

Meetmed ELi äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse toetamiseks

Aitavad hoida põllumajanduse konkurentsivõimet, kuid mõju pikaajalisele arengule ei ole selge



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–16 | Põhisõnumid

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–16 | Meie leiud ja soovitud

17–69 | Meie tähelepanekutest lähemalt

17–42 | ELi toetus äärepoolseimate piirkondade põllumajandusele aitab säilitada traditsiooniliste tegevuste konkurentsivõimet

20–29 | Kõige suurem osa POSEI eelarvest eraldatakse banaanisektori toetuseks, kuid toetuse arvutamisel esineb puudusi

30–33 | Assooride piimasektor on jätkuvalt konkurentsivõimeline

34–39 | Suhkrutööstuse konkurentsivõime vähenes hoolimata ELi stabiilsest toetusest Prantsusmaa äärepoolseimatele piirkondadele

40–42 | Tomatite tootmine ja eksport Kanaari saartel vähenes

43–58 | ELi toetus äärepoolseimatele piirkondadele aitab säilitada mittetraditsioonilisi sektoreid, kuid pikaajaline kestlikkus jäetakse tähelepanuta

45–50 | Piiratud edusammud loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade arendamisel

51–58 | Loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade pikaajalise arengu probleemid

59–69 | Oluliste toodete impordi toetamine kompenseerib osaliselt äärepoolseimate piirkondade kauguse, kuid vastavuskontrollides esineb puudusi

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Lühendid

Mõisted

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

01 Äärepoolseimate piirkondade ees seisvate piirangutega arvestamiseks loodi nende piirkondade kõrvalisele ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programm (POSEI). See on ELi rahastamisvahend, millega toetatakse nende piirkondade põllumajandust. POSEId täiendavad lisaks ühisele põllumajanduspoliitikale (ÜPP) ka muud vahendid, näiteks ühtekuuluvus-, riigiabi- ja kaubanduspoliitika. POSEI loodi 1990. aastate alguses ja seda kasutatakse kolme liikmesriigi äärepoolseimate piirkondade suhtes: Prantsusmaa (Guadeloupe, Martinique, Prantsuse Guajaana, Réunion, Saint-Martin, Mayotte), Hispaania (Kanaari saared) ja Portugal (Assoorid ja Madeira).

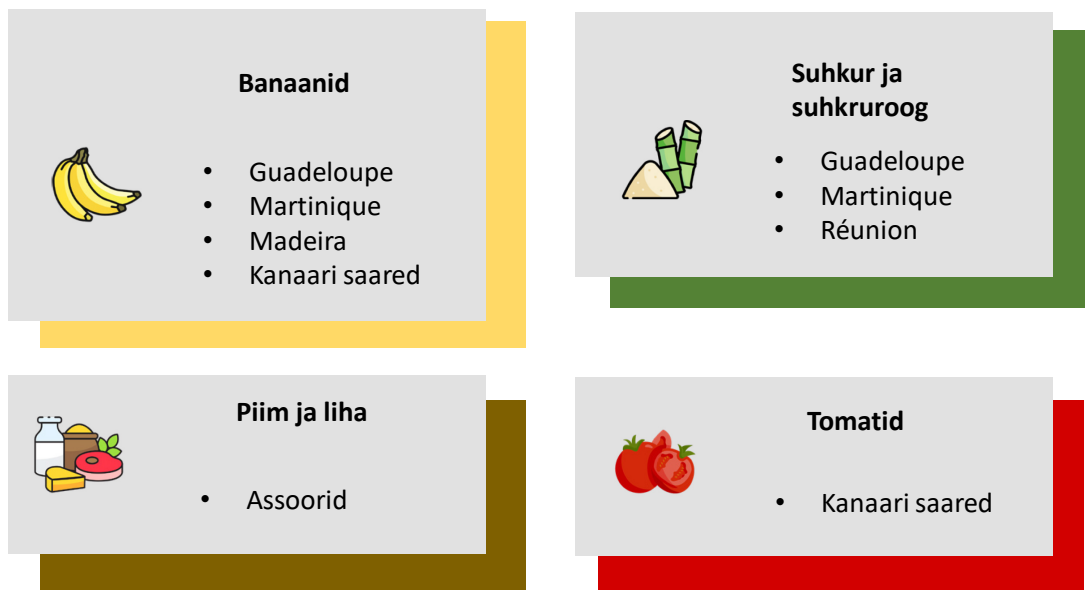
02 ELi õigusraamistikus on POSEI jaoks seatud kolm eesmärki:

- säilitada traditsiooniliste sektorite areng ja tugevdada nende konkurentsivõimet. Peamised traditsioonilised sektorid – äärepoolseimate piirkondade ajaloolised ekspordisektorid¹ – on esitatud *joonisel 1*;
- kindlustada loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade pikaajaline tulevik ja areng;
- tagada oluliste põllumajandustoodetega varustatus.

Järgmiseks programmitöö perioodiks 2028–2034 tehti ettepanek, et ELi toetust äärepoolseimate piirkondade põllumajandusele ei eraldataks eraldi, vaid integreeritakse muude nende piirkondade ELi poliitikavahenditega.

¹ Euroopa Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule, COM (2021) 765 final.

Joonis 1 | Peamised traditsioonilised sektorid äärepoolseimates piirkondades



Allikas: kontrollikoda.

- 03** Alates 2013. aastast on ELi maksimaalne rahastamine POSEI-le aastas 653 miljonit eurot, mis on eraldatud kahte liiki meetmetele, nagu on näidatud [tabelis 1](#).

Tabel 1 | POSEI meetmed ja nende eelarveeraldised (2023)

POSEI meede			POSEI eesmärk*	% eelarvest
Kohalikku põllumajandustootmist toetavad meetmed	Traditsioonilised tegevused		c)	63% 412 mln €
	Loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamine*		b)	21% 134 mln €
Meetmed oluliste toodete äärepoolseimatesse piirkondadesse importijatele, et tagada nende toodete tarnimine (tarnete erikord)			a)	16% 107 mln €

* vt [POSEI määruse](#) artikkel 2.

Allikas: kontrollikoda POSEI iga-aastaste rakendusaruannete põhjal.

Märkus: Kanaari saarte tomatisektori arengu tõttu oleme lisanud 2023. aasta eelarve põllumajanduskultuuride mitmekesistamise alla.

- 04** Meie auditi eesmärk oli hinnata, kas POSEI oli tõhus äärepoolseimate piirkondade põllumajandussektori spetsiifiliste vajaduste ja piirangutega tegelemisel, nagu on kirjeldatud POSEI eesmärkides (punkt [02](#)). Auditis keskenduti perioodile 2019–2023 ja kolme liikmesriigi POSEI programmidele (punkt [01](#)). Meie auditi käsitusviis hõlmas dokumentide läbivaatamist, intervjuusid, 25 toetusesaaja külastust, toetusesaajatele tehtud 98 POSEI makse läbivaatamist ning andmete ja hindade analüüsi.
- 05** Otsustasime selle auditi läbi viia, kuna POSEI toetuse suurus äärepoolseimate piirkondade põllumajandussektorile on oluline (punkt [03](#)). Meie [eelmine aruanne POSEI kohta](#) avaldati enam kui 15 aastat tagasi. Selles märgiti, et konkreetsed meetmed on põllumajanduse jaoks tõhusad ja äärmiselt olulised, kuid nende juhtimises tuvastati puudusi.

06 Loodame, et meie töö aitab Euroopa Komisjonil (edaspidi „komisjon“) ja asjaomastel liikmesriikidel tõhustada oma strateegilist lähenemisviisi seoses äärepoolseimate piirkondadega, kohandada POSEI raamistikku ja selle rakendamist, et saavutada selle eesmärgid, ning suunata avaliku sektori rahastamine paremini, et tulla tõhusalt toime praegu äärepoolseimate piirkondade ees seisvate probleemidega.

07 Täiendav taustteave ning auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [I lisas](#).

Meie leiud ja soovitused

08 Kokkuvõttes järeltame, et POSEI ei tegelenud kõigi äärepoolseimate piirkondade konkreetsete vajaduste ja piirangutega. POSEI kolme eesmärgi puhul saavutati erinevaid tulemusi.

- Suurem osa POSEI toetusest on suunatud traditsioonilistele sektoritele. Seega aitab POSEI säilitada kogu banaanisektori ja Assooride piimasektori konkurentsivõimet (punktid [20–33](#)). See ei suutnud aga säilitada konkurentsivõimet Kanaari saarte tomatisektori ega Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade suhkrusektori puhul, mis kaotasid kolmandate riikide tugeva konkurentsi tõttu turuosa (punktid [34–42](#)).
- POSEI toetus on aidanud äärepoolseimatel piirkondadel säilitada oma loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamise sektorid, kuid üldiselt on tulemused olnud tagasihoidlikud. Keskkonna- ja sotsiaalprobleemide vähene arvessevõtmine võib mõjutada nende sektorite pikaajalist arengut (punktid [43–58](#)).
- POSEI on aidanud kompenseerida piirkondade kõrvalisust, toetades oluliste toodete importi. Leidsime siiski ebakõlasid ja raskusi selle hindamisel, kuidas soodustus lõpptarbijani jõuab (punktid [59–69](#)).

09 Üle 60% POSEI toetusest on ette nähtud traditsioonilistele sektoritele, et edendada nende arengut ja tugevdada nende konkurentsivõimet tootmise, kvaliteedi või hinna osas. Leidsime, et kui Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad välja arvata, on banaanitootmine suurenenud, samas kui ELi toetus oli stabiilne või isegi vähenenud (punkt [23](#)). Samuti leidsime, et ELi toetus banaanisektorile aitab säilitada konkurentsivõimelisi banaanihindu ELi sisenemisel (punktid [27–29](#)).

- 10 Banaanisektori** puhul põhineb toetuse arvutamine üldiselt jooksva aasta tegelikul ja varasemate aastate toodangul. Prantsusmaa ja Hispaania äärepoolseimates piirkondades võetakse siiski arvesse ka ebasoodsate ilmastikutingimuste tõttu kaotatud toodangut ning turult ületootmise tõttu kõrvaldatud banaane. See tähendab, et toetussumma jääb samaks ka siis, kui toodangut turustatakse vähem. See motiveerib toetusesaajaid säilitama tootmises praegust olukorda või takistab neil mitmekesistamast oma tegevust teistesse sektoritesse või otsida viise tootmise tõhustamiseks (punkt 24). Täheldasime, et Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades on toetused tugevalt koondunud vähestesse sektoritesse ja vähestele toetusesaajatele (punktid 25–26).
- 11** ELi turul makstakse ELis kasvatatud banaanide eest kõrgemat jaehinda kui kolmandate riikide banaanide eest. ELis kasvatatud banaanide jaemüügi kasum läheb aga peamiselt muudele osalejatele kui tootjad, mis viitab tootjate nõrgale positsioonile tarneahelas. Tootjatele makstav hind ei kata piisavat osa nende kuludest ja selle vahe kompenseerib POSEI toetus (punktid 27–29).
- 12 Suhkru- ja suhkruroosektoris**, mis on Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade majanduse jaoks võtmetähtsusega sektor, leidsime, et kuigi sotsiaalseid ja ringmajanduse aspekte käsitletakse tõhusalt, on sektori rahaline jätkusuutlikkus ja konkurentsivõime endiselt murekoht (punktid 34–37). Tegelikult oli meie valimisse kaasatud suhkrutööstuse toetusesaajatele makstud ELi ja riiklik toetus suurem kui nende suhkru müügist saadud tulu ning nende tegevuskulud ületasid oluliselt müügitulu (punktid 36–38).
- 13 Tomatisektor** oli Kanaari saarte üks peamine traditsiooniline sektor, kuid vaatamata ELi toetusele on tootmine ja eksport järsult langenud (punktid 40–41). Assooride **piimasektor** on tänu POSEI toetusele suutnud püsida konkurentsivõimelisena. See tähendab, et ka tootmis- ja ekspordimahud on püsinud suhteliselt stabiilsena (punktid 30–32). Äärepoolseimate piirkondade tooteid ei eristata ega väärtustata piisavalt, mis pärsib nende konkurentsivõime parandamist (punkt 33).



1. soovitus

Traditsiooniliste tegevuste läbivaatamine

Komisjon peaks koostöös asjaomaste liikmesriikidega hindama traditsiooniliste sektorite pikaajalist visiooni ja POSEI lisaväärtust, eelkõige:

- a) vaatama banaanisektori puhul läbi ELi toetuse arvutamise viisi ja selle, kuidas seda saaks paremini tasakaalustada toetusega teistele sektoritele;
- b) hindama, kuidas tugevdada banaanitootjate positsiooni väärtusahelas;
- c) POSEI toetuse mõju ja lisaväärtuse maksimeerimiseks uurima, kuidas see vastab kindlakstehtud vajadustele ning kuidas see on jaotatud kõigi piirkondade, sektorite ja toetusesaajate vahel;
- d) suurendama teadlikkust ELi toodete paremate turustamis- ja eristamisvõimaluste kohta, kasutades argumendina ELi kõrgeid keskkonna- ja sotsiaalseid standardeid.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028.

14 Peaaegu veerand ELi POSEI eelarvest on ette nähtud selleks, et tagada **loomakasvatuse ja põllukultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade** pikaajaline tulevik ja **areng**. ELi toetust täiendavad riiklikud vahendid on märkimisväärsed, moodustades Prantsusmaal 121%, Hispaanias 55% ja Portugalis 29% ELi POSEI toetusest (punkt 45). Leidsime, et POSEI aitas kaasa nende sektorite säilitamisele, kuigi loomakasvatussektor on Prantsusmaa ja Hispaania äärepoolseimates piirkondades kahanemas (punkt 47–48). Leidsime ka, et ebatraditsiooniliste sektorite koondamine tootjaorganisatsioonidesse oli keeruline (punktid 49).

15 Nende sektorite **pikaajalist tulevikku** ohustavad äärepoolseimate piirkondade keskkonna-, kliimamuutuste ja demograafilised probleemid. Püsiluultuuride all oleva põllumajandusmaa suur osakaal äärepoolseimates piirkondades tekitab märkimisväärsed probleeme mulla seisundile, kuna puudub põllumajanduskultuuride mitmekesistamine või külvikord (punkt 52). POSEI programmides ei keskenduta kliimamuutustega kohanemisele äärepoolseimates piirkondades, hoolimata äärmuslike ilmastikunähtuste suurenenud ohust (punktid 53–55). Äärepoolseimad piirkonnad seisavad silmitsi ka demograafiliste probleemidega, sest põllumajandustootjate keskmine vanus kasvab (punkt 56).



