

Szczególne działania na rzecz rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych UE

Choć działania te pomagają utrzymać konkurencyjność rolnictwa, jego długofalowy rozwój w tych regionach stoi pod znakiem zapytania



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRAČUNKOWY

Spis treści

Punkty

01-16 | **Najważniejsze informacje o kontroli**

01-07 | Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

08-16 | Co ustalił i zaleca Trybunał?

17-69 | **Omówienie uwag Trybunału**

17-42 | **Wsparcie UE dla rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych przyczynia się do utrzymania konkurencyjności tradycyjnej działalności**

20-29 | Sektor bananów otrzymuje największe wsparcie z budżetu POSEI, lecz przy obliczaniu wysokości wsparcia występują niedociągnięcia

30-33 | Sektor mleczarski na Azorach pozostaje konkurencyjny

34-39 | Spadek konkurencyjności przemysłu cukrowniczego pomimo stabilnego wsparcia UE na rzecz najbardziej oddalonych regionów Francji

40-42 | Niższa produkcja i eksport w sektorze pomidorów na Wyspach Kanaryjskich

43-58 | **Finansowanie unijne na rzecz regionów najbardziej oddalonych przyczynia się do utrzymania działalności w ramach sektorów nietradycyjnych, jednak długofalowy zrównoważony rozwój jest zaniedbywany**

45-50 | Niewielkie postępy w rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji

51-58 | Trudności w zapewnieniu długofalowego rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji

59-69 | **Wsparcie na rzecz importu podstawowych produktów częściowo kompensuje problem oddalenia regionów najbardziej oddalonych, jednocześnie występują jednak uchybienia w kontrolach zgodności**

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Skróty i akronimy

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Kalendarium

Zespół kontrolny

01

Najważniejsze informacje o kontroli

Dlaczego Trybunał skontrolował ten obszar?

- 01** Regiony najbardziej oddalone borykają się ze szczególnymi ograniczeniami. W celu wsparcia rolnictwa w tych regionach ustanowiono specjalny unijny instrument finansowania – Program szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI). Uzupełnieniem POSEI są inne instrumenty wykraczające poza wspólną politykę rolną (WPR), takie jak polityka spójności, pomoc państwa czy polityka handlowa. Program ten, utworzony na początku lat 90. XX wieku, jest skierowany do najbardziej oddalonych regionów trzech państw członkowskich: Francji (Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska, Reunion, Saint-Martin, Majotta), Hiszpanii (Wyspy Kanaryjskie) oraz Portugalii (Azory i Madera).

02 W ramach prawnych UE wyznaczono trzy cele POSEI:

- utrzymanie rozwoju i wzmocnienie konkurencyjności tradycyjnych sektorów.
Główne tradycyjne sektory – historyczne sektory eksportowe regionów najbardziej oddalonych¹ – przedstawiono na *rys. 1*;
- zabezpieczenie długoterminowej przyszłości i zapewnienie rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji;
- zapewnienie zaopatrzenia regionów najbardziej oddalonych w podstawowe produkty rolne.

Jeśli chodzi o następny okres programowania (2028–2034), Komisja zaproponowała, aby nie wyodrębniać wsparcia UE dla rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, lecz aby zintegrować to wsparcie z innymi funduszami UE przeznaczonymi dla tych regionów.

Rys. 1 | Główne tradycyjne sektory w regionach najbardziej oddalonych



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, [COM\(2021\) 765 final](#).

- 03** Od 2013 r. maksymalne unijne finansowanie przyznawane POSEI w skali roku wynosi 653 mln euro. Kwotę tę przydziela się na dwa typy działań, co przedstawiono w [tabeli 1](#):

Tabela 1 | Działania w ramach POSEI i odpowiadające im przydzielone środki budżetowe w 2023 r.

Działanie w ramach POSEI			Cel POSEI*	% budżetu
Działania na rzecz wsparcia lokalnej produkcji rolnej	Tradycyjna działalność		c)	63% 412 mln euro
	Dywersyfikacja produkcji zwierzęcej i roślinnej*		b)	21% 134 mln euro
Działania wspierające importerów podstawowych produktów do regionów najbardziej oddalonych mające na celu zagwarantowanie dostaw tych produktów (szczególny system dostaw)			a)	16% 300 mln euro

*Zob. art. 2. [rozporządzenia w sprawie POSEI](#).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji POSEI.

Uwaga: Ze względu na zmiany zachodzące w sektorze pomidorów na Wyspach Kanaryjskich Trybunał ujął budżet za 2023 r. w ramach dywersyfikacji produkcji roślinnej.

- 04** Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli była ocena, czy POSEI skutecznie przyczynił się do zaspokojenia konkretnych potrzeb i zaradzenia szczególnym ograniczeniom sektora rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, zgodnie z celami POSEI (pkt [02](#)). Kontrola objęła lata 2019–2023 i programy realizowane w ramach POSEI w trzech wspomnianych wyżej państwach członkowskich (pkt [01](#)). Podejście kontrolne Trybunału obejmowało przegląd dokumentacji, wywiady, wizyty kontrolne u 25 beneficjentów, przegląd 98 płatności dokonanych w ramach POSEI na rzecz beneficjentów oraz analizę danych i cen.

- 05** Trybunał postanowił przeprowadzić tę kontrolę ze względu na znaczenie wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz sektora rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych (pkt **03**). Poprzednie [sprawozdanie Trybunału na temat POSEI](#) zostało opublikowane ponad 15 lat temu. Trybunał stwierdził wówczas, że szczególne działania były skuteczne i miały duże znaczenie dla sektora rolnictwa, wskazał jednak na szereg uchybień w zarządzaniu tymi działaniami.
- 06** Trybunał oczekuje, że jego praca pomoże Komisji i zainteresowanym państwom członkowskim usprawnić ich strategiczne podejście w odniesieniu do regionów najbardziej oddalonych, dostosować ramy POSEI i sposób ich wdrażania tak, aby cele programu zostały osiągnięte oraz lepiej ukierunkować finansowanie publiczne w celu skutecznego rozwiązania trudności, przed którymi stoją obecnie regiony najbardziej oddalone.
- 07** Więcej informacji na temat skontrolowanego zagadnienia, zakresu kontroli i podejścia kontrolnego można znaleźć w [załączniku I](#).

Co ustalił i zaleca Trybunał?

- 08** Ogólnie rzecz biorąc, Trybunał stwierdził, że POSEI nie przyczynił się do zaspokojenia wszystkich szczególnych potrzeb regionów najbardziej oddalonych ani do zaradzenia szczególnym ograniczeniom tych regionów. W ramach programu, w odniesieniu do jego trzech celów, osiągnięto niejednoznaczne rezultaty.
- Większość wsparcia udzielanego w ramach POSEI jest skierowana do tradycyjnych sektorów. W związku z tym POSEI przyczynił się do utrzymania konkurencyjności całego sektora bananów, a także sektora mleczarskiego na Azorach (pkt [20–33](#)). Program nie przyczynił się jednak do utrzymania konkurencyjności sektora pomidorów na Wyspach Kanaryjskich ani sektora cukru w najbardziej oddalonych regionach Francji. Udziały rynkowe produktów pochodzących z tych sektorów zmalały z powodu silnej konkurencji ze strony państw spoza UE (pkt [34–42](#)).
 - Wsparcie udzielane w ramach POSEI przyczyniło się do utrzymania służących dywersyfikacji sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej w regionach najbardziej oddalonych, lecz ogólnie przyniosło ograniczone rezultaty. Uwzględnienie tylko w niewielkim stopniu wyzwań środowiskowych i społecznych może negatywnie wpłynąć na długofalowy rozwój tych sektorów (pkt [43–58](#)).
 - POSEI pomógł skompensować oddalenie tych regionów poprzez wsparcie importu podstawowych produktów. Trybunał ustalił jednak, że przy dokonywaniu przez państwa członkowskie oceny sposobu przenoszenia korzyści wynikających z tego wsparcia na odbiorców końcowych wystąpiły pewne trudności oraz niespójności (pkt [59–69](#)).
- 09** Ponad 60% wsparcia udzielonego w ramach POSEI przeznacza się na tradycyjne sektory, a mianowicie na utrzymanie ich rozwoju i wzmocnienie ich konkurencyjności pod względem produkcji, jakości lub ceny. Trybunał ustalił, że – z wyjątkiem najbardziej oddalonych regionów Francji – produkcja bananów wzrosła, mimo że wsparcie UE utrzymuje się na stałym poziomie, a nawet zmniejszyło się (pkt [23](#)). Wsparcie UE na rzecz sektora bananów pomogło ponadto utrzymać konkurencyjne ceny bananów przy ich wprowadzaniu do Unii Europejskiej (pkt [27–29](#)).

- 10** W przypadku **sektora bananów** wsparcie oblicza się zasadniczo w oparciu o dane dotyczące produkcji rzeczywistej w danym roku i produkcji historycznej. W przypadku najbardziej oddalonych regionów Francji i Hiszpanii uwzględniono jednak również produkcję utraconą w wyniku niekorzystnych zjawisk pogodowych, a także banany wycofane z rynku z powodu nadprodukcji. Co za tym idzie, z tytułu mniejszej wartości produkcji sprzedanej przysługuje taka sama kwota wsparcia. Stanowi to zachętę dla beneficjentów do utrzymania produkcji na stałym poziomie lub zniechęca ich do dywersyfikacji produkcji w kierunku innych sektorów lub do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów zarządzania produkcją (pkt 24). Trybunał odnotował, że we francuskich regionach najbardziej oddalonych wsparcie w tym sektorze trafiło do bardzo niewielkiej liczby podmiotów (pkt 25–26).
- 11** Banany uprawiane w UE sprzedaje się na unijnym rynku po wyższej cenie detalicznej niż banany uprawiane poza UE. Z marży zysku wygenerowanej na poziomie detalicznym w odniesieniu do bananów uprawianych w UE korzystają jednak głównie podmioty inne niż producenci, co wskazuje na słabą pozycję producentów w łańcuchu dostaw. Cena płacona producentom nie pokrywa wystarczającej części ponoszonych przez nich kosztów, a wsparcie udzielane w ramach POSEI rekompensuje tę lukę (pkt 27–29).
- 12** Jeśli chodzi o **sektor cukru i trzciny cukrowej**, jest on kluczowym sektorem gospodarki francuskich regionów najbardziej oddalonych. Trybunał ustalił, że chociaż w jego ramach realizuje się aspekty społeczne oraz gospodarki o obiegu zamkniętym, jego stabilność finansowa i konkurencyjność wciąż stanowią problem (pkt 34–37). Wsparcie ze środków unijnych i krajowych dla beneficjentów z przemysłu cukrowniczego objętych kontrolą jest bowiem wyższe niż ich dochody uzyskane ze sprzedaży cukru. Ponadto koszty operacyjne znacznie przewyższają przychody ze sprzedaży (pkt 36–38).
- 13** **Sektor pomidorów** był niegdyś kluczowym tradycyjnym sektorem na Wyspach Kanaryjskich, lecz pomimo wsparcia UE w sektorze tym odnotowano gwałtowny spadek produkcji i eksportu (pkt 40–41). Dzięki wsparciu udzielanemu w ramach POSEI **sektor mleczarski** na Azorach zdołał utrzymać swoją konkurencyjność, co z kolei pozwoliło utrzymać stosunkowo stabilny poziom produkcji i eksportu (pkt 30–32). Do czynników utrudniających poprawę konkurencyjności produktów pochodzących z regionów najbardziej oddalonych należy zaliczyć brak wystarczającego wyróżnienia na tle innych towarów, a także niemożność zwiększenia ich wartości dodanej (pkt 33).



Zalecenie 1

Przegląd tradycyjnej działalności

Komisja powinna współpracować z zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu oceny długoterminowej wizji w odniesieniu do tradycyjnych sektorów i wartości dodanej POSEI. Komisja powinna w szczególności:

- a) w odniesieniu do sektora bananów – zbadać, w jaki sposób oblicza się wsparcie UE na rzecz tego sektora i w jaki sposób można to wsparcie lepiej zrównoważyć wsparciem na rzecz innych sektorów;
- b) zbadać, w jaki sposób można poprawić pozycję producentów bananów w łańcuchu wartości;
- c) w celu zmaksymalizowania oddziaływania i wartości dodanej wsparcia w ramach POSEI zbadać, w jaki sposób wsparcie to zaspokaja zidentyfikowane potrzeby, a także jak jest dzielone między beneficjentów ze wszystkich regionów i sektorów;
- d) podnosić świadomość na temat możliwości promowania i wyróżniania produktów unijnych na rynku, podkreślając wysokie unijne normy środowiskowe i społeczne.

Termin realizacji: 2028 r.

- 14** Niespełna jedną czwartą unijnego budżetu POSEI przeznaczono na cel, jakim jest zabezpieczenie długoterminowej przyszłości i zapewnienie **rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji**. Środki krajowe stanowiące uzupełnienie wkładu UE są znaczne i stanowią w przypadku Francji 121% wsparcia UE udzielanego w ramach POSEI, w przypadku Hiszpanii – 55%, a w przypadku Portugalii – 29% (pkt 45). Trybunał ustalił, że POSEI przyczynił się do utrzymania funkcjonowania tych sektorów, chociaż sytuacja sektora produkcji zwierzęcej w najbardziej oddalonych regionach Francji i Hiszpanii się pogarsza (pkt 47-48). Trybunał stwierdził również, że trudno było ustrukturyzować sektory działalności nietradycyjnej wokół organizacji producentów (pkt 49).

- 15** Ponadto **długoterminowa przyszłość** tych sektorów jest zagrożona w obliczu wyzwań środowiskowych, klimatycznych i demograficznych, przed jakimi stoją regiony najbardziej oddalone. Duża powierzchnia użytków rolnych przeznaczonych pod uprawy trwałe w regionach najbardziej oddalonych stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia gleb ze względu na brak dywersyfikacji lub zmianowania upraw (pkt 52). Programy POSEI nie są ukierunkowane na przystosowanie się regionów najbardziej oddalonych do zmiany klimatu pomimo zwiększonego ryzyka wystąpienia w tych regionach ekstremalnych zdarzeń pogodowych (pkt 53-55). Regiony najbardziej oddalone stoją również w obliczu wyzwań demograficznych związanych ze starzeniem się populacji rolników (pkt 56).



