EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.12.2016
COM(2016) 796 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van de regeling houdende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de kleinere eilanden in de Egeïsche Zee (SAI)

1. INLEIDING

De kleinere Griekse eilanden in de Egeïsche Zee (hierna ook wel de "eilanden", "de kleinere eilanden" of de "kleinere Egeïsche eilanden" genoemd) vormen een sterk versnipperd eilandengebied dat te maken heeft met ernstige geografische en natuurlijke beperkingen, dunbevolkt is en beschikt over een beperkt landbouwareaal. De topografie en het klimaat van deze eilanden stellen eveneens beperkingen aan de agrarische productie.

Sommige eilanden liggen uitermate geïsoleerd ten opzichte van het Griekse vasteland en kampen met problemen van dubbele of zelfs driedubbele insulariteit[1]. De geringe omvang, de insulaire ligging en de afstand tot de markten zijn onder meer van invloed op de voorziening van essentiële agrarische producten en brengen extra vervoerskosten met zich mee.

Met het oog op deze uitzonderlijke situatie, die zijn weerga op het Europese vasteland niet kent, zijn er voor deze eilanden in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) bijzondere maatregelen getroffen. Naast ondersteuning op grond van de eerste pijler van het GLB is er voor deze eilanden ook een specifieke steunregeling ("SAI-regeling" –"SAI" staat voor "smaller Aegean islands" of "kleinere Egeïsche eilanden") in het leven geroepen om de lokale productie te helpen bevorderen en de voorziening van essentiële producten te waarborgen. De regeling is van toepassing op alle Egeïsche eilanden, uitgezonderd Evia en Kreta.

Dit verslag is bedoeld als evaluatie van de uitvoering van deze SAI-regeling tussen 2006 en 2014.

De Egeïsche eilanden liggen in een gebied dat wordt begrensd door het eiland Kreta in het zuiden, het Griekse vasteland in het noorden en westen en het Turkse vasteland in het oosten. Dit gebied bestrijkt in totaal 210 240 km^2. In totaal telt de Egeïsche Zee 7 582 eilanden en eilandjes, waarvan bijna 90 % kleiner is dan 10 km^2. Slechts twee eilanden, Lesbos en Rhodos, hebben een oppervlakte groter dan 1 000 km^2. Het totaaloppervlak van de Griekse eilanden en eilandjes vertegenwoordigt 17,1 % van het Griekse grondgebied. Met uitzondering van een klein aantal eilanden met een relatief groter landoppervlak en een inwonersaantal tussen de tienduizend en veertigduizend zielen, zoals Lesbos, Chios, Samos en Kos, of Rhodos, dat meer dan honderdduizend inwoners telt, wordt het merendeel van de eilanden bewoond door kleine gemeenschappen van minder dan vijfduizend permanente bewoners.

2. KLEINERE EGEÏSCHE EILANDEN: OORSPRONG, ONTWIKKELING EN RECHTSKADER

De specifieke steunregeling voor de kleinere Egeïsche eilanden vindt haar oorsprong in 1993, toen de specifieke problematiek die de landbouwsectoren op deze eilanden vanwege hun afgelegen ligging en insulaire karakter ondervonden, werd onderkend in Verordening (EEG) nr. 2019/93 van de Raad[2].

Sinds de totstandkoming van de regeling in 1993 is ze her en der aangepast. In het kader van de hervorming van het GLB in 2003 besloot Griekenland de

[1] Meervoudige insulariteit betekent dat er geen rechtstreekse verbindingen zijn tussen de eilanden en het vasteland; de aanvoer van producten dient derhalve plaats te vinden via andere eilanden.

[2] PB L 184 van 27.7.1993, blz. 1.

bedrijfstoeslagregeling (BTR) per 1 januari 2006 voor het hele land te laten gelden. In 2006 kwam Verordening (EG) nr. 1405/2006 voor de basisverordening in de plaats[3]. Dit liet echter zowel de doelstellingen als de specifieke maatregelen voor deze eilanden onaangetast. Wel betekende de nieuwe verordening de invoering van een programmeringsaanpak. Dit houdt in dat de aan de eilanden geboden steun vorm krijgt in een jaarlijks programma dat wordt vastgesteld door de Griekse overheid, aan de Commissie ter goedkeuring wordt voorgelegd en wordt uitgevoerd onder beheer van de Griekse staat.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2013 werd Verordening (EG) nr. 1405/2006 van de Raad vervangen door Verordening (EU) nr. 229/2013[4] van het Europees Parlement en de Raad en werden de bijbehorende gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen, respectievelijk Verordening (EU) nr. 178/2014 van de Commissie en Verordening 181/2014 van de Commissie, aangenomen[5].