2. soovitus

Põllumajanduskultuuride ja loomakasvatuse parem mitmekesistamine äärepoolseimates piirkondades

Komisjon peaks tegema koostööd asjaomaste liikmesriikidega, et kaaluda:

- a) teadusuuringute tulemuste ja sidusrühmadega konsulteerimise põhjal võimalusi põllumajanduskultuuride ja loomakasvatuse mitmekesistamiseks;
- b) kuidas saaks parandada asjaomaste sektorite (nt tootjaorganisatsioonid, ühistud ja liidud) ülesehitust, et edendada tõhusat tootmise kavandamist ja müüki;
- c) kuidas saavad äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse erimeetmed täiendada muid ÜPP sekkumisi, et toetada kestlikke põllumajandustavasid, kliimamuutustega kohanemist ja põlvkondade vahetust.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2028.

- 16** Leidsime, et äärepoolseimatesse piirkondadesse **oluliste toodete importimiseks antav toetus** vähendas teataval määral nende kaugusest tingitud lisakulusid (punktid **62–63**). Leidsime vastuolusid ja probleeme selles, kuidas liikmesriigid hindavad toetuse kasu edasikandumist lõpptarbijatele. Samuti leidsime näiteid toetusesaajate ebavõrdsest kohtlemisest eri piirkondades (punktid **65–66** ja **68**).



3. soovitus

Imporditoetusest saadava soodustuse lõpptarbijani jõudmise parem hindamine

Selleks et tagada kõigis äärepoolseimates piirkondades ühtne lähenemisviis ja toetusesaajate võrdne kohtlemine, peaks komisjon jagama parimaid tavasid selle kohta, kuidas hinnata, kas oluliste toodete imporditoetusest saadav soodustus jõuab lõpptarbijateni.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2027.

Meie tähelepanekutest lähemalt

ELi toetus äärepoolseimate piirkondade põllumajandusele aitab säilitada traditsiooniliste tegevuste konkurentsivõimet

- 17** Eeldasime, et POSEI toetus võimaldab äärepoolseimate piirkondade põllumajandustootjatel säilitada või parandada traditsioonilise tegevuse konkurentsivõimet, mis on üks POSEI programmi eesmäärke.
- 18** Konkurentsivõime valdkonnas tehtud edusammude hindamiseks uurisime traditsiooniliste toodete piirkonna, tootmise ja ekspordi arengut, mis aitab säilitada nende turuosa, toodete kvaliteeti või diferentseerimist ning hindu võrreldes konkurentsiga. Vaatlesime ka seda, kuidas toetus arvutati ja jaotati ning kui andmed oli kättesaadavad, siis võrdlesime toetust tootmiskulude ja müügiga.
- 19** Sellega seoses keskendusime banaanisektorile Martinique'il, Guadeloupe'il, Madeiral ja Kanaari saartel; suhkru ja suhkruroo tootmisele Réunionil, Martinique'il ja Guadeloupe'il; tomatisektorile Kanaari saartel ja piimatootmisele Assooridel.

Kõige suurem osa POSEI eelarvest eraldatakse banaanisektori toetuseks, kuid toetuse arvutamisel esineb puudusi

- 20** Traditsioonilised sektorid, nagu banaanitootmine seisavad silmitsi kolmandate riikide väga tugeva konkurentsiga. Üks peamisi erinevusi on see, et mõnes kolmandas riigis on töötunni hind palju madalam ja lubatud on pikem tööaeg. Näiteks Costa Ricas, mis on suur banaanitootja, on miinimumpalk ainult 28% Prantsusmaa miinimumpalgast².
- 21** Teine oluline erinevus tuleneb ELi rangematest nõuetest taimekaitsevahendite kasutamisele, kuna mõned ELis (ja seega äärepoolseimates piirkondades) keelatud või piiratud kasutusega ained on kolmandates riikides lubatud. Näiteks ei ole mankotseebi kasutamine seenhaiguste vastu ELis enam lubatud, kuna tuntakse muret selle võimaliku mõju pärast inimeste tervisele ja keskkonnale. Samas kasutatakse seda ainet banaane tootvates riikides endiselt laialdaselt taimehaiguse tseerkosporioosi tõrjeks. Mankotseebiga töödeldud banaane võib importida tingimusel, et need ei ületa kehtivat jääkide piirnormi 2 mg/kg³. Need ELi piirangud, mis on kasulikud keskkonnale ja inimeste tervisele, toovad sageli kaasa rohkem tööd (nt mehaaniline umbrohutõrje), suuremad tootmiskulud või väiksema saagikuse.
- 22** Banaanitootmine on POSEI kõige olulisem valdkond. See moodustab 42% ELi POSEI eelarvest (277 miljonit eurot). Banaaniekspordi toetust saavad Kanaari saared, Martinique, Guadeloupe ja Madeira.
- 23** *Tabelis 2* on esitatud banaanisektori pindala, toodang ja ELi toetus 2023. aastal ning nende muutumine alates 2015. aastast. Meie analüüs näitab, et Martinique'i ja Guadeloupe'i puhul on banaanitootmisele eraldatud eelarve jäänud samaks, hoolimata pindala ja tootmise märkimisväärselt vähenemisest. Banaanitootmine suurenes Kanaari saartel (ELi toetus püsis stabiilne) ja Madeiral (ELi toetus vähenes). See näitab, et Guadeloupe'il ja Martinique'il on ELi toetus toodetud banaanide kilogrammi kohta suurenenud, kuigi müük ja tootmine vähenes. Praegu on toetus kaks korda suurem kui teistes äärepoolseimates piirkondades.

² Rahvusvaheline Tööorganisatsioon, *Global Wage Report 2020–21*, lk 105.

³ Euroopa Toiduohutusameti põhjendatud arvamus, mis kiideti heaks 23. novembril 2020.

Tabel 2 | Banaanisektor äärepoolseimates piirkondades – pindala, tootmine, ELi toetus (2023) ja muutused alates 2015. aastast

	 Kanaari saared		 Guadeloupe ja Martinique		 Madeira	
Pindala (hektarites)	8798	↔ Muutusteta	6807	Pindala (hektarites)	8798	↔ Muutusteta
POSEI toetust saanud toodang (tonnides)	467 256	↗ 19%	191 047	POSEI toetust saanud toodang (tonnides)	467 256	↗ 19%
ELi toetus aastas (miljonites eurodes)	141	↔ Muutusteta	129	ELi toetus aastas (miljonites eurodes)	141	↔ Muutusteta
ELi toetus (eurot / kg banaane)	0,30		0,67	ELi toetus (eurot / kg banaane)	0,30	

Allikas: 2023. ja 2024. aasta rakendusaruanded, POSEI 2015. aasta programmid. [Komisjoni 2022. aasta aruanne nõukogule ja parlamendile \(COM\(2022\) 427\)](#); Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias (ASPROCAN) ja Banana Management Company (GESBA) banaanitoodangu andmed, GESBA eelarve Madeira jaoks.

- 24** Banaanisektori toetuse arvutamine põhineb üldiselt jooksva aasta tegelikul toodangul ja varasemal toodangul, aga ka täiendavatel aspektidel ([tabel 3](#)). Näiteks aastatel 2019–2022 moodustasid banaanitootmiseks antava toetuse arvutamisel arvesse võetud kaod 11–28% Prantsusmaa äärepoolseimatele piirkondadele antud toetusest. [1. selgituses](#) on esitatud praktiline näide POSEI toetuse arvutamise kohta.

Tabel 3 | Banaanitootmiseks antava ELi toetuse arvutamise võrdlus

	 Kanaari saared	 Guadeloupe ja Martinique	 Madeira
Toetuse arvutamise meetodika	Toetus sõltub tootjatele eraldatud kvoodist, mis arvutatakse ümber iga kahe aasta järel, kuid piirdub 420 000 tonniga. 2023. aasta toodang oli 467 000 tonni.	Toetus sõltub varasemast 319 000 tonni suurusest toodangust ja jaguneb tootjate vahel. 2022. aasta toodang oli 204 000 tonni.	Toetus sõltub üksnes turustatud toodangust. Toetust vähendatakse, kui toodang ületab 19 000 tonni või pindala on üle 696 hektari.
Üldine kvoot	Võetakse arvesse toetuse arvutamisel.		—
	100% toetusest makstakse välja, kui saavutatakse 70% individuaalsest kvoodist.		
Äärmuslike ilmastikunähtuste tõttu kaotatud toodang	Võetakse arvesse toetuse arvutamisel.		
Eelmistel aastatel ületootmise tõttu turult kõrvaldatud toodang	Võetakse arvesse toetuse arvutamisel.	—	

Allikas: kontrollikoda POSEI programmide andmete põhjal.

1. selgitus.

Banaanitootmisele eraldatava POSEI toetuse arvutamine – näide

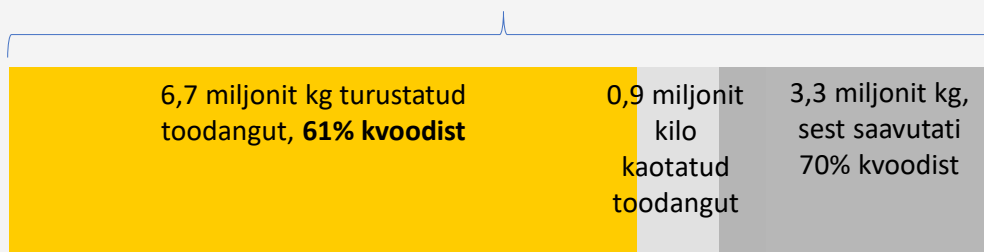


Allikas: Banaaniistandus, Guadeloupe.

Foto: kontrollikoda.

Ühe külastatud toetusesaaja puhul oli ainult 61% toetuse arvutamisel arvesse võetud kogusest tegelikult toodetud vastavalt kehtestatud metoodikale (vt allpool). Lisaks turustatud toodangule maksti toetust pikaajalise põua tõttu kaotatud toodangu (0,9 miljonit kg) ja üldisel kvoodil põhineva varasema toodangu (3,3 miljonit kg) eest.

KVOOT = 10,9 miljonit kilo



ELi toetus kokku **4,5 miljonit eurot**

Allikas: kontrollikoda Prantsusmaa ametiasutuste esitatud teabe põhjal.

Banaanitootmiseks antava toetuse arvutamise meetod motiveerib toetusesaajaid säilitama oma tootmist senisel kujul. Samuti võib see takistada neid mitmekesistamast oma tootmist teistesse sektoritesse või otsimast tõhusamaid viise oma tootmise juhtimiseks.

25 *Tabelis 4* on esitatud banaanitootjatele antava ELi toetuse jaotus ja suurimate toetusesaajate saadud summad. Eelkõige Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade puhul täheldasime, et ELi rahastamine keskendus selgelt vähestele suurtele banaanitootjatele.

- 20 suurimat banaanitootjat said 43 miljonit eurot, mis moodustab ühe kolmandiku ELi POSEI toetusest Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade banaanisektorile;
- Guadeloupe'il saavad neli samasse ühendusse kuuluvat banaanitootjat 21% POSEI toetusest banaanitootmisele selles piirkonnas;
- Martinique'il saavad kuus samasse ühendusse kuuluvat banaanitootjat 12% POSEI toetusest banaanitootmisele selles piirkonnas.

26 Komisjoni viimastes aruannetes POSEI rakendamise kohta soovitati liikmesriikidel tagada toetuse õiglane jaotamine⁴. See tähendas mõnes äärepoolseimas piirkonnas toetuse jaotamist eri liiki põllumajandusettevõtete või sektorite vahel, et vähendada toetusesaajate ja sektorite vahelisi sissetulekuerinevusi ning käsitleda konkreetseid vajadusi terviklikumalt. Banaanisektorile antava abi suur kontsentreeritus Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades ei võimalda järeltada, et seda soovitus on järgitud.

⁴ Komisjoni aruanded Euroopa Parlamendile ja nõukogule liidu äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse toetamiseks võetavate erimeetmete kava (POSEI) rakendamise kohta ([COM\(2021\) 765](#) ja [COM\(2016\) 797](#)).

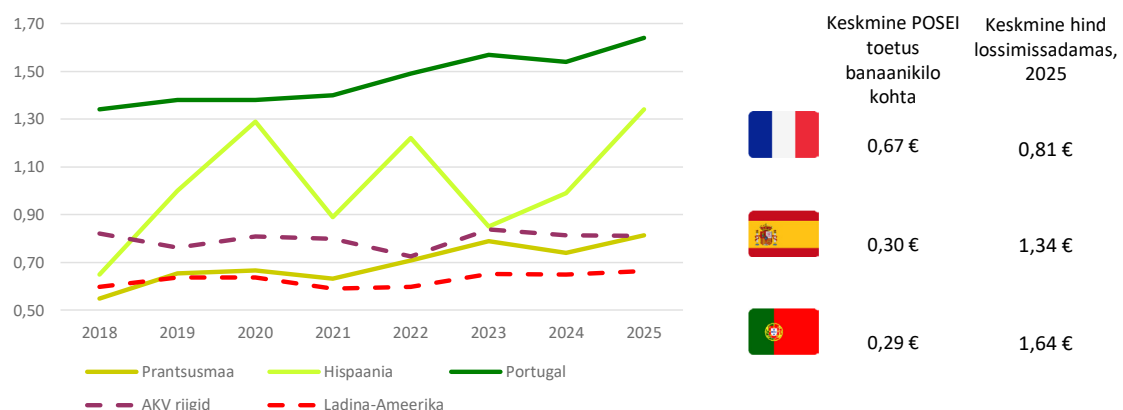
Tabel 4 | POSEI vahendite jaotus ja banaanisektori suurimad toetusesaajad (2023)

Liikmesriik			
Äärepoolseim piirkond	Kanaari saared	Guadeloupe ja Martinique	Madeira
POSEI toetus (miljonites eurodes)	141	129	7
Toetusesaajate arv	6582	482	2815
Üle 1 miljoni euro saanud toetusesaajate arv	3	44	0
20 suurima toetusesaaja POSEI toetuse osakaal (%)	12%	33%	8%

Allikas: kontrollikoda iga-aastaste rakendusaruannete ja liikmesriikide esitatud teabe põhjal.

- 27** Prantsusmaa äärepoolseimatest piirkondadest pärit banaanide hinnad on ELi sisenemisel võrreldavad kolmandatest riikidest pärit banaanide hindadega (*joonis 2*), samas kui Hispaania ja Portugali banaanid on veidi kallimad.

Joonis 2 | Prantsusmaa, Hispaania, Portugali, Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna (AKV) riikidest ning Ladina-Ameerika riikidest pärit banaanide hind* esimeses lossimissadamas ELis (eurot/kg)

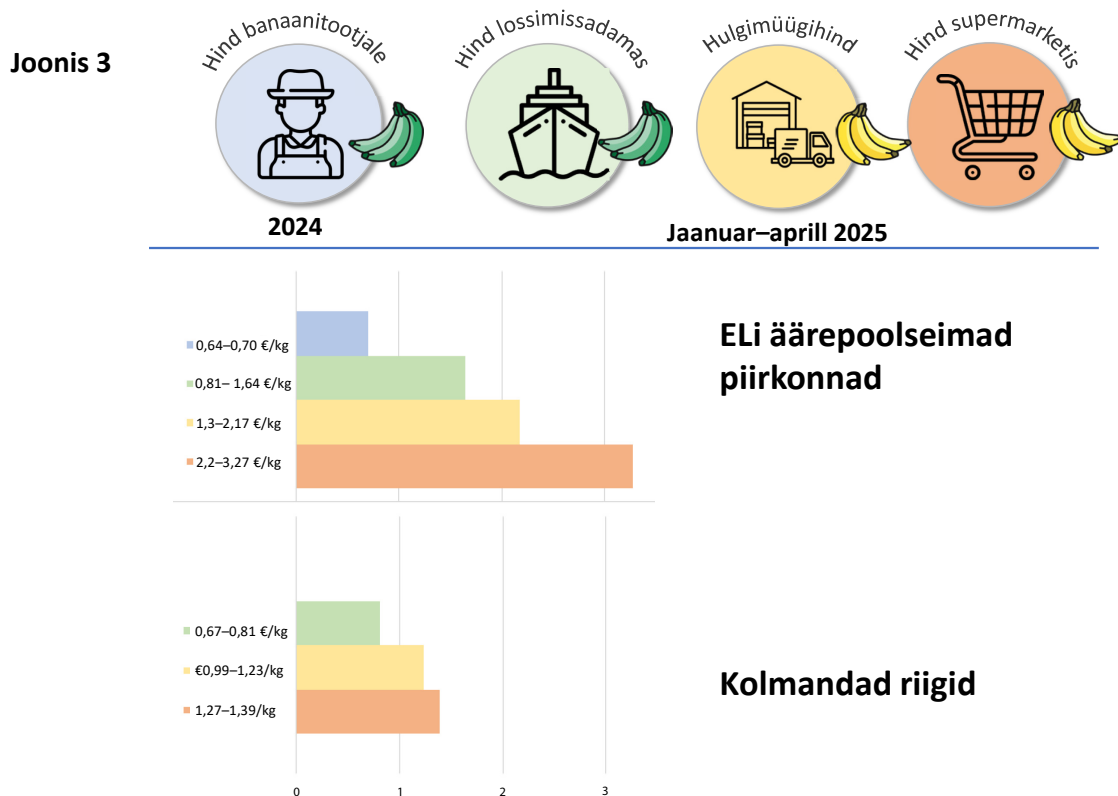


* Iga aasta keskmine jaanuar–aprill.

Allikas: ELi banaaniturul olukord juunis 2022–2025, 2023. aasta rakendusaruanne.

- 28** *Joonisel 3* on näidatud banaanide hinna muutumine väärtusahela eri etappides. See kinnitab, et ELis toodetud banaanide eest on võimalik saada turul oluliselt kõrgemat hinda kui kolmandate riikide banaanide eest, luues seega võimalusi tootmiskulude paremaks katmiseks. ELis kasvatatud banaanide jaemüügi kasum läheb aga peamiselt muudele osalejatele kui tootjad, mis viitab tootjate nõrgale positsioonile tarneahelas.

Joonis 3 | Banaanide hind (eurot/kg) väärtusahela eri etappides



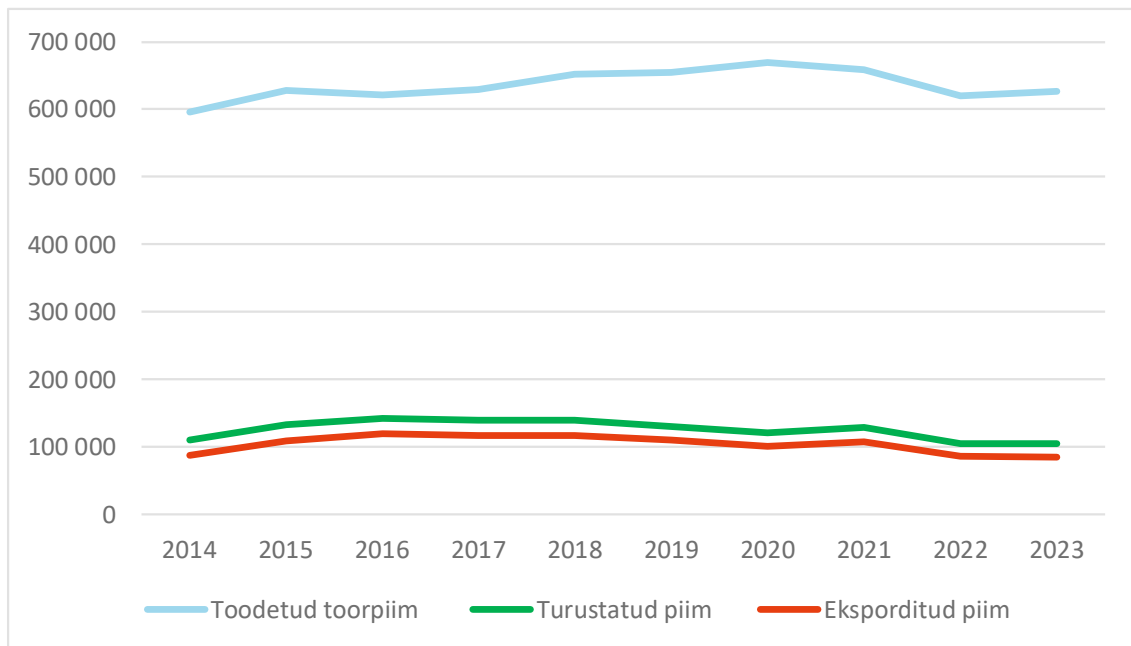
Allikas: kontrollikoda liikmesriikide ametiasutuste esitatud teabe põhjal; [ELi banaaniturg \(DG AGRI\) ja banaanide hulgihinna](#), september 2025, supermarketi hind internetist ostes, välja võetud aprillis 2025, Fishbones ja findit.

- 29** 2023. aastal müüsid Kanaari saarte banaanitootjad oma banaane hinnaga keskmiselt 0,44 eurot kilogrammi kohta, samas kui nende kulud olid 0,71 eurot/kg – müük kattis vaid 62% tootmiskuludest. Leidsime, et meie valimisse kuulunud kolme Prantsusmaa banaanitoetuse saaja olukord on sarnane – müügihind kattis vaid 58–87% nende tootmiskuludest. Kuigi tarbijad maksavad ELi banaanide eest rohkem, ei saa banaanitootjad sellest kasu.

Assooride piimasektor on jätkuvalt konkurentsivõimeline

- 30** Enam kui 80% Assooride ELi POSEI eelarvest läheb traditsioonilistele piima- (36 miljonit eurot) ja lihasektorile (21 miljonit eurot) ning põllumajanduskultuuride kasvatamisele veiste toitmiseks (6 miljonit eurot). Piima puhul hõlmab see toetust piimatootjatele, piimalehmadele ja kvaliteedikontrollile. [Joonisel 4](#) esitatud andmed näitavad, et piimatootmine on viimase kümne aasta jooksul püsinud suhteliselt stabiilne. Ligikaudu 15% Assooride piimatoodangust eksporditakse (peamiselt Portugali mandriossa), ülejäänu töödeldakse (nt juustuks, võiks või piimapulbriks).

Joonis 4 | Toorpiima tootmine ning turustatud ja eksporditud piim (tonnides)



Allikas: kontrollikoda [liikmesriikide ametiasutuste andmete](#) põhjal.

- 31** Assooride POSEI programm hõlmab piimatootmist toetavaid meetmeid. Osa toetusesaajatest saab 100% toetust (kui nende toodang ei lange alla 80% taseme nende eelmise aasta toodangust). Samal ajal sisaldab programm ka meetet toetusesaajatele piimatootmise vähendamise hüvitamiseks. ([2. selgitus](#)).

2. selgitus

Vähenenud toodangu kahekordne hüvitamine

Kui toetusesaaja toodang Assooridel jääb alla kvoodi (kuni 20%), makstakse talle siiski välja kogu tema kvoodile vastav summa. Ühe külastatud toetusesaaja toodetud piima kogus oli individuaalsest kvoodist 13% väiksem, kuid talle maksti välja 100% tema kvoodile vastanud toetusest. Samal ajal sai põllumajandustootja lisatoetust selle eest, et oli oma toodangut võrreldes eelmise perioodiga 6809 kg võrra vähendanud. Seetõttu leiame, et toetusesaajale maksti kaks korda hüvitist koguse eest, mida ta ei olnud tootnud.



Allikas: Assooride ametiasutustelt saadud andmed.

Foto: kontrollikoda.

- 32** Assooride piimasektori strateegilises kavas hinnati, et 2019. aastal olid keskmised tootmiskulud suuremad kui tootjate saadud keskmine müügihind, mis näitab, et piimasektor vajab POSEI toetust, et olla majanduslikult elujõuline⁵. Assooridel ja Portugali mandriosas toodetud piima jaehinnad on sarnased.

⁵ Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores, lk 67, 72 ja 73.

- 33** Vaatamata toodete heale mainele on sektoril raske pakkuda suurt lisaväärtust⁶. Ametiasutused tunnistavad, et toodete kvaliteeti, diferentseerimist ja suuremat väärtustamist tuleb edasi arendada⁷.

Suhkrutööstuse konkurentsivõime vähenes hoolimata ELi stabiilsest toetusest Prantsusmaa äärepoolseimatele piirkondadele

- 34** Suhkru- ja suhkruroosektori toetus moodustab 25% ELi POSEI eelarvest Prantsusmaal (69 miljonit eurot). Suhkrutööstusel on Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade majanduses oluline roll. Näiteks Réunionil moodustab see üle 13% erasektori töökohtadest (st üle 18 000 töökoha)⁸ ja hõlmab üle 52% põllumajandusmaast, kuigi see osakaal on vähenemas. **Fotol 1** on kujutatud suhkruroo käsitsi koristamist.

⁶ Euroopa Komisjon, POSEI programmide ja Egeuse mere väikesaarte 2015.–2019. aasta programmi rakendamise aastaaruannete koonduring, lk 169.

⁷ Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores, lk 84–85, 97 ja 112.

⁸ Prantsusmaa põllumajandusministeerium, Perspectives de la filière canne-sucre-rhum énergie en outre-mer, 1. köide, lk 3, märts 2021.

Foto 1 | Suhkrurookoristus



Allikas: kontrollikoda.

- 35** Suhkrutööstus on osa hästi arenenud ringmajandusest, mis võimaldab kasutada ära peaaegu 100% suhkruroost ja kõrvalsaadustest. Suhkru tootmisel saadakse pressimisjäätmel (kõrvalsaadus pärast mahla ekstraheerimist suhkruroost), mida Réunionil ja Guadeloupe'il kasutatakse elektriallikana. Muud suhkruistandike ja tootmisprotsessi kõrvalsaadused aitavad samuti puu- ja köögiviljasektorit (mulla kvaliteedi parandamine) ja loomakasvatuse sektori (nt sööt).
- 36** Suhkrukvootide kaotamine 2017. aastal avas ELi turu suuremale konkurentsile teiste suhkrutootjate poolt. See tõi kaasa suurenenud pakkumise ja hinnalanguse⁹, mis nõrgendasid märkimisväärselt Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade suhkursektorit. Seetõttu täiendab Prantsusmaa ELi toetust (69 miljonit eurot aastas) märkimisväärsete riiklike vahenditega (143 miljonit eurot aastas).

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

37 Alates 2015. aastast on POSEI toetust saavate suhkrurooistanduste pindala Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades vähenenud peaaegu 3000 hektari võrra (8% pindalast), samal ajal kui suhkrutootmine on vähenenud rohkem kui 30%, langedes 2023. aastal 179 151 tonnini. Alates 2015. aastast on 26% võrra vähenenud ka tarnitud suhkruroo eest toetust saanute koguarv. Kuna POSEI toetus on püsinud stabiilsena, on ELi kogutoetus toodetud suhkru kilogrammi kohta suurenenud 0,26 eurolt 0,38 eurole.

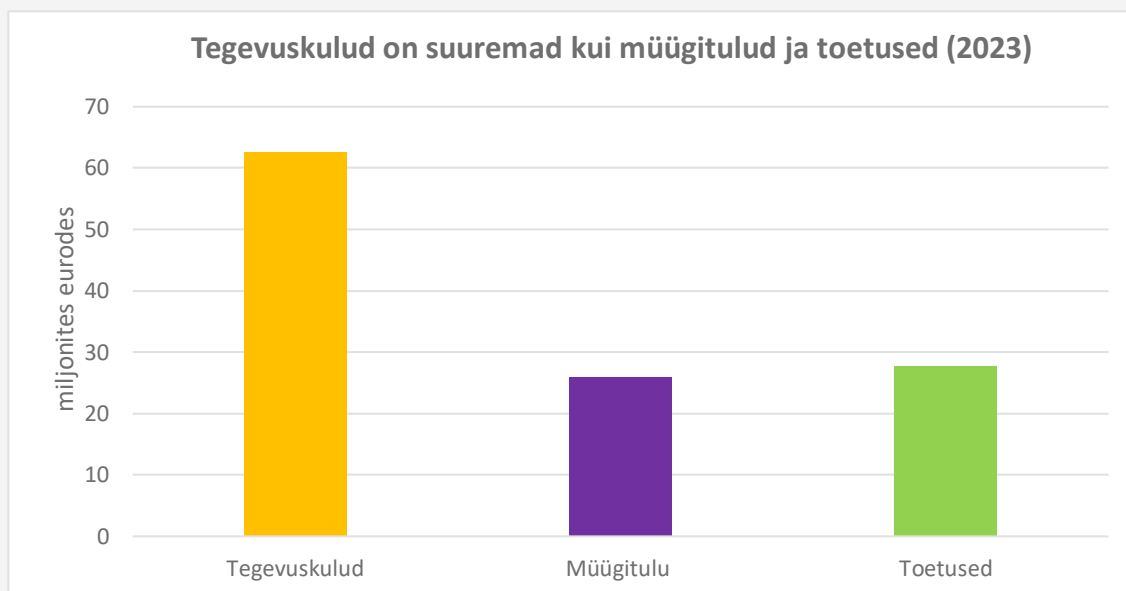
38 **3. selgituses** tuuakse näiteid, mis illustreerivad suhkrutööstusele antava avaliku sektori toetuse ulatust.

3. selgitus

Sukrutööstusele suurte tegevuskulude katmiseks makstav avaliku sektori toetus võib ületada suhkru müügihinna

Kahe Réunioni ja Guadeloupe'i suhkrutootmise toetuse saaja puhul leiti, et tegevuskulud olid oluliselt suuremad kui müügitulud. Nende müügitulud moodustasid 2023. aastal vastavalt ainult 41% (vt graafik allpool) ja 58% tegevuskuludest.

Kõnealuste toetusesaajate saadud ELi ja riiklike toetuste keskmine summa suhkru kilogrammi kohta ületas nende suhkru keskmist müügihinna.



Allikas: kontrollikoda Prantsusmaa ametiasutuste esitatud teabe, 2023. aasta hindade ja 2023. aasta finantsaruannete põhjal.

- 39** POSEI toetustega ei suudetud säilitada Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondade suhkrutööstuse konkurentsivõimet, kuid seda on võimalik saavutada kvaliteetsemate toodete abil. [Prantsusmaa põllumajandusministeeriumi aruandes suhkru-, suhkruroo- ja rummisektori kohta](#) jõutakse järeldusele, et sektor peab otsima suure lisaväärtusega tooteid. Aruandes soovitatakse suhkrutööstusel keskenduda eriotstarbeliste suhkrute tootmisele või kvaliteetsuhkru arendamisele (nt mahepõllumajanduslike või muude kvaliteedimärgistega suhkrud). Suhkrutööstus on suurendanud eriotstarbeliste suhkrute tootmist, kuid tal on raskusi mahepõllumajandusliku suhkrutootmise arendamisega. Kolmandatest riikidest ELi eksporditav mahesuhkur võib kanda mahemärgist olenemata sellest, et selle mahesuhkru sertifitseerimiseks ei kasutata täpselt samu standardeid nagu ELis.

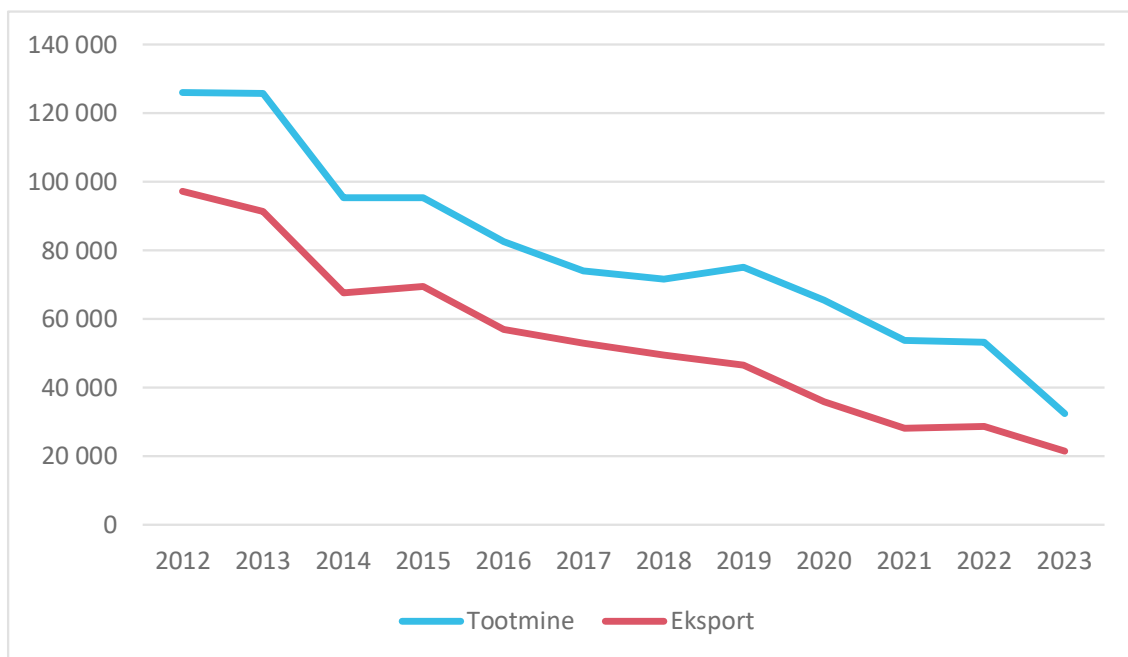
Tomatite tootmine ja eksport Kanaari saartel vähenes

- 40** Tomatisektor oli Kanaari saarte üks peamine traditsiooniline sektor. Tootmine ja eksport on siiski selgelt vähenenud ([joonis 5](#)). See on osaliselt tingitud suurenevast konkurentsist teiste riikide¹⁰, eelkõige Marokoga. 2023. aastal müüdi Kanaari saartelt väljaspoole ligikaudu 21 500 tonni tomateid. Seda on 59% vähem kui 2017. aastal, mil müüdi 53 000 tonni¹¹. ELi toetus tomatitootjatele on samuti vähenenud, kuid mitte samas ulatuses. See vähenes 7,7 miljonilt eurolt 2017. aastal 6,7 miljonile eurole 2023. aastal.

¹⁰ DG AGRI, [Dashboard tomatoes](#).

¹¹ ISTAC – Instituto Canario de Estadística.

Joonis 5 | Tomatite tootmine ja eksport Kanaari saartelt (tonnides)



Allikas: ISTAC – Instituto Canario de Estadística.

- 41** Alates 2021. aastast on POSEI raames toetatud tootjaid, kes lähevad tomatikasvatusele üle muudele põllumajanduskultuuridele. Aastatel 2021–2023 vähenes tomatite kasvatamiseks kasutatud põllumajandusmaa 170 hektari võrra, millest aga ainult 35 hektarit on saanud ümberkorraldamise toetust¹². Osaliselt võib see olla tingitud Kanaari saarte erilistest kliimatingimustest, mis piiravad üleminekuvõimalusi. Kanaari saartelt pärit tomatite kasvatamiseks haritava ala, tootmise ja ekspordi pidev vähenemine näitab siiski, et sektori konkurentsivõime parandamise eesmärki ei ole saavutatud.
- 42** Traditsiooniliste tegevuste konkurentsivõime säilitamine ja suurendamine on äärepoolseimate piirkondade jaoks üks peamine väljakutse. Hoolimata POSEI programmi märkimisväärselt suurest toetusest ei suuda mitmed sektorid, nagu suhkrutootmine ja tomatikasvatus, säilitada oma tootmiskoguseid ning on kolmandate riikidega konkureerides raskustes. Tänu POSEI toetusele on Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade banaanisektor ja Assooride piimasektor suutnud toodete tarnimisel Mandri-Euroopasse säilitada konkurentidega sarnased hinnad. Toetusega hüvitati põllumajandustootjatele suuremad tootmiskulud. Seoses suhkru- ja piimasektoriga tunnustavad ametiasutused, et suurem diferentseerimine ja suurem lisaväärtus võivad parandada sektorite turuosa ja konkurentsivõimet.

¹² ISTACi andmed tomatite all oleva ala kohta ja riiklike ametiasutuste andmed põllumajanduskultuuride vahetuseks toetust saava maa kohta.

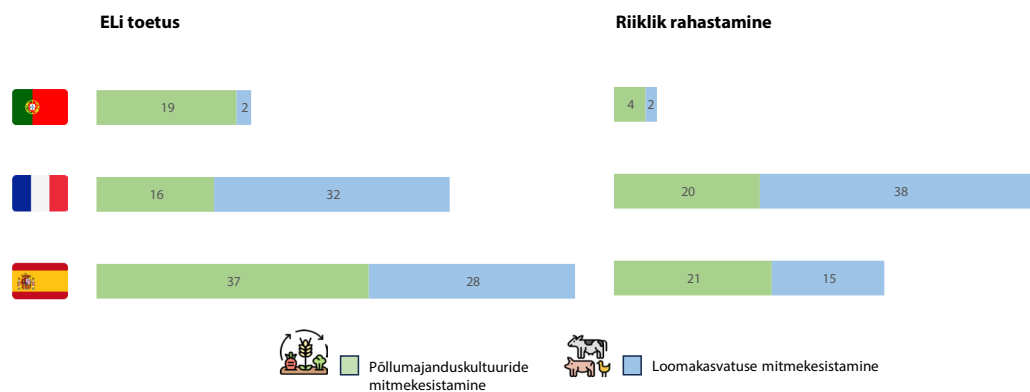
ELi toetus äärepoolseimatele piirkondadele aitab säilitada mittetraditsioonilisi sektoreid, kuid pikaajaline kestlikkus jäetakse tähelepanuta

- 43** Lisaks traditsiooniliste sektorite konkurentsivõime toetamisele on POSEI programmi teine eesmärk tagada äärepoolseimates piirkondades loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade, sealhulgas kohalike toodete tootmise, töötlemise ja müügi pikaajaline tulevik ja areng. Eeldasime, et POSEI toetus võimaldab äärepoolseimatel piirkondadel tugevdada mittetraditsioonilisi sektoreid. Samuti eeldasime, et POSEI toetus aitab kindlustada põllumajanduse pikaajalist tulevast arengut, võttes arvesse selle keskkonnaalast ja sotsiaalset kestlikkust.
- 44** Sellega seoses oleme hinnanud loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade arengut pindala ja tootmise seisukohast ning probleeme põllumajandustootjate koondamisel tootjaorganisatsioonidesse, et tootmist tõhusalt kavandada ja toodangut müüa. Vaatlesime ka seda, kuidas POSEI programmid käsitlesid põllumajanduse pikaajalist perspektiivi, sealhulgas äärepoolseimate piirkondade ees seisvaid keskkonna- ja sotsiaalseid probleeme.

Piiratud edusammud loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade arendamisel

- 45** Loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkonnad moodustavad kokku 21% ELi POSEI eelarvest, millest 72 miljonit eurot aastas eraldatakse põllumajanduskultuuride mitmekesistamiseks ja 62 miljonit eurot aastas loomakasvatusele. Lisaks nendele summadele eraldavad märkimisväärse osa rahast riiklikud ametiasutused ([joonis 6](#)). Kõnealune riiklik toetus moodustab 121% Prantsusmaale, 55% Hispaaniale ja 29% Portugalile antavast ELi POSEI toetusest. Enam kui 50% Assooridele põllumajanduskultuuride mitmekesistamiseks ette nähtud ELi rahalist kasutatakse söödakultuuride kasvatamiseks kariloomade toiduks. Seega toetab see kaudselt traditsioonilist piima- ja lihasektorit, vähendades imporditud söödaga seotud lisakulusid, kuid ei aita tingimata kaasa mitmekesistamisele.

Joonis 6 | ELi ja liikmesriikide eelarve mitmekesistamisega seotud valdkondadele 2023. aastal (miljonites eurodes)



Allikas: 2023. aasta rakendamisaruanded.

Mitmekesistamise vahendid sisaldavad Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade horisontaalmeetmete eelarvet (2,25 miljonit eurot), mis jaguneb võrdselt põllumajanduskultuuride ja loomakasvatuse vahel. Põllumajanduskultuuride mitmekesistamine sisaldab Madeira põhitoetust (4,5 miljonit eurot). Portugali eelarve hõlmab 6 miljonit eurot loomade söödakultuuride kasvatamiseks.

46 Hispaania ja Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades on kariloomade arv alates 2015. aastast vähenenud. Portugalis on see seevastu alates 2016. aastast veidi suurenenud (*joonis 7*).

Joonis 7 | Kariloomade arvu muutused äärepoolseimates piirkondades (loomade arv, 2015–2023)



Allikas: kontrollikoda Prantsusmaa 2023. aasta rakendusaruandele põhjal (tabel IC25 andmed); [ISTAC – Instituto Canario de Estadística](#) Kanaari saarte kohta, Assooride 2023. aasta rakendusaruanne ning põllumajandusettevõtete 2013., 2016. ja 2023. aasta uuringute andmed, [Madeira statistikaamet](#), loendus 2019, [INE](#) ja POSEI 2020. aasta rakendusaruanded Madeira kohta.

47 *Joonisel 8* on näidatud, kuidas puu- ja köögiviljakasvatustpiirkonnad on alates 2013. aastast muutunud, tuues esile erinevad suundumused. Näiteks:

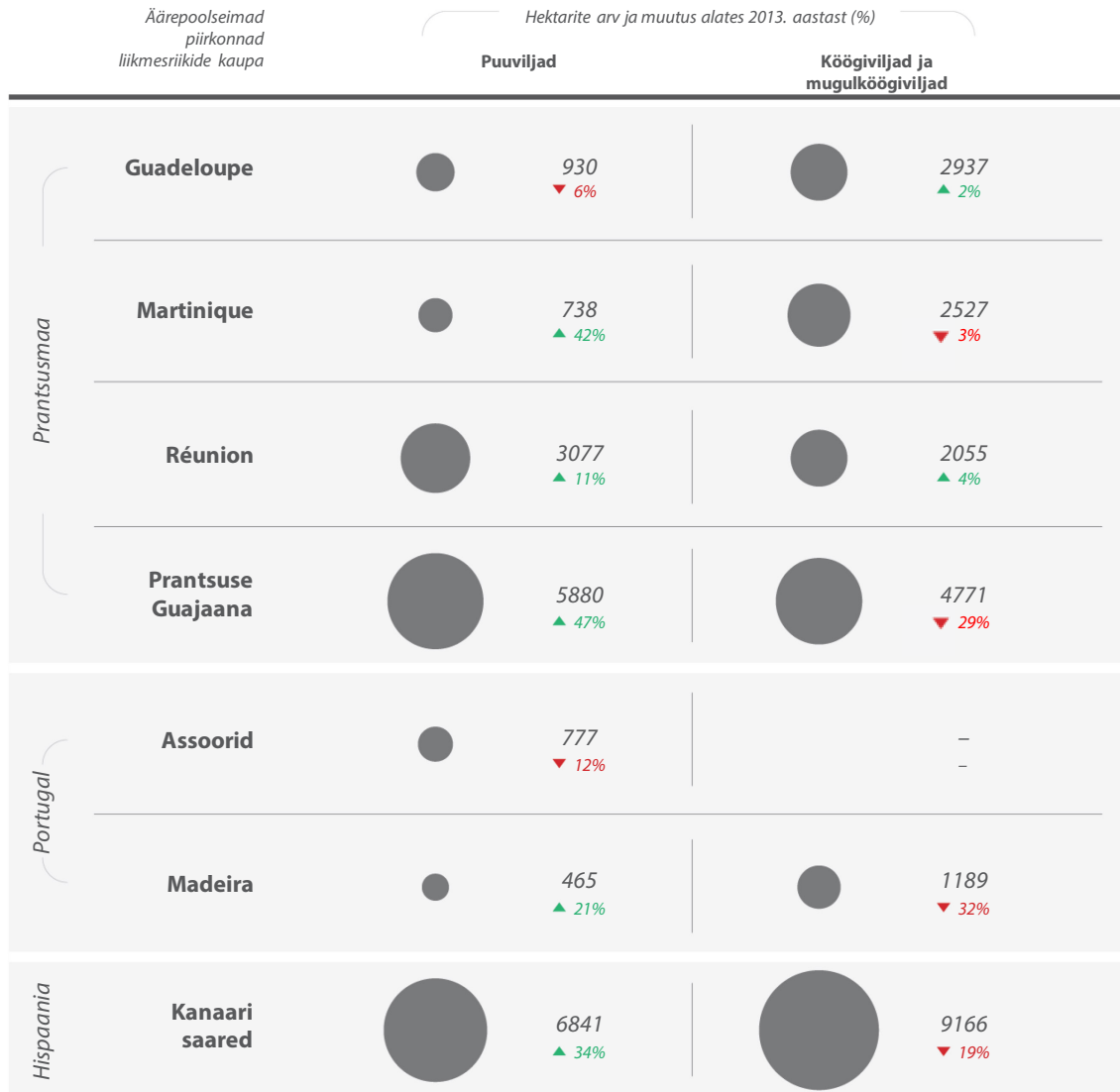
- puuviljade tootmine suureneb, välja arvatud Guadeloupe'il ja Assooridel;
- köögiviljade ja mugulköögiviljade tootmine väheneb, välja arvatud Guadeloupe'il ja Réunionil. Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades on see peamiselt tingitud mulla saastumisest (Martinique) ja haigustest (Prantsuse Guajaana).

Joonis 8 | Puu- ja köögiviljade ning mugulköögiviljade all oleva pindala muutus äärepoolseimates piirkondades (2013–2023)

● Hektarid

▲ Hektarite arvu suurenemine

▼ Hektarite arvu vähenemine



Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad alates 2010. aastast (2013. aasta asemel)

Allikas: rakendamise aastaaruanne, põllumajandusstatistika.

48 POSEI programmid motiveerivad tootjaid ühinema tootjaorganisatsioonidega, et kavandada ja turustada tootmist, edendada pakkumise koondumist, vähendada tootmiskulusid ja stabiliseerida tootjahindu. Näiteks:

- Kanaari saartel makstakse tootjatele täiendavat lisatasu, kui nad on tootjaorganisatsiooni liikmed, samas kui Portugali äärepoolseimates piirkondades makstakse täiendavat lisatasu ainult meetootjatele;
- Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades sõltub POSEI toetus suures osas tootjaorganisatsiooni kuulumisest (nende liikmetele makstakse vastavalt 88% ja 73% põllumajanduskultuuride ja loomakasvatuse mitmekesistamise toetusest¹³).

49 Erinevalt traditsioonilistest sektoritest, nagu banaanitootmine, mis on kõigis piirkondades hästi tootjaorganisatsioonidesse koondunud, ei ole puu- ja köögiviljakasvatajad (põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkonnad) kuigivõrd tootjaorganisatsioonidesse koondunud. Assooridel ja Madeiral on nende põllumajandustootjate jaoks vähe tootjaorganisatsioone. Samuti on Prantsuse Guajaanas ainult neli tootjaorganisatsiooni ning nende toodang moodustab alla 0,5% puu- ja köögiviljasektori kogutoodangust¹⁴. Sellistesse organisatsioonidesse kuulub alla 5% Prantsuse Guajaana puu- ja köögiviljatootjatest ning umbes 20% Réunioni puu- ja köögiviljatootjatest¹⁵. Isegi kohustus kuuluda POSEI toetuse saamiseks mõnda tootjaorganisatsiooni ei motiveerinud Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade põllumajandustootjaid nendega ühinema¹⁶. Lisaks ei saa Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades ligikaudu 40% põllumajandustootjatest avaliku sektori toetust, sest nende ettevõtted on liiga väikesed või nad ei soovi nad seda registreerida¹⁷, mis tähendab, et nad ei saa POSEI toetust.

¹³ ODEADOM – [Analyse de la Structuration des filières végétales et élevage](#) – 2024, lk 27.

¹⁴ Samas, lk 80.

¹⁵ Euroopa Komisjon, [Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions \(POSEI\) and smaller Aegean islands \(SAI\)](#), 2024, lk 54.

¹⁶ Prantsusmaa kontrollikoja [auditiaruanne POSEI kohta](#), 2023.

¹⁷ Samas.

50 Arvestades äärepoolseimate piirkondade ees seisvaid probleeme, jäeldame, et POSEI programm koos märkimisväärse riigipoolse rahastamisega, mida kinnitasid riiklikud ametiasutused ja külastatud toetusesaajad, aitab kaasa loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade üldisele säilitamisele. Nende sektorite jätkuv areng on olnud üldiselt mõõdukas ning teatavates sektorites ja piirkondades on täheldatud ka negatiivseid suundumusi (nt kariloomade arvu vähenemine Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades, köögiviljakasvatuseks kasutatava maa pindala vähenemine Madeiral ja puuviljakasvatuseks kasutatava maa pindala vähenemine Assooridel). Tootjate vähenemine osalemine tootjaorganisatsioonides piirab sektorite võimalust oma tootmist paremini struktureerida, et kavandada ja turustada tootmist, vähendada tootmiskulusid ja stabiliseerida tootjahindu.

Loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega seotud valdkondade pikaajalise arengu probleemid

51 Komisjon¹⁸ märkis, et POSEI programmid pakkusid keskkonnavalaseks üleminekuks vähe meetmeid ja stiimuleid, mis ei käsitlenud piisavalt äärepoolseimate piirkondade keskkonnaprobleeme, nagu mullaerosioon ja -reostus, elurikkuse vähenemine ja veenappus. Komisjon leidis, et kestlike põllumajandustavade edendamist tuleb parandada¹⁹. Ainsaks erandiks olid mahepõllumajanduse stiimulid Prantsusmaa ja Portugali äärepoolseimates piirkondades ning banaanisektor Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades. Nendes piirkondades tuleb POSEI toetuse saamiseks rakendada kestlikku tootmiskava, mille eesmärk on kiirendada põllumajandussüsteemide agroökoloogilist üleminekut.

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

¹⁹ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule (COM (2021) 765 final).

- 52** Välja arvatud Assoorid, on mitmesuguste POSEI programmidega toetatud peamiselt monokultuurseid püskultuure, jättes seega välja põllumajanduskultuuride mitmekesistamise ja külvikorra²⁰. Püskikultuurid moodustavad üle 50% Réunioni, Kanaari saarte ja Mayotte'i põllumajandusmaast, üle 40% Martinique'i ja Guadeloupe'i ning üle kolmandiku Madeira põllumajandusmaast. Märkimisväärset osa äärepoolseimate piirkondade põllumajandusmaast kasutatakse püskikultuuride kasvatamiseks, mis võib mitmekesisuse ja külvikorra puudumise tõttu tekitada probleeme mulla seisundile. See võib mõjutada põllumajandustegevuse pikaajalist arengut.
- 53** Euroopa kliimarisikade hinnangu kohaselt mõjutavad kliimamuutused tugevalt kõiki ELi äärepoolseimaid piirkondi, kuna see toob kaasa raskete orkaanide arvu suurenemise ja sademete vähenemise kõigis piirkondades, välja arvatud Prantsuse Guajaanas, kus prognoositakse sademete hulga suuremat kõikumist ja tugevate vihmade sagenemist. Need muutused mõjutavad tulevikus ka põllumajandust. Aruandes jõutakse järeldusele, et äärepoolseimate piirkondade vajadusi ja probleeme võetakse ELi poliitikas (näiteks POSEI programmis) arvesse. Samas märgitakse ka, et need poliitikameetmed ei käsitle konkreetset kliimamuutustega kohanemist. Prantsusmaa ametiasutuste sõnul mõjutas Prantsusmaa äärepoolseimaid piirkondi aastatel 2011–2018 ligikaudu kaks äärmuslikku ilmastikunähtust aastas. Aastatel 2019–2024 suurenes see statistiline näitaja viie äärmusliku ilmastikunähtuseni aastas.
- 54** Vääramatü jõu või erandlike asjaolude korral (mille defineerivad liikmesriigid) on POSEI rakendusmääruse artiklis 29 sätestatud, et põllumajandustootjate toetamist jätkatakse vastavalt tootmistasemele, mille nad oleksid saavutanud kõnealuste erandlike asjaolude puudumisel. Kanaari saared kasutasid seda toetust üks kord pärast la Palma vulkaanipurset 2021. aastal, samas kui Prantsusmaa (Martinique) kasutas seda 2020., 2021. ja 2024. aastal, et hüvitada tootjatele pärast pikaajalist põuda tekkinud kahju. Tabelis 5 on esitatud näited äärmuslikest ilmastikunähtustest, mille puhul antakse äärepoolseimate piirkondade põllumajandustootjatele erakorralist toetust.

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

Tabel 5 | 2023.–2025. aasta äärmuslikud ilmastikunähtused, mille puhul äärepoolseimate piirkondade põllumajandustootjad said erakorralist toetust

	Tsüklonid	Guadeloupe (2023), Mayotte (2024), Réunion (2024 ja 2025)
	Pikad põuad	Kanaari saared ja Mayotte (2023), Assoorid, Prantsuse Guajaana, Martinique, Réunion (2024).

Allikas: kontrollikoda piirkondlikelt ametiasutustelt saadud teabe põhjal.

55 POSEI programmides ei keskenduta kliimamuutustega kohanemisele äärepoolseimates piirkondades, hoolimata äärmuslike ilmastikunähtuste suurenenud ohust. Saagikindlustus võimaldab põllumajandustootjatel kanda äärmuslike ilmastikunähtuste riski üle kindlustusandjatele, kuid võimalused kindlustust saada on äärepoolseimates piirkondades väga erinev:

- Kanaari saarte põllumajandustootjad saavad kasutada Hispaania riiklikku kindlustussüsteemi. Kõik banaanitootjad on kindlustatud.
- Portugal pakub ELi toetust kindlustusmaksetele maaelu arengu programmi kaudu, kuid see moodustab Madeira maaelu arengu eelarvest vaid 0,4% ja Assooridel alla 0,05%.
- Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad on ELi maaelu arengu kindlustustoetusest välja jäetud, kuna see kehtib ainult Prantsusmaa mandriosas. Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade põllumajandustootjad ei ole üldiselt kindlustatud ja sõltuvad äärmuslike ilmastikunähtuste järel antavast toetusest.

56 Lisaks keskkonnaprobleemidele seisavad äärepoolseimad piirkonnad silmitsi sotsiaalsete probleemidega, mis võivad ohustada põllumajandussektori pikaajalist arengut tulevikus. Nagu Mandri-Euroopas, seisavad ka äärepoolseimad piirkonnad silmitsi põllumajandustootjate vananemisest tulenevate demograafiliste probleemidega. Näiteks moodustasid üle 55-aastased põllumajandustootjad²¹:

- 68% Madeira põllumajandustootjatest;
- 61% Kanaari saarte põllumajandustootjatest;
- 54% Guadeloupe'i ja 58% Martinique'i põllumajandustootjatest.

Kanaari saared ja Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad pakuvad noortele põllumajandustootjatele täiendavat POSEI toetust. Noortele põllumajandustootjatele antakse toetust peamiselt maaelu arengu programmide kaudu. See summa oli Prantsusmaa ja Portugali äärepoolseimates piirkondades endiselt üsna väike (vähem kui 4% eelarvest Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades, 1% Madeiral ja 3% Assooridel). Kanaari saarte osakaal oli 11%.

57 POSEI toetus on üldiselt seotud tootmisega, mis tähendab, et mida rohkem põllumajandustootjaid toodab, seda rohkem toetust antakse. Suurtootjad on eelisolukorras võrreldes väikeste põllumajandustootjatega, kellel on suuremad ühiku tootmiskulud ja puudub mastaabisääst. POSEI meetmete puhul on toetuste piiramine või järk-järguline vähendamine väga haruldane:

- Leidsime Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades ühe loomakasvatuse mitmekesistamise meetme, millega antakse suuremat toetust esimesele kogusele, ja ühe rummitootjatele mõeldud meetme, mis piirab toetust alates teatavast kogusest.
- Assooridel puudub kolme meetme puhul ülemmäär toetusesaaja toodangu esimeste tonnide või esimeste hektarite kohta, kuid seda ei ole viimastel aastatel kohaldatud.
- Madeiral saavad põllumajandustootjad järk-järgult vähenevat toetust. Neile makstakse kindel summa – 400 eurot alla 0,5 hektari suuruse pindala eest ja 700 eurot üle 0,5 hektari suuruse pindala eest (nt 0,1 hektariga põllumajandustootja saab 400 eurot, samas kui 2 hektariga põllumajandustootja saab 700 eurot).

²¹ Eurostat, kõige värskemad saadaolevad andmed 2020. aastast.

- 58** Seoses põllumajanduse pikaajalise tulevase arenguga äärepoolseimates piirkondades leidsime, et POSEI keskendub peamiselt majanduslikule jätkusuutlikkusele ning pakub vähe stiimuleid keskkonnavalase ja sotsiaalse kestlikkuse suurendamiseks. Äärepoolseimates piirkondades on suur osa põllumajandusmaast mõeldud püsikultuuride kasvatamiseks. Kui põllumajanduskultuure ei mitmekesistata ega kasutata külvikorda, tekitab see märkimisväärsed probleeme mulla seisundile. POSEI programmides ei keskenduta kliimamuutustega kohanemisele äärepoolseimates piirkondades, hoolimata äärmuslike ilmastikunähtuste suurenenud ohust. Põllumajandustootjate vananemine on äärepoolseimate piirkondade jaoks demograafiline probleem. Need küsimused ohustavad äärepoolseimate piirkondade põllumajandussektori pikaajalist arengut.

Oluliste toodete impordi toetamine kompenseerib osaliselt äärepoolseimate piirkondade kauguse, kuid vastavuskontrollides esineb puudusi

- 59** POSEI programmi teine eesmärk on tagada äärepoolseimate piirkondade varustamine oluliste toodetega, vähendades nende kaugusest tulenevaid lisakulusid, kahjustamata seejuures kohalikku tootmist. Eeldasime, et POSEI toetus vähendab neid lisakulusid ja sellest tulenev soodustus jõuab lõpptarbijateni.
- 60** Uurisime oluliste toodete tarnimise katvust ja seda, mil määral katab POSEI tarnimise erikord kõrvalisest asukohast tulenevad lisakulud. Hindasime ka seda, kas tarnimise erikorra raames antav imporditoetus võib kahjustada kohalikku tootmist, ning uurisime, kuidas piirkonnad kontrollivad, et toetusest saadav soodustus jõuaks lõpptarbijateni.
- 61** Tarnimise erikorraga antakse importijatele rahalist toetust, et tagada oluliste põllumajandustoodete tarnimine äärepoolseimatesse piirkondadesse ning kompenseerida nende kaugust ja saarelist asendit. Tarnimise erikorra toetuste kogusumma on 107 miljonit eurot aastas ja see moodustab ligikaudu 16% POSEI kogueelarvest. **Tabelist 6** nähtub, et Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad, Assoorid ja Kanaari saared kulutavad suurema osa oma vastavast eelarvest loomasöödaks mõeldud toodete impordile, mis toetab loomakasvatusektori arengut, samas kui Madeira tarnimise erikord keskendub inimtoidu impordile. 55% tarnimise erikorra eelarvest kasutatakse loomasööda impordi toetamiseks.

Tabel 6 | Tarnimise erikord toetab peamiselt loomasööda importi, 2023

Äärepoolseimad piirkonnad	Loomasööta toetav tarnimise erikord (miljonites eurodes)	Osakaal tarnimise erikorra kogumahust
Prantsusmaa äärepoolseimad piirkonnad	23,8	93%
Kanaari saared	27,5	51%
Assoorid	5,1	82%
Madeira	2,7	25%

Allikas: POSEI 2023. aasta rakendusaruanded.

- 62** Tarnimise erikord on teataval määral vähendanud oluliste toodete äärepoolseimatesse piirkondadesse importimise lisakulusid, mis on tingitud nende kaugusest ja saarelisest asendist. Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades katab tarnimise erikord 48% loomatoidu töötlemise täiendavatest impordikuludest. Kokkuvõttes katab tarnimise erikord alla 40% vajalike toodete impordist. Madeiral katab toetus 15–141% lisakuludest ja teatavate toodete, näiteks õli, veiseliha ja riisi puhul ületab see lubatud määra. Assooride tarnimise erikord kattis 2023. aastal 57% söodatootmiseks mõeldud teravilja lisakuludest, kuid see osakaal on aja jooksul vähenenud, sest eelarve on püsinud muutumatuna, samal ajal kui transpordikulud on suurenenud.
- 63** Tarnimise erikorra tõttu on enamiku inimtoiduks ettenähtud toodete hinnad Madeiral ja mõne toote (nt suhkur) hinnad Kanaari saartel madalamad kui mandril. Samas jäi loomasööt mõlemas piirkonnas kallimaks. Sama kehtib ka Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade kohta, hoolimata sellest, et 93% tarnete erikorrast on eraldatud loomasööda impordi toetamiseks ([tabel 6](#)). Seevastu Assooridel on loomasööt odavam kui mandril. Seetõttu järeldame, et tarnimise erikorra alusel antav POSEI toetus hüvitab äärepoolseimate piirkondade kaugusest tulenevad lisakulud vaid osaliselt. Kuigi tarnimise erikord toetab märkimisväärselt Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade loomakasvatussektorit, on kariloomade arv vähenenud (vt punkt [45](#)).
- 64** Üldiselt ei leidnud me, et tarnimise erikorrast toetatav import kahjustaks kohalikku tootmist. Võimalikud konfliktid puudutasid selliseid imporditud tooteid, mida kohalikud tootjad ei tarninud. Kohapealset tootmist takistavad piirangud õigustasid üldiselt importi. Siiski on asjakohane rõhutada märkimisväärset sõltuvust teatavatest toodetest, nagu loomasööt Kanaari saartel või veise- ja sealiha Madeiral.

- 65** POSEI määruse artiklis 13 on sätestatud, et tarnimise erikorrast tuleneva majandusliku soodustuse mõju peaks jõudma lõpptarbijani. POSEI rakendusemääruse artiklis 6 on sätestatud, et pädevad asutused „võtavad kõik kohased meetmed, et kontrollida soodustuste tegelikku edasiandmist lõpptarbijale“. Seejuures võivad nad kasutada asjaomaste eri ettevõtjate kohaldatavaid kasumimarginaale ja hindu. Komisjon ei lisanud 2027. aasta järgsesse seadusandlikku ettepanekusse nõuet tarnimise erikorrast tuleneva soodustuse lõpptarbijateni jõudmise kohta.
- 66** Selleks hindavad liikmesriigid, kas tarnimise erikorra alusel soodustatud isikute teenitavad marginaalid on „mõistlikud“. Kuna ELi suunised puuduvad, on iga liikmesriik töötanud välja oma metoodika. Tabelis 7 on esitatud hindamiseks kasutatud eri meetodid. 4. selgituses on näidatud nende hindamiste tulemuste erinevused, mis lõppkokkuvõttes põhjustavad toetusesaajate ebavõrdset kohtlemist.
- 67** Ühe Kanaari saartel auditeeritud tarnimise erikorra toetuse saaja puhul leidsime, et ühe toote brutomarginaal oli 2023. aastal 56%, mis tekitab küsimusi selle kohta, kas saadud soodustus jõudis selle konkreetse toote lõpptarbijateni. Pädevad asutused seda toetusesaajat ei kontrollinud. Igal juhul järeldasid ametiasutused kõigi meie valimisse kuulunud toetusesaajate puhul, et puudusid tõendid selle kohta, et tarnimise erikorrast saadav soodustus ei oleks lõpptarbijani jõudnud.

Tabel 7 | Erinevad hindamistasemed, et kontrollida soodustuse jõudmist lõpptarbijani

Liikmesriik			
Hindamismetoodika peamised punktid	- Toetatava toote marginaal ei ületa toetusesaaja üldist marginaali. - Marginaal ei ole suurem kui toetust mitte saavate toodete puhul.	- Võrdlus toetusesaaja üldise marginaali ja varasemate marginaalidega. - Võrdlus marginaalidega Mandri-Hispaanias ja võrdlushindadega.	- Hindade võrdlus võrdlushindadega ja sarnaste ettevõtjate hindadega. - Tegelike marginaalide võrdlus deklareeritud marginaalidega (Madeira).

Allikas: kontrollikoda meie toetusesaajate valimi ametlike dokumentide ja kontrolliaruannete põhjal.

4. selgitus

Näide vastuoludest selle hindamisel, kas tarnimise erikorra abil saadud majanduslik soodustus jõuab lõpptarbijani

Ühe meie valitud Madeira toetusesaaja auditaruande kohaselt oli ühe toote marginaal 40%. Kuigi see oli suurem kui teiste toodete marginaal, pidasid ametiasutused seda mõistlikuks ja märkisid, et see ei ole problemaatiline.

Prantsusmaa äärepoolseimates piirkondades näitasid meie valimisse kuulunud viiest auditist kaks, et mõne toote marginaalid ületasid asjaomaste ettevõtjate keskmist marginaali, mistõttu esitati kaks tagasinõudekorraldust (üks toetusesaaja vaidlustas talle esitatud tagasinõude). Prantsuse ametiasutused leidsid, et kõnealustel juhtudel ei ole tarnimise erikorra abil saadud majanduslik soodustus jõudnud lõpptarbijani.

- 68** Lisaks järjepidevate suuniste ja eeskirjade puudumisele selle hindamiseks, kas soodustus jõuab lõpptarbijani, on ka mitmeid muid tegureid, mis muudavad hindamise keeruliseks. Need hõlmavad mõne toetusesaaja raamatupidamisarvestuse piiranguid, võrreldavate andmete puudumist, töödeldud toodete standarditud registreerimissüsteemi puudumist, turuhindade volatiilsust ja müüdüd lõpptoodete (toorained või töödeldud tooted) kasumimarginaalide erinevusi. Tarnimise erikorra auditeerimisel leidis komisjon, et kõige põhjalikum on Prantsusmaa kontrollisüsteem (kohapealsed kontrollid toetusesaajate valdustes).
- 69** Kokkuvõttes toetab tarnimise erikord peamiselt loomasööda importi ja vähemal määral inimtoiduks ettenähtud toodete tarnimist. Toetus võimaldab osaliselt katta kõrvalisest asukohast tulenevad lisakulud. Kuna puudub ühtne metoodika selle hindamiseks, kas tarnimise erikorrast tulenev soodustus jõuab ka lõpptarbijani, märgime, et eri piirkondades erinevate lähenemisviiside kasutamine toob kaasa toetusesaajate ebavõrdse kohtlemise.

I auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Joëlle Elvinger, võttis käesoleva aruande vastu 10. detsembri 2025. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



President

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

ELi äärepoolseimate piirkondade rahastamiskava

- 01** Äärepoolseimate piirkondade kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programm (POSEI) on ELi rahastamisvahend, millega toetatakse ELi äärepoolseimates piirkondade põllumajandust. See loodi 1991. aastal Prantsusmaa äärepoolseimate piirkondade jaoks (Guadeloupe, Martinique, Prantsuse Guajaana, Réunion, Saint-Martin ja alates 2014. aastast Mayotte) ning võeti 1992. aastal kasutusele Kanaari saartel (Hispaania) ning Assooridel ja Madeiral (Portugal)¹ (vt [joonis 1](#)).

Joonis 1 | ELi äärepoolseimid piirkonnad



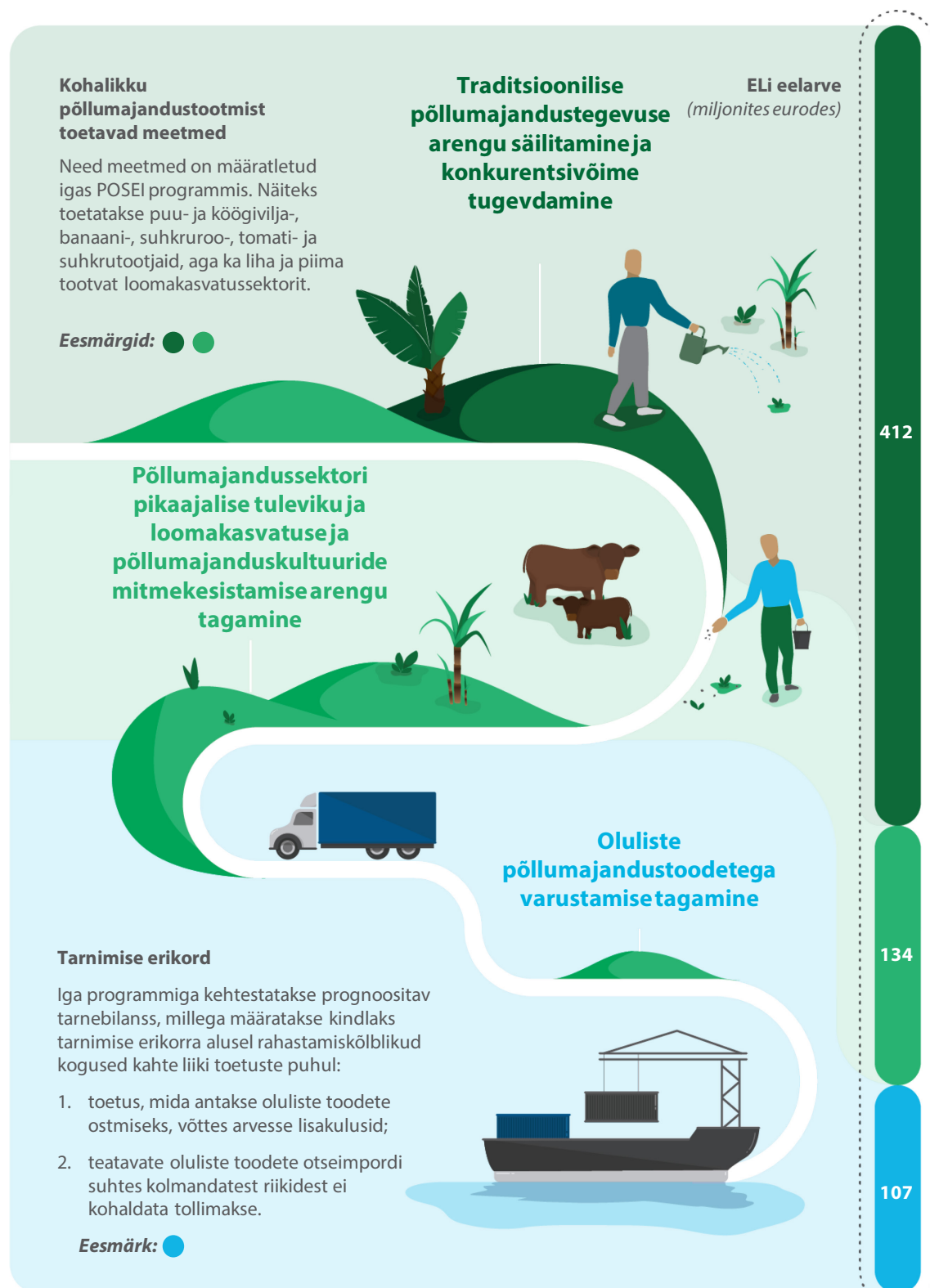
Allikas: kontrollikoda.

¹ Nõukogu määrused (EMÜ) nr 3763/91, 1600/92 ja 1601/92.

- 02** ELi õigusraamistik² tunnistatakse äärepoolseimate piirkondade ees seisvaid piiranguid, nimelt „kaugus, saareline asend, väike pindala, rasked looduslikud olud või majanduslik sõltuvus mõnest tootest“, mis piiravad nende arengut. Selles nähakse ette erimeetmed põllumajanduse, kalanduse, ühtekuuluvuse, riigiabi ja maksustamise valdkonnas, mille eesmärk on nende piirangutega toime tulla.
- 03** POSEI programmi reformiti 2001., 2006. ja 2013. aastal. [Määruses \(EL\) 228/2013 \(POSEI määrus\)](#), millega asendati [nõukogu määrus \(EÜ\) nr 247/2006](#), on sätestatud põllumajanduse erimeetmed ELi äärepoolseimate piirkondade jaoks. Selles on esitatud kolm eesmärki ja kahte liiki meetmed, et toetada erimeetmete rakendamist ([joonis 2](#)):
- Kohalikku põllumajandustootmist toetavad meetmed Nende meetmete eesmärk on säilitada traditsiooniliste tegevuste areng ja tugevdada nende konkurentsivõimet äärepoolseimates piirkondades, aga ka parandada loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamist.
 - Tarnimise erikorra meetmed, et tagada äärepoolseimate piirkondade varustamine oluliste põllumajandustoodetega. Iga liikmesriigi äärepoolseimate piirkondade poolt EList imporditavad tooted ja kogused ning toetuse suurus on esitatud piirkonna POSEI programmi prognoositavas tarnebilansis.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 349.

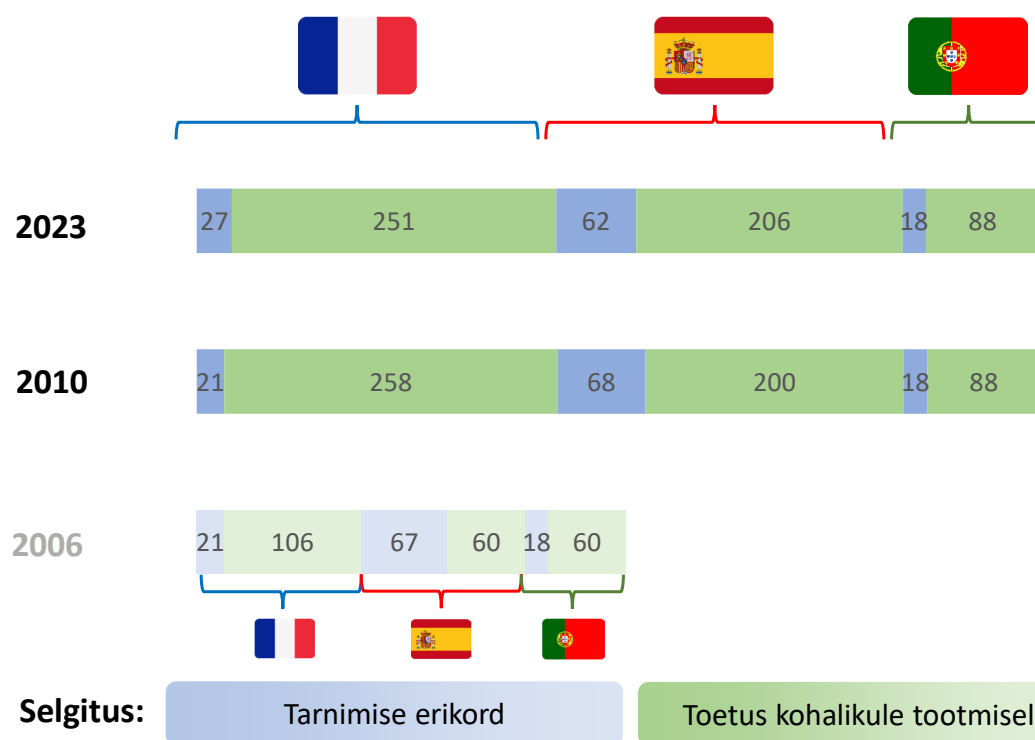
Joonis 2 | POSEI eesmärgid, meetmed ja ELi aastaeelarve (2023)



Allikas: kontrollikoda määruse (EL) nr 228/2013 ja liikmesriikide ametiasutuste rakendamisaruannete põhjal.

04 POSEI määrus on püsinud viimase 12 aasta jooksul peaaegu muutumatuna. Ka ELi POSEI eelarve on samuti püsinud alates 2010. aastast üsna stabiilne³. Programmi muudeti oluliselt 2007. aastal, kui POSEI programmi lisati banaanisektor. See suurendas programmi eelarvet 86% võrra (332 miljonilt eurolt 619 miljonile eurole), kuna toetus banaanisektorile kanti üle teisest rahastamisvahendist. Alates 2010. aastast on POSEI kogueelarve olnud ligikaudu 653 miljonit eurot (vt [joonis 3](#)).

Joonis 3 | ELi POSEI eelarve (miljonites eurodes)



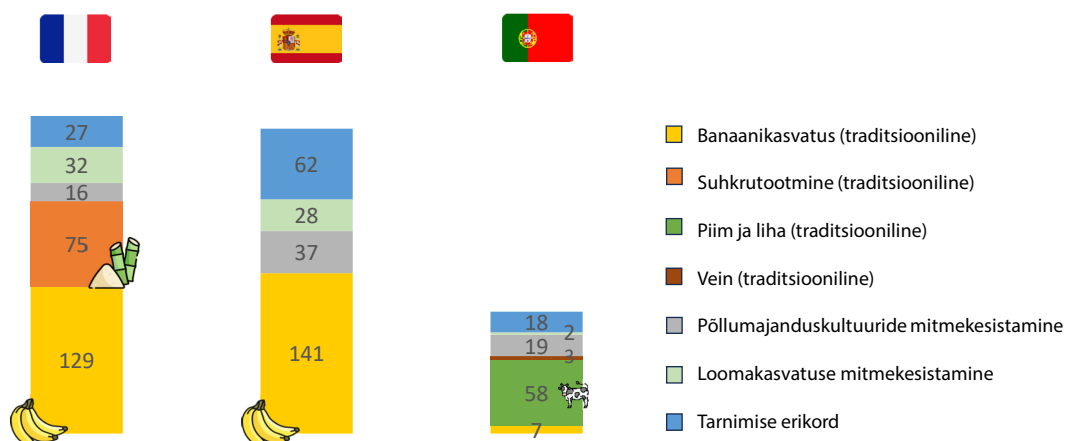
Allikas: iga-aastased rakendusaruanded ja POSEI programmid, komisjoni aruanded POSEI rakendamise kohta (2016 ja 2021).

³ Euroopa Komisjoni aruanded POSEI rakendamise kohta (2016 ja 2021), POSEI 2023. aasta riiklikud/piirkondlikud rakendusaruanded ja 2024. aasta programmid.

05 Komisjoni ettepanekuga 2027. aasta järgse ÜPP kohta⁴ tunnistatakse kehtetuks POSEId käsitlevad kehtivad õigusaktid. Tehakse ettepanek, et ELi toetust äärepoolseimate piirkondade põllumajandusele ei eraldataks eraldi, vaid integreeritaks muude nende piirkondade ELi poliitikatega. Tehakse ettepanek jätta põllumajandustoodete imporditoetus samaks. Tehakse ettepanek lisada traditsiooniliste tegevuste konkurentsivõime tugevdamise eesmärk üldisesse eesmärki, milleks on kohaliku tootmise, kalanduse ja vesiviljeluse pikaajalise tuleviku ja arengu tagamine. Lisaks pööratakse erilist tähelepanu toiduga kindlustatusele ja omavarustatusele.

06 Suurem osa kohaliku tootmise toetamise meetmete eelarvest on suunatud piirkondade traditsioonilistele tegevusaladele (*joonis 4*).

Joonis 4 | ELi POSEI eelarve jaotus (miljonites eurodes) 2023. aastal

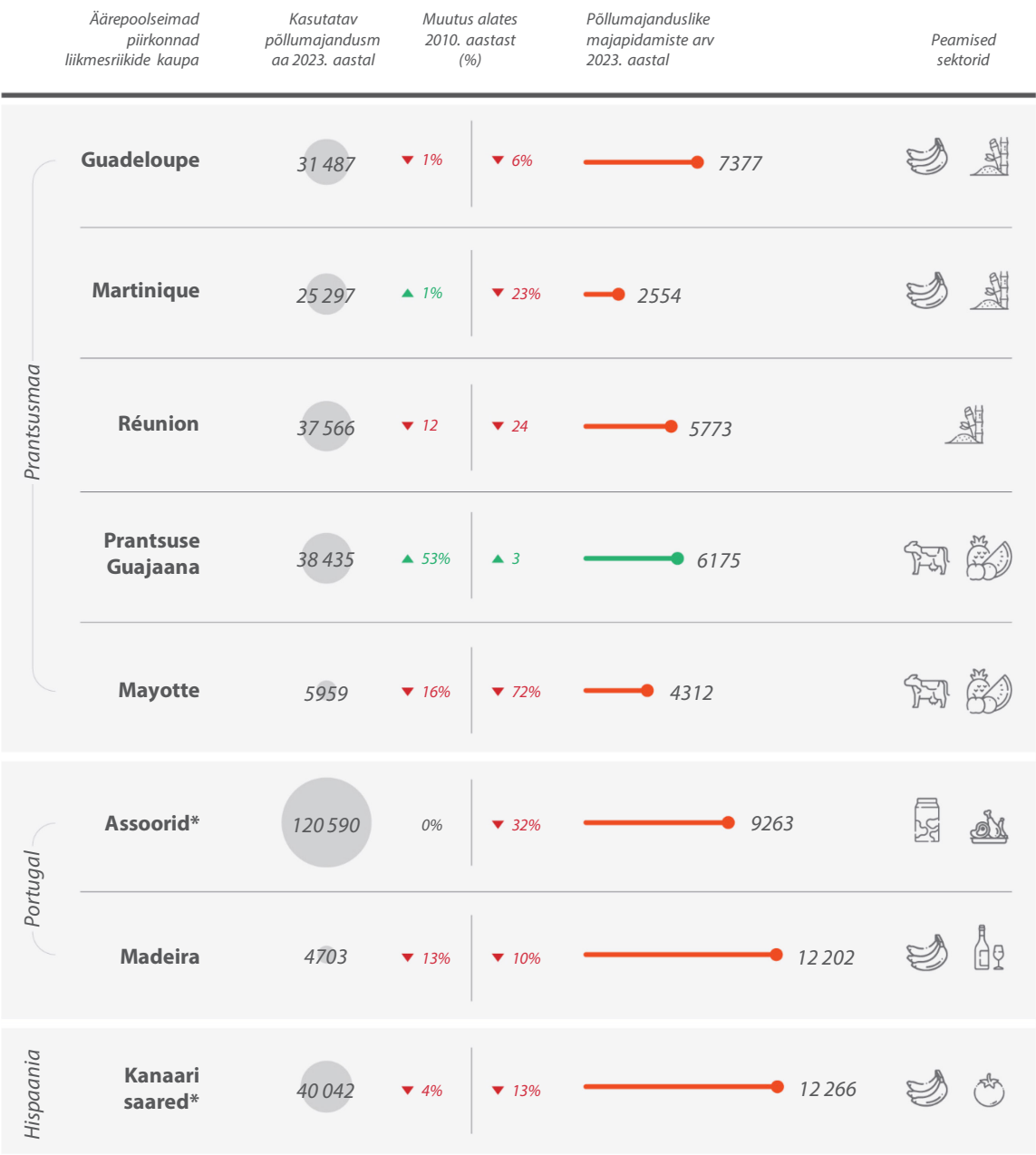


Allikas: kontrollikoda iga-aastaste rakendusaruannete ja POSEI programmide põhjal.

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

07 **Joonisel 5** on näidatud, kuidas kogu põllumajandusmaa ja põllumajandusettevõtete arv äärepoolseimates piirkondades on alates 2010. aastast üldiselt vähenenud.

Joonis 5 | Põllumajandusmaa ja põllumajandusettevõtete areng äärepoolseimates piirkondades (2010–2023)



*2009. aasta kohta kätte saadavad andmed.
Märkus: Kanaari saarte puhul kasutasime haritavat maad, mitte kasutatavat põllumajandusmaad.

Allikas: kontrollikoda Prantsusmaa RAE ja Mayotte'i 2024. aasta märgukirja, Instituto Nacional de Estatística de Portugal, Serviço Regional de Estatística dos Açores, [Direção Regional de Estatística da Madeira](#), Canarias Instituto Canario de Estadística andmete põhjal.

08 POSEI on oluline sissetulekuallikas põllumajandusliku tegevuse säilitamiseks asjaomastes piirkondades. Mõne põllumajandustootja puhul moodustab see suure osa nende põllumajandustegevuse käibest. Toetuse tähtsus oleneb tegevusvaldkonnast ja põllumajandustootja suuruselt.

09 Komisjoni andmetel moodustasid EL 27 põllumajandusettevõtetele ÜPP raames 2022. aastal makstud otsetoetused keskmiselt 19% nende põllumajandustulust. POSEI toetuse (mis on samuti otsetoetus) osakaal põllumajandustulust on märgatavalt suurem Prantsusmaa ja Portugali äärepoolseimates piirkondades, kuid väiksem Kanaari saartel ([tabel 1](#)).

Tabel 1 | POSEI toetuse osakaal põllumajandusettevõtete põllumajandustulus (2022. aasta andmed)

Liikmesriik	Äärepoolseim piirkond	POSEI toetus (eurodes)	Põllumajandustulu (eurodes)	POSEI toetus protsendina põllumajandusettevõtte sissetulekust
	Guadeloupe	27 570	28 530	97%
	Réunion	25 499	48 839	52%
	Assoorid ja Madeira	85 709	33 235	26%
	Kanaari saared	19 639	120 952	16%

Allikas: Euroopa Komisjon, [Põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu avalik andmebaas](#). Martinique'i, Mayotte'i ja Prantsuse Guajaana andmed ei ole põllumajandusliku raamatupidamise andmevõrgu (FADN) andmebaasis avalikult kättesaadavad/olemas.

- 10** Äärepoolseimate piirkondade põllumajandusettevõtete keskmine suurus on oluliselt väiksem kui ELi mandriosas (*tabel 2*).

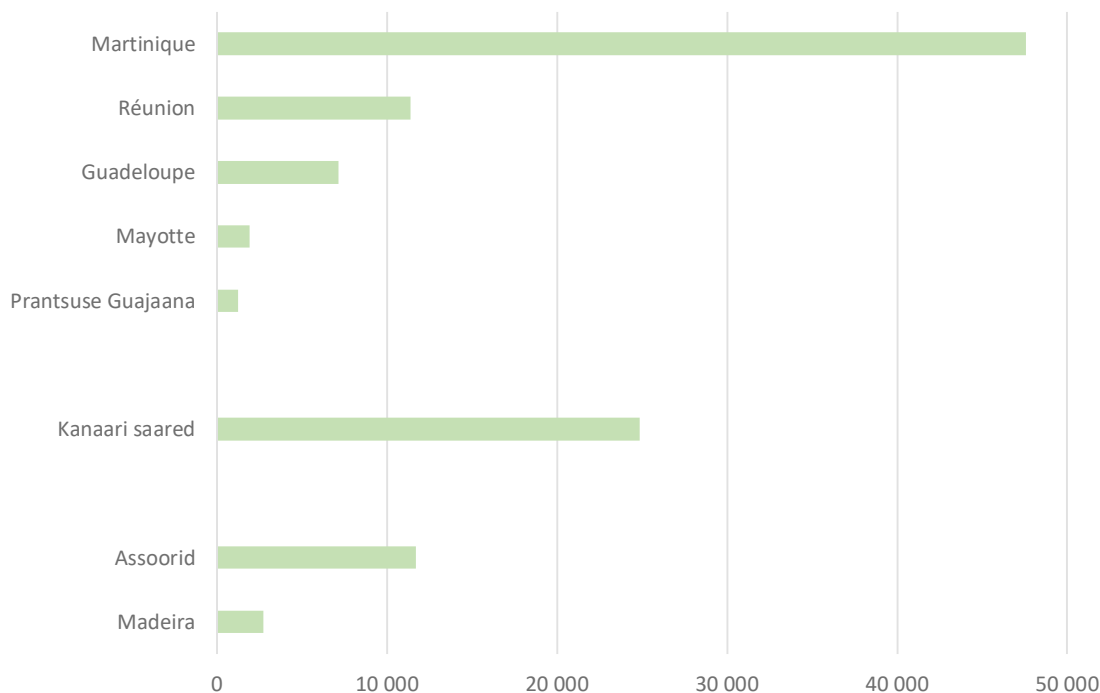
Tabel 2 | Äärepoolseimate piirkondade põllumajandusettevõtete keskmine suurus võrreldes vastava liikmesriigi keskmisega (hektarites)

Liikmesriik	Põllumajandusliku majapidamise keskmine suurus	Äärepoolseim piirkond	Põllumajandusliku majapidamise keskmine suurus hektarites
	70	Martinique	9,9
		Réunion	6,6
		Prantsuse Guajaana	6,2
		Guadeloupe	4,3
		Mayotte	1,4
	26	Kanaari saared	3,3
	15	Assoorid	12,5
		Madeira	0,4

Allikas: kontrollikoda POSEI 2023. aasta rakendusaruande ja 2020. aasta põllumajandusloenduse põhjal.

- 11** Prantsuse Guajaanas on suurima põllumajandusmaa pindalaga (38 435 hektarit) ja ta saab kõige vähem toetust. *Joonisel 6* on esitatud äärepoolseimate piirkondade vahelised erinevused. Keskmine POSEI toetus põllumajandusettevõtte kohta ulatub 1200–2700 eurost Prantsuse Guajaanas, Mayotte'il ja Madeiral peaaegu 25 000 euronit Kanaari saartel ja üle 47 000 euronit Martinique'il.

Joonis 6 | POSEI toetus põllumajandusettevõtte kohta (eurodes)



Märkus: arvud ei hõlma toetust suhkrutööstusele.

Allikas: kontrollikoda, tuginedes 2023. aasta rakendamisaruandele.

Peamised rollid ja kohustused

- 12** Meie auditeeritavad olid komisjoni põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat (DG AGRI) ja kolm asjaomast liikmesriiki, kes haldavad POSEI kava ühiselt (eelarve jagatud täitmine). Liikmesriigid (Prantsusmaa, Portugal ja Hispaania) vastutavad oma iga-aastaste POSEI programmide kavandamise, rakendamise ja seire eest. Iga liikmesriik esitab komisjonile ka aastaaruande oma programmi rakendamise kohta.

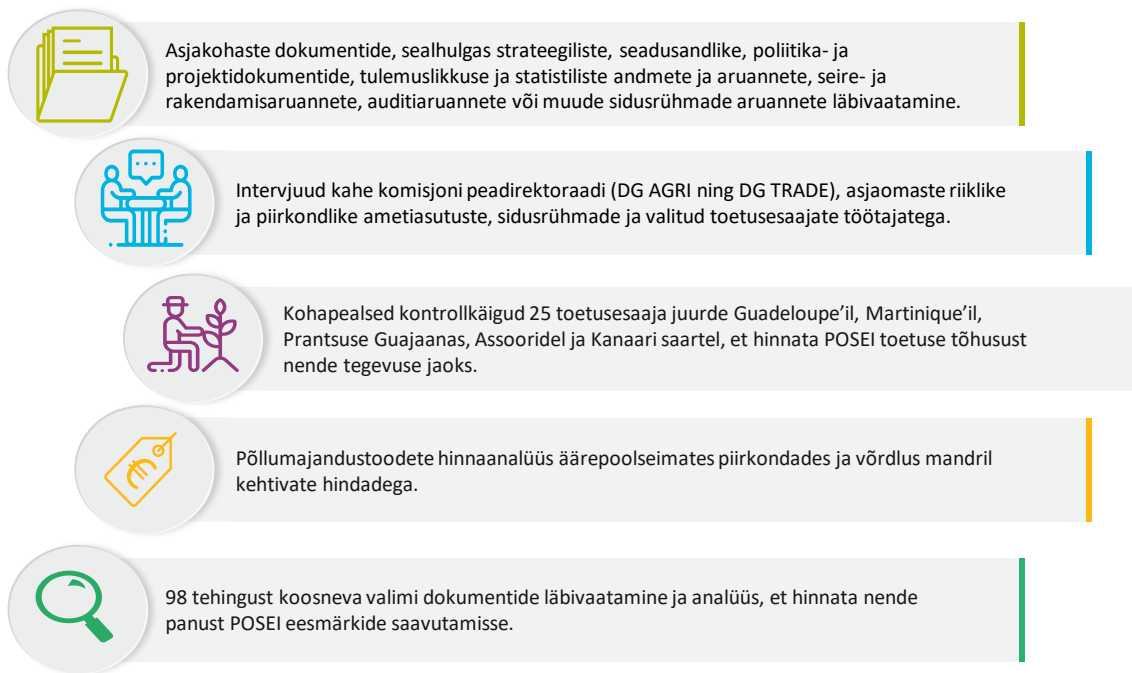
- 13** Iga-aastased rakendusaruanded annavad põhjaliku ülevaate äärepoolseimate piirkondade põllumajandussektori olukorrast, liikmesriikide eelarvete täitmisest ja POSEI meetmete tulemustest. Need hõlmavad näitajaid⁵, mis annavad kasulikku ja võrreldavat teavet näiteks äärepoolseimate piirkondade tarnimise erikorra katvuse, hindade kohta võrreldes Mandri-Euroopaga, põllumajandusmaa muutuste, kariloomade arvu, peamiste põllumajandustoodete koguste ja tööhõive olukorra kohta põllumajandussektoris. Iga-aastastes rakendusaruannetes jälgitakse ka edusamme konkreetsetele kohaliku tootmist toetavatele meetmetele seatud eesmärkide saavutamisel.
- 14** Komisjon vastutab asjaomaste seadusandlike ettepanekute koostamise ja läbivaatamise ning POSEI rakenduseeskirjade koostamise eest. Komisjon kiitis liikmesriikide 2006. aastal esitatud programmid ja nende iga-aastased läbivaatamised heaks ning jälgib nende rakendamist. Hispaania ja Portugali äärepoolseimates piirkondades on programmi kavandamine ja juhtimine väga detsentraliseeritud, Prantsusmaa piirkonnad aga sõltuvad rohkem keskvalitsusest.
- 15** Komisjon koostab iga viie aasta järel üldaruande POSEI rakendamise kohta. Viimane aruanne avaldati 2021. aastal ja selles jõuti järeldusele, et:
- POSEI oli „võrdlemisi tõhus“ oma eesmärgi saavutamisel, milleks on vajalike toodete tarnimise tagamine inimtoiduks või töötlemiseks põllumajandusliku sisendina;
 - tarnimise erikorra ja kohaliku tootmise toetamise meetmeid rakendati järjepidevalt, kahjustamata kohaliku tootmist või selle kasvu;
 - kohaliku tootmise toetamise meetmed olid olnud „võrdselt tõhusad“ loomakasvatuse ja põllumajanduskultuuride mitmekesistamisega tegelevate valdkondade pikaajalise tuleviku ja arengu tagamisel, kuid vähem tõhusad traditsioonilistes taimekasvatussektorites, kus tootmine enamikus allsektorites vähenes.

⁵ POSEI [rakendusmääruse 180/2014](#) VIII lisa.

Auditi eesmärgid, ulatus ja käsitusviis

- 16** Auditi eesmärk oli hinnata, kas POSEI programm on tõhusalt käsitletud äärepoolseimate piirkondade põllumajandussektori erivajadusi ja -piiranguid ning aidanud kaasa loetletud kolme eesmärgi saavutamisele (**joonis 2**). Eelkõige uurisime, kas programm:
- aitas tugevdada äärepoolseimate piirkondade traditsiooniliste sektorite (nt banaani-, suhkruroo ja tomatikasvatus ning piimatööstus) konkurentsivõimet;
 - tagas põllumajandussektori pikaajalise tuleviku ja arengu;
 - oli tõhus oluliste põllumajandustoodetega varustamise tagamisel.
- 17** Auditis hinnati kolme liikmesriigi POSEI programme aastatel 2019–2023 ja keskenduti 2023. aasta 98 maksest koosnenud valimile. Saint-Martin ei kuulunud oma väiksuse tõttu auditi ulatusse. Meie valim moodustati nii, et see hõlmaks paljusid äärepoolseimaid piirkondi, meetmeid ja eesmarke ning erineva suuruse ja mõjuga tegevusi. Valisime maksete valimist 25 toetusesaajat, keda külastasime kohapeal. Kasutasime samu kriteeriume, mida on kirjeldatud eespool. Meie auditimetoodika tugineb dokumentide läbivaatamisele, andmeanalüüsile ja kohapealsele tööle. **Joonisel 7** on näidatud, kuidas me oma tähelepanekute jaoks tõendeid kogusime.

Joonis 7 | Meie auditi käsitusviis: tehtud töö



Allikas: kontrollikoda.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
POSEI	Kõrvalisele asukohale ja saarelisele asendile vastavate valikmeetmete programm
ÜPP	Ühine põllumajanduspoliitika

Mõisted

Mõiste	Definitsioon/selgitus
Hind lossimissadamas	Kauba hind esimeses ELi sisenemise sadamas enne mahalaadimist.
Järk-järgult vähenev toetus	Toetust, mida vähendatakse järk-järgult vastavalt haritavale maa-alale või toodete kogusele.
Kuivsööt	Veiste ja muude kariloomade toit.
Maaelu areng	Osa ühisest põllumajanduspoliitikast, mille eesmärk on tugevdada maapiirkondade sotsiaalset, keskkonnaalast ja majanduslikku jätkusuutlikkust.
Mugulköögivilj	Taimede sugukond, mille juuri või varsi võib tarbida (nt kartul, jamss, maniokk).
POSEI	Kava, millega toetatakse põllumajandust ELi äärepoolseimates piirkondades nende kauguse, saarelise asendi või raske kliima tõttu.
Ringmajandus	Majandussüsteem, mis põhineb materjalide korduskasutamisel, jagamisel, parandamisel, taastamisel, ümbertöötlemisel ja ringlussevõtul, et vähendada ressursside kasutamist, jäätmeid ja heitkoguseid, eelkõige toodete ja tootmisprotsesside kavandamise kaudu.
Tootjaorganisatsioonid	Ühistu või muu asutus, mis aitab põllumajandustootjatel kulusid vähendada, tehes koostööd nende toodete töötlemisel ja turustamisel.
Üldine kvoot	Käesoleva aruande kontekstis varasematel andmetel põhinev arv, mida kasutatakse (POSEI) toetuse arvutamiseks.
Ülempiir	Toetuse ülemmäär, mida põllumajandustootja võib saada.

Komisjoni vastused

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

Ajakava

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulusid, tulevase arenguid ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi loodusvarade kestliku kasutamise valdkonnaga tegelev I auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Joëlle Elvinger. Auditit juhtis kontrollikoja liige Klaus-Heiner Lehne, keda toetasid kabinetiülem Thomas Arntz, kabineti nõunik Marc-Oliver Heidkamp, valdkonnajuht Ramona Bortnowschi, auditijuht Céline Ollier, auditijuhi asetäitja Xavier Ignasi Farrero Gonzalez ning audiitor Paulo Faria ja praktikant Paula Sanz Alba. Keelealast abi osutas Michael Pyper. Graafilisi materjale aitas koostada Dunja Weibel.



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

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Euroopa Liit, allikas: kontrollikoda.

Joonised 1, 2, 3, 6, tabel 2, 3, 4, 7, I lisa joonised 3, 4, 5, 7 ja tabel 1, 2: ikoonide kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse. © Freepik Company S.L.
Kõik õigused kaitstud.

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

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-6156-6	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5220078	QJ-01-25-060-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6157-3	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/5810448	QJ-01-25-060-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoda, [eriaruanne 03/2026](#) „Meetmed ELi äärepoolseimate piirkondade põllumajanduse toetamiseks: aitavad hoida põllumajanduse konkurentsivõimet, kuid mõju pikaajalisele arengule ei ole selge“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Alates 1990. aastast on ELil olnud erifond põllumajanduse toetamiseks oma äärepoolseimates piirkondades, mille eesmärk on ka tagada oluliste põllumajandustoodetega varustamine. Hindasime, kas see rahastamisvahend tegeles äärepoolseimate piirkondade vajaduste ja piirangutega. Leidsime, et see aitas säilitada mõne traditsioonilise sektori konkurentsivõimet ja toetas põllumajanduse mitmekesistamist, kuigi tulemused olid tagasihoidlikud. Ühtlasi jäid tähelepanuta kestlikkusega seotud kaalutlused. Leidsime ka, et vahend kompenseeris osaliselt täiendavad impordikulud, kuid oli raske hinnata, kas need eelised kanti üle lõppkasutajatele. Soovitame uuesti läbi vaadata traditsioonilise põllumajandustegevuse toetamise, tõhustada loomakasvatusektori ja põllukultuuride mitmekesistamist ning parandada selle hindamist, kas imporditoetusest saadav kasu jõuab lõppkasutajateni.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors