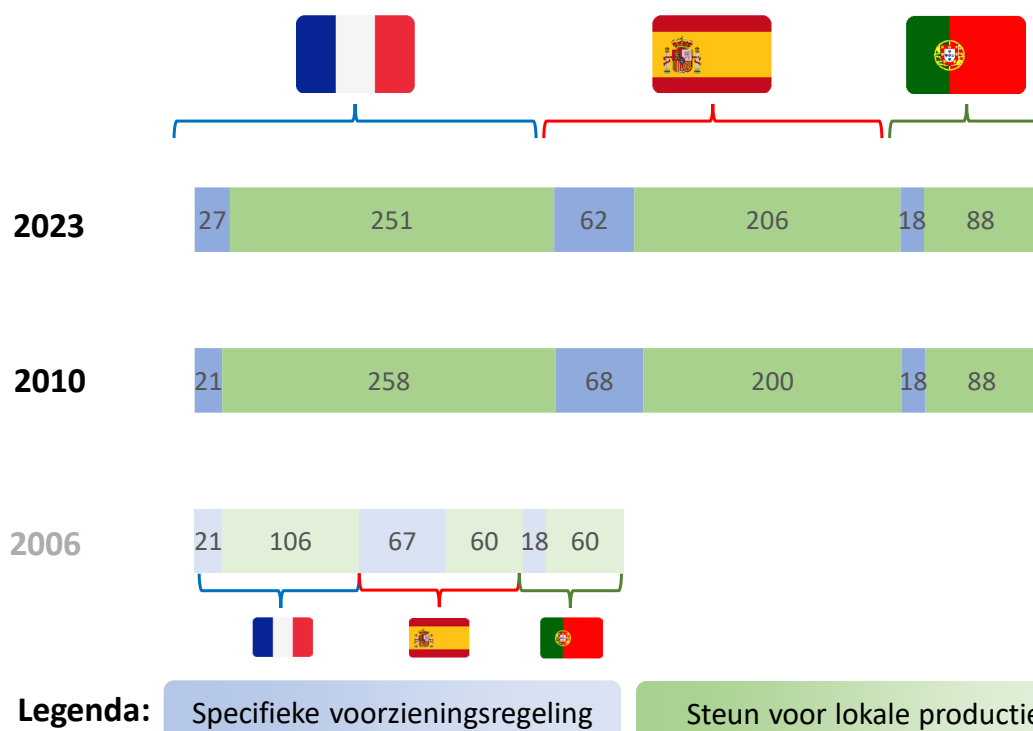
Figuur 2 | Doelstellingen, maatregelen en jaarlijkse EU-begroting voor Posei (2023)



Bron: ERK, op basis van [Verordening \(EU\) nr. 228/2013](#) en uitvoeringsverslagen van nationale autoriteiten.

- 04** De [Posei-verordening](#) is de afgelopen twaalf jaar in wezen ongewijzigd gebleven. De Posei-begroting van de EU is sinds 2010 ook vrij stabiel gebleven³. In 2007 vond een belangrijke wijziging van het programma plaats, toen de bananensector in Posei werd opgenomen, waardoor de begroting van het programma met 86 % werd verhoogd van 332 miljoen EUR tot 619 miljoen EUR, aangezien de steun voor de bananensector uit een ander fonds werd overgeheveld. Sinds 2010 is de totale Posei-begroting ongeveer 653 miljoen EUR gebleven (zie [figuur 3](#)).