De SAI-regeling wordt gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Het jaarlijkse plafond voor het programma is bij Verordening (EU) nr. 229/2013 vastgesteld op 23,93 miljoen EUR. De Griekse staat biedt daarop nog een aanvullende overheidsfinanciering (0,547 miljoen EUR). Nadere bijzonderheden in verband met de financiële uitvoering tussen 2006 en 2014 staan vermeld in de bijlage bij dit verslag.

Hoewel de SAI-regeling, vanuit regelgevend oogpunt, dezelfde benadering hanteert als de Posei-regeling[6] (doelstellingen, opzet en financieel beheer), wordt de SAI-regeling los van de Posei-regeling uitgevoerd.

Anders dan de POSEI-regeling, die in de plaats komt van de eerste pijler van het GLB (rechtstreekse betalingen), houdt de SAI-regeling aanvullende ondersteuning voor de BTR in, die op grond van de eerste pijler van het GLB van toepassing is op de Egeïsche eilanden en de rest van Griekenland.

3. RECHTSGRONDSLAG VAN HET VERSLAG

In artikel 20, lid 3, van Verordening (EU) nr. 229/2013 van de Raad is het volgende bepaald: *"Uiterlijk op 31 december 2016 en vervolgens om de vijf jaar dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een algemeen verslag in waarin het effect van de op grond van deze verordening uitgevoerde acties wordt beschreven en dat indien nodig vergezeld gaat van passende voorstellen."*

Het voorliggende verslag over de uitvoering gaat met name over de uitvoering van het programma tot het begrotingsjaar 2014 en de werkzaamheden van de externe beoordelaar (ADE: Analysis for Economic Decision) ten behoeve van de beoordeling van de in het kader van de Posei/SAI-regeling en het bredere Refit-programma uitgevoerde maatregelen. De werkzaamheden van de externe beoordelaar zijn uitgevoerd tussen juni 2015 en augustus 2016. Deze beoordeling zal formeel worden afgerond met het opstellen van een werkdocument door de diensten van de Commissie.

---

3 PB L 265 van 26.9.2006, blz. 1.

4 PB L 78 van 20.3.2013, blz. 41.

5 PB L 78 van 20.3.2013; gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen: PB L 63 van 4.3.2014.

6 betreffende specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden van de Unie.

4. LANDBOUW OP DE KLEINERE EGEÏSCHE EILANDEN

De kleinere Egeïsche eilanden zijn over het algemeen bergachtig en heuvelachtig en hebben een mediterraan klimaat, dat wordt gekenmerkt door droge, warme zomers, met het risico van droogte, en korte, natte winters.

De geografische kenmerken, het klimaat en de sociaaleconomische structuur van deze eilanden brengen bepaalde ongunstige gevolgen voor de landbouw en de landbouwproductie op de eilanden met zich mee. Steeds meer land wordt geleidelijk aan opgegeven, wat uiteindelijk leidt tot krimpende plaatselijke gemeenschappen, omdat de landbouwgronden van die gemeenschappen zich voornamelijk bevinden in semimarginale of marginale gebieden.

De eilanden zijn onder te verdelen in de Zuid-Egeïsche regio (bestaande uit de eilandengroepen de Cycladen en de Dodekanesos) en de Noord-Egeïsche regio (bestaande uit negen bewoonde eilanden: Lesbos, Lemnos, Efstratios, Chios, Psara, Inousses, Samos, Ikaria en Fourni).

De landbouw speelt een voorname rol in het economische leven van de **Noord-Egeïsche regio**. De landbouwsector neemt ruim 21 % van het bruto binnenlands product (bbp) voor zijn rekening en 12,2 % van de actieve beroepsbevolking in de regio is in deze sector werkzaam (2013). Het landbouwareaal bedroeg in 2010 168 610 ha, oftewel 44 % van de totale oppervlakte. De achteruitgang van de sector wordt toegeschreven aan structuurgerelateerde factoren en aan problemen met de voorraad aan landbouwproducten op de eilanden, hogere productiekosten, weinig irrigatie en veel braakliggende grond.

De landbouwactiviteiten omvatten onder meer de productie van gewassen (mastiekbomen[7], olijfbomen, wijnstokken, citrusbomen en granen) en dierlijke productie (bijenteelt, fokken van schapen, geiten en runderen). De gemiddelde grootte van de landbouwbedrijven is gering (in 2013 ongeveer 5 hectare land per landbouwbedrijf).

