EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 15.12.2016
COM(2016) 796 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavien maatalousalan erityistoimenpiteiden järjestelmän täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Kreikalle kuuluvat Egeanmeren pienet saaret muodostavat äärimmäisen hajanaisen saarialueen, jolla on vakavia maantieteestä ja luonnonoloista johtuvia rajoitteita, joka on melko harvaan asuttu ja jolla on vain vähän käytössä olevaa maatalousmaata. Myös Egeanmeren pienten saarten maasto ja ilmasto ovat maataloustuotantoa rajoittavia tekijöitä.

Jotkin saaret ovat pahasti eristyksissä Manner-Kreikasta ja kärsivät kaksin- tai jopa kolminkertaiseen saaristoluonteeseen[1] liittyvistä ongelmista. Tämä vaikuttaa muun muassa olennaisten maataloustuotteiden hankintaan kuljetuksen lisäkustannusten takia. Lisäkustannukset liittyvät saarten saaristoluonteeseen, pieneen kokoon ja etäisyyteen markkina-alueista.

Egeanmeren pienten saarten erityistilanne ei ole verrattavissa EU:n manneralueisiin, ja sen vuoksi ne hyötyvät maatalousalan erityistoimenpiteistä yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) puitteissa. Yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäiseen pilariin kuuluvan tuen lisäksi saaret hyötyvät erityisestä tukijärjestelmästä, joka tukee paikallista tuotantoa ja takaa olennaisten tuotteiden hankinnan. Järjestelmä kattaa kaikki Egeanmeren saaret Évviaa ja Kreetaa lukuun ottamatta.

Tämän kertomuksen tarkoituksena on arvioida Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän soveltamista vuosina 2006–2014.

Egeanmeren pienet saaret kattavat alueen, jota rajaa Kreetan saari etelässä, Manner-Kreikka pohjoisessa ja lännessä sekä Manner-Turkki idässä. Alueen pinta-ala on yhteensä 210 240 km^2. Egeanmeren saarten ja luotojen kokonaismäärä on 7 582, mutta lähes 90 prosenttia niistä on pienempiä kuin 10 km^2 ja vain kahden saaren, Lesboksen ja Ródoksen, pinta-ala ylittää 1 000 km^2. Kreikan saarten ja luotojen kokonaispinta-ala muodostaa 17,1 prosenttia maan alueesta. Suurimmalla osalla saarista asuu pieniä alle 5 000 pysyvän asukkaan yhteisöjä. Poikkeuksen muodostavat muutamat saaret, joiden pinta-ala on suhteessa suurempi ja joilla asuu 10 000–40 000 asukasta, kuten Lesbos, Híos, Sámos ja Kós, sekä Ródos, jolla on yli 100 000 asukasta.

2. EGEANMEREN PIENET SAARET: TAUSTA, KEHITYS JA OIKEUDELLINEN KEHYS

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää alettiin rakentaa vuonna 1993, kun neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2019/93[2] todettiin, että saarten maataloussektorien erityisongelmat johtuvat niiden syrjäisestä saariasemasta.

Järjestelmää on muutettu joitakin kertoja sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön vuonna 1993. Yhteisen maatalouspolitiikan vuoden 2003 uudistuksessa Kreikka päätti soveltaa tilatukijärjestelmää koko maahan 1. tammikuuta 2006 alkaen. Vuonna 2006 perusasetus korvattiin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1405/2006[3], mikä ei muuttanut tavoitteita eikä Egeanmeren pienten saarten erityistoimenpiteitä. Asetuksella otettiin kuitenkin käyttöön ohjelmasuunnitteluun perustuva lähestymistapa, mikä tarkoittaa, että Egeanmeren pienten saarten tuki vahvistetaan

[1] Moninkertainen saaristoluonne tarkoittaa, että saarten ja mantereen välillä ei ole suoraa liikenneyhteyttä, joten hankinnat tehdään muiden saarten kautta.

[2] EYVL L 184, 27.7.1993, s. 1.

[3] EUVL L 265, 26.9.2006, s. 1.

vuotuisessa ohjelmassa, jonka kansalliset viranomaiset laativat ja toimittavat komission hyväksyttäväksi ja jota hallinnoi Kreikka.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2013 neuvoston asetus (EY) N:o 1405/2006 korvattiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 229/2013[4], ja komission delegoitu asetus (EU) N:o 178/2014 ja komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 181/2014 hyväksyttiin[5].

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto). Asetuksessa (EU) N:o 229/2013 asetetaan ohjelman rahoitukselle 23,93 miljoonan euron vuotuinen enimmäismäärä. Lisäksi Kreikka rahoittaa ohjelmaa kansallisista varoista (0,547 miljoonaa euroa). Vuosien 2006–2014 rahoituksen täytäntöönpanon yksityiskohdat esitetään tämän kertomuksen liitteessä.