Figuur 3 | Posei-begroting van de EU (miljoen EUR)

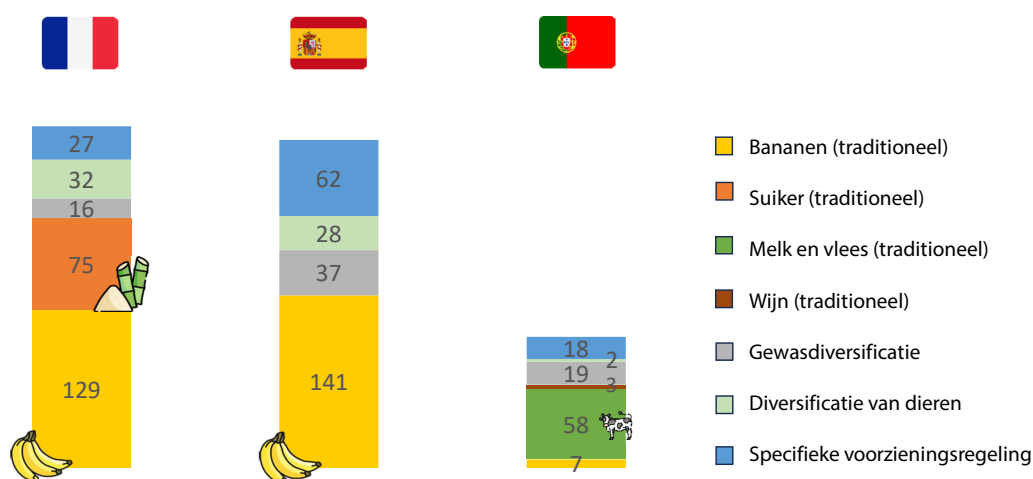


Bron: Jaarlijkse uitvoeringsverslagen en Posei-programma's, verslagen van de Commissie over de uitvoering van Posei (2016 en 2021).

³ Verslagen van de Europese Commissie over de uitvoering van Posei (2016 en 2021), nationale/regionale uitvoeringsverslagen van Posei voor 2023 en programma's voor 2024.

- 05** Met het voorstel van de Commissie voor het GLB voor de periode na 2027⁴ wordt de huidige wetgeving inzake Posei ingetrokken. Er wordt voorgesteld om de EU-steun voor de landbouw in de ultraperifere gebieden niet specifiek te reserveren, maar deze te integreren in ander EU-beleid voor die regio's. Er wordt ook voorgesteld om het doel van de steun voor ingevoerde landbouwproducten ongewijzigd te laten. Verder wordt voorgesteld om het doel van de versterking van het concurrentievermogen van traditionele activiteiten op te nemen in een algemene doelstelling die gericht is op het veiligstellen van de toekomst op lange termijn en de ontwikkeling van de lokale productie, de visserij en de aquacultuur. Er is een expliciete nadruk op voedselzekerheid en zelfvoorziening toegevoegd.
- 06** Het grootste deel van de begroting voor maatregelen ter ondersteuning van de lokale productie is gericht op de traditionele activiteiten van de regio's (*figuur 4*).