De landbouwsector in de **Zuid-Egeïsche regio** is relatief bescheiden en is niet toereikend om te voorzien in de voedselbehoeften van de regio, waardoor er aanzienlijke voedselvoorraden vanuit de rest van het land en vanuit het buitenland moeten worden betrokken. De voedselsituatie is met name tijdens de toeristische zomermaanden nijpend vanwege de hogere vraag. De geografische discontinuïteit van de regio en de enorme verschillen tussen de regio's vormen uitzonderlijke omstandigheden die niet bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van de primaire sector. Het droge klimaat met weinig regen, in combinatie met de beperkte beschikbaarheid van grond en het bergachtige terrein, belemmert de ontwikkeling van de landbouw en brengt daarmee de levensvatbaarheid van de afzonderlijke eilanden op de lange termijn in gevaar. Desondanks is 6,1 % van de beroepsbevolking werkzaam in de primaire sector, die sterk wordt gekenmerkt door seizoensarbeid en onvolledige werkgelegenheid (gegevens uit 2013). Het landbouwareaal in de regio bedraagt 106 080 ha, d.w.z. 16,7 % van het totale landoppervlak (gegevens uit 2010).

[7] Mastiek is een harssoort met een beschermde oorsprongsbenaming, die wordt verkregen van de mastiekboom, die op het eiland Chios wordt verbouwd en die wordt gebruikt voor de productie van likeuren en snoepgoed.

5. DOELSTELLINGEN, REGELING EN PROGRAMMERING

De doelstellingen van de regeling voor de kleinere Egeïsche eilanden staan vermeld in artikel 2 van Verordening (EU) nr. 229/2013 en luiden als volgt:

- de voorziening te garanderen van de kleinere eilanden met producten die van essentieel belang zijn voor de menselijke consumptie, voor de verwerking of als productiemiddel in de landbouw, en daarbij de extra kosten die worden veroorzaakt door het insulaire karakter, de geringe oppervlakte en de afstand tot de markten, te verlichten;
- de landbouwactiviteit op de kleinere eilanden in stand te houden en te ontwikkelen, met inbegrip van de productie, de verwerking, de afzet en het vervoer van al dan niet verwerkte lokale producten.

Hiertoe bestaat het programma uit twee vormen van steun: specifieke voorzieningsregelingen (SVR) en steun voor lokale productie (SLP), beide gefinancierd door het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF).

5.1. Specifieke voorzieningsregelingen

De ondersteuning in het kader van de SVR wordt geboden in de vorm van de voorziening van landbouwproducten uit de EU en betreft hoofdzakelijk diervoeder en, in veel mindere mate, meel voor menselijke consumptie. De voornaamste producten voor diervoeder zijn maïs, oliekoeken en andere resten van plantaardige vetten of oliën, terwijl het belangrijkste product voor meel waarop de steunregeling betrekking heeft, tarwe of gemengd meel is.

De kleinere Egeïsche eilanden vallen uiteen in twee groepen, en de geboden steun verschilt afhankelijk van de extra kosten die door de afgelegen ligging worden veroorzaakt: Groep A bestaat uit eilanden die dichter bij het vasteland liggen en groep B omvat de meest afgelegen eilanden, die ongeveer driekwart van de kleinere Egeïsche eilanden uitmaken.

Ontvangers van steun in het kader van de SVR zijn:

- wat diervoeder betreft: organisaties van landbouwcoöperaties, zelfstandige landbouwcoöperaties, boeren en handelaren; en
- wat meel betreft: meelhandelaren en bakkers.

Griekenland heeft 5,47 miljoen EUR per jaar bestemd voor deze maatregel (23 % van de jaarlijkse financiële middelen), minder dan het maximale bedrag van 7,11 miljoen EUR dat is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 229/2013.

Opgemerkt dient te worden dat waar voor de Posei-regeling in het kader van de SVR een vrijstelling van invoerheffingen geldt op producten uit derde landen, dit niet betekent dat er in het kader van de specifieke regeling voor de kleinere eilanden wordt afgeweken van de EU-douaneregeling.

5.2. Steun voor lokale productie

De SLP-regeling is bedoeld om de lokale landbouwproductie en de voorziening van landbouwproducten te bevorderen door middel van maatregelen op het gebied van de productie, de verwerking en de afzet van lokale landbouwproducten. In het programma is een aantal producten, die zijn aangemerkt als voor de eilanden belangrijke traditionele producten, nader omschreven. Griekenland heeft gemiddeld ongeveer 19 miljoen EUR per jaar voor de SLP-regeling vrijgemaakt. De ontvangers

van de steun zijn de producenten van landbouwproducten of producentenorganisaties.