Zalecenie 2

Zwiększenie dywersyfikacji produkcji roślinnej i zwierzęcej w regionach najbardziej oddalonych

Komisja powinna współpracować z zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby rozważyć:

- a) możliwość dalszej dywersyfikacji produkcji roślinnej i zwierzęcej w oparciu o wyniki badań i konsultacje z zainteresowanymi stronami;
- b) jak lepiej zorganizować funkcjonowanie tych sektorów (np. wokół organizacji producentów, spółdzielni czy stowarzyszeń) w celu efektywniejszego planowania i sprzedaży produkcji;
- c) jak szczególne działania na rzecz rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych mogą uzupełniać inne interwencje w ramach WPR w celu wspierania zrównoważonych praktyk rolniczych, przystosowania się do zmiany klimatu i odnowy pokoleń.

Termin realizacji: 2028 r.

- 16** Trybunał ustalił, że **wsparcie na rzecz importu podstawowych produktów** do regionów najbardziej oddalonych pozwoliło w pewnym stopniu zmniejszyć dodatkowe koszty wynikające z oddalenia tych regionów (pkt **62–63**). Trybunał ustalił, że wystąpiły pewne trudności oraz niespójności w sposobie dokonywania przez państwa członkowskie oceny przenoszenia korzyści wynikających z tego wsparcia na odbiorców końcowych. Kontrolerzy wykryli ponadto przypadki nierównego traktowania beneficjentów z różnych regionów (pkt **65-66** i **68**).



Zalecenie 3

Udoskonalenie oceny dotyczącej przenoszenia na odbiorców końcowych korzyści ze wsparcia na rzecz importu

Aby ułatwić zrealizowanie spójnego podejścia do sposobu traktowania beneficjentów we wszystkich regionach najbardziej oddalonych, Komisja powinna udostępniać najlepsze praktyki dotyczące oceny tego, czy korzyści wynikające ze wsparcia na rzecz importu podstawowych produktów są przenoszone na odbiorców końcowych.

Termin realizacji: 2027 r.

02 Omówienie uwag Trybunału

Wsparcie UE dla rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych przyczynia się do utrzymania konkurencyjności tradycyjnej działalności

- 17** Zgodnie z oczekiwaniami Trybunału wsparcie udzielane w ramach POSEI powinno umożliwić rolnikom utrzymanie lub zwiększenie konkurencyjności prowadzonej przez nich tradycyjnej działalności w regionach najbardziej oddalonych, co jest jednym z celów POSEI.
- 18** W celu oceny postępów w zakresie konkurencyjności kontrolerzy Trybunału przyjrzeni się zmianom w powierzchni użytków rolnych, produkcji i eksporcie w sektorze produktów tradycyjnych. Trybunał zbadał, czy udało się utrzymać udział tych produktów w rynku, ich jakość lub wyróżnienie na tle innych towarów, a także ich ceny w stosunku do cen konkurencji. Zbadali również, w jaki sposób obliczono i podzielono wsparcie oraz, jeżeli dostępne były odpowiednie informacje, porównali wysokość wsparcia z kosztami produkcji i zyskami ze sprzedaży.
- 19** W tym kontekście Trybunał skoncentrował się na sektorze bananów na Martynice, Gwadelupie, Maderze i Wyspach Kanaryjskich, produkcji cukru i trzciny cukrowej na Reunionie, Martynice i Gwadelupie, sektorze pomidorów na Wyspach Kanaryjskich oraz produkcji mleka na Azorach.

Sektor bananów otrzymuje największe wsparcie z budżetu POSEI, lecz przy obliczaniu wysokości wsparcia występują niedociągnięcia

- 20** Tradycyjne sektory w regionach najbardziej oddalonych, takie jak sektor bananów, muszą stawiać czoła bardzo silnej konkurencji ze strony państw spoza UE. Kluczową różnicą w tym kontekście są dużo niższe koszty pracy w przeliczeniu na godzinę w niektórych państwach spoza UE oraz fakt, że dopuszcza się w nich dłuższe godziny pracy. Na przykład płaca minimalna w Kostaryce, która jest jednym z głównych producentów bananów, stanowi jedynie 28% płacy minimalnej we Francji².
- 21** Inna istotna różnica wynika z surowszych wymogów UE dotyczących stosowania środków ochrony roślin. Wykorzystywanie niektórych substancji w UE (a zatem również w regionach najbardziej oddalonych) jest bowiem zakazane lub podlega ograniczeniom, dopuszcza się natomiast do stosowania w państwach trzecich. Na przykład stosowanie fungicydu mankozebu nie jest już dozwolone w UE ze względu na obawy dotyczące możliwego wpływu tej substancji na zdrowie ludzi i środowisko. Mankozeb jest jednak nadal powszechnie stosowany w krajach produkujących banany w celu zwalczania choroby roślin cercosporiozy. Banany poddane działaniu mankozebu można importować, pod warunkiem że zawarte w nich pozostałości tej substancji nie przekraczają najwyższego dopuszczalnego poziomu wynoszącego 2 mg/kg³. Te unijne obostrzenia, korzystne dla środowiska i zdrowia ludzkiego, skutkują często większą ilością pracy (w postaci np. mechanicznego odchwaszczania), wyższymi kosztami produkcji lub niższymi plonami.
- 22** Na sektor bananów przeznaczona jest największa kwota wsparcia w ramach POSEI. Wynosi ono 42% unijnego budżetu POSEI (277 mln euro), przy czym wsparcie na rzecz produkcji bananów przeznaczonych na eksport otrzymują Wyspy Kanaryjskie, Martynika, Gwadelupa i Madera.

² Międzynarodowa Organizacja Pracy, „[Global Wage Report 2020-21](#)”, s. 105.

³ [Uzasadniona opinia Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności](#), zatwierdzona w dniu 23 listopada 2020 r.

23 W tabeli 2 przedstawiono powierzchnię upraw i wielkość produkcji sektora bananów, a także wysokość unijnego wsparcia na rzecz tego sektora w 2023 r. Zawarto w niej również informacje na temat tego, jak kształtowały się zmiany w tych aspektach od 2015 r. Z przeprowadzonej przez Trybunał analizy wynika, że w przypadku Martyniki i Gwadelupy przydział środków budżetowych na sektor bananów nie zmienił się, lecz powierzchnia upraw i produkcja znacznie się zmniejszyły. Produkcja bananów wzrosła natomiast na Wyspach Kanaryjskich (przy stabilnym przydziale unijnych środków finansowych) i na Maderze (przy zmniejszonym przydziale unijnych środków finansowych). Oznacza to, że na Gwadelupie i Martynice wzrosło wsparcie UE w przeliczeniu na kilogram bananów, pomimo że wyniki w zakresie sprzedaży i produkcji zmalały. Obecnie wsparcie to jest w tych regionach dwukrotnie wyższe niż w przypadku pozostałych regionów najbardziej oddalonych.

Tabela 2 | Sektor bananów w regionach najbardziej oddalonych – powierzchnia upraw, produkcja i wsparcie UE (w 2023 r.) oraz zmiany od 2015 r.

						
	Wyspy Kanaryjskie		Gwadelupa i Martynika		Madera	
Powierzchnia upraw (w hektarach)	8 798	↔ Bez zmian	6 807	↘ 15%	883	↗ 19%
Produkcja objęta wsparciem w ramach POSEI (w tonach)	467 256	↗ 19%	191 047	↘ 27%	25 207	↗ 42%
Wysokość rocznego wsparcia UE (w mln euro)	141	↔ Bez zmian	129	↔ Bez zmian	7,2	↘ 9%
Wysokość wsparcia UE wyrażona w euro/kg bananów	0,3		0,67		0,29	

Źródło: roczne sprawozdania z realizacji za lata 2023 i 2024; programy POSEI na 2015 r. [Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu z 2022 r. \(COM\(2022\) 427\)](#); dane na temat produkcji bananów uzyskane od Asociación de Organizaciones de Productores de Plátanos de Canarias (ASPROCAN) i Empresa de Gestão do sector da banana (GESBA), dane dotyczące budżetu uzyskane od GESBA w odniesieniu do Madery.

- 24** Wysokość wsparcia na rzecz sektora bananów oblicza się zasadniczo w oparciu o dane dotyczące rzeczywistej produkcji w danym roku i produkcji historycznej. Brane są jednak pod uwagę także dodatkowe czynniki (*tabela 3*). Na przykład w latach 2019–2022 straty uwzględnione przy obliczaniu wysokości wsparcia na rzecz sektora bananów stanowiły 11–28% tego wsparcia w najbardziej oddalonych regionach Francji. W *ramce 1* przedstawiono praktyczny przykład obliczania wsparcia udzielanego w ramach POSEI.

Tabela 3 | Porównanie sposobów obliczania wsparcia UE na rzecz sektora bananów

	 Wyspy Kanaryjskie	 Gwadelupa i Martynika	 Madera
Metodyka zastosowana do obliczania wysokości wsparcia	Wsparcie zależy od przydzielonej producentom ilości referencyjnej obliczanej co dwa lata. Ilość ta nie może jednak przekroczyć 420 000 ton. Produkcja w 2023 r. wyniosła 467 000 ton.	Wsparcie zależy od produkcji historycznej wynoszącej 319 000 ton, podzielonej między producentów. Produkcja w 2022 r. wyniosła 204 000 ton.	Wysokość wsparcia zależy wyłącznie od produkcji sprzedanej. Wsparcie zostaje zmniejszone, jeżeli produkcja przekroczy 19 000 ton lub powierzchnia upraw będzie większa niż 696 hektarów.
Ilość referencyjna	Uwzględniana przy obliczaniu wysokości wsparcia. Wsparcie jest wypłacane w 100%, jeżeli osiągnięto 70% indywidualnej ilości referencyjnej.		Brak danych
Produkcja utracona na skutek ekstremalnych zdarzeń pogodowych	Uwzględniana przy obliczaniu wysokości wsparcia.		
Produkty wycofane z rynku w poprzednich latach z powodu nadprodukcji	Uwzględniane przy obliczaniu wysokości wsparcia.	Brak danych	

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie programów POSEI.

Ramka 1

Przykład obliczania wysokości wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz producentów bananów



Źródło: plantacja bananów, Gwadelupa.

Zdjęcie: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Jeden beneficjent, u którego Trybunał przeprowadził wizytę kontrolną, faktycznie wyprodukował jedynie 61% ilości przyjętej na potrzeby obliczenia wysokości wsparcia zgodnie z ustaloną metodyką – zob. poniżej. Wsparcie wypłacono nie tylko z tytułu produkcji sprzedanej, ale również z tytułu produkcji utraconej na skutek długotrwałej suszy (0,9 mln kg) oraz produkcji historycznej ujętej w ilości referencyjnej (3,3 mln kg).

IŁOŚĆ REFERENCYJNA = 10,9 mln kilogramów

6,7 mln kg produkcji sprzedanej 61% łącznej ilości referencyjnej	0,9 mln kg produkcji utraconej	3,3 mln kg w celu osiągnięcia 70% ilości referencyjnej
---	--------------------------------	--

Łączna kwota otrzymanego wsparcia UE: **4,5 mln euro**

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przedstawionych przez władze francuskie.

Ten sposób obliczania wysokości wsparcia na rzecz sektora bananów stanowi zachętę dla beneficjentów do utrzymania produkcji na stałym poziomie. Może to również zniechęcić ich do dywersyfikacji w kierunku innych sektorów lub do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów zarządzania produkcją.

25 W [tabeli 4](#) przedstawiono podział wsparcia UE na rzecz sektora bananów oraz kwoty otrzymane przez największych beneficjentów. W szczególności w odniesieniu do francuskich regionów najbardziej oddalonych Trybunał odnotował, że finansowanie UE trafia przede wszystkim do nielicznych dużych producentów bananów.

- 20 największych producentów bananów otrzymało 43 mln euro, czyli jedną trzecią wysokości unijnego wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz sektora bananów w najbardziej oddalonych regionach Francji.
- Na Gwadelupie czterech producentów bananów należących do jednego podmiotu otrzymało 21% całości wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz sektora bananów w tym regionie.
- Na Martynice sześciu producentów bananów należących do jednego podmiotu otrzymało 12% całości wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz sektora bananów w tym regionie.

26 W najnowszych sprawozdaniach Komisji w sprawie realizacji POSEI zalecono, aby państwa członkowskie zapewniły sprawiedliwy podział wsparcia⁴. Odnosi się to do podziału wsparcia między różne rodzaje gospodarstw rolnych lub sektorów w niektórych regionach najbardziej oddalonych, aby złagodzić różnice w dochodach między beneficjentami i sektorami oraz skuteczniej zaspokajać szczególne potrzeby. Wysoki poziom skoncentrowania wsparcia w sektorze bananów w najbardziej oddalonych regionach Francji świadczy o tym, że zalecenie to nie zostało wypełnione.

⁴ Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji programu szczególnych opcji na rzecz rolnictwa regionów najbardziej oddalonych Unii (POSEI), [COM\(2021\) 765](#) i [COM\(2016\) 797](#).

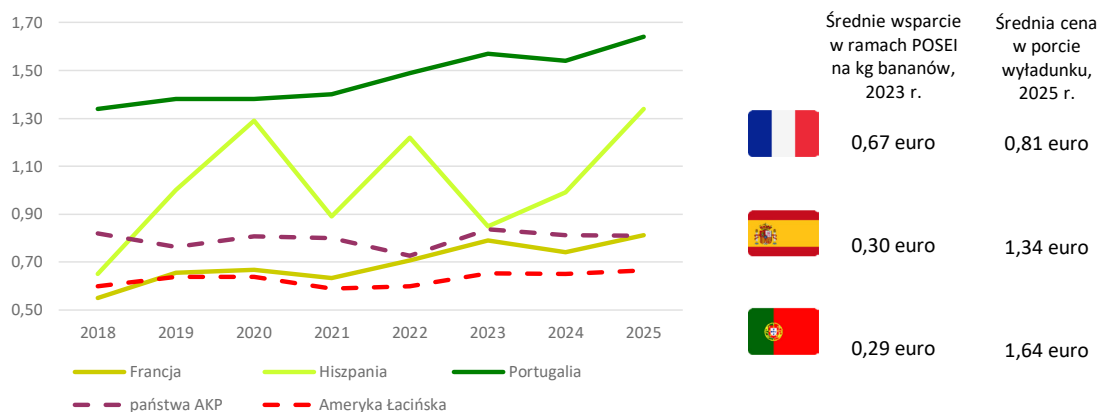
Tabela 4 | Podział środków finansowych z POSEI i najwięksi beneficjenci w sektorze bananów w 2023 r.

Państwo członkowskie			
Region najbardziej oddalony	Wyspy Kanaryjskie	Gwadelupa i Martynika	Madera
Wsparcie udzielone w ramach POSEI (w mln euro)	141	129	7
Liczba beneficjentów	6 582	482	2 815
Liczba beneficjentów, którzy otrzymali ponad 1 mln euro	3	44	0
% wsparcia w ramach POSEI, które trafiło do 20 największych beneficjentów	12%	33%	8%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji i informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

27 Jak pokazano na [rys. 2](#), cena bananów z najbardziej oddalonych regionów Francji w pierwszym miejscu wprowadzenia ich do UE jest porównywalna z ceną bananów z państw spoza UE, natomiast banany z najbardziej oddalonych regionów Hiszpanii i Portugalii są nieco droższe.