Figuur 4 | Verdeling van de Posei-begroting van de EU (miljoen EUR) in 2023

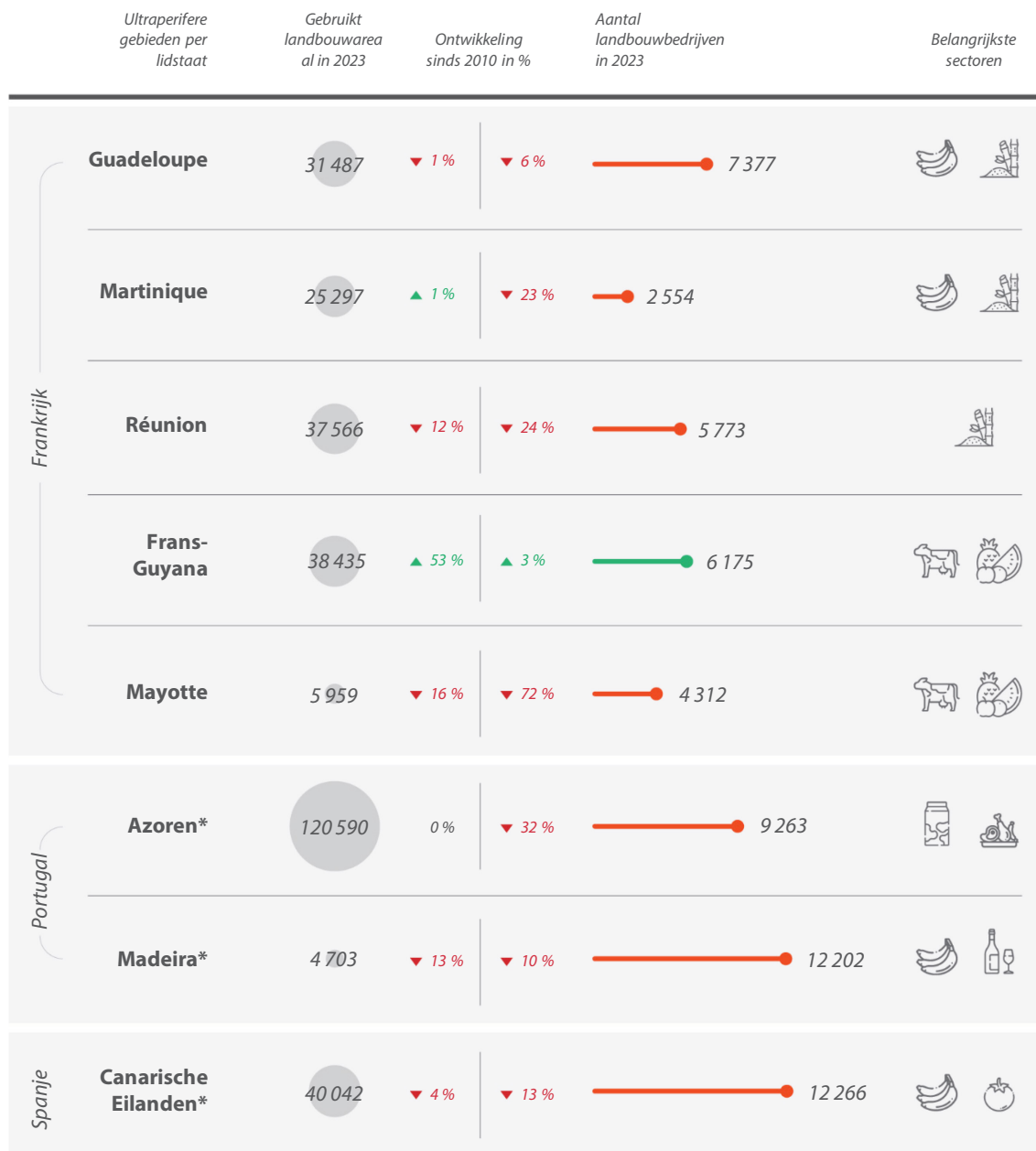


Bron: ERK, op basis van jaarlijkse uitvoeringsverslagen en Posei-programma's.

⁴ COM(2025) 560 final, COM(2025) 565 final en COM(2025) 553 final.

07 **Figuur 5** laat zien hoe het totale landbouwareaal en het aantal landbouwbedrijven in de ultraperifere gebieden sinds 2010 over het algemeen zijn afgenomen.

Figuur 5 | Ontwikkeling van het landbouwareaal en het aantal landbouwbedrijven in de ultraperifere gebieden van 2010 tot 2023



*Gegevens beschikbaar voor 2009.

Opmerking: Voor de Canarische Eilanden hebben wij ons gebaseerd op het betaalde areaal en niet op het gebruikte landbouwareaal.

Bron: ERK, op basis van France RAE en memo Agreste 2024 voor Mayotte, Instituto Nacional de Estatística de Portugal, Serviço Regional de Estatística dos Açores, [Direção Regional de Estatística da Madeira](#) en Canarias Instituto Canario de Estadística.