5.3. Programmeringsaanpak en partnerschapsbenadering

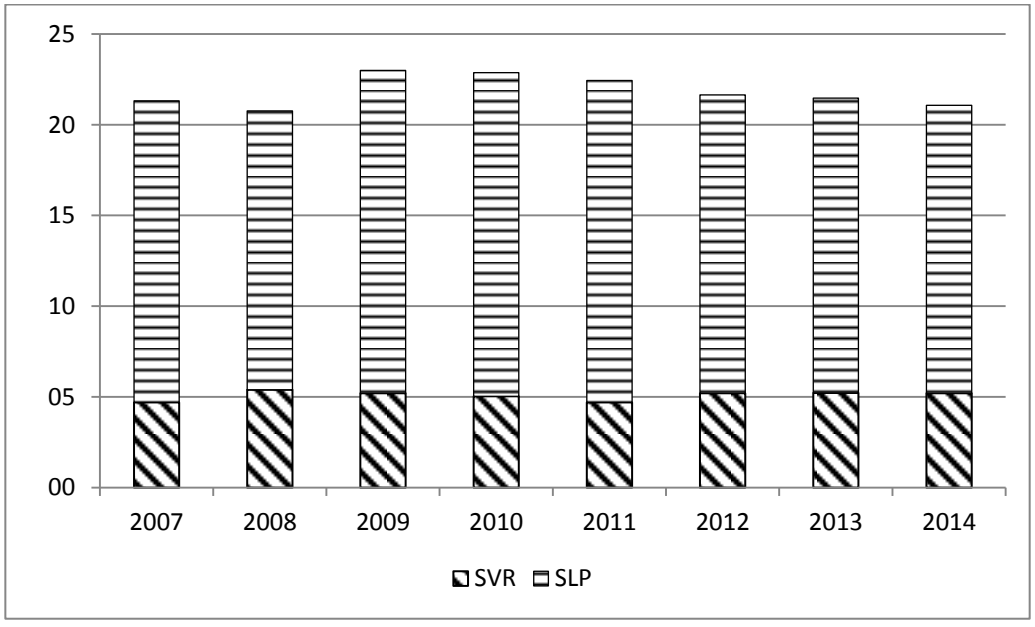
De Griekse autoriteiten geven in het programma een gedetailleerde beschrijving van de maatregelen in het kader van zowel de SVR als de SLP. Het programma geeft aan welke prioriteiten de Griekse overheid in nauw overleg met de belanghebbenden heeft gesteld ten aanzien van de Griekse landbouwsector. Zo nodig kan het programma jaarlijks worden bijgesteld in overeenstemming met artikel 32 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 181/2014 van de Commissie.

Uiterlijk 30 september van elk jaar dient Griekenland overeenkomstig artikel 31, lid 1, van Verordening (EU) nr. 181/2014 een jaarverslag in over de uitvoering van het programma in het voorgaande jaar.

6. FINANCIËLE UITVOERING

De financiële uitvoering voor de onderzochte periode en de verdeling van de bedragen over de SLP en de SVR zijn als bijlage bijgevoegd. SLP-maatregelen zijn goed voor het leeuwendeel van de uitgaven (74%-79%) .

Op basis van de door Griekenland opgestelde jaarlijkse uitvoeringsverslagen kan worden gesteld dat er in de periode 2007-2014 sprake was van een relatief hoog totaal uitvoeringspercentage, tussen 85 % en 94 %, zoals te zien is in figuur 1.



Figuur 1: Jaarlijkse uitgaven in het kader van de SAI-regeling per maatregel (in miljoen EUR) (Bron: ADE, op basis van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen)

7. UITVOERING VAN DE REGELING

Tussen 2007 en 2014 heeft Griekenland jaarlijks tussen 15,4 miljoen EUR en 17,8 miljoen EUR aan het SLP besteed. Van het totaal aan financiering voor SLP is in het tijdvak 2007-2014 61 % besteed aan steun voor de **olijventeelt** (deze steun is feitelijk teruggelopen van 11,4 miljoen EUR in 2007 naar 8,7 miljoen EUR in 2014). Overige belangrijke sectoren waren: **wijnbouw** (11 % van de uitgaven vanuit het SLP, een

vermindering van 2,2 miljoen EUR in 2007 naar 1,2 miljoen EUR in 2014)**, de productie van traditionele kaas** (9 % van de bestede SLP-financiering, een toename tussen 2009 en 2014 van 1,7 miljoen EUR naar 2,6 miljoen EUR), **bijenteelt** (7 % van de bestede financiering, stabiele uitgaven van ongeveer 1,2 miljoen EUR) **en mastiekproductie** (6 % van de financiering vanuit het SLP, een toename van 0,9 miljoen EUR naar 1,1 miljoen EUR).