Rys. 2 | Cena* bananów z Francji, Hiszpanii, Portugalii, państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz krajów Ameryki Łacińskiej w pierwszym porcie wyładunku w UE (euro/kg)

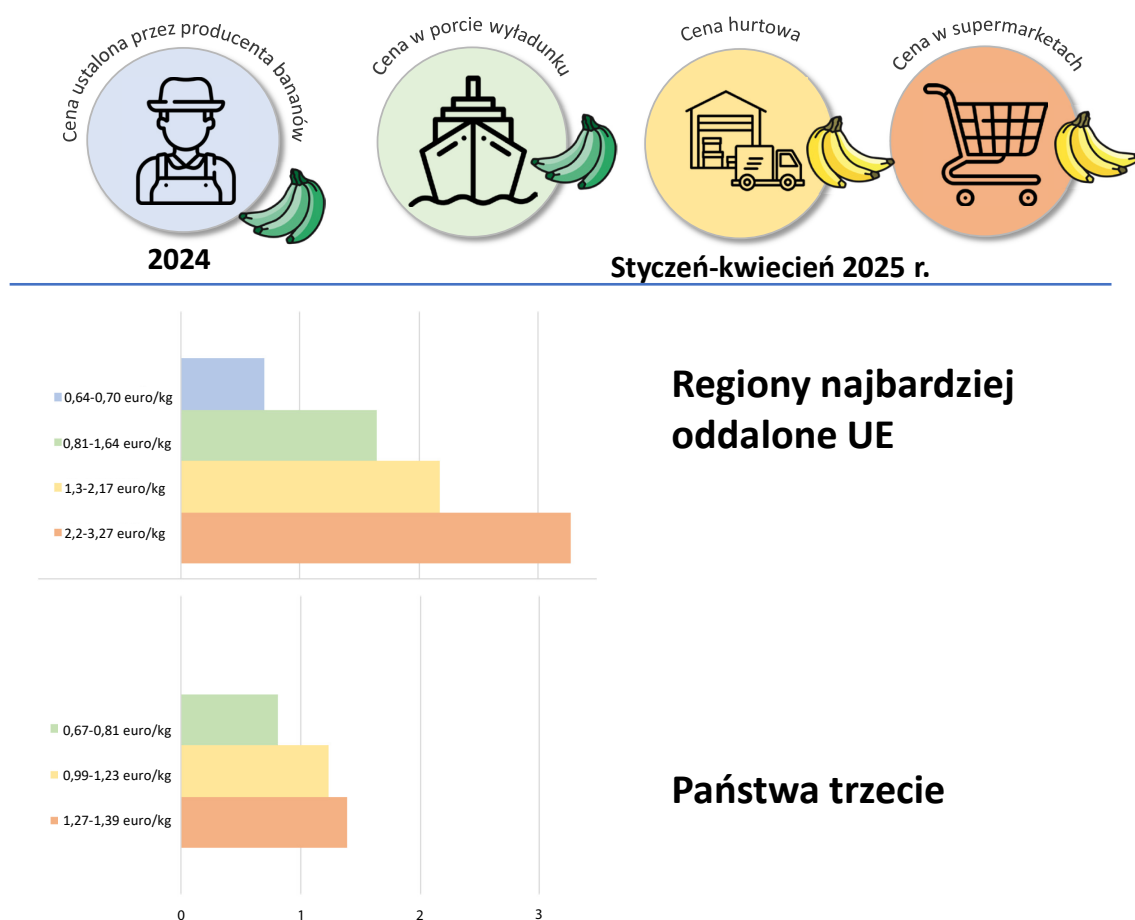


*Średnia w okresie od stycznia do kwietnia każdego roku.

Źródło: sprawozdania i prezentacje dotyczące sytuacji na rynku bananów w czerwcu w latach 2022–2025, roczne sprawozdanie z realizacji za 2023 r.

28 Na [rys. 3](#) przedstawiono, jak zmienia się cena bananów na różnych poziomach łańcucha wartości. Potwierdza to, że warunki rynkowe pozwalają na to, aby ustalić znacznie wyższą cenę za banany uprawiane w UE w porównaniu z ceną bananów spoza UE, co stwarza możliwość lepszego pokrycia kosztów produkcji. Z marży zysku wygenerowanej na poziomie detalicznym w odniesieniu do bananów uprawianych w UE korzystają jednak głównie podmioty inne niż producenci, co wskazuje na słabą pozycję producentów w łańcuchu dostaw.

Rys. 3 | Ceny bananów (euro/kg) na różnych etapach łańcucha wartości



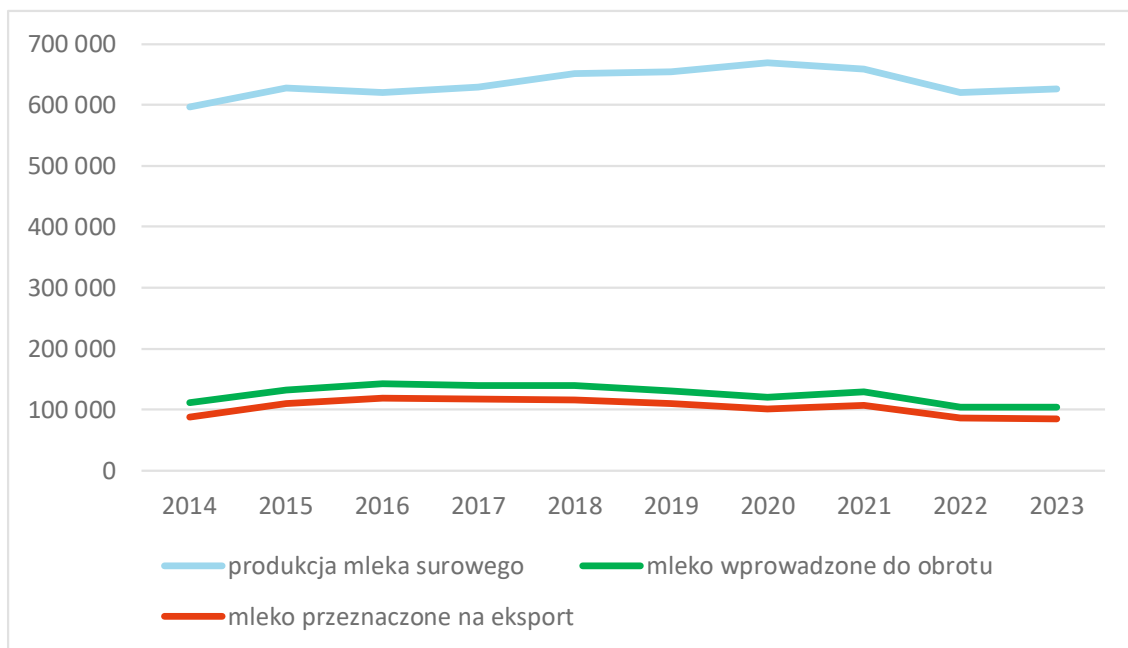
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji przekazanych przez organy krajowe; analizy DG AGRI dotyczące unijnego rynku bananów oraz cen hurtowych bananów (wrzesień 2025 r.); przykłady cen bananów ustalonych przez sklepy internetowe, dostęp: kwiecień 2025 r., sklepy internetowe Fishbones i Fndit.

- 29** W 2023 r. producenci bananów na Wyspach Kanaryjskich sprzedawali banany średnio po 0,44 euro/kg, natomiast poniesione przez nich koszty wyniosły 0,71 euro/kg – sprzedaż pokrywała zatem jedynie 62% kosztów produkcji. Trybunał ustalił, że sytuacja jest podobna w przypadku trzech wybranych do kontroli francuskich beneficjentów wsparcia działających w sektorze bananów – ich sprzedaż pokrywała zaledwie 58%–87% poniesionych kosztów produkcji. Choć konsumenci płacą więcej za banany uprawiane w UE, producenci bananów nie czerpią w związku z tym korzyści.

Sektor mleczarski na Azorach pozostaje konkurencyjny

- 30** Ponad 80% unijnego budżetu POSEI dla Azorów przeznaczają się na tradycyjne sektory mleka (36 mln euro) i mięsa (21 mln euro) oraz na uprawę roślin pastewnych (6 mln euro). W przypadku sektora mleka wsparcie obejmuje producentów mleka, krowy mleczne i kontrolę jakości. Z danych przedstawionych na [rys. 4](#) wynika, że produkcja mleka utrzymywała się w ciągu ostatniej dekady na stosunkowo stałym poziomie. Około 15% całkowitej produkcji mleka na Azorach jest przeznaczona na eksport, głównie do Portugalii kontynentalnej, a reszta ulega przetworzeniu (np. na ser, masło lub mleko w proszku).

Rys. 4 | Produkcja mleka surowego oraz mleko wprowadzane do obrotu i mleko przeznaczone na eksport (w tonach)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych uzyskanych od władz regionalnych.

- 31** Program POSEI na rzecz Azorów obejmuje działania wspierające produkcję mleka. Niektórzy beneficjenci otrzymują 100% wysokości wsparcia, jeżeli wielkość ich produkcji nie spadnie poniżej 80% wielkości produkcji za poprzedni rok. Jednocześnie program obejmuje jednak inne działania mające na celu zrekompensowanie beneficjentom zmniejszenia produkcji mleka (*ramka 2*).

Ramka 2

Podwójna rekompensata z tytułu zmniejszonej produkcji

Na Azorach beneficjenci otrzymują pełną kwotę odpowiadającą ustalonej dla nich ilości referencyjnej, nawet jeśli ich produkcja jest niższa od tej ilości referencyjnej, lecz nie spadła w stosunku do niej o więcej niż 20%. Przykładowo jeden z beneficjentów, u którego kontrolerzy przeprowadzili wizytę, wyprodukował o 13% mniej mleka niż ustalona dla niego ilość referencyjna i otrzymał płatność w wysokości 100% z tytułu tej ilości referencyjnej. Jednocześnie rolnik ten otrzymał dodatkowe wsparcie z tytułu zmniejszenia produkcji o 6 809 kg w porównaniu z wcześniejszym okresem. W związku z tym Trybunał uważa, że beneficjent otrzymał podwójną rekompensatę z tytułu niewyprodukowanej ilości mleka.



Źródło: dane otrzymane od władz Azorów.
Zdjęcie: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 32** W planie strategicznym dla sektora mleka na Azorach oszacowano, że w 2019 r. średni koszt produkcji był wyższy niż średnia cena sprzedaży uzyskiwana przez producentów. Oznacza to, że w ujęciu średnim wsparcie z POSEI było konieczne do osiągnięcia rentowności tego sektora⁵. Ceny detaliczne mleka produkowanego na Azorach i w Portugalii kontynentalnej są podobne.
- 33** W sektorze tym trudno jest wygenerować wysoką wartość dodaną⁶, pomimo iż wytwarzane produkty są dobrze postrzegane. Władze przyznają, że należy poprawiać jakość tych produktów, w większym stopniu wyróżniać je na tle innych towarów oraz zwiększyć ich wartość dodaną⁷.

Spadek konkurencyjności przemysłu cukrowniczego pomimo stabilnego wsparcia UE na rzecz najbardziej oddalonych regionów Francji

- 34** Na wsparcie na rzecz sektorów cukru i trzciny cukrowej przeznaczona jest 25% unijnego budżetu POSEI dla Francji (69 mln euro). Przemysł cukrowniczy odgrywa ważną rolę w gospodarce francuskich regionów najbardziej oddalonych. Na przykład na Reunionie zapewnia on ponad 13% miejsc pracy w sektorze prywatnym (tj. ponad 18 000 miejsc pracy)⁸ i wykorzystuje ponad 52% powierzchni użytków rolnych, chociaż odsetek ten maleje. Na [zdjęciu 1](#) przedstawiono ręczne zbiory trzciny cukrowej.

⁵ „Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores” s. 67, 72 i 73.

⁶ Komisja Europejska, „Synthesis study of annual implementation reports of POSEI programmes and the programme for the smaller Aegean islands for 2015-2019”, s. 169.

⁷ „Plano Estratégico para a fileira do leite de bovinos dos Açores”, s. 84–85, 97 i 112.

⁸ Francuskie Ministerstwo Rolnictwa, „Perspectives de la filière canne-sucre-rhum énergie en outre-mer”, tom 1, s. 3, marzec 2021 r.

Zdjęcie 1 | Zbiory trzciny cukrowej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

- 35** Przemysł cukrowniczy jest częścią dobrze rozwiniętej gospodarki o obiegu zamkniętym, która umożliwia wykorzystanie prawie 100% trzciny cukrowej i powstałych w wyniku jej przetwarzania produktów ubocznych. W procesie produkcji cukru uzyskuje się wyłoczyny z trzciny cukrowej (produkt uboczny po wyłoczeniu soku z trzciny cukrowej), wykorzystywane do wytwarzania energii elektrycznej na Reunionie i Gwadelupie. Inne produkty uboczne pochodzące z plantacji cukrowych i procesu produkcji cukru są przydatne również w sektorze owoców i warzyw (dodatek do gleb) oraz w sektorze produkcji zwierzęcej (np. pasze).
- 36** Zniesienie kwot na cukier w 2017 r. otworzyło rynek UE na większą konkurencję ze strony producentów cukru spoza UE. Doprowadziło to do wzrostu podaży i obniżenia cen⁹, co znacznie osłabiło sektor cukru we francuskich regionach najbardziej oddalonych. W związku z tym Francja w znacznym stopniu uzupełnia wsparcie ze środków UE (69 mln euro rocznie) środkami krajowymi (143 mln euro rocznie).

⁹ Agriculture Strategies – „The European sugar policy: a policy to rebuild – 2019”.