- 08** Posei vormt een belangrijke bron van inkomsten voor het behoud van de landbouwactiviteiten in die regio's en vertegenwoordigt voor sommige landbouwers een aanzienlijk deel van hun omzet uit landbouwactiviteiten. Het belang van deze steun varieert per sector en is afhankelijk van de omvang van het bedrijf van de landbouwer.
- 09** Zoals [de Commissie heeft gerapporteerd](#), vertegenwoordigden de rechtstreekse betalingen die commerciële landbouwbedrijven in de EU-27 in 2022 in het kader van het GLB hebben ontvangen, gemiddeld 19 % van hun landbouwinkomen. Het aandeel van de Posei-steun in het landbouwinkomen (dat gelijkstaat aan rechtstreekse betalingen) is aanzienlijk hoger in de ultraperifere gebieden van Frankrijk en Portugal, maar lager op de Canarische Eilanden ([tabel 1](#)).

Tabel 1 | Posei-steun als percentage van het landbouwinkomen van landbouwbedrijven (gegevens van 2022)

Lidstaat	Ultraperifeer gebied	Posei-steun (EUR)	Landbouwinkomen (EUR)	Posei-steun als % van het landbouwinkomen
	Guadeloupe	27 570	28 530	97 %
	Réunion	25 499	48 839	52 %
	Azoren en Madeira	8 570	33 235	26 %
	Canarische Eilanden	19 639	120 952	16 %

Bron: Europese Commissie, [openbare databank van het informatienet inzake landbouwbedrijfsboekhoudingen \(ILB\)](#). Gegevens voor Martinique, Mayotte en Frans-Guyana zijn niet openbaar beschikbaar/niet aanwezig in de ILB-databank.

- 10** De gemiddelde omvang van landbouwbedrijven in de ultraperifere gebieden is aanzienlijk kleiner dan op het vasteland van de EU ([tabel 2](#)).

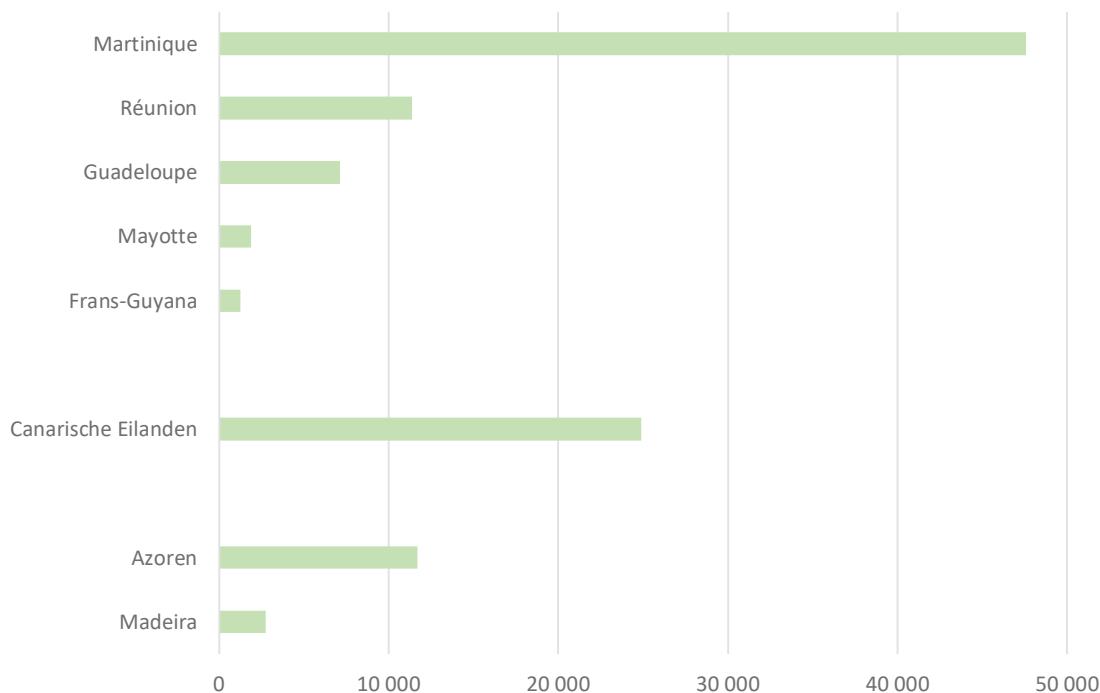
Tabel 2 | Gemiddelde omvang van de landbouwbedrijven in de ultraperifere gebieden in vergelijking met de overeenkomstige lidstaat (in hectare)