Vaikka Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän lähestymistapa (tavoitteet, rakenne ja varainhoito) on sääntelyn kannalta sama kuin POSEI-järjestelmässä[6], Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää hallinnoidaan POSEIsta erillään.

Toisin kuin POSEI-järjestelmä, joka korvaa yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin (suorat tuet), Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on tilatukijärjestelmää täydentävä lisätuki, jolla pyritään ratkaisemaan näiden saarten erityiset ongelmat. Tilatukijärjestelmä kattaa Egeanmeren saaret ja muun Kreikan yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin mukaisesti.

3. KERTOMUKSEN OIKEUSPERUSTA

Neuvoston asetuksen (EU) N:o 229/2013 20 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavasti: *”Komissio antaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2016 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleiskertomuksen tämän asetuksen nojalla toteutettujen toimien vaikutuksesta sekä tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia.”*

Tässä täytäntöönpanokertomuksessa otetaan huomioon erityisesti ohjelman täytäntöönpano varainhoitovuoteen 2014 saakka ja ulkopuolisen arvioijan (ADE: Analysis for Economic Decision, taloudellisia päätöksiä tukeva analyysi) osana POSEI-järjestelmässä / Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmässä toteutettujen toimenpiteiden arviointia ja osana REFIT-ohjelmaa tekemä työ. Ulkopuolinen arvioija teki tätä työtä kesäkuusta 2015 elokuuhun 2016. Arviointi päättyy muodollisesti komission yksiköiden laadittua valmisteluasiakirjan.

4. MAATALOUS EGEANMEREN PIENILLÄ SAARILLA

Yleisesti ottaen Egeanmeren pienet saaret ovat vuoristoisia ja mäkisiä saaria, joilla vallitsee välimerellinen ilmasto. Ilmastolle luonteenomaisia ovat kuivat ja kuumat kesät, jolloin uhkana on liiallinen kuivuus, sekä lyhyet, sateiset talvet.

Egeanmeren pienten saarten maantieteelliset piirteet, ilmasto-olot ja sosio-ekonominen rakenne aiheuttavat tiettyjä haittoja saarten maataloustoiminnalle ja tuotannolle. Saarilla luovutaan vähitellen maankäytöstä, ja lopulta paikallisyhteisöt

[4] EUVL L 78, 20.3.2013, s. 41.

[5] EUVL L 78, 20.3.2013; delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset: EUVL L 63, 4.3.2014.

[6] POSEI eli syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma koskee unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavia maatalousalan erityistoimenpiteitä.

kutistuvat, koska niiden maatalousmaa sijaitsee etupäässä melko syrjäisillä tai syrjäisillä alueilla.

Saaret ovat jakautuneet eteläisen Egeanmeren alueeseen (joka koostuu Kykladeista ja Dodekanesian saarista) ja pohjoisen Egeanmeren alueeseen (joka kattaa yhdeksän asutettua saarta: Lesbos, Límnos, Ágios Efstratios, Híos, Psará, Inousses, Sámos, Ikaría, ja Fúrni).

Maatalous on merkittävässä roolissa **pohjoisen Egeanmeren alueella**. Maataloussektorin osuus alueen bruttokansantuotteesta (BKT) on 21 prosenttia, ja se työllistää 12,2 prosenttia alueen aktiivisesta työvoimasta (vuonna 2013). Vuonna 2010 käytössä olevaa maatalousmaata (KMM) oli 168 610 hehtaaria, mikä on 44 prosenttia kokonaispinta-alasta. Sektorin heikentyminen johtuu tekijöistä, jotka liittyvät sen rakenteeseen ja ongelmiin, jotka koskevat maataloustuotteiden hankintaa saarilla, tuotantokustannusten nousua, alhaista kasteluastetta ja kesantomaan suurta osuutta.

Maataloustoimintaan kuuluu kasvinviljelyä (mastiksi[7], oliivipuut, viiniköynnökset, sitruspuut ja vilja) ja kotieläintuotantoa (mehiläishoito sekä lampaiden, vuohien ja karjan kasvatus). Maatilojen keskikoko on pieni (KMM oli noin 5 hehtaaria maatilaa kohden vuonna 2013).

Eteläisen Egeanmeren alueen maataloussektori on suhteellisen pieni eikä pysty kattamaan alueen ravinnontarvetta, mikä edellyttää huomattavia hankintoja muualta Kreikasta ja ulkomailta. Tämä ilmiö voimistuu erityisesti kesäkuukausina, jolloin matkailu lisää kysyntää. Luonteenomaista alueelle ovat sen maantieteellinen epäyhtenäisyys ja huomattavat sisäiset erot, mikä ei edistä alkutuotannon kehittymistä. Kuiva ilmasto ja pieni sademäärä yhdistettyinä pieneen käytettävissä olevaan maa-alaan ja vuoristoiseen maastoon haittaavat maatalouden kehittymistä ja siten yksittäisten saarten kestävyyttä. Silti alkutuotanto työllistää 6,1 prosenttia työvoimasta. Kausiluonteisuus ja vajaatyöllisyys ovat yleisiä (tiedot vuodelta 2013). Alueella on käytössä olevaa maatalousmaata 106 080 hehtaaria, mikä on 16,7 prosenttia kokonaispinta-alasta (tiedot vuodelta 2010).

5. TAVOITTEET, JÄRJESTELMÄ JA OHJELMASUUNNITTELU

Asetuksen (EU) N:o 229/2013 2 artiklassa luetellut Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän tavoitteet ovat seuraavat:

- varmistetaan ihmisravinnoksi tai jalostukseen ja maatalouden tuotantopanoksina käytettävien välttämättömien tuotteiden hankinta Egeanmeren pienillä saarilla vähentämällä niiden saaristoluonteesta, pienestä koosta ja etäisyydestä markkina-alueisiin aiheutuvia lisäkustannuksia;
- säilytetään ja kehitetään pienten saarten maataloustoimintaa, mukaan luettuina paikallisten jalostamattomien ja jalostettujen tuotteiden tuotanto, jalostus, kaupan pitäminen ja kuljetukset.

Tässä tarkoituksessa ohjelma koostuu kahdenlaisesta tuesta: erityisestä hankintajärjestelmästä (SSA) ja paikallistuotannon tukemisesta (SLP) Molemmat rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto).

[7] Mastiksi on pihkaa, jota saadaan Híosin saaren mastiksipistaaseista, jolla on suojattu alkuperänimitys ja jota käytetään likööorien ja makeisten tuotannossa.

5.1. Erityiset hankintajärjestelmät

Erityiseen hankintajärjestelmään kuuluvaa tukea myönnetään maataloustuotteiden hankkimiseen EU:sta. Se koskee lähinnä eläinten rehua ja huomattavasti pienemmässä määrin ihmisravinnoksi käytettäviä jauhoja. Tärkeimmät eläinten rehuksi käytettävät tuotteet ovat maissi ja öljykakku ja muut kasvisrasvojen tai -öljyjen jäännökset, kun taas tärkein tuettu jauhotuote on vehnäjauho tai vehnän ja rukiin sekajauho.

Egeanmeren pienet saaret on jaettu kahteen ryhmään, joille annetaan eriytettyä tukea syrjäisyyden lisäkustannusten mukaan: ryhmään A kuuluvat lähempänä manteretta sijaitsevat saaret ja ryhmään B syrjäisimmät saaret, joita on noin kolme neljäsosaa Egeanmeren pienistä saarista.

Erityiseen hankintajärjestelmään kuuluvaa tukea myönnetään

- eläinten rehua varten maatalousosuuskuntien järjestöille, itsenäisille maatalousosuuskunnille, viljelijöille ja vähittäiskauppiaille sekä
- jauhoa varten jauhon vähittäiskauppiaille ja leipureille.

Kreikka on varannut tähän toimenpiteeseen 5,47 miljoonaa euroa vuodessa (23 prosenttia vuotuisista määrärahoista), mikä on vähemmän kuin Egeanmeren pieniä saaria koskevassa asetuksessa (EU) N:o 229/2013 vahvistettu 7,11 miljoonan euron enimmäismäärä.

On syytä panna merkille, että POSEI-järjestelmään kuuluu – osana erityistä hankintajärjestelmää – vapautus tuontitulleista kolmansista maista tulevien tuotteiden kohdalla, kun taas Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmään ei kuulu tämä unionin tullijärjestelyistä poikkeava mekanismi.

5.2. Paikallistuotannon tukeminen

Paikallistuotannon tukijärjestelmän tarkoituksena on kehittää paikallista maataloustuotantoa ja maataloustuotteiden tarjontaa toimenpiteillä, jotka liittyvät paikallisten maataloustuotteiden tuotantoon, jalostukseen ja kaupan pitämiseen. Ohjelmassa on määritetty tuotteita, joita luonnehditaan perinteisiksi ja tärkeiksi Egeanmeren pienille saarille. Kreikka on osoittanut paikallistuotannon tukemiseen keskimäärin noin 19 miljoonaa euroa vuodessa. Tuensaajat ovat maataloustuottajia tai tuottajaorganisaatioita.

5.3. Ohjelmasuunnittelua ja kumppanuutta koskeva lähestymistapa

Kreikan viranomaiset ovat määritelleet ohjelmassa yksityiskohtaisesti sekä erityiseen hankintajärjestelmään että paikallistuotannon tukemiseen liittyvät toimenpiteet. Ohjelmassa otetaan huomioon toimintalinjat, jotka kansalliset viranomaiset ovat asettaneet maataloussektorilleen tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Tarvittaessa ohjelmaa voidaan muuttaa vuosittain komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 181/2014 32 artiklan mukaisesti.

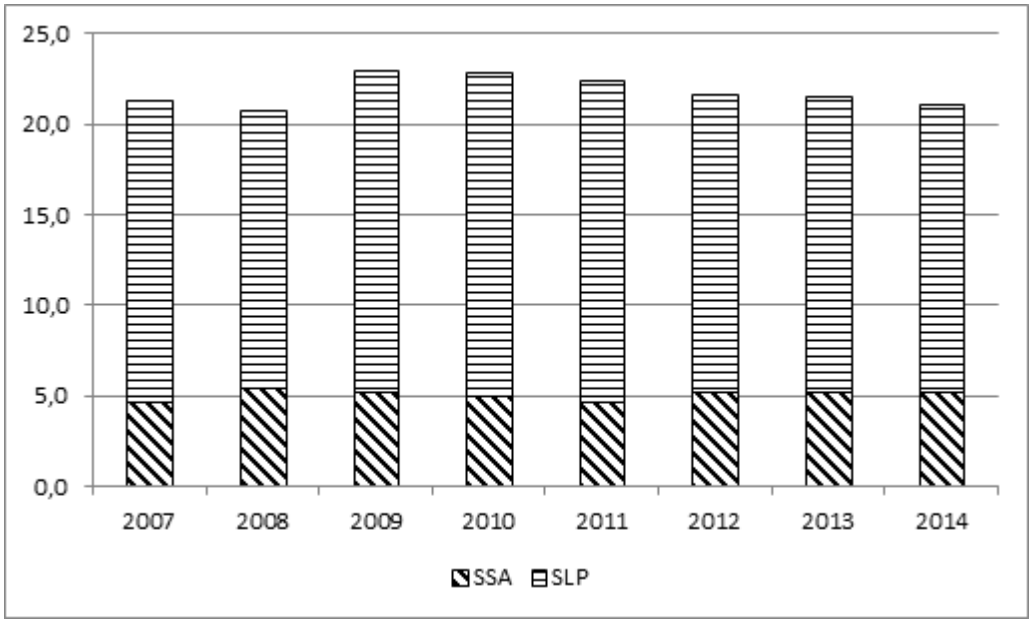
Kreikka esittää joka vuosi 30. syyskuuta mennessä vuosikertomuksensa ohjelman täytäntöönpanosta edellisenä vuonna asetuksen (EU) N:o 181/2014 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

6. RAHOITUKSEN TOTEUTTAMINEN

Rahoituksen toteutuminen tarkasteltavana olevana ajanjaksona ja summien jakautuminen paikallistuotannon tukemisen ja erityisen hankintajärjestelmän välillä

esitetään liitteessä. Suurin osa määrärahoista (74–79 prosenttia) käytetään paikallistuotannon tukemiseen.

Kreikan toimittamien vuotuisten täytäntöönpanokertomusten perusteella voidaan todeta, että kokonaistoteutusaste oli kaudella 2007–2014 suhteellisen korkea ja vaihteli 85 prosentista 94 prosenttiin, kuten kaaviosta 1 käy ilmi.



Kaavio 1: Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän vuotuinen rahoitus toimenpiteittäin (miljoonaa euroa) (Lähde: ADE vuotuisten täytäntöönpanokertomusten perusteella).

7. JÄRJESTELMÄN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Vuosina 2007–2014 Kreikka käytti paikallistuotannon tukemiseen (SLP) 15,4–17,8 miljoonaa euroa vuodessa. Paikallistuotannon tukemisen kokonaisrahoituksesta 61 prosenttia käytettiin tukena **oliivipuille** (itse asiassa tuki pieneni vuonna 2007 myönnetystä 11,4 miljoonasta eurosta 8,7 miljoonaan euroon vuonna 2014). Muita merkittäviä sektoreita olivat **viini** (11 % SLP:n menoista tuen pienennyttyä 2,2 miljoonasta eurosta 1,2 miljoonaan euroon vuosina 2007–2014), **perinteisen juuston valmistus** (9 % käytetyistä SLP-määrärahoista, tuki kasvoi 1,7 miljoonasta eurosta 2,6 miljoonaan euroon vuosina 2009–2014), **mehiläishoito** (7 % käytetyistä määrärahoista, vakaat noin 1,2 miljoonan euron menot) ja **mastiksi** (6 % SLP-määrärahoista, jotka kasvoivat 0,9 miljoonasta eurosta 1,1 miljoonaan euroon).

Erityisen hankintajärjestelmän vuotuiseksi kokonaisbudjetiksi vahvistettiin 5,47 miljoonaksi euroksi kaudella 2007–2014, ja vuotuiset kokonaismenot vaihtelivat 4,8 miljoonan euron ja 5,3 miljoonan euron välillä. Lähes 95 prosenttia erityiseen hankintajärjestelmään kuuluvasta tuesta käytetään eläinten rehuun ja noin 5 prosenttia jauhoihin.

8. OHJELMAN ARVIOINTI

8.1. Maataloustuotteiden tarjonnan varmistaminen

Tavoite, joka koskee ihmisravinnoksi tai jalostukseen ja maatalouden tuotantopanoksina käytettävien välttämättömien tuotteiden tarjonnan varmistamista vähentämällä aiheutuvia lisäkustannuksia, on yleensä saavutettu, lähinnä eläinten rehun osalta. Vuosina 2011–2014 Egeanmeren pienten saarten kokonaistarpeet katettiin yli sataprosenttisesti eläinten rehun osalta ja osittain riittämättömästi jauhojen osalta (noin 57 prosenttia vuonna 2014). A-ryhmän saarten kohdalla eläinten rehun kate on kuitenkin pienentynyt (–26 prosenttia). Ryhmän osuus eläinten rehun kokonaismäärästä oli kuitenkin vain 6 prosenttia vuonna 2014. Tämä johtuu lähinnä eläinten määrän vähenemisestä ja siitä, että kotieläintuottajat suosivat vakiotyyppisiä rehuja. Jauhon osalta kattavuus on huonompi ryhmään B kuuluvien saarten kohdalla ja kattavuus on heikentynyt 27 prosenttia tarkasteltuna ajanjaksona.

8.2. Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen keskinäinen johdonmukaisuus

Kaiken kaikkiaan erityistä hankintajärjestelmää ja paikallistuotannon tukiohjelmaa on pantu täytäntöön johdonmukaisesti. Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen täytäntöönpanon välillä ei ole sisäistä epäjohdonmukaisuutta, koska erityisellä hankintajärjestelmällä tuettuja tuotteita (jauhoja ja eläinten rehua) ei tuoteta paikallisesti.

8.3. Maataloustuotannon ylläpitäminen

Tukea maataloustuotannon ylläpitämiseen on maksettu lähinnä pinta-alan (ha) tai määrän (tonnia) ,perusteella lukuun ottamatta oliivien tuotantoa, jolle myönnetään suurin osa paikallistuotannon tuesta osana ohjelmaa. Oliivipuiden viljelyala pieneni 21 prosenttia vuosina 2007–2014, kun taas oliivien tuotanto pieneni vähemmän eli 8 prosenttia (mikä tarkoittaa, että tuottavuus parani). Tuotannon vuosittainen vaihtelu on kuitenkin huomattavaa. Myös viinin tuotanto väheni, samoin kuin viiniviljelmien pinta-ala. Muu tuotanto, esimerkiksi mastiksi, mehiläistuotteet ja perinteinen juusto, lisääntyi hieman.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä, jossa tuetaan lähinnä toimintakustannuksia (tuotanto, jalostus ja kaupan pitäminen), vaikutti vain vähän perinteisten maataloustuotteiden kilpailukyvyn parantumiseen. Kilpailukyvyn kasvu johtui lähinnä muista tukivälineistä, erityisesti maaseudun kehittämisohjelmasta.

8.4. Yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttaminen

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on edistänyt yhteisen maatalouspolitiikan kokonaistavoitteiden saavuttamista:

8.4.1. Elinkelpoinen ruoan tuotanto

Ohjelma edisti elinkelpoista ruoan tuotantoa helpottamalla tuotantotason ylläpitämistä useimmilla sektoreilla ja tukemalla siten viljelijöiden vakaata tulotasoa. Koska Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä tukee tiettyä tuotantotoimintaa ja täydentää saarilla sovellettavaa tilatukijärjestelmää, vaikutus viljelijöiden tuloihin ei ole niin merkittävä kuin alueilla, jotka saavat tukea POSEI-järjestelmästä ja joita tilatukijärjestelmä ei kata. Ulkopuolisessa arvioinnissa todetaan, että Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on edistänyt paikallisten tuotteiden saatavuutta paikallisilla markkinoilla

kohtuullisin hinnoin, koska järjestelmässä kohdistetaan tuki tuottajajärjestöjen kautta ja tuetaan arvoketjun eri vaiheita.

8.4.2. Luonnonvarojen kestävä hoito

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on edistänyt myös luonnonvarojen kestävää hoitoa, koska täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä sovelletaan maksuihin ja niillä yhdistetään toisiinsa maksut ja se, noudattaako viljelijä ympäristöä, kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä koskevia EU:n sääntöjä.

Lisäksi järjestelmä edistää luonnonvarojen kestävää hoitoa tukemalla sellaisten viljelykasvien suojelemista, joiden ympäristöjalanjälki on pieni. Tuetut tuotannot ovat useimmiten riippuvaisia kattavista tuotantojärjestelmistä, jotka ovat melko harmittomia ympäristön kannalta. Oliivien kasvatuksessa torjunta-aineiden käyttö on erittäin vähäistä. Mehiläishoito on edistänyt saarten herkän kasviston säilyttämistä. Muu viljely (kuten mastiksipistaasit, viiniköynnökset tai ohra) on edistänyt maiseman ja luonnonympäristön suojelua.

Kestäviä viljelykäytäntöjä olisi kuitenkin kehitettävä edelleen muun muassa vahvistamalla muuhun kuin hintaan perustuvaa kilpailukykyä[8]. Tällaisia keinoja voivat olla tuotteiden laatu (luonnonmukainen tuotanto tai muut merkinnät ja sertifiointi), teknologinen etu tai ympäristövaatimukset. Voitaisiin suositella tuotteiden erilaistamista muilla keinoin kuin hintaan perustuvan kilpailukyvyn avulla (esimerkiksi oliiviöljy tai SAN-viini) verrattuna tavanomaisiin hyödykkeisiin, joiden kohdalla Egeanmeren pienillä saarilla ei ole suhteellista etua.

8.4.3. Tasapainoinen aluekehitys

Egeanmeren pienten saarten tukiohjelma tukee erityisesti syrjäisemmille alueille sijoittautunutta tuotantotoimintaa, mikä edistää tasapainoista aluekehitystä. Maa-alueen käyttäminen elinkeinotoimintaan on elintärkeää väestökadon ja matkailusta riippuvaisuuden välttämiseksi.

Mastiksin, oliivipuiden ja ohran tuotannon tukeminen liittyy aluekehitykseen. Tarkemmin sanottuna mastiksin viljely edistää erityisen luonnonympäristön säilyttämistä. Tuella pyritään myös ehkäisemään maankäytöstä luopumista ja suojelemaan ympäristöä. Egeanmeren pienten saarten tukeminen on edistänyt maaseutualueiden kehittymistä neljällä tavalla: i) viljeltyjen alueiden ja maatilojen säilyttäminen, ii) työllisyys, iii) erityisten yhteiskunnallis-rakenteellisten maankäyttöpolitiikkojen täytäntöönpano useimmilla alueilla ja iv) epäsuorasti täydentävät ehdot ja ympäristöystävällisten viljelykäytäntöjen tukeminen.

8.4.4. Synergia yhteisen maatalouspolitiikan muiden toimenpiteiden kanssa

Egeanmeren pienten saarten tukiohjelma ja maaseudun kehittämisohjelmat (YMP:n toinen pilari) ovat vahvasti yhdenmukaistettuja. Tämä on ratkaisevan tärkeää yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska nämä kaksi tukityyppiä ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan.

[8] Reaalinen tai rakenteellinen kilpailukyky koostuu tekijöistä, joiden avulla tuotteet ja/tai palvelut voidaan erottaa toisistaan muiden kilpailuetujen kuin hinnan perusteella. Tällaisten kilpailuetujen luominen perustuu asiakkaiden käsitykseen tarjonnasta.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän, maaseudun kehittämisohjelmien ja kansallisen tuen välillä on synergiavaikutuksia muun muassa koulutuksen, nuorten viljelijöiden alkuun auttamisen ja maaseudun kehittämisohjelmista tuettujen investointien sekä Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmässä tuetun tuotannon kohdalla. Maaseudun kehittämisohjelmissa kannustetaan käyttämään täydentäviä ehtoja vaativampia kestäviä viljelykäytäntöjä , myös tuotannossa, jota tuetaan Egeanmeren pienten saarten tukiohjelmasta. Maaseudun kehittämisohjelmissa tuetaan myös investointeja maatalousteollisuuteen sekä maatalous- ja elintarvikesektorilla työskentelevien henkilöiden koulutusta. Egeanmeren pienten saarten tukiohjelmassa tuetaan samojen viljelijöiden ja maatalousteollisuuden toimijoiden tuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä. Yhdenmukaisuus kansallisen tuen ja yhteisen maatalouspolitiikan muiden toimenpiteiden (viini, hedelmät ja vihannekset) kanssa on myös vahva, mutta se on tehtävä selvemmäksi ohjelma-asiakirjoissa.

8.5. Egeanmeren pienten saarten tukiohjelman merkitys

Analyyseissa on pyritty määrittämään, miten hyvin yhteisen maatalouspolitiikan nykyisillä toimenpiteillä (YMP:n vuoden 2013 uudistuksessa käyttöön otettu perustukijärjestelmä) pystytään vastaamaan Egeanmeren pienten saarten erityistarpeisiin. Analyysit osoittavat, että Egeanmeren pienten saarten tarpeita ei ole pystytty täysin täyttämään yhteisen maatalouspolitiikan nykyisillä toimenpiteillä. Ilman erityistä Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää tuotannosta luopumisen riski voisi vaikeuttaa joidenkin tarpeiden, kuten työllisyyden, ympäristökysymysten tai Egeanmeren pienten saarten alueellisen ulottuvuuden, täyttämistä.

8.6. EU:n lisäarvo

Kuten kohdassa 8.5 jo todettiin, yhteisen maatalouspolitiikan nykyiset välineet eivät sovellu täysin Egeanmeren pienille saarille. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän avulla näiden pienten saarten haasteisiin voidaan vastata paremmin. Erityisen hyvin tämä onnistuu kohdennetun ohjelmasuunnittelun avulla, koska tällöin tuki voidaan mukauttaa nopeasti erityisiin tilanteisiin.

Politiikan tasolla EU:n lisäarvo arvioidaan lähinnä myönteiseksi, koska järjestelmä tarkoittaa sen tunnustamista, että joukko vakavia esteitä edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on osoittautunut arvokkaaksi myös laatu- ja ympäristövaatimusten täytäntöönpanossa. Se on osoittautunut myönteiseksi myös ohjelmien suunnittelun ja täytäntöönpanon tasolla, koska Kreikka on voinut määrittää ohjelmansa omien erityisten tarpeidensa perusteella. Lisäksi järjestelmä on edistänyt entistä tulospainotteisempaa hallinnointikulttuuria.

8.7. Ohjelman hallinto ja hallinnointi

Ohjelmaa hallinnoidaan yleisesti ottaen moitteettomasti. Joitakin ongelmia aiheuttaa se, että tuen haku- ja vastaanottomenettely on hajautettu useille saarille / mantereelle ja useille hallintoviranomaisille. Tuensaajat ja hallintoviranomaiset katsovat hallinnollisen rasitteen vastaavan melko lailla edellistä arviointijaksoa.

Kutakin tuotantosektoria koskeva strategia pitäisi määrittää ohjelmassa yksityiskohtaisemmin, muun muassa kehittämällä edelleen erityisiä indikaattoreita, joista raportoidaan vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Myös järjestelmän

panos yhteisen maatalouspolitiikan yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi pitäisi tehdä selvemmäksi ohjelmassa ja yhdistää erityisiin määrällisiin tavoitteisiin.

Vuotuiset täytäntöönpanokertomukset ovat parantuneet erityisesti viime vuosina. Vuotuiset täytäntöönpanokertomukset, joissa käsitellään muun muassa yhteisiä suoritusindikaattoreita, sosio-ekonomisia tietoja ja rahoituksen toteuttamista, vastaavat yleensä asetuksen (EU) N:o 181/2014 31 artiklan 1 kohdan a–m alakohdan vaatimuksia. Joitakin ongelmia on kuitenkin havaittu suoritusindikaattorien täydentämiseen tarvittavien tietojen keräämisessä.

Täytäntöönpanokertomuksen sisältöä koskevia 39 artiklan 1 kohdan säännöksiä olisi selkeytettävä ja yksinkertaistettava raportointiprosessin helpottamiseksi.

8.8. Yleinen toimivuus

Ohjelmassa vastataan suoraan Egeanmeren pienten saarten erityisiin haasteisiin lisäämällä viljelijöiden tuloja:

Egeanmeren pienten saarten **syrjäinen sijainti ja saaristoluonne** tuovat mukanaan suuremmat kokonaishankintakustannukset suurempien kuljetuskustannusten takia. Näitä kustannuksia pienennetään erityisen hankintajärjestelmän tuella. Joillakin syrjäisillä alueilla, joilla on kaksin- tai jopa kolminkertaiseen saaristoluonteeseen liittyviä ongelmia, koska kaikilla saarilla ei ole yhteyttä mantereen satamiin, Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän tuki maataloustuotannolle on olennaisen tärkeää taloudellisen toiminnan ylläpitämisen kannalta.

Monipuolinen pinnanmuodostus (pienet viljelmät, jyrkkä ja vuoristoinen maisema) rajoittaa maatalousmaaksi käytettävän maan määrää, mikä tarkoittaa maatilojen pienempää kokoa, mikä taas johtaa suurempiin tuotantokustannuksiin ja estää mittakaavaetujen hyödyntämisen. Saarten **pieni koko** tarkoittaa, että maatalousmaata on niukasti. Egeanmeren pienet saaret kärsivät myös **epäsuotuisista sääoloista** (kuivuudesta), joka vaikuttaa maataloustuotantoon.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä auttaa näihin haasteisiin vastaamisessa. Järjestelmän vaikutusta vahvistavat synergiat ja täydentävyys erityisesti maaseudun kehittämisohjelmien ja kansallisen tuen kanssa.

9. PARANNUSEHDOTUKSET

9.1. Ehdotetut muutokset EU:n lainsäädäntöön

Kohdassa 8 kuvattu järjestelmän arviointi osoittaa, että neuvoston asetuksen (EU) N:o 229/2013 muuttamista ei katsota tarpeelliseksi.

Kuten kohdassa 8.7 jo mainittiin, asetuksen (EU) N:o 181/2014 31 artiklan 1 kohtaa pitäisi muuttaa vuotuisiin täytäntöönpanokertomuksiin sisällytettävien seikkojen luettelon yksinkertaistamiseksi.

9.2. Suositukset jäsenvaltiolle

Egeanmeren pienten saarten järjestelmään kuuluva tuki on erityinen yhteistä maatalouspolitiikkaa täydentävä järjestelmä. Sen tehokkuuden parantamiseksi Kreikan viranomaisten pitäisi parantaa ohjelman suunnittelua ottaen huomioon yhteisen maatalouspolitiikan yleiset tavoitteet johdonmukaisesti alueen maataloussektorin strategian kanssa. Yleisiä tavoitteita pitäisi selventää määrällisten tavoitteiden perusteella ja käyttämällä asianmukaisia indikaattoreita.

Ohjelmasta raportointia pitäisi parantaa, erityisesti tavoitteiden saavuttamista koskevan tiedottamisen parantamiseksi ja sisällyttämällä suoritusindikaattorit analyysiin.

Alueelliset näkökohdat ovat jo tärkeä osa nykyistä Egeanmeren pienten saarten ohjelmaa ja vastaavat hyvin erityisiä paikallisia tarpeita. Ne edistävät yhteisen maatalouspolitiikan kolmatta tavoitetta, joka koskee tasapainoista aluekehitystä. Tämä pitäisi kuitenkin tehdä selvemmäksi ohjelmassa.

Erityisen hankintajärjestelmän perusteluihin liittyvä valinta (jako kahteen tuoteryhmään, maatalouden tuotantopanoksiin ja ihmisravinnoksi käytettäviin tuotteisiin) pitäisi tuoda selkeästi esiin. Kreikan viranomaisten pitäisi seurata edelleen tuontia ja paikallista kattavuutta.

Lisäksi on suositeltavaa, että Kreikan viranomaiset vahvistavat edelleen yhdenmukaisuutta maaseudun kehittämisohjelmien kanssa kilpailukyvyn edistämiseksi.

Kreikan pitäisi jatkaa kestävien viljelykäytäntöjen kehittämistä muun muassa vahvistamalla muuhun kuin hintaan perustuvaa kilpailukykyä.

10. PÄÄTELMÄT

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän voidaan arvioida onnistuneen yleisesti ottaen hyvin vuosina 2006–2014, jos tarkastellaan sen kykyä vastata erityisiin maatalouteen liittyviin haasteisiin, jotka johtuvat Egeanmeren pienten saarten erityisestä maantieteellisestä sijainnista. Paikallistuotannon tukeminen helpotti maataloustuotannon säilyttämistä, ja erityinen hankintajärjestelmä pienensi tuettujen tuotteiden hintaeroa Egeanmeren pienillä saarilla mantereeseen verrattuna.

Lisäksi Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä, joka muodostaa suoria tukia täydentävän lisätuen, on yhdenmukainen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa. Ilman tätä erityistä Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää tuki rajoittuisi yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen mukaiseen tukeen, sellaisena kuin siitä sovittiin vuoden 2013 uudistuksessa (suorat tuet), ja tilanne johtaisi tuotannosta luopumiseen, mikä voisi vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen, ympäristöön tai Egeanmeren pienten saarten alueelliseen ulottuvuuteen.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on toiminut moitteettomasti ohjelmasuunnittelua koskevan lähestymistavan käyttöönoton jälkeen. Komissio katsoo, että järjestelmä on pantu täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti ja että se vastaa tyydyttävästi Egeanmeren pienten saarten tarpeisiin. Järjestelmälle vahvistetut rahoituspuitteet ovat antaneet mahdollisuuden saavuttaa järjestelmän laajat tavoitteet. Tämän vuoksi suositellaan nykyisen perusasetuksen säilyttämistä.

Täytäntöönpanoasetusta pitäisi muuttaa ohjelmasta raportoinnin selkeyttämiseksi. Lisäksi Kreikkaa kehotetaan ottamaan huomioon tämän kertomuksen tulokset ja siinä annetut suositukset ja mukauttamaan Egeanmeren pienten saarten ohjelmaa niin, että parannetaan edelleen toimenpiteiden soveltamisen vaikuttavuutta ja ohjelman seurantaa ja vahvistetaan täydentävyyttä yhteisen maatalouspolitiikan muiden tukivälineiden kanssa.

Liite: Egeanmeren pienten saarten ohjelman rahoituksen toteutuminen vuosina 2007–2014