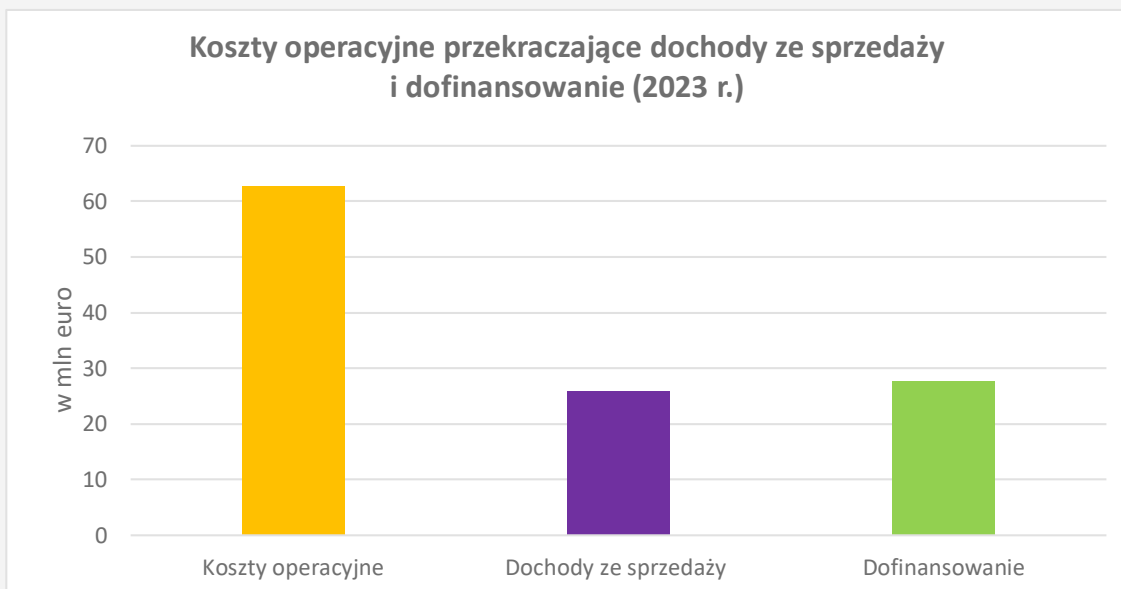
- 37** Od 2015 r. powierzchnia upraw trzciny cukrowej, na rzecz której udzielane jest wsparcie w ramach POSEI we francuskich regionach najbardziej oddalonych, zmniejszyła się o prawie 3 000 hektarów (8% całkowitej powierzchni), a produkcja cukru zmalała o ponad 30% i w 2023 r. spadła do 179 151 ton. Od 2015 r. łączna liczba beneficjentów wsparcia z tytułu dostarczania na potrzeby przemysłu cukrowniczego trzciny cukrowej również zmalała o 26%. Ponieważ wysokość wsparcia udzielanego w ramach POSEI utrzymuje się na stałym poziomie, ogólne wsparcie UE w przeliczeniu na kilogram wyprodukowanego cukru wzrosło z 0,26 euro do 0,38 euro.
- 38** W ramce 3 przedstawiono przykłady ilustrujące skalę wsparcia publicznego na rzecz przemysłu cukrowniczego.

Ramka 3

Wsparcie publiczne na rzecz przemysłu cukrowniczego może przekroczyć cenę sprzedaży cukru, aby zrekompensować nadmierne koszty operacyjne

W przypadku dwóch objętych kontrolą beneficjentów wsparcia na rzecz przemysłu cukrowniczego na Reunionie i Gwadelupie koszty operacyjne znacznie przekroczyły przychody ze sprzedaży. Przychody ze sprzedaży wyniosły bowiem odpowiednio zaledwie 41% (zob. wykres poniżej) i 58% kosztów operacyjnych w 2023 r.

Średnia kwota dofinansowania unijnego i krajowego w przeliczeniu na kilogram cukru wyprodukowanego przez tych beneficjentów przekroczyła średnią cenę, po jakiej sprzedawali oni cukier.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych przekazanych przez władze francuskie, ceny z 2023 r.; sprawozdania finansowe za 2023 r.

- 39** Wsparcie udzielone w ramach POSEI nie wystarczyło, aby utrzymać konkurencyjność cenową przemysłu cukrowniczego we francuskich regionach najbardziej oddalonych. Konkurencyjność w tym sektorze może jednak wynikać z innego aspektu, a mianowicie wysokiej jakości produktów. W [sprawozdaniu Francuskiego Ministerstwa Rolnictwa na temat sektorów cukru, trzciny cukrowej i rumu](#) stwierdzono, że sektor cukrowniczy musi ukierunkować się na produkcję o wysokiej wartości dodanej. Zalecono w nim, aby podmioty przemysłu cukrowniczego koncentrowały się przede wszystkim na produkcji cukrów specjalnych lub rozwijaniu produkcji cukru o podwyższonej jakości (np. opatrzonej znakiem produkcji ekologicznej lub innymi znakami jakości). Chociaż przemysł cukrowniczy zwiększył produkcję cukru specjalnego, nadal występują trudności z rozwojem produkcji cukru ekologicznego. Cukier ekologiczny eksportowany do UE z państw trzecich może być opatrzony oznaczeniem ekologicznym, chociaż certyfikacja ekologiczna w tych państwach nie podlega dokładnie takim samym normom jak normy unijne.

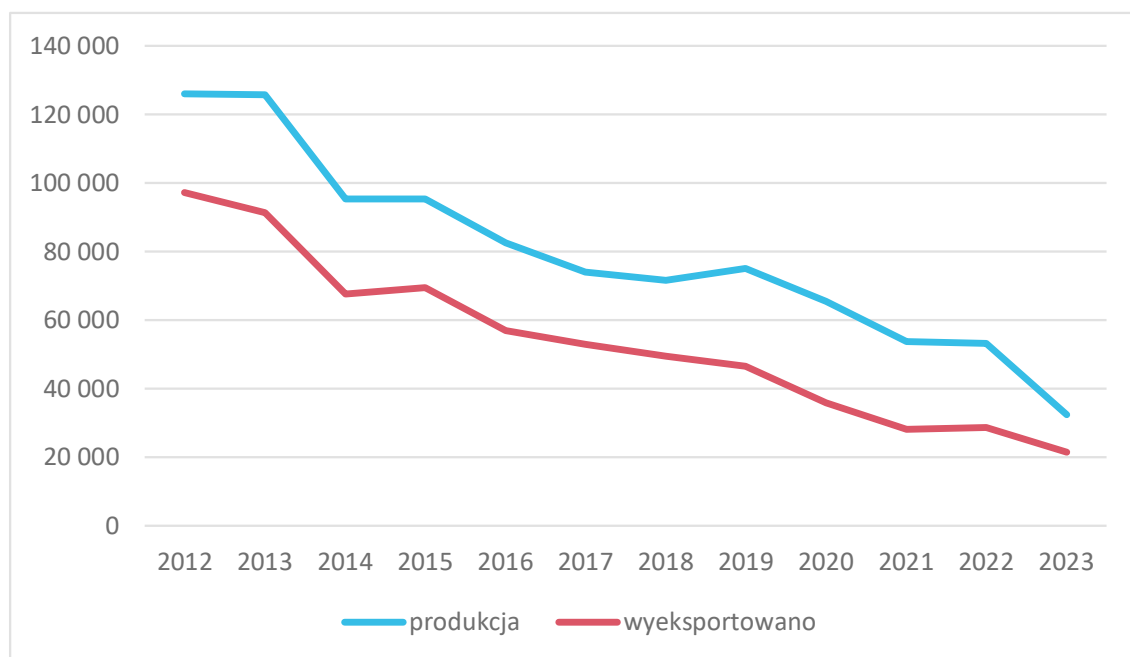
Niższa produkcja i eksport w sektorze pomidorów na Wyspach Kanaryjskich

- 40** Sektor pomidorów był niegdyś kluczowym tradycyjnym sektorem na Wyspach Kanaryjskich. Odnotowuje się jednak wyraźną tendencję spadkową w produkcji i eksporcie w tym sektorze ([rys. 5](#)). Wynika ona częściowo z rosnącej konkurencji ze strony innych krajów¹⁰, w szczególności Maroka. W 2023 r. poza regionem Wysp Kanaryjskich sprzedano około 21 500 ton pomidorów stamtąd pochodzących – w porównaniu z 53 000 tonami w 2017 r., co stanowi spadek o 59%¹¹. Wsparcie UE wypłacone producentom pomidorów również zmalało, lecz nie w takim samym stopniu. Spadło mianowicie z 7,7 mln euro w 2017 r. do 6,7 mln euro w 2023 r.

¹⁰ DG AGRI, [Tablica wskaźników dotycząca sektora pomidorów](#).

¹¹ ISTAC – Instituto Canario de Estadística.

Rys. 5 | Produkcja i eksport pomidorów na Wyspach Kanaryjskich (w tonach)



Źródło: ISTAC – Instituto Canario de Estadística.

- 41** Od 2021 r. POSEI wspiera producentów w przestawianiu się z produkcji pomidorów na produkcję roślinną innego rodzaju. Niemniej powierzchnia użytków rolnych wykorzystywanych do uprawy pomidorów w latach 2021–2023 zmalała o 170 hektarów, z czego jedynie 35 hektarów otrzymało wsparcie na przestawienie się na produkcję innego rodzaju¹². Może to być częściowo spowodowane szczególnymi warunkami klimatycznymi na Wyspach Kanaryjskich, które ograniczają możliwości przestawienia się na produkcję roślinną innego rodzaju. Niemniej postępujące zmniejszenie powierzchni upraw oraz produkcji i eksportu w sektorze pomidorów na Wyspach Kanaryjskich pokazuje, że nie został osiągnięty cel zwiększenia konkurencyjności tego sektora.

¹² Dane ISTAC dotyczące powierzchni uprawy pomidorów oraz dane od organów krajowych dotyczące powierzchni objętej wsparciem na potrzeby przestawienia się na produkcję roślinną innego rodzaju.

- 42** Utrzymanie i zwiększenie konkurencyjności tradycyjnej działalności jest kluczowym wyzwaniem w regionach najbardziej oddalonych. Pomimo znacznego wsparcia udzielanego w ramach POSEI w kilku sektorach, takich jak sektor cukrowniczy i sektor pomidorów, nie udaje się utrzymać dotychczasowego poziomu produkcji. Sektory te zmagają się bowiem z konkurencją ze strony państw trzecich. Dzięki wsparciu udzielonemu w ramach POSEI w sektorze bananów we francuskich regionach najbardziej oddalonych oraz w sektorze mleczarskim na Azorach udało się utrzymać ceny podobne do cen konkurentów w chwili wprowadzania produktów na rynek UE kontynentalnej. Wsparcie to zrekompensowało rolnikom wyższe koszty produkcji. W odniesieniu do sektora cukrowniczego i sektora mleczarskiego władze przyznają, że większe wyróżnianie produktów na tle innych towarów oraz zwiększenie wartości dodanej tych produktów mogłoby skutkować wzrostem ich udziału w rynku oraz ich konkurencyjności.

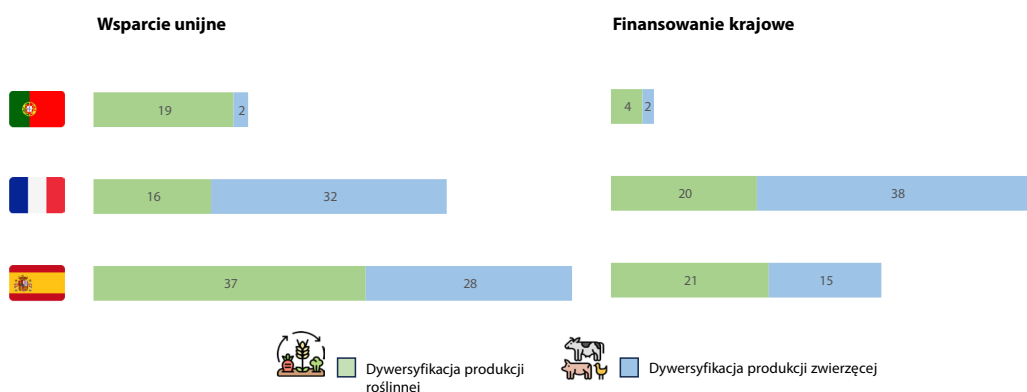
Finansowanie unijne na rzecz regionów najbardziej oddalonych przyczynia się do utrzymania działalności w ramach sektorów nietradycyjnych, jednak długofalowy zrównoważony rozwój jest zaniedbywany

- 43** Oprócz wspierania konkurencyjności tradycyjnych sektorów kolejnym celem POSEI jest zabezpieczenie długoterminowej przyszłości oraz zapewnienie rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji w regionach najbardziej oddalonych, w tym produkcji, przetwórstwa i sprzedaży produktów lokalnych. Zgodnie z oczekiwaniami Trybunału wsparcie udzielane w ramach POSEI powinno umożliwić wzmocnienie tych sektorów nietradycyjnych w regionach najbardziej oddalonych. Ponadto wsparcie udzielane w ramach POSEI powinno przyczynić się do zapewnienia długofalowego rozwoju rolnictwa, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju środowiskowego i społecznego.
- 44** W tym kontekście kontrolerzy Trybunału ocenili rozwój sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji pod względem powierzchni użytków rolnych i produkcji. Przeanalizowali ponadto trudności związane ze zrzeszeniem rolników działających w tych sektorach w organizacjach producentów, co pozwoliłoby rolnikom efektywnie planować produkcję i sprzedawać wytworzone produkty. Trybunał przeanalizował również, w jaki sposób programy POSEI przyczyniały się do rozwiązywania problemów w rolnictwie w dłuższej perspektywie, w tym problemów środowiskowych i społecznych, z którymi borykają się regiony najbardziej oddalone.

Niewielkie postępy w rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji

- 45** Na sektory produkcji zwierzęcej i roślinnej służące dywersyfikacji przeznacza się łącznie 21% unijnego budżetu POSEI, z czego 72 mln euro rocznie przeznacza się na dywersyfikację produkcji roślinnej, a 62 mln euro rocznie – produkcji zwierzęcej. Oprócz wspomnianego dofinansowania z budżetu UE również organy krajowe zapewniają znaczne środki (*rys. 6*). Wkład krajowy stanowi bowiem 121% wsparcia UE w ramach POSEI w przypadku Francji, 55% w przypadku Hiszpanii i 29% w przypadku Portugalii. 50% dofinansowania UE przewidzianego na dywersyfikację produkcji roślinnej na Azorach wykorzystuje się na wsparcie na rzecz upraw roślin pastewnych przeznaczonych na paszę dla zwierząt hodowlanych. Prowadzi to do zmniejszenia wyższych kosztów związanych z importem paszy na Azory, a zatem te środki UE pośrednio wspierają tradycyjny sektor mleka i mięsa. Działania takie niekoniecznie są jednak zorientowane na dywersyfikację.

Rys. 6 | Środki UE i krajowe przeznaczone na sektory służące dywersyfikacji w 2023 r. (w mln euro)



Źródło: sprawozdanie z realizacji z 2023 r.

Uwaga: W budżecie na działania horyzontalne w najbardziej oddalonych regionach Francji (2,25 mln euro) uwzględniono dywersyfikację, a przyznane na nią środki podzielono równo między produkcję roślinną i zwierzęcą. W podstawowym wsparciu dla Madery (4,5 mln euro) uwzględniono produkcję roślinną objętą dywersyfikacją. Budżet przewidziany przez Portugalię obejmuje 6 mln euro zarezerwowane na uprawy roślin pastewnych przeznaczonych na paszę dla zwierząt.

- 46** W najbardziej oddalonych regionach Hiszpanii i Francji od 2015 r. pogłowie zwierząt hodowlanych spada. W Portugalii natomiast pogłowie zwierząt hodowlanych nieznacznie wzrosło od 2016 r. (rys. 7).

Rys. 7 | Zmiany w pogłowie zwierząt hodowlanych w regionach najbardziej oddalonych (liczba zwierząt) (lata 2015–2023)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji za 2023 r. (tabela danych IC25) w odniesieniu do Francji; danych ISTAC – Instituto Canario de Estadística w odniesieniu do Wysp Kanaryjskich; rocznych sprawozdań z realizacji za 2023 r. w odniesieniu do Azorów; danych z badań dotyczących gospodarstw rolnych z lat 2013, 2016 i 2023, danych uzyskanych od Urzędu Statystycznego Madery (spis powszechny za 2019 r.), INE oraz sprawozdań z realizacji programów POSEI za 2020 r. w odniesieniu do Madery.

47 Na [rys. 8](#) przedstawiono, jak od 2013 r. kształtowały się tendencje, jeśli chodzi o zmiany w powierzchni upraw owoców i warzyw. Przykładowo:

- z wyjątkiem Gwadelupy i Azorów produkcja owoców rośnie;
- z wyjątkiem Gwadelupy i Reunionu produkcja warzyw i bulw maleje. We francuskich regionach najbardziej oddalonych sytuacja taka wynika głównie z zanieczyszczenia gleby (Martynika) i chorób (Gujana Francuska).

Rys. 8 | Zmiana powierzchni upraw owoców, warzyw i roślin bulwiastych w regionach najbardziej oddalonych (w latach 2013–2023)

● Liczba hektarów
▲ Wzrost
▼ Spadek



Regiony najbardziej oddalone Francji – zmiany od 2010 r. zamiast od 2013 r.

Źródło: roczne sprawozdanie z realizacji, statystyki rolne.

48 W ramach programów POSEI zachęca się producentów do zrzeszania się w organizacjach producentów, tak aby ułatwić planowanie i sprzedaż produkcji, promować koncentrację podaży, ograniczyć koszty produkcji i ustabilizować ceny producentów. Przykładowo:

- na Wyspach Kanaryjskich producenci będący członkami organizacji producentów otrzymują dodatkowo premię, natomiast w najbardziej oddalonych regionach Portugalii premia taka przysługuje jedynie producentom miodu zrzeszonym w organizacjach producentów;
- we francuskich regionach najbardziej oddalonych uzyskanie wsparcia w ramach POSEI zależy w dużej mierze od członkostwa w organizacji producentów (wsparcie na rzecz sektorów produkcji roślinnej i zwierzęcej służących dywersyfikacji wynosi odpowiednio 88% i 73%¹³).

49 W przeciwieństwie do tradycyjnych sektorów, takich jak sektor bananów, które we wszystkich regionach funkcjonują w oparciu o struktury organizacji producentów, w sektorach owoców i warzyw (sektorach produkcji roślinnej służących dywersyfikacji) poziom zrzeszenia rolników w tych organizacjach jest niewielki. Na Azorach i Maderze liczba organizacji producentów w tych sektorach jest nieznaczna. Podobnie w Gujanie Francuskiej, gdzie działają tylko cztery organizacje producentów, a ich produkcja owoców i warzyw wynosi mniej niż 0,5% całkowitej produkcji sektora¹⁴. Członkami takich organizacji jest mniej niż 5% producentów owoców i warzyw na Gujanie Francuskiej i około 20% na Reunionie¹⁵. We francuskich regionach najbardziej oddalonych przynależność do organizacji producentów jest obowiązkowym warunkiem otrzymania wsparcia w ramach POSEI. Nie zachęciło to jednak większej liczby rolników do przystąpienia do tych organizacji¹⁶. We francuskich regionach najbardziej oddalonych około 40% rolników nie kwalifikuje się ponadto do uzyskania wsparcia w ramach systemu publicznego, ponieważ ich gospodarstwa są zbyt małe lub rolnicy ci odmawiają rejestracji działalności rolniczej¹⁷, co oznacza, że nie mogą korzystać ze wsparcia udzielanego w ramach POSEI.

¹³ ODEADOM, „Analyse de la Structuration des filières végétales et élevage”, 2024, s. 27.

¹⁴ Tamże, s. 80.

¹⁵ Komisja Europejska, „Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions (POSEI) and smaller Aegean islands (SAI)”, 2024, s. 54.

¹⁶ Trybunał Obrachunkowy Francji, [sprawozdanie z kontroli dotyczącej POSEI](#), 2023.

¹⁷ Tamże.

50 Uznając ograniczenia, z jakimi borykają się regiony najbardziej oddalone, Trybunał stwierdził, że ogólnie rzecz biorąc, wsparcie udzielane w ramach POSEI wraz ze znacznym finansowaniem krajowym pomaga w utrzymaniu działalności w sektorach produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji. Potwierdzają to organy krajowe i beneficjenci, u których kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne. Postępy w dalszym rozwoju tych sektorów były ogólnie umiarkowane, przy czym w konkretnych sektorach i regionach odnotowano pewne anomalie (np. mniejsza liczba bydła we francuskich regionach najbardziej oddalonych, mniejsza powierzchnia upraw warzyw na Maderze i owoców na Azorach). Ponieważ liczba organizacji producentów jest niewielka, ogranicza to możliwości stworzenia odpowiedniej struktury sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji, co sprzyjałoby planowaniu i sprzedaży produkcji, obniżeniu jej kosztów i stabilizacji cen producentów.

Trudności w zapewnieniu długofalowego rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji

51 Komisja¹⁸ przyznała, że w programach POSEI nie przewidziano wystarczających działań i zachęt na rzecz transformacji ekologicznej, a tym samym nie odpowiedziano w odpowiedni sposób na wyzwania środowiskowe, przed którymi stoją regiony najbardziej oddalone. Do wyzwań tych należą erozja i degradacja gleby, utrata różnorodności biologicznej i niedobór wody. Komisja uznała promowanie praktyk zrównoważonego rolnictwa za jeden z aspektów wymagających poprawy¹⁹. Na tym tle wyjątek stanowiły zachęty dla rolnictwa ekologicznego w najbardziej oddalonych regionach Francji i Portugalii oraz sektor bananów w najbardziej oddalonych regionach Francji, w przypadku którego wsparcie udzielane w ramach POSEI jest uzależnione od wdrożenia planu zrównoważonej produkcji, co ma na celu pobudzenie agroekologicznej transformacji systemów uprawy.

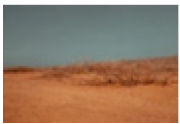
¹⁸ Komisja Europejska, „Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions (POSEI) and smaller Aegean islands (SAI)”, 2024, s. 64.

¹⁹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2021) 765.

- 52** Z wyjątkiem Azorów w ramach różnych programów POSEI wspierano głównie monokulturowe uprawy trwałe, pomijając w ten sposób kwestię dywersyfikacji produkcji roślinnej oraz zmianowanie upraw²⁰. Na uprawy trwałe przeznaczają się ponad 50% całkowitej powierzchni użytków rolnych na Reunionie, Wyspach Kanaryjskich i Majocie, ponad 40% na Martynice i Gwadelupie oraz ponad jedną trzecią na Maderze. Znaczna powierzchnia użytków rolnych przeznaczona pod uprawy trwałe w regionach najbardziej oddalonych stanowi zagrożenie dla zdrowia gleb ze względu na brak dywersyfikacji produkcji roślinnej lub zmianowania upraw. Może to mieć negatywny wpływ na zapewnienie długofalowego rozwoju działalności rolniczej.
- 53** W Europejskiej ocenie ryzyka związanego z klimatem oszacowano, że zmiana klimatu będzie miała duży wpływ na wszystkie regiony najbardziej oddalone UE. Jest to związane z częstszym występowaniem huraganów o dużej intensywności i zmniejszeniem opadów we wszystkich tych regionach z wyjątkiem Gujany Francuskiej, gdzie prognozuje się wzrost zmienności opadów i przypadki ekstremalnych opadów. Zmiany te będą miały wpływ na rolnictwo. W sprawozdaniu z tej oceny uznano, że w polityce UE, w tym POSEI, uwzględnia się potrzeby regionów najbardziej oddalonych i trudności tam występujące. Wskazano jednak, że polityka Unii nie odnosi się konkretnie do kwestii przystosowania się tych regionów do zmiany klimatu. Według władz francuskich w latach 2011–2018 we francuskich regionach najbardziej oddalonych wystąpiły około dwa ekstremalne zdarzenia klimatyczne rocznie. W latach 2019–2024 liczba ta wzrosła do pięciu ekstremalnych zdarzeń klimatycznych rocznie.
- 54** Art. 29 rozporządzenia wykonawczego w sprawie POSEI przewiduje, że w przypadku działania siły wyższej lub wystąpienia okoliczności nadzwyczajnych (których określenie należy do państw członkowskich) rolnicy mogą otrzymać pomoc na podstawie poziomu produkcji, jaki osiągnęliby, gdyby dane zdarzenie nie wystąpiło. Wyspy Kanaryjskie skorzystały z tej możliwości wsparcia tylko raz, po wybuchu wulkanu w La Palma w 2021 r., natomiast Francja (Martynika) skorzystała z niej w latach 2020, 2021 i 2024, aby zrekompensować producentom straty poniesione po przedłużającej się suszy. W tabeli 5 przedstawiono przykłady ekstremalnych zdarzeń pogodowych, w następstwie których rolnicy w regionach najbardziej oddalonych zostali objęci nadzwyczajnym wsparciem.

²⁰ Komisja Europejska, „Evaluation support study of the EU support schemes for agriculture in the outermost regions (POSEI) and smaller Aegean islands (SAI)”, 2024, s. 75.

Tabela 5 | Ekstremalne zdarzenia pogodowe w latach 2023–2025, w następstwie których rolnicy w regionach najbardziej oddalonych zostali objęci nadzwyczajnym wsparciem

	Cyklony	Gwadelupa (2023 r.), Majotta (2024 r.), Reunion (2024 i 2025 r.)
	Wydłużone okresy suszy	Wyspy Kanaryjskie i Majotta (2023 r.), Azory, Gujana Francuska, Martynika, Reunion (2024 r.).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji uzyskanych od władz regionalnych.

55 Programy POSEI nie są ukierunkowane na przystosowanie się regionów najbardziej oddalonych do zmiany klimatu pomimo zwiększonego ryzyka wystąpienia w tych regionach ekstremalnych zdarzeń pogodowych. Ubezpieczenie upraw pozwala wprowadzić rolnikom przenieść ryzyko ekstremalnych zdarzeń pogodowych na ubezpieczycieli, dostęp do ubezpieczenia znacznie się jednak różni w poszczególnych regionach najbardziej oddalonych:

- Rolnicy na Wyspach Kanaryjskich mają dostęp do hiszpańskiego krajowego systemu ubezpieczeń. Wszyscy producenci bananów są ubezpieczeni.
- Portugalia oferuje unijne dopłaty do składek ubezpieczeniowych w ramach swojego programu rozwoju obszarów wiejskich. Wsparcie to stanowi jednak zaledwie 0,4% budżetu przeznaczonego na rozwój obszarów wiejskich na Maderze i mniej niż 0,05% na Azorach.
- Regiony najbardziej oddalone Francji są wyłączone z unijnego wsparcia na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w zakresie ubezpieczeń. Wsparcie to ma zastosowanie wyłącznie we Francji kontynentalnej. Rolnicy w najbardziej oddalonych regionach Francji nie są na ogół ubezpieczeni i korzystają ze wsparcia udzielanego w następstwie wystąpienia ekstremalnych zdarzeń pogodowych.

56 Oprócz wyzwań środowiskowych regiony najbardziej oddalone stoją w obliczu wyzwań społecznych, które mogą zagrozić długofalowemu rozwojowi sektora rolnego. Podobnie jak Europa kontynentalna regiony najbardziej oddalone muszą sprostać wyzwaniom demograficznym związanym ze starzeniem się populacji rolników. Na przykład rolnicy w wieku powyżej 55 lat stanowili²¹:

- 68% rolników na Maderze;
- 61% rolników na Wyspach Kanaryjskich;
- 54% i 58% rolników odpowiednio na Gwadelupie i Martynice.

Na Wyspach Kanaryjskich i w regionach najbardziej oddalonych Francji udziela się w ramach POSEI dodatkowego wsparcia dla młodych rolników. Wsparcie dla młodych rolników jest zasadniczo udzielane w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Kwota wsparcia na ten cel pozostaje raczej niewielka we francuskich i portugalskich regionach najbardziej oddalonych (mniej niż 4% budżetu we francuskich regionach najbardziej oddalonych, 1% na Maderze i 3% na Azorach). W przypadku Wysp Kanaryjskich odsetek ten wyniósł 11%.

²¹ Eurostat, najnowsze dostępne dane za 2020 r.

57 Wsparcie udzielane w ramach POSEI jest zazwyczaj powiązane z wielkością produkcji, co oznacza, że im więcej rolnik produkuje, tym większą kwotę wsparcia otrzymuje. Taki system faworyzuje dużych producentów kosztem drobnych producentów, którzy mają wyższe jednostkowe koszty produkcji i nie czerpią korzyści skali. Określanie pułapów lub degresywnego wsparcia pozostaje bardzo rzadkim rozwiązaniem w przypadku działań w ramach POSEI:

- W regionach najbardziej oddalonych Francji Trybunał zidentyfikował jedno działanie dotyczące dywersyfikacji produkcji zwierzęcej, w ramach którego przewidziano wyższy poziom wsparcia z tytułu pierwszej wyprodukowanej partii produktów, oraz drugie działanie dotyczące produkcji rumu, w ramach którego przewidziano ograniczenie wsparcia powyżej określonego pułapu produkcji.
- W przypadku trzech działań realizowanych na Azorach w przeszłości nie wliczano do pułapu wsparcia pierwszych ton produkcji lub pierwszych hektarów na beneficjenta, lecz w ostatnich latach to rozwiązanie nie było stosowane.
- Na Maderze rolnikom udziela się degresywnego wsparcia; otrzymują oni stałą kwotę 400 euro z tytułu obszarów o powierzchni poniżej 0,5 hektara i 700 euro z tytułu obszarów o powierzchni przekraczającej 0,5 hektara (np. rolnik posiadający ziemię o powierzchni 0,1 ha otrzyma 400 euro, natomiast rolnik posiadający ziemię o powierzchni 2 hektarów otrzyma 700 euro).

58 Jeśli chodzi o zapewnienie długofalowego rozwoju rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, Trybunał ustalił, że POSEI koncentruje się głównie na zrównoważonym rozwoju gospodarczym i oferuje beneficjentom niewielkie zachęty do zajęcia się kwestią zrównoważenia środowiskowego i społecznego. Znaczna powierzchnia użytków rolnych przeznaczona pod uprawy trwałe w regionach najbardziej oddalonych stanowi istotne zagrożenie dla zdrowia gleb ze względu na brak dywersyfikacji produkcji roślinnej lub zmianowania upraw. Programy POSEI nie są ukierunkowane na przystosowanie się regionów najbardziej oddalonych do zmiany klimatu pomimo zwiększonego ryzyka wystąpienia w tych regionach ekstremalnych zdarzeń pogodowych. Regiony te stoją również w obliczu wyzwań demograficznych związanych ze starzeniem się populacji rolników. Powyższe problemy zagrażają długofalowemu rozwojowi sektorów rolnych w regionach najbardziej oddalonych.

Wsparcie na rzecz importu podstawowych produktów częściowo kompensuje problem oddalenia regionów najbardziej oddalonych, jednocześnie występują jednak uchybienia w kontrolach zgodności

- 59** Kolejnym celem POSEI jest zagwarantowanie dostaw podstawowych produktów do regionów najbardziej oddalonych dzięki zmniejszeniu dodatkowych kosztów wynikających z oddalenia tych regionów, bez szkody dla produkcji lokalnej. Zgodnie z oczekiwaniami Trybunału wsparcie w ramach POSEI powinno zmniejszyć te dodatkowe koszty, a powiązane z nim korzyści powinni faktycznie odczuć odbiorcy końcowi.
- 60** Trybunał przeanalizował, w jakim stopniu zaspokojone zostaje zapotrzebowanie na podstawowe produkty oraz w jakim zakresie dodatkowe koszty wynikające z oddalenia są pokrywane w ramach szczególnego systemu dostaw przewidzianego w POSEI (SSA, ang. Specific Supply Arrangements). Trybunał ocenił również, czy wsparcie na rzecz importu za pośrednictwem SSA może zaszkodzić lokalnej produkcji, i przeanalizował, w jaki sposób sprawdza się na poziomie regionów, czy korzyści wynikające z tego wsparcia są przenoszone na odbiorców końcowych.
- 61** W ramach SSA zapewnia się wsparcie finansowe importerom w celu zagwarantowania dostaw podstawowych produktów rolnych do regionów najbardziej oddalonych oraz skompensowania oddalenia tych regionów i ich wyspiarskiego charakteru. Wsparcie w ramach SSA wynosi łącznie 107 mln euro rocznie i stanowi około 16% całkowitego budżetu POSEI. W [tabeli 6](#) pokazano, że w regionach najbardziej oddalonych Francji oraz na Azorach i Wyspach Kanaryjskich większość środków finansowych przeznacza się na import produktów wykorzystywanych na paszę dla zwierząt, wspierając tym samym rozwój sektora produkcji zwierzęcej. SSA na Maderze obejmuje natomiast przede wszystkim import produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi. 55% dofinansowania w ramach SSA przeznacza się na import paszy dla zwierząt.

**Tabela 6 | Wsparcie w ramach szczególnego systemu dostaw (SSA)
w większości przeznaczają się na paszę dla zwierząt, 2023 r.**

Regiony najbardziej oddalone	Wsparcie w ramach SSA przeznaczone na paszę dla zwierząt (w mln euro)	Wsparcie w ramach SSA ogółem
Regiony najbardziej oddalone Francji	23,8	93%
Wyspy Kanaryjskie	27,5	51%
Azory	5,1	82%
Madera	2,7	25%

Źródło: roczne sprawozdania z realizacji POSEI za 2023 r.

- 62** Dzięki SSA do pewnego stopnia zmniejszono dodatkowe koszty importu podstawowych produktów do regionów najbardziej oddalonych wynikające z ich oddalenia i wyspiarskiego charakteru. We francuskich regionach najbardziej oddalonych w ramach SSA pokrywa się 48% dodatkowych kosztów importu ponoszonych przez przetwórców paszy dla zwierząt. Ogólny wskaźnik pokrycia zapotrzebowania na potrzebne produkty utrzymuje się na poziomie poniżej 40%. Na Maderze wskaźnik pokrycia dodatkowych kosztów waha się od 15% do 141%, przy czym nadmierna rekompensata miała miejsce w przypadku niektórych produktów, takich jak olej, wołowina i ryż. W przypadku Azorów ze wsparcia w ramach SSA pokryto 57% dodatkowych kosztów importu zbóż przeznaczonych na produkcję paszy dla zwierząt w 2023 r. Z czasem jednak odsetek ten zaczął maleć, ponieważ budżet na ten cel utrzymywał się na stałym poziomie, natomiast koszty transportu wzrosły.
- 63** Dzięki SSA ceny większości produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi na Maderze i niektórych produktów na Wyspach Kanaryjskich (np. cukru) są niższe niż na kontynencie. W obu tych regionach nadal droższa była jednak pasza dla zwierząt. Dotyczy to również regionów najbardziej oddalonych Francji, mimo że w ich przypadku 93% wsparcia w ramach SSA przeznaczają się na pasze dla zwierząt (*tabela 6*). Pasza dla zwierząt na Azorach jest natomiast tańsza niż w Portugalii kontynentalnej. W związku z tym Trybunał stwierdza, że wsparcie udzielane w ramach POSEI na podstawie SSA jedynie częściowo rekompensuje dodatkowe koszty wynikające z oddalenia regionów najbardziej oddalonych. Pomimo że w ramach SSA zapewnia się istotne wsparcie na rzecz sektora produkcji zwierzęcej we francuskich regionach najbardziej oddalonych, pogłowie zwierząt hodowlanych zmniejszyło się (zob. pkt 45).

- 64** Ogólnie rzecz biorąc, z ustaleń kontrolerów Trybunału nie wynika, że import wspierany za pomocą SSA szkodził lokalnej produkcji. W każdym przypadku potencjalnego konfliktu produkty importowane kierowano na inny rynek niż ten zaopatrywany przez lokalnych producentów. Ograniczenia produkcji lokalnej uzasadniały zasadniczo import. Należy jednak podkreślić znaczną zależność od niektórych produktów, takich jak pasze na Wyspach Kanaryjskich lub wołowina i wieprzowina na Maderze.
- 65** Art. 13 [rozporządzenia w sprawie POSEI](#) stanowi, że korzyść gospodarcza związana z SSA powinna zostać przeniesiona na odbiorcę końcowego. Art. 6 [rozporządzenia wykonawczego w sprawie POSEI](#) stanowi z kolei, że właściwe organy „wprowadzają wszelkie niezbędne środki mające na celu kontrolę przenoszenia korzyści na użytkownika końcowego” i mogą one przy tym brać pod uwagę marże i ceny stosowane przez poszczególne zainteresowane podmioty. We [wniosku ustawodawczym dotyczącym okresu po 2027 r.](#) Komisja nie uwzględniła wymogu przeniesienia korzyści wynikających z SSA na odbiorcę końcowego.
- 66** W tym celu państwa członkowskie oceniają, czy marże uzyskane przez beneficjentów SSA są „uzasadnione”. Wobec braku wytycznych UE każde państwo członkowskie opracowało własną metodykę w tym zakresie. W [tabeli 7](#) przedstawiono różne metodyki stosowane na potrzeby tej oceny, natomiast w [ramce 4](#) pokazano odmienne wyniki ocen przeprowadzanych przez poszczególne państwa członkowskie, co ostatecznie skutkuje nierównym traktowaniem beneficjentów.
- 67** W następstwie kontroli przeprowadzonej na Wyspach Kanaryjskich u jednego beneficjenta korzystającego ze wsparcia w ramach SSA Trybunał ustalił, że w 2023 r. marża brutto tego producenta na jednym produkcie wynosiła 56%. Rodzi się zatem wątpliwość, czy w przypadku tego konkretnego produktu korzyści przeniesiono na odbiorców końcowych. Beneficjent ten nie został skontrolowany przez właściwe organy krajowe. W każdym razie w odniesieniu do wszystkich beneficjentów objętych próbą Trybunału, którzy zostali skontrolowani przez właściwe organy krajowe, organy te stwierdziły, że nie ma dowodów wskazujących, że korzyści wynikające z SSA nie zostały przeniesione na odbiorców końcowych.

Tabela 7 | Różnice w poziomie oceny służącej sprawdzeniu, czy korzyść została przeniesiona na odbiorców końcowych

Państwo członkowskie			
Kluczowe elementy metodyki zastosowane na potrzeby oceny	● Marża na produkcie objętym wsparciem nie przekracza średniej marży beneficjenta. ● Marża nie jest wyższa niż w przypadku produktów nieobjętych wsparciem.	● Porównanie ze średnią marżą beneficjenta i wcześniejszą marżą. ● Porównanie z marżami uzyskiwanymi w Hiszpanii kontynentalnej oraz z cenami referencyjnymi.	● Porównanie cen z cenami referencyjnymi i cenami oferowanymi przez podobne przedsiębiorstwa. ● Porównanie rzeczywistych marży z zadeklarowanymi marżami (Madera).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie oficjalnych dokumentów i sprawozdań z kontroli przeprowadzonych przez właściwe organy krajowe dotyczących beneficjentów dobranych do próby Trybunału.

Ramka 4

Przykład niespójności w ocenie, czy korzyść gospodarcza wynikająca ze szczególnego systemu dostaw jest przenoszona na odbiorców końcowych

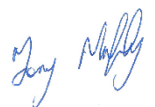
W sprawozdaniu z kontroli przeprowadzonej przez właściwe organy krajowe na Maderze u jednego z beneficjentów dobranych do próby Trybunału wykazano, że marża na jednym z produktów wyniosła 40%. Mimo że marża ta była wyższa niż marża na pozostałych produktach, właściwe organy uznały, że było to uzasadnione i nie zgłosiły żadnych nieprawidłowości.

W regionach najbardziej oddalonych Francji w przypadku dwóch kontroli (z ogólnej liczby pięciu, które znalazły się w próbie Trybunału) stwierdzono, że marże na niektórych produktach przekraczają średnią marżę danego przedsiębiorstwa. Wskutek tego wydano dwa nakazy odzyskania środków, a w przypadku jednego z nich beneficjent złożył odwołanie. Właściwe organy krajowe we Francji oceniły, że w tych przypadkach korzyść gospodarcza wynikająca z SSA **nie** została przeniesiona na odbiorców końcowych.

- 68** Oprócz braku spójnych wytycznych i zasad oceny, czy korzyści są przenoszone na odbiorców końcowych, ocenę tę utrudnia jeszcze kilka innych czynników. Należą do nich: niedostatki w ewidencji księgowej prowadzonej przez niektórych beneficjentów, brak porównywalnych danych, brak znormalizowanego systemu rejestracji przetworzonych produktów, niestabilność cen rynkowych, różnice w marżach zysku w zależności od sprzedawanych produktów końcowych (surowce lub produkty przetworzone). W trakcie audytu SSA Komisja uznała francuski system kontroli za najbardziej kompleksowy (obejmujący kontrole na miejscu w siedzibach beneficjentów).
- 69** Ogólnie rzecz biorąc, SSA przyczynia się głównie do wsparcia importu paszy dla zwierząt, a w mniejszym stopniu zaopatrzenia w produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi. Wsparcie to umożliwia częściowe pokrycie dodatkowych kosztów wynikających z oddalenia. Trybunał zauważa, że stosowanie odmiennych podejść w poszczególnych regionach – wynikające z braku spójnej metodyki oceniania, czy korzyści wynikające z SSA są przenoszone na odbiorców końcowych – prowadzi do nierównego traktowania beneficjentów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczy członkini Trybunału Obrachunkowego Joëlle Elvinger, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 10 grudnia 2025 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Tony Murphy
Prezes

Załączniki

Załącznik I – O kontroli

Unijny system finansowania na rzecz regionów najbardziej oddalonych

- 01** W celu wsparcia rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych wprowadzono unijny instrument finansowania w postaci Programu szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI). Został on utworzony w 1991 r. na potrzeby francuskich regionów najbardziej oddalonych (Gwadelupa, Martynika, Gujana Francuska, Reunion, Saint-Martin, a od 2014 r. Majotta). W 1992 r. objęto nim również Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania) oraz Azory i Maderę (Portugalia)¹ – zob. [rys. 1](#).

Rys. 1 | Najbardziej oddalone regiony UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

¹ Rozporządzenia Rady (EWG) nr 3763/91, 1600/92 i 1601/92.

02 W ramach prawnych UE² uwzględniono ograniczenia, z jakimi borykają się regiony najbardziej oddalone, a mianowicie oddalenie, charakter wyspiarski, niewielkie rozmiary, trudna topografia i klimat, a także ich zależność gospodarcza od niewielkiej liczby produktów. Ograniczenia te utrudniają rozwój tych regionów. W przepisach unijnych przewidziano szczególne działania w dziedzinie rolnictwa, rybołówstwa, spójności, pomocy państwa i opodatkowania mające na celu zaradzenie wspomnianym ograniczeniom.

03 Program POSEI był reformowany w latach 2001, 2006 i 2013. W [rozporządzeniu \(UE\) nr 228/2013 \(rozporządzenie w sprawie POSEI\)](#), uchylającym [rozporządzenie Rady \(WE\) nr 247/2006](#), przewidziano szczególne działania w dziedzinie rolnictwa na rzecz regionów najbardziej oddalonych w Unii Europejskiej. Określono w nim trzy cele i dwa rodzaje działań służących wsparciu realizacji tych celów ([rys. 2](#)):

- Działania na rzecz wsparcia produkcji lokalnej („**działania SLP**”, ang. support local production). Działania te mają na celu utrzymanie rozwoju i wzmocnienia konkurencyjności tradycyjnej działalności rolniczej w regionach najbardziej oddalonych, a także większą dywersyfikację produkcji zwierzęcej i roślinnej w tych regionach.
- Działania w postaci szczególnego systemu dostaw („**działania SSA**”, ang. specific supply arrangements measures) mają na celu zaopatrzenie regionów najbardziej oddalonych w podstawowe produkty. Program POSEI każdego z regionów najbardziej oddalonych poszczególnych państw członkowskich obejmuje „prognozowany bilans dostaw”, w którym wyszczególnia się produkty, które dany region musi importować z UE, i ich ilości oraz kwotę pomocy.