Lidstaat	Gemiddelde omvang van landbouwbedrijven	Ultraperifeer gebied	Gemiddelde omvang van landbouwbedrijven in hectare
	70	Martinique	9,9
		Réunion	6,6
		Frans-Guyana	6,2
		Guadeloupe	4,3
		Mayotte	1,4
	26	Canarische Eilanden	3,3
	15	Azoren	12,5
		Madeira	0,4

Bron: ERK, op basis van het jaarlijks uitvoeringsverslag voor 2023 van Posei en de landbouwtelling 2020.

- 11** Frans-Guyana heeft met 38 435 hectare het grootste landbouwareaal en ontvangt de laagste steun. **Figuur 6** illustreert de verschillen tussen de ultraperifere gebieden. De gemiddelde Posei-steun per landbouwbedrijf varieert van 1 200 EUR tot 2 700 EUR in Frans-Guyana, Mayotte en Madeira, tot bijna 25 000 EUR op de Canarische Eilanden en meer dan 47 000 EUR op Martinique.

Figuur 6 | Posei-steun per landbouwbedrijf (in EUR)



Opmerking: Deze cijfers zijn exclusief steun aan de suikerindustrie.

Bron: ERK, op basis van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen voor 2023.

Belangrijkste rollen en verantwoordelijkheden

- 12** Onze gecontroleerden waren het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Commissie en de drie betrokken lidstaten, die de Posei-regeling gezamenlijk beheren (gedeeld beheer). De lidstaten (Frankrijk, Portugal en Spanje) zijn verantwoordelijk voor het ontwerpen, uitvoeren en monitoren van hun jaarlijkse Posei-programma's. Elke lidstaat dient ook een jaarverslag over de uitvoering van zijn programma in bij de Commissie.

- 13** De jaarlijkse uitvoeringsverslagen geven een uitgebreid overzicht van de situatie in de landbouwsector in hun ultraperifere gebieden, de uitvoering van hun begrotingen en de resultaten van de Posei-maatregelen. Zij omvatten indicatoren⁵ die nuttige en vergelijkbare informatie verschaffen over bijvoorbeeld de dekkingsgraad van de specifieke voorzieningsregeling in de ultraperifere gebieden, de prijzen in vergelijking met die op het vasteland van de EU, de veranderingen in het landbouwareaal, de veestapel, de hoeveelheden van de belangrijkste landbouwproducten en de werkgelegenheid in de landbouwsector. In de jaarlijkse uitvoeringsverslagen wordt ook de vooruitgang gemonitord bij de verwezenlijking van de streefdoelen die zijn vastgesteld voor de afzonderlijke maatregelen ter ondersteuning van de lokale productie.
- 14** De Commissie is verantwoordelijk voor het opstellen en herzien van de relevante wetgevingsvoorstellen en voor het opstellen van regels voor de uitvoering van Posei. De Commissie heeft de in 2006 door de lidstaten ingediende programma's en de jaarlijkse herzieningen daarvan goedgekeurd, en monitort de uitvoering ervan. Terwijl het ontwerp en het beheer van het programma in de ultraperifere gebieden van Spanje en Portugal sterk gedecentraliseerd zijn, zijn die van Frankrijk meer afhankelijk van de centrale overheid.
- 15** Om de vijf jaar stelt de Commissie een algemeen verslag op over de uitvoering van de Posei-regeling. Het laatste verslag werd in 2021 gepubliceerd en daarin werd geconcludeerd dat:
- het Posei-programma “redelijk doeltreffend” was in het bereiken van zijn doelstelling om de voorziening van producten die essentieel zijn voor menselijke consumptie of voor verwerking als landbouwproductiemiddel te garanderen;
 - de specifieke voorzieningsmaatregelen en de maatregelen ter ondersteuning van de lokale landbouwproductie op coherente wijze ten uitvoer waren gelegd, zonder schade toe te brengen aan de lokale productie of de groei daarvan;
 - de maatregelen ter ondersteuning van de lokale landbouwproductie “vrij doeltreffend” waren geweest om de toekomst op lange termijn en de ontwikkeling van de veeteelt- en de gewasdiversificatiesectoren veilig te stellen, maar minder doeltreffend in de traditionele gewassectoren, waar de productie in de meeste subsectoren afnam.

⁵ Bijlage VIII bij [Uitvoeringsverordening \(EU\) nr. 180/2014 inzake Posei](#).

Doelstelling, reikwijdte en aanpak van de controle

16 Het doel van deze controle was om te beoordelen of Posei doeltreffend is geweest in het aanpakken van de specifieke behoeften en beperkingen van de ultraperifere gebieden in de landbouwsector, en heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de drie doelstellingen van het programma (*figuur 2*). Wij hebben met name onderzocht of het programma:

- heeft bijgedragen tot de versterking van het concurrentievermogen van de traditionele sectoren in de ultraperifere gebieden (bv. bananen, suikerriet, tomaten en melk);
- de toekomst op lange termijn en de ontwikkeling van de landbouwsector heeft veiliggesteld, en
- doeltreffend was in het garanderen van de voorziening van essentiële landbouwproducten.

17 De controle had betrekking op de beoordeling van de Posei-programma's van de drie lidstaten in de periode 2019-2023 en was gericht op een steekproef van 98 betalingen voor 2023. Saint-Martin werd vanwege zijn zeer kleine omvang niet in onze controle opgenomen. Onze steekproef werd geselecteerd om een brede dekking van de verschillende ultraperifere gebieden, maatregelen en doelstellingen te waarborgen, alsook van verrichtingen van uiteenlopende omvang en materialiteit. Uit deze steekproef van betalingen selecteerden wij volgens dezelfde bovengenoemde criteria 25 begunstigden die wij ter plaatse bezochten. Onze controleaanpak was een combinatie van documentenanalyse, gegevensanalyse en veldwerk. *Figuur 7* laat zien hoe we bewijs hebben verkregen voor onze bevindingen.

Figuur 7 | Onze controleaanpak: uitgevoerde werkzaamheden



Beoordeling van relevante documenten, met inbegrip van strategische, wetgevings-, beleids- en projectdocumenten, statistische en prestatiegegevens en verslagen, monitoring- en uitvoeringsverslagen, controleverslagen of verslagen van andere belanghebbenden.



Vraaggesprekken met personeel van twee directoraten-generaal van de Commissie (DG AGRI en DG TRADE), relevante nationale en regionale autoriteiten, belanghebbenden en geselecteerde begunstigden.



Bezoeken ter plaatse aan 25 begunstigden in Guadeloupe, Martinique, Frans-Guyana, de Azoren en de Canarische Eilanden, om de doeltreffendheid van de Posei-steun voor hun activiteiten te beoordelen.



Prijsanalyse van landbouwproducten in de ultraperifere gebieden en benchmarking met de prijzen op het vasteland.



Controle aan de hand van stukken en analyse van een steekproef van 98 verrichtingen om hun bijdrage aan de verwezenlijking van de Posei-doelstellingen te beoordelen.