Wat de SVR betreft is tussen 2007 en 2014 het totale jaarbudget vastgesteld op 5,47 miljoen EUR en bedroeg het totaal aan jaarlijkse uitgaven tussen 4,8 miljoen EUR en 5,3 miljoen EUR. Bijna 95 % van de steun in het kader van de SVR wordt besteed aan diervoeder en ongeveer 5 % aan meel.

8. EVALUATIE VAN HET PROGRAMMA

8.1. Gegarandeerde voorziening voor landbouwproducten

De doelstelling om de voorziening te garanderen van producten die van essentieel belang zijn voor de menselijke consumptie, voor de verwerking of als productiemiddel in de landbouw, en daarbij de extra kosten te verminderen, is grotendeels behaald, vooral voor wat diervoeder betreft. Tussen 2011 en 2014 bedroeg de dekkingsgraad voor het totaal aan voorzieningsbehoeften van de kleinere Egeïsche eilanden voor diervoeder ruim 100 %, maar voor meel was de dekkingsgraad ten dele ontoereikend (57 % in 2014). Voor eilandengroep A als geheel is er wat diervoeder betreft echter sprake van een afname (-26 %). Deze groep vertegenwoordigt evenwel slechts 6 % van het totale volume aan diervoeder in 2014. Dit is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de krimpende veestapel enerzijds en een voorkeur onder veehouders voor gestandaardiseerd diervoeder anderzijds. De dekkingsgraad van meel is voor eilandengroep B lager en is gedurende deze periode met 27 % teruggelopen.

8.2. Samenhang tussen SVR en SLP

In het algemeen kan worden gesteld dat SVR en SLP op samenhangende wijze zijn uitgevoerd. Er is geen sprake van een interne onsamenhangendheid tussen de uitvoering van de SVR en het SLP, aangezien de SVR ondersteuning bood voor producten (meel en diervoeder) die niet lokaal worden geproduceerd.

8.3. Instandhouding van activiteiten met betrekking tot landbouwproductie

De ondersteunde activiteiten met betrekking tot landbouwproductie zijn overwegend in stand gehouden voor wat betreft oppervlakte (ha) of volume (ton) – uitgezonderd olijven, waarvan de productie voornamelijk vanuit het SLP-gedeelte van het programma is ondersteund. Het grondoppervlak dat wordt gebruikt voor de olijventeelt liep tussen 2007 en 2014 met 21 % terug, terwijl het geproduceerde volume olijven minder sterk terugliep, namelijk met 8 %, wat feitelijk betekent dat de productiviteit is toegenomen, hoewel die per jaar sterk varieert. Ook de wijnproductie en het wijnbouwareaal liepen terug. Overige productieactiviteiten, zoals de mastiekproductie, de bijenteelt of de productie van traditionele kaas, zijn licht toegenomen.

De effecten van de SAI-regeling, die hoofdzakelijk operationele kosten ondersteunt (productie, verwerking en afzet) om traditionele landbouwproducten concurrerender te maken, bleven beperkt. Daarentegen werden de producten wel concurrerender

dankzij andere steuninstrumenten, met name instrumenten die deel uitmaken van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP).

8.4. Bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het GLB

De specifieke steunregeling voor de kleinere Egeïsche eilanden heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het GLB:

8.4.1. Rendabele voedselproductie

Het programma heeft bijgedragen tot een rendabele voedselproductie door in de meeste sectoren handhaving van het productieniveau en daarmee inkomensstabilisatie voor landbouwers mede mogelijk te maken. Omdat de SAI-regeling echter is bedoeld als aanvullende ondersteuning van specifieke productieactiviteiten op de eilanden bovenop de BTR, zou het effect op de inkomsten van de landbouwers minder groot zijn dan in de regio's die onder de Posei-regeling vallen en niet onder de BTR. Ten slotte wordt er in de externe beoordeling op gewezen dat door de steun toe te wijzen via producentenorganisaties en verschillende stadia in de waardeketen te ondersteunen, de SAI-regeling ertoe heeft bijgedragen dat lokale producten nu op de lokale markten tegen lagere prijzen verkrijgbaar zijn.

8.4.2. Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen

De SAI-regeling heeft tevens bijgedragen tot een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en wel door middel van de regels inzake de randvoorwaarden, die van toepassing zijn op de betalingen en deze betalingen koppelen aan de naleving door de landbouwer van een reeks wettelijke voorschriften van de EU op het gebied van milieu en volksgezondheid en de gezondheid van flora en fauna.

Daarnaast draagt de regeling ook bij tot het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen door het behoud van gewassen met een geringe milieuvoetafdruk te stimuleren. De producten waarvoor de steun geldt, zijn overwegend afhankelijk van systemen voor extensieve landbouw, die relatief onschadelijk zijn voor het milieu. Voor de olijventeelt wordt maar in zeer beperkte mate gebruikgemaakt van pesticiden. De bijenteelt heeft geholpen bij het in stand houden van de kwetsbare flora op de eilanden. De teelt van andere gewassen, zoals mastiekbomen, wijndruiven of gerst, heeft geleid tot een betere bescherming van het landschap en de natuurlijke omgeving.

Toch dienen duurzame landbouwpraktijken nog verder te worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door sterker te concurreren op een breed scala aan andere factoren dan de factor prijs[8], zoals productkwaliteit (biologische productie of andere keurmerken en certificering), technologische voordelen, milieuvereisten enz. Een aanbeveling zou kunnen zijn om producten te differentiëren door te concurreren op andere factoren dan prijs (olijfolie, wijn met beschermde oorsprongsbenaming, enz.) ten opzichte van traditionele basisproducten, waarvoor de kleinere Egeïsche eilanden geen comparatief voordeel hebben.

[8] Structurele concurrentie of concurrentie op andere factoren dan prijs is de mogelijkheid om producten en/of diensten te onderscheiden op basis van andere concurrentievoordelen dan prijs. Deze vormen van concurrentie kunnen worden versterkt op basis van de klantperceptie van de producten.

8.4.3. Evenwichtige territoriale ontwikkeling

Met betrekking tot een evenwichtige territoriale ontwikkeling biedt de SAI-regeling met name ondersteuning voor productieactiviteiten in meer afgelegen gebieden. De lokale werkgelegenheid is van vitaal belang om ontvolking en afhankelijkheid van toerisme tegen te gaan.

De redenen om de productie van mastiek, olijven en gerst te stimuleren hangen samen met de territoriale ontwikkeling van de regio. Meer bepaald wil dit zeggen dat de mastiekteelt bijdraagt tot het behoud van de bijzondere natuurlijke omgeving. De steun is tevens bedoeld om landverlating te voorkomen en om het milieu te beschermen. De SAI-regeling heeft op vier verschillende manieren bijgedragen tot de ontwikkeling van plattelandsgebieden: (i) instandhouding van het landbouwareaal en landbouwbedrijven; (ii) werkgelegenheid; (iii) implementatie van specifiek beleid op het gebied van sociaal-structureel grondbeheer in de meeste regio's; en (iv) indirect via randvoorwaarden, ondersteuning van milieuvriendelijke landbouwpraktijken.

8.4.4. Synergie met andere maatregelen in het kader van het GLB

Er is sprake van een sterke samenhang tussen de SAI-regeling en plattelandsontwikkelingsprogramma's (tweede pijler van het GLB). Dit is van cruciaal belang om de doelstellingen van het GLB te behalen, gezien de sterke onderlinge afhankelijkheid tussen de beide vormen van ondersteuning.

Er is sprake van synergieën tussen de SAI-regeling, het POP en ondersteuning vanuit de nationale overheid ten aanzien van kwesties zoals opleidingen, het op weg helpen van jonge landbouwers, door het POP ondersteunde investeringen en door de SAI-regeling ondersteunde productie. Duurzame landbouwpraktijken die verder reiken dan de naleving van de randvoorwaarden worden door het POP ondersteund, waaronder ook productie die in het kader van de SAI-regeling wordt ondersteund. Ook investeringen in agrarische industrieën en opleidingen voor personen die werkzaam zijn in de landbouw- en voedingsmiddelensector worden in het kader van het POP ondersteund. De SAI-regeling ondersteunt de verwerking en afzet van diezelfde landbouwproducten. Ook is er een sterke samenhang tussen nationale steun en overige maatregelen in het kader van het GLB (wijn, groenten en fruit), maar deze dient in de programmeringsdocumenten wel nadrukkelijker naar voren te komen.

8.5. Belang van de specifieke steunregeling voor de kleinere Egeïsche eilanden

Er zijn analyses gemaakt om de capaciteit te kunnen beoordelen van de thans lopende maatregelen in het kader van het GLB (basisbetalingsregeling, sinds de hervorming van het GLB in 2013) om te voorzien in de specifieke behoeften van de kleinere Egeïsche eilanden. Uit die analyses blijkt dat de huidige maatregelen in het kader van het GLB niet volledig in die behoeften hebben kunnen voorzien. Zonder de SAI-regeling zou de kans op het staken van de productie negatieve gevolgen kunnen hebben voor de voorziening in sommige specifieke behoeften, zoals werkgelegenheid, milieuvraagstukken en/of de territoriale dimensie van de kleinere Egeïsche eilanden.

8.6. Meerwaarde van de EU

Zoals reeds onder punt 8.5 is geconstateerd, zijn de huidige instrumenten die het GLB biedt niet volledig toegesneden op de kleinere Egeïsche eilanden. Dankzij de SAI-regeling kan het hoofd worden geboden aan de problemen waarmee deze eilanden kampen, met name door middel van doelgerichte programma's, waardoor met steunmiddelen snel kan worden ingespeeld op specifieke situaties.

Op beleidsniveau manifesteert de door de EU geleverde meerwaarde zich hoofdzakelijk in de erkenning waarvan de regeling blijk geeft ten aanzien van het bestaan van een aantal ernstige belemmeringen die specifieke maatregelen vergen. De SAI-regeling heeft haar waarde ook bewezen op het vlak van de implementatie van kwaliteits- en milieuvereisten. Aangaande de opzet en uitvoering van programma's is een positief aspect van de regeling dat de Griekse staat zijn programma zelf flexibel kan invullen, toegesneden op de specifieke behoeften. Ook is door de regeling een meer resultaatgerichte managementcultuur gestimuleerd.

8.7. Administratie en beheer van het programma

Het programma wordt over het algemeen goed beheerd. Weliswaar verloopt niet alles vlekkeloos, bijvoorbeeld doordat de procedure voor het aanvragen en ontvangen van steun verspreid over meerdere eilanden en het vasteland enerzijds en over diverse beheersautoriteiten anderzijds wordt afgehandeld. De administratieve last wordt zowel door de ontvangers van de steun als door de beheersautoriteiten ervaren als vrijwel vergelijkbaar met die gedurende de voorgaande beoordelingsperiode.

De strategie per productiesector dient gedetailleerder in het programma aan de orde te komen, onder meer door een nadere uitwerking van de specifieke indicatoren die in het jaarlijkse uitvoeringsverslag moeten worden gerapporteerd. Ook moet de bijdrage die de regeling levert tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van het GLB nadrukkelijker in het programma aan bod komen en dient deze gekoppeld te worden aan de specifieke gekwantificeerde doelstellingen.

De jaarlijkse uitvoeringsverslagen hebben vooral in de afgelopen jaren steeds een verbetering laten zien. Het jaarlijks uitvoeringsverslag over onder andere de gemeenschappelijke prestatie-indicatoren, sociaaleconomische gegevens en financiële uitvoering voldoen in het algemeen aan de vereisten van artikel 31, lid 1, onder a) tot en met m), van Verordening (EU) nr. 181/2014. Er zijn echter wel enkele problemen geconstateerd ten aanzien van het verzamelen van de gegevens die nodig zijn om over alle prestatie-indicatoren te beschikken.

De inhoud van het jaarlijks uitvoeringsverslag, zoals deze in artikel 39, lid 1, van die verordening staat omschreven, dient te worden verhelderd en vereenvoudigd om het rapportageproces te vergemakkelijken.

8.8. Totale prestatie

De specifieke problemen waarmee de kleinere Egeïsche eilanden te kampen hebben, worden door het programma rechtstreeks aangepakt door middel van een aanvulling op de inkomsten van landbouwers:

De hogere vervoerskosten als gevolg van de **afgelegenheid en insulariteit** van de kleinere Egeïsche eilanden zorgen voor hogere totale bevoorradingskosten. De via de SVR geboden steun matigt deze kosten. In sommige afgelegen gebieden die problemen ondervinden vanwege hun dubbele of zelfs driedubbele insulariteit – niet alle eilanden hebben immers een rechtstreekse verbinding met havens op het

vasteland – is steun voor de landbouwproductie op de kleinere Egeïsche eilanden essentieel voor het behoud van economische activiteit op die eilanden.

De **complexe topografie** (kleine percelen, steil en bergachtig landschap) zorgt ervoor dat er slechts weinig voor landbouw geschikte grond aanwezig is, met als gevolg kleinere landbouwbedrijven, hogere productiekosten en minder schaalvoordelen. De **geringe omvang** van de gebieden betekent dat bouwland schaars is. Bovendien hebben de eilanden te maken met **ongunstige klimaatomstandigheden** (perioden van droogte), die van invloed zijn op de landbouwproductie.

De SAI-regeling draagt ertoe bij dat deze problemen worden aangepakt. De effecten van de regeling worden versterkt door synergieën en complementariteiten, in het bijzonder met ondersteuning vanuit het POP en de Griekse overheid.

9. VOORSTELLEN VOOR VERBETERING

9.1. Voorgestelde wijzigingen van de EU-regelgeving

Uit de beoordeling van de regeling, zoals beschreven onder punt 8, komt naar voren dat een wijziging van Verordening (EU) nr. 229/2013 van de Raad niet noodzakelijk wordt geacht.

Zoals reeds vermeld onder punt 8.7 is het raadzaam om artikel 31, lid 1, van Verordening (EU) nr. 181/2014 zodanig te wijzigen dat daarmee de lijst van onderdelen die in het jaarlijks uitvoeringsverslag dienen te worden opgenomen, wordt vereenvoudigd.

9.2. Aanbevelingen voor de lidstaat

De steun die wordt geboden in het kader van de specifieke steunregeling voor de kleinere Egeïsche eilanden vormt een specifieke aanvulling op het POP. Om de regeling doelmatiger te maken wordt de Griekse overheid aangeraden om de opzet van de regeling te verbeteren en daarbij rekening te houden met de algemene doelstellingen van het GLB in samenhang met de strategie voor de landbouwsector in de betreffende regio. De algemene doelstellingen dienen te worden verduidelijkt op basis van gekwantificeerde doelstellingen en met gebruikmaking van adequate indicatoren.

De verslaglegging over het programma dient te worden verbeterd, met name om beter te informeren over de mate waarin de doelstellingen worden behaald en door de prestatie-indicatoren bij de analyse te betrekken.

Territoriale aspecten vormen inmiddels een belangrijke component in de SAI-regeling in haar huidige vorm en komen overeen met zeer specifieke lokale behoeften. Ze sluiten aan op de derde doelstelling van het GLB, die een evenwichtige territoriale ontwikkeling inhoudt. Dit moet in het programma echter nadrukkelijker naar voren komen.

De achterliggende gedachte voor de keuze die in het kader van de SVR is gemaakt (toewijzing over de twee productgroepen: voor gebruik als productiemiddel in de landbouw en voor menselijke consumptie) moet expliciet worden gemaakt. De Griekse autoriteiten dienen de invoer en de lokale dekkingsgraad te blijven monitoren.

De Griekse autoriteiten zouden er bovendien goed aan doen om de samenhang met het POP te versterken teneinde het concurrerend vermogen te bevorderen.

Griekenland dient duurzame landbouwpraktijken te blijven ontwikkelen, onder meer door sterker in te zetten op concurrentie op andere factoren dan prijzen.

10. CONCLUSIES

Globaal kan van de SAI-regeling, zoals die zich tussen 2006 en 2014 heeft gemanifesteerd, worden gesteld dat deze in staat is gebleken de specifieke landbouwgerelateerde problemen in verband met de specifieke geografische ligging van de kleinere Egeïsche eilanden aan te pakken. Mede dankzij de SLP zijn landbouwactiviteiten behouden gebleven en dankzij de SVR is het prijsverschil tussen de eilanden en het vasteland met betrekking tot de producten die onder de steunregeling vallen, kleiner geworden.

Voorts beantwoordt de SAI-regeling, als steunmaatregel ter aanvulling op rechtstreekse betalingen, aan de doelstellingen van het GLB. Indien er geen sprake was geweest van een SAI-regeling en de ondersteuning beperkt was gebleven tot de voorschriften zoals die in 2013 bij de hervorming van het GLB zijn vastgesteld (rechtstreekse betalingen), zou er een situatie zijn ontstaan waarin van productie wordt afgezien, met de ongunstige gevolgen van dien voor de werkgelegenheid, het milieu en de territoriale dimensie van de kleinere Egeïsche eilanden.

Vanaf het moment dat de programmeringsaanpak is gehanteerd, verloopt de uitvoering van de SAI-regeling soepel. De Commissie is van mening dat de regeling doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd en genoegzaam voorziet in de behoeften van de kleinere Egeïsche eilanden. De bredere doelstellingen van de regeling konden worden gerealiseerd dankzij de aan de regeling toegewezen financiële middelen. Derhalve luidt de aanbeveling dat de huidige basisverordening wordt behouden.

De uitvoeringsverordening dient zodanig te worden gewijzigd dat de rapportagevereisten voor het programma worden verhelderd. De Griekse overheid wordt tevens verzocht om de resultaten en aanbevelingen in het voorliggende verslag in aanmerking te nemen en de regeling voor de kleinere Egeïsche eilanden zodanig aan te passen dat de maatregelen in het kader van de regeling en het toezicht daarop nog doeltreffender worden uitgevoerd.

Bijlage: Financiële uitvoering van de specifieke steunregeling voor de kleinere Egeïsche eilanden tussen 2007 en 2014