² Art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

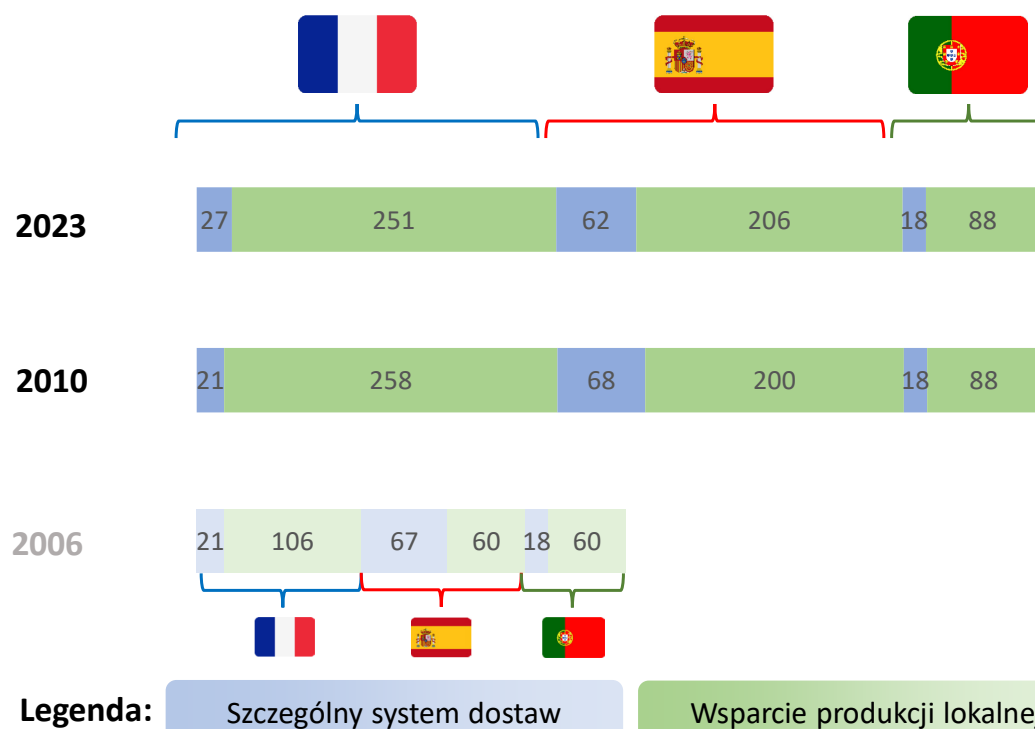
Rys. 2 | Cele, działania i roczny unijny budżet POSEI (2023 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 228/2013 i sprawozdań z realizacji sporządzonych przez organy krajowe.

04 Rozporządzenie w sprawie POSEI pozostało zasadniczo niezmienione przez ostatnie 12 lat. Od 2010 r. unijny budżet POSEI również utrzymuje się na dość stabilnym poziomie³. Istotna zmiana w programie nastąpiła w 2007 r., kiedy to do POSEI włączono sektor bananów. Budżet programu zwiększył się wówczas o 86%, z 332 mln euro do 619 mln euro, ponieważ wsparcie na rzecz sektora bananów zostało przesunięte z innego funduszu. Od 2010 r. całkowity budżet POSEI utrzymywał się na poziomie około 653 mln euro – zob. [rys. 3](#).

Rys. 3 | Unijny budżet POSEI (w mln euro)

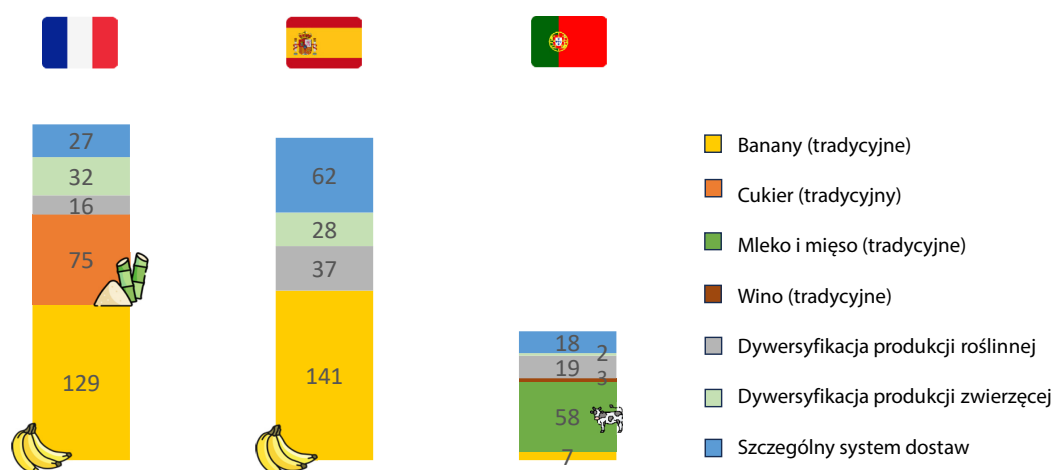


Źródło: roczne sprawozdania z realizacji i programy POSEI, sprawozdania Komisji w sprawie realizacji POSEI (2016 r. i 2021 r.).

³ Sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie realizacji POSEI (2016 r. i 2021 r.), krajowe/regionalne sprawozdania z realizacji POSEI z 2023 r. oraz programy z 2024 r.

- 05** W pakiecie wniosków Komisji Europejskiej dotyczących WPR po 2027 r.⁴ przewidziano uchylenie obecnych przepisów w sprawie POSEI. We wnioskach tych proponuje się, aby nie wyodrębniać wsparcia UE dla rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, lecz aby zintegrować to wsparcie z innymi funduszami UE przeznaczonymi dla tych regionów. Cel, jakim jest wsparcie na rzecz importowanych produktów rolnych, ma zachować dotychczasową postać. Proponuje się ponadto, aby cel zakładający zwiększenie konkurencyjności tradycyjnej działalności został włączony do kompleksowego celu poświęconego zabezpieczeniu długoterminowej przyszłości i rozwoju w dziedzinach lokalnej produkcji, rybołówstwa i akwakultury. Położono dodatkowo wyraźny nacisk na bezpieczeństwo żywnościowe i samowystarczalność w kontekście zaopatrzenia w żywność.
- 06** Większość budżetu zarezerwowanego na działania na rzecz wsparcia produkcji lokalnej została przeznaczona na tradycyjną działalność prowadzoną w tych regionach (*rys. 4*).

Rys. 4 | Podział unijnego budżetu POSEI (w mln euro) w 2023 r.

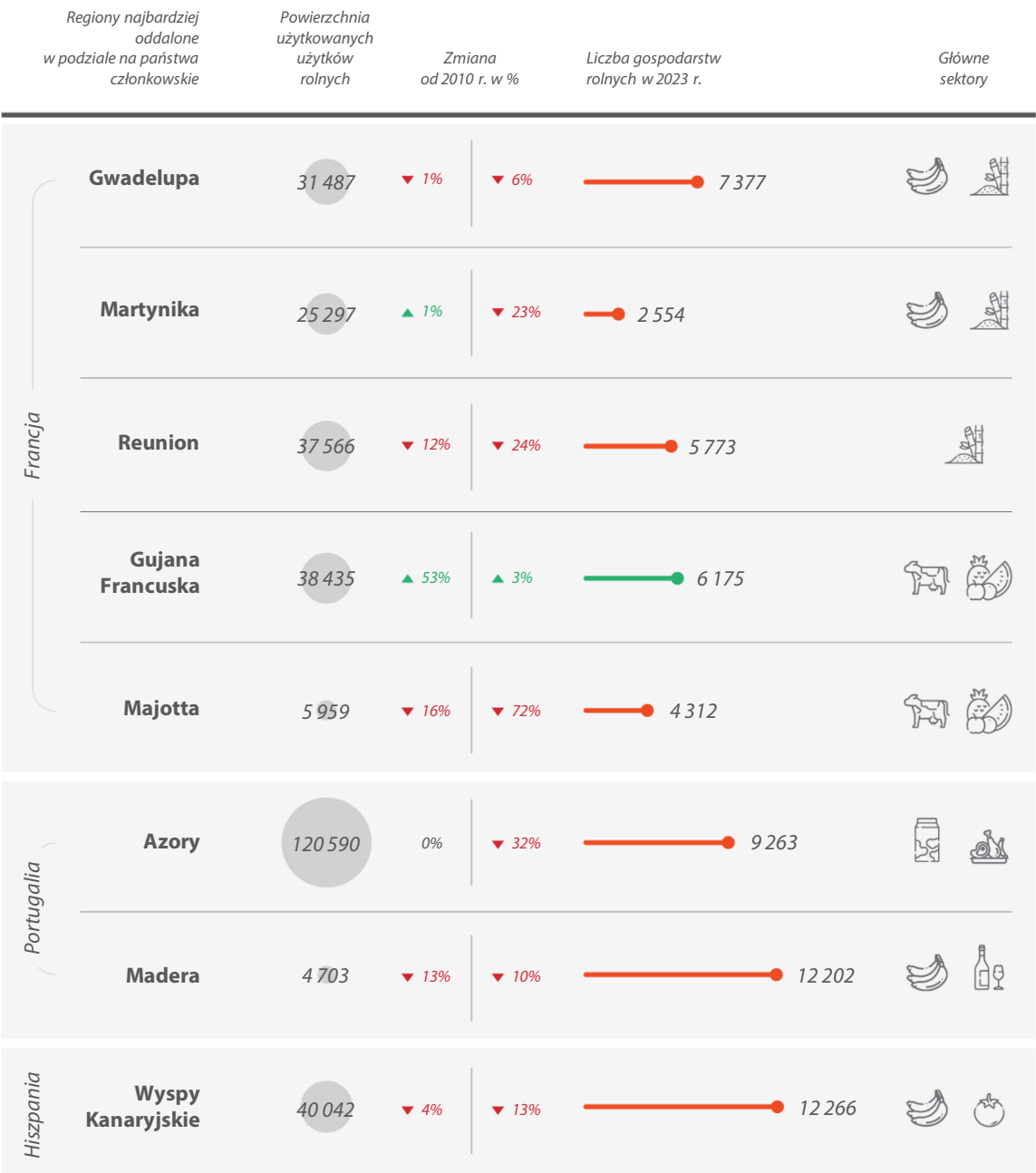


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji i programów POSEI.

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

07 Na [rys. 5](#) zilustrowano ogólną tendencję spadkową, jeśli chodzi o całkowitą powierzchnię użytków rolnych i liczbę gospodarstw w regionach najbardziej oddalonych od 2010 r.

Rys. 5 | Zmiany powierzchni użytków rolnych i gospodarstw rolnych w regionach najbardziej oddalonych w latach 2010–2023



*Dane dostępne za 2009 r.

Uwaga: W przypadku Wysp Kanaryjskich kontrolerzy wzięli pod uwagę powierzchnię upraw, a nie powierzchnię użytkowanych użytków rolnych.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie publikacji pt. „Rapport Annuel d’Exécution” i „Mémento Agreste” z 2024 r. w odniesieniu do Majotty, Instituto Nacional de Estatística de Portugal, Serviço Regional de Estatística dos Açores, [Direção Regional de Estatística da Madeira](#), Canarias Instituto Canario de Estadística.

- 08** Wsparcie udzielane w ramach POSEI stanowi ważne źródło dochodów służące utrzymaniu działalności rolniczej w tych regionach. W przypadku niektórych rolników wsparcie to stanowi równowartość dużej części uzyskanych przez nich dochodów z działalności rolniczej. Wysokość wsparcia różni się w zależności od sektora i powierzchni danego gospodarstwa.
- 09** Zgodnie z danymi przekazanymi przez Komisję płatności bezpośrednie otrzymane w ramach WPR przez gospodarstwa komercyjne w 27 państwach UE w 2022 r. stanowiły średnio 19% dochodów tych gospodarstw z działalności rolniczej. Udział wsparcia udzielanego w ramach POSEI (będącego odpowiednikiem płatności bezpośrednich) w dochodzie z działalności rolniczej jest znacznie wyższy w regionach najbardziej oddalonych Francji i Portugalii, natomiast niższy na Wyspach Kanaryjskich (*tabela 1*).

Tabela 1 | Wsparcie udzielane w ramach POSEI wyrażone jako udział w dochodach z działalności rolniczej gospodarstw (dane z 2022 r.)

Państwo członkowskie	Region najbardziej oddalony	Wsparcie udzielane w ramach POSEI (w euro)	Dochód z działalności rolniczej (w euro)	Wsparcie udzielane w ramach POSEI jako odsetek dochodów gospodarstw rolnych
	Gwadelupa	27 570	28 530	97%
	Reunion	25 499	48 839	52%
	Azory i Madera	8 570	33 235	26%
	Wyspy Kanaryjskie	19 639	120 952	16%

Źródło: Komisja Europejska, [publiczna baza danych na temat ewidencji prowadzonej przez gospodarstwa rolne \(FADN\)](#). Dane dotyczące Martyniki, Majotty i Gujany Francuskiej nie są publicznie dostępne / nie są przechowywane w bazie danych FADN.

- 10** Średnia wielkość gospodarstw rolnych w regionach najbardziej oddalonych jest znacznie mniejsza niż w UE kontynentalnej ([tabela 2](#)).

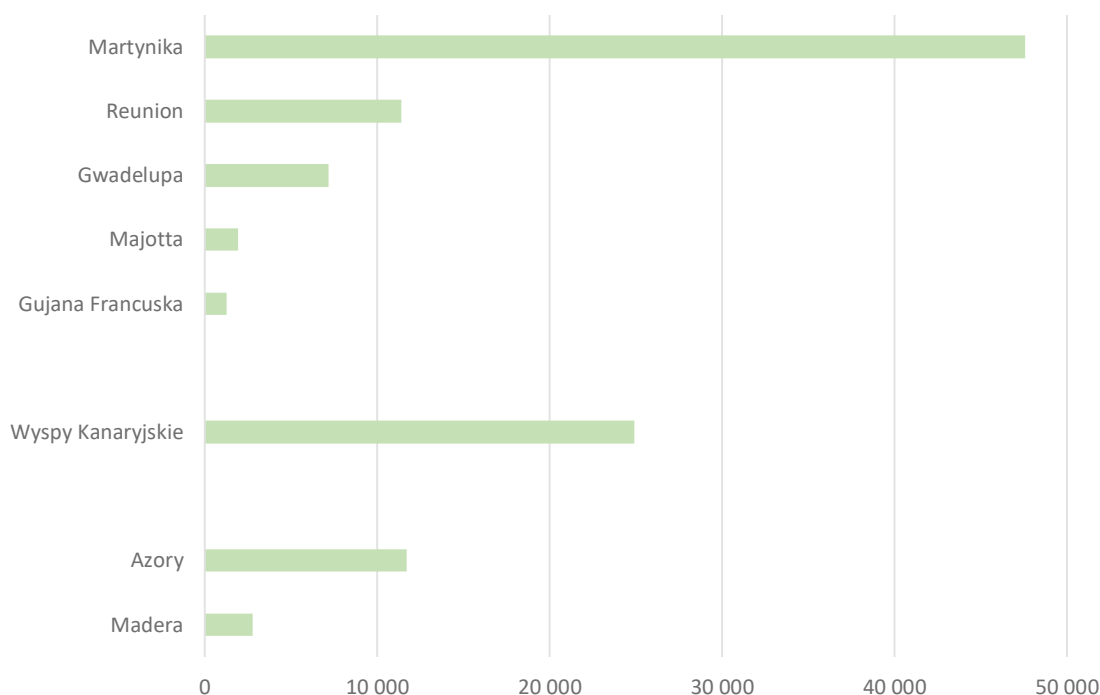
Tabela 2 | Średnia wielkość gospodarstw rolnych w regionach najbardziej oddalonych w porównaniu ze średnią wielkością gospodarstw w danym państwie członkowskim (w hektarach)

Państwo członkowskie	Średnia wielkość gospodarstw rolnych	Region najbardziej oddalony	Średnia wielkość gospodarstw rolnych w hektarach
	70	Martynika	9,9
		Reunion	6,6
		Gujana Francuska	6,2
		Gwadelupa	4,3
		Majotta	1,4
	26	Wyspy Kanaryjskie	3,3
	15	Azory	12,5
		Madera	0,4

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji POSEI za 2023 r. i spisu rolnego za 2020 r.

- 11** Gujana Francuska ma największą powierzchnię użytków rolnych wynoszącą 38 435 hektarów i otrzymuje najniższe wsparcie. Na [rys. 6](#) przedstawiono różnice między poszczególnymi regionami najbardziej oddalonymi. Średnie wsparcie udzielane w ramach POSEI na gospodarstwo rolne wynosi od 1 200–2 700 euro w Gujanie Francuskiej, na Majotcie i Maderze po prawie 25 000 euro na Wyspach Kanaryjskich i ponad 47 000 euro na Martynice.

Rys. 6 | Wsparcie udzielane w ramach POSEI przypadające na gospodarstwo rolne (w euro)



Uwaga: Dane te nie obejmują wsparcia na rzecz przemysłu cukrowniczego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji za 2023 r.

Główne zadania i obowiązki

- 12** Jednostkami kontrolowanymi przez Trybunał były: Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) oraz trzy zainteresowane państwa członkowskie, które wspólnie z Komisją zarządzają programem POSEI (zarządzanie dzielone). Wspomniane państwa członkowskie (Francja, Portugalia i Hiszpania) są odpowiedzialne za opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie rocznych programów POSEI. Każde państwo członkowskie przedkłada również Komisji roczne sprawozdanie z realizacji swojego programu.

- 13** Roczne sprawozdania z realizacji zawierają kompleksowy przegląd sytuacji w sektorze rolnym w danym regionie najbardziej oddalonym, informacje na temat wykonania budżetu oraz rezultaty działań przewidzianych w ramach POSEI. W sprawozdaniach tych zawarto również wskaźniki⁵, które dostarczają użytecznych i porównywalnych informacji na temat np. zakresu stosowania szczególnego systemu dostaw w regionach najbardziej oddalonych, cen w porównaniu z cenami oferowanymi w UE kontynentalnej, zmian powierzchni użytków rolnych, pogłowia zwierząt gospodarskich, ilości głównych produktów rolnych oraz zatrudnienia w sektorze rolnym. W sprawozdaniach tych monitoruje się również postępy w osiąganiu celów określonych w odniesieniu do poszczególnych działań na rzecz produkcji lokalnej.
- 14** Komisja jest odpowiedzialna za przygotowanie stosownych wniosków ustawodawczych, dokonanie przeglądu powiązanego z POSEI prawodawstwa oraz opracowanie zasad wdrażania POSEI. Komisja zatwierdziła programy przedstawione jej w 2006 r. przez państwa członkowskie, a także ich coroczne przeglądy, i monitoruje ich realizację. Struktura programu i zarządzanie nim są bardzo zdecentralizowane w najbardziej oddalonych regionach Hiszpanii i Portugalii. Regiony Francji zależą natomiast w większym stopniu od administracji centralnej.
- 15** Co pięć lat Komisja przygotowuje ogólne sprawozdanie z realizacji programu POSEI. Ostatnie sprawozdanie opublikowano w 2021 r. i stwierdzono w nim, że:
- POSEI był „całkiem skuteczny”, jeśli chodzi o realizację celu, jakim jest zagwarantowanie zaopatrzenia w podstawowe produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi lub do przetwórstwa stanowiące środki produkcji rolnej.
 - Działania w ramach szczególnego systemu dostaw (SSA) i wsparcia produkcji lokalnej (SLP) realizowano w sposób spójny, a odnośne wsparcie nie zaszkodziło produkcji lokalnej ani jej rozwojowi.
 - Działania na rzecz produkcji lokalnej były „całkiem skuteczne” pod względem zabezpieczenia długoterminowej przyszłości i zapewnienia rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji. Okazały się jednak mniej skuteczne w sektorach upraw tradycyjnych, w przypadku których produkcja wykazywała tendencję spadkową w większości podsektorów.

⁵ Załącznik VIII do [rozporządzenia wykonawczego \(UE\) nr 180/2014 w sprawie POSEI](#).

Cel i zakres kontroli oraz podejście kontrolne

- 16** Celem kontroli Trybunału była ocena, czy POSEI skutecznie przyczynia się do zaspokojenia konkretnych potrzeb i zaradzenia szczególnym ograniczeniom sektora rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych, co w efekcie miało pomóc w osiągnięciu trzech celów programu (*rys. 2*). Trybunał zbadał w szczególności, czy program:
- przyczynił się do zwiększenia konkurencyjności tradycyjnych sektorów w regionach najbardziej oddalonych (np. sektora bananów, trzciny cukrowej, pomidorów i mleka);
 - przyczynił się do zabezpieczenia długoterminowej przyszłości i zapewnienia rozwoju sektorów produkcji zwierzęcej i roślinnej służących dywersyfikacji;
 - skutecznie zagwarantował regionom najbardziej oddalonym zaopatrzenie w podstawowe produkty rolne.
- 17** Kontrola dotyczyła oceny funkcjonowania programów POSEI w trzech państwach członkowskich w latach 2019–2023, a do próby dobrano 98 płatności dokonanych w 2023 r. Saint-Martin nie został objęty zakresem kontroli Trybunału ze względu na bardzo mały rozmiar tego regionu. Kontrolerzy Trybunału dobrali próbę tak, aby możliwe było jak najszerze uwzględnienie różnych regionów najbardziej oddalonych, działań i celów, a także transakcji finansowych o różnej wielkości i istotności. Spośród tej próby płatności Trybunał wybrał 25 beneficjentów, u których przeprowadzono kontrole na miejscu zgodnie z kryteriami omówionymi powyżej. Podejście kontrolne Trybunału obejmowało przegląd dokumentów, analizę danych i prace w terenie. Na *rys. 7* przedstawiono, w jaki sposób Trybunał zgromadził dowody umożliwiające sformułowanie uwag.

Rys. 7 | Podejście kontrolne Trybunału – przeprowadzone prace



Przegląd odpowiednich dokumentów, w tym dokumentów strategicznych, ustawodawczych, politycznych i dotyczących projektów, danych i sprawozdań dotyczących wyników i statystyk, sprawozdań z monitorowania i realizacji, sprawozdań z kontroli lub sprawozdań innych zainteresowanych stron.



Wywiady z pracownikami dwóch dyrekcji generalnych Komisji (DG AGRI i DG TRADE), przedstawicielami właściwych organów krajowych i regionalnych, zainteresowanymi stronami i wybranymi beneficjentami.



Wizyty kontrolne na miejscu u 25 beneficjentów na Gwadelupie, Martynice, w Gujanie Francuskiej, na Azorach i Wyspach Kanaryjskich w celu oceny skuteczności wsparcia udzielanego w ramach POSEI na rzecz działalności prowadzonej przez tych beneficjentów.



Analiza cen produktów rolnych w regionach najbardziej oddalonych oraz analiza porównawcza z cenami na kontynencie.



Przegląd dokumentacji i analiza 98 transakcji dobranych do próby, aby ocenić, w jakim stopniu przyczyniły się one do osiągnięcia celów POSEI.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Skróty i akronimy

Skrót	Definicja / wyjaśnienie
POSEI	Program szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich
SLP	wsparcie produkcji lokalnej
SSA	szczególny system dostaw
WPR	wspólna polityka rolna

Glosariusz

Termin	Definicja / wyjaśnienie
Cena w porcie wyładunku	Cena towarów w pierwszym porcie wprowadzenia do UE przed ich rozładunkiem.
Gospodarka o obiegu zamkniętym	System gospodarczy oparty na ponownym wykorzystaniu, naprawianiu, odnawianiu, regeneracji i recyklingu materiałów oraz dzieleniu się nimi w celu ograniczenia do minimum zużycia zasobów, ilości odpadów i emisji, w szczególności dzięki sposobowi, w jaki produkty i procesy produkcyjne zostały zaprojektowane.
Ilość referencyjna	W kontekście niniejszego sprawozdania – dane liczbowe, oparte na danych historycznych, które są wykorzystywane do obliczania wysokości wsparcia (POSEI).
Organizacja producentów	Spółdzielnia lub inna organizacja, w ramach której rolnicy współdziałają przy przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu wytworzonej produkcji, co sprzyja obniżeniu kosztów.
Pasza	Pożywienie dla bydła i innych zwierząt gospodarskich.
POSEI	Program zapewniający wsparcie dla rolnictwa w najbardziej oddalonych regionach UE ze względu na ich oddalenie, wyspiarski charakter i trudny klimat.
Pułap	Maksymalna wysokość wsparcia, jakie może otrzymać rolnik.
Rośliny bulwiaste	Rodzina roślin, których korzenie lub łodygi nadają się do spożycia (np. ziemniak, ignam, maniok).
Rozwój obszarów wiejskich	Część wspólnej polityki rolnej, której celem jest wzmocnienie zrównoważonego rozwoju społecznego, środowiskowego i gospodarczego obszarów wiejskich.
Wsparcie degresywne	Wsparcie, które jest stopniowo zmniejszane w zależności od powierzchni gospodarstwa lub wielkości produkcji.

Odpowiedzi Komisji

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

Kalendarium

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

Zespół kontrolny

W sprawozdaniach specjalnych Trybunału przedstawiane są wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla realizacji celów lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę I, zajmującą się wydatkami związanymi ze zrównoważonym użytkowaniem zasobów naturalnych. Izbie tej przewodniczy członkini Trybunału Joëlle Elvinger. Kontrolą kierował członek Trybunału Klaus-Heiner Lehne, a w prace kontrolne zaangażowani byli: Thomas Arntz, szef gabinetu; Marc-Oliver Heidkamp, attaché; Ramona Bortnowschi, kierowniczka; Céline Ollier, koordynatorka zadania; Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, zastępca koordynatorki zadania; Paulo Faria, kontroler, a także Paula Sanz Alba, stażystka. Michael Pyper zapewnił wsparcie językowe, a wsparcie graficzne – Dunja Weibel.



Od lewej: 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.

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2026.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów została określona w [decyzji Trybunału nr 6-2019](#) w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zamieszczono szczegółowych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją [Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe \(CC BY 4.0\)](#).

Oznacza to, że co do zasady ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że treści zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania treści Trybunału niedozwolone jest zmienianie ich oryginalnego znaczenia albo przesłania. Trybunał nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek konsekwencje ponownego wykorzystywania.

Jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną – tak jak w przypadku zdjęć, na których widoczni są pracownicy Trybunału – lub zawiera prace stron trzecich, wymagane jest uzyskanie dodatkowego zezwolenia.

W takim przypadku uzyskane dodatkowe zezwolenie na ponowne wykorzystanie określonej treści unieważnia i zastępuje wspomniane wcześniej zezwolenie ogólne. Powinny być w nim wyraźnie wskazane wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania treści.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE konieczne może być wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Zdjęcie na stronie tytułowej: © Unia Europejska, źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rys. 1, 2, 3, 6; tabela 2, 3, 4, 7; rys. 3, 4, 5, 7 i tabela 1, 2 w załączniku I – ikony opracowano z wykorzystaniem zasobów ze strony [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zdjęcie ilustrujące tabelę 5: (a) © Shutterstock, (b) © Luis Quintero/Pexels.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy, nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są linki do stron zewnętrznych. Trybunał nie ma kontroli nad ich zawartością i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich obowiązującymi na tych stronach.

Wykorzystywanie znaku graficznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

HTML	ISBN 978-92-849-6178-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/3742398	QJ-01-25-060-PL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6179-5	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/7160133	QJ-01-25-060-PL-N

Cytowanie

Europejski Trybunał Obrachunkowy, [sprawozdanie specjalne 03/2026](#) pt. „Szczególne działania na rzecz rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych UE – choć działania te pomagają utrzymać konkurencyjność rolnictwa, jego długofalowy rozwój w tych regionach stoi pod znakiem zapytania”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025.

Od 1990 r. UE dysponuje specjalnym funduszem wspierającym rolnictwo w regionach najbardziej oddalonych, którego celem jest również zagwarantowanie dostaw podstawowych produktów rolnych. Trybunał ocenił, czy dzięki temu funduszowi udało się zaspokoić potrzeby regionów najbardziej oddalonych i przewyciężyć występujące tam ograniczenia. Kontrolerzy stwierdzili, że fundusz przyczynił się do utrzymania konkurencyjności niektórych tradycyjnych sektorów i wspierał dywersyfikację rolnictwa, choć ze skromnymi rezultatami, natomiast zaniedbano aspekty zrównoważonego rozwoju. Trybunał ustalił ponadto, że dzięki funduszowi częściowo zrekompensowano dodatkowe koszty importu, trudno było natomiast ocenić, czy korzyści płynące ze wsparcia zostały przeniesione na odbiorców końcowych. Trybunał zaleca ponowne przeanalizowanie koncepcji wsparcia na rzecz tradycyjnej działalności rolniczej, zwiększenie dywersyfikacji produkcji roślinnej i zwierzęcej w regionach najbardziej oddalonych oraz poprawę oceny, czy korzyści płynące ze wsparcia na rzecz importu docierają do odbiorców końcowych.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na podstawie art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/contact
Strona internetowa: eca.europa.eu
Media społecznościowe: @EUauditors