Bron: ERK.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/toelichting
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Posei	Programma van speciaal op een afgelegen en insulair karakter afgestemde maatregelen
SVR	specifieke voorzieningsregeling

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/toelichting
Circulaire economie	Economisch systeem gebaseerd op het hergebruiken, delen, repareren, vernieuwen, herproduceren en recyclen van materialen teneinde het gebruik van hulpbronnen, afval en emissies tot een minimum te beperken, met name door de manier waarop producten en productieprocessen worden ontworpen.
Degressieve steun	Steun die geleidelijk wordt verlaagd op basis van het betaalde areaal of de geproduceerde hoeveelheid.
Knol	Familie van planten waarvan de wortels of stengels kunnen worden geconsumeerd (bv. aardappelen, yam, maniok).
Plafonnering	Bovengrens voor de steun die een landbouwer kan ontvangen.
Plattelandontwikkeling	Onderdeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat tot doel heeft de sociale, ecologische en economische duurzaamheid van plattelandsgebieden te versterken.
Posei	Regeling ter ondersteuning van de landbouw in de ultraperifere gebieden van de EU omdat deze afgelegen zijn, op eilanden liggen of een moeilijk klimaat hebben.
Prijs in loshaven	Prijs van goederen in de eerste haven van binnenkomst in de EU vóór het lossen.
Producentenorganisatie	Coöperatie of ander orgaan dat landbouwers helpt hun kosten te verlagen door samen te werken bij de verwerking en afzet van hun producten.
Referentiehoeveelheid	In het kader van dit verslag: een cijfer op basis van historische gegevens dat wordt gebruikt om de (Posei-)steun te berekenen.
Voeder	Voedsel voor runderen en ander vee.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2026-03>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2026-03>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I “Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen”, die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Klaus-Heiner Lehne, ondersteund door Thomas Arntz, kabinetschef, en Marc-Oliver Heidkamp, kabinetsattaché; Ramona Bortnowschi, hoofdmanager; Céline Ollier, taakleider; Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, adjunct-taakleider; Paulo Faria, auditor; Paula Sanz Alba, stagiair. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning. Dunja Weibel verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Paulo Faria, Dunja Weibel, Paula Sanz Alba, Marc-Oliver Heidkamp, Klaus-Heiner Lehne, Thomas Arntz, Céline Ollier, Michael Pyper, Xavier Ignasi Farrero Gonzalez en Ramona Bortnowschi.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © Europese Unie, bron: ERK.

Figuren 1, 2, 3 en 6 en tabellen 2, 3, 4 en 7, en figuren 3, 4, 5 en 7 en tabellen 1 en 2 in bijlage I — de iconen zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Foto tabel 5: a) © Shutterstock, b) © Luis Quintero/Pexels.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-6176-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/4446883	QJ-01-25-060-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6177-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/3802920	QJ-01-25-060-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 03/2026](#) “Specifieke maatregelen ter ondersteuning van de landbouw in de ultraperifere gebieden van de EU — Helpen landbouw concurrerend te houden, maar ontwikkeling op lange termijn is onzeker”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Sinds 1990 beschikt de EU over een specifiek fonds ter ondersteuning van de landbouw in haar ultraperifere gebieden, dat tevens tot doel heeft de voorziening van essentiële landbouwproducten te garanderen. Wij hebben onderzocht of dit fonds inspeelt op de behoeften en beperkingen van de ultraperifere gebieden. We hebben geconstateerd dat het fonds heeft bijgedragen tot het behoud van het concurrentievermogen van sommige traditionele sectoren en de diversificatie van de landbouw heeft ondersteund, zij het met bescheiden resultaten, terwijl duurzaamheidskwesties zijn verwaarloosd. Tot slot stelden wij vast dat met het fonds de extra invoerkosten gedeeltelijk werden gecompenseerd, maar dat het moeilijk was om te beoordelen of deze voordelen aan de eindgebruiker werden doorberekend. Wij bevelen aan om de steun voor traditionele landbouwactiviteiten opnieuw onder de loep te nemen, de gewas- en veeteeltdiversificatie te bevorderen en beter na te gaan of de voordelen van de steun voor invoer daadwerkelijk de eindgebruiker bereiken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors