EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.12.2021
COM(2021) 763 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavien maatalousalan erityistoimenpiteiden järjestelmän täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

Kreikalle kuuluvat Egeanmeren pienet saaret muodostavat erittäin hajanaisen saarialueen, jolla on vakavia maantieteestä ja luonnonoloista johtuvia rajoitteita. Saaret ovat melko harvaan asuttuja, ja niillä on vain vähän maatalouskäyttöön soveltuvaa maata. Myös Egeanmeren pienten saarten maasto ja ilmasto ovat maataloustuotantoa rajoittavia tekijöitä.

Jotkin saaret ovat hyvin eristyksissä Manner-Kreikasta ja kärsivät kaksin- tai jopa kolminkertaiseen saaristoluonteeseen[1] liittyvistä ongelmista. Niiden saaristoluonne, pieni koko ja etäisyys markkinoilta lisäävät kuljetuskustannuksia, mikä vaikuttaa välttämättömien maataloustuotteiden hankintaan.

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

Tässä kertomuksessa arvioidaan Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän täytäntöönpanoa vuosina 2015–2019. Siinä otetaan huomioon erityisesti komission kokemus ohjelman täytäntöönpanosta vuoteen 2019 saakka (varainhoitovuosi 2020). Samoin otetaan huomioon Ecorysin tammi- ja lokakuun 2021 välisenä aikana POSEI-ohjelmien ja Egeanmeren pienten saarten ohjelman vuotuisista täytäntöönpanokertomuksista toteuttaman tutkimuksen ”Synthesis study of annual implementation reports of POSEI programmes and the programme for the smaller Aegean Islands for 2015-2019” analyysi ja päätelmät.

Egeanmeren pieniin saariin kuuluu 7 582 saarta, ja alueen pinta-ala on yhteensä 210 240 km^2. Aluetta rajaavat Kreetan saari etelässä, Manner-Kreikka pohjoisessa ja lännessä sekä Manner-Turkki idässä. Saarten kokonaispinta-ala on 9 159 km^2, ja useimpien saarten pinta-ala on alle 10 km^2. Saarilla vallitsee Välimeren ilmasto, jolle ovat luonteenomaisia kuivat ja kuumat kesät sekä lyhyet sateiset talvet. Kesällä uhkana on kuivuus. Saaret ovat topografialtaan pääosin vuoristoisia ja mäkisiä, mikä aiheuttaa pirstoutumista. Saarten väkiluku on yhteensä 565 125 asukasta (2019), ja useimmilla saarilla on alle 5 000 pysyvää asukasta.

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

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

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

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

Järjestelmää on muutettu joitakin kertoja sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön vuonna 1993. Vuonna 2003 toteutetussa YMP:n 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 vuotuisessa ohjelmassa, jonka kansalliset viranomaiset laativat ja toimittavat komission hyväksyttäväksi ja jota hallinnoi Kreikka.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 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 miljoonalla eurolla vuodessa. Vuosien 2015–2019 ohjelmien rahoituksen toteuttaminen (maksetut määrät verrattuna Kreikan rahoitussuunnitteluun sisältyviin määriin) esitetään tämän kertomuksen liitteessä.

Vaikka Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän lähestymistapa (tavoitteet, rakenne ja varainhoito) on sääntelyn kannalta sama kuin POSEI-järjestelmässä (syrjäisestä sijainnista ja saaristoasemasta johtuvia erityisiä valinnaisia toimenpiteitä koskeva ohjelma)[6], Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää hallinnoidaan erillään siitä.

Toisin kuin POSEI-järjestelmä, joka korvaa yhteisen maatalouspolitiikan ensimmäisen pilarin (suorat tuet), Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmällä pyritään ratkaisemaan näiden saarten erityiset ongelmat. Se on näin ollen perustukijärjestelmää täydentävä lisätuki, joka kattaa Egeanmeren saaret ja muun Kreikan YMP:n ensimmäisen pilarin mukaisesti.

Vuosia 2023–2027 koskevan YMP:n uudistuksessa lainsäätäjät päättivät, että Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä säilytetään ennallaan eikä sitä näin ollen sisällytetä YMP:n strategiasuunnitelmaan. EU:n rahoitus Egeanmeren pienten saarten ohjelmalle pidetään YMP:n osalta nykyisellä tasolla, ja näin otetaan huomioon tukijärjestelmän erityinen rooli Egeanmeren pienten saarten maatalouden tukemisessa.

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*

3 EUVL L 265, 26.9.2006, s. 1.
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 koskee unionin syrjäisimpien alueiden hyväksi toteutettavia maatalousalan erityistoimenpiteitä.

joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle yleiskertomuksen tämän asetuksen nojalla toteutettujen toimien vaikutuksesta sekä tarvittaessa asianmukaisia ehdotuksia."

4. MAATALOUS EGEANMEREN PIENILLÄ SAARILLA

Egeanmeren pienten saarten maantieteelliset piirteet, ilmasto-olot ja sosioekonominen rakenne aiheuttavat tiettyjä haittoja saarten maataloustoiminnalle ja -tuotannolle. Saarilla luovutaan vähitellen maankäytöstä, ja lopulta paikallisyhteisöt 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**. Alueen väkiluku oli 221 098 henkeä vuonna 2019. Maa-, metsä- ja kalatalouden bruttoarvonlisäys oli 123 miljoonaa euroa eli sen osuus oli noin 5,67 prosenttia alueen bruttoarvonlisäyksestä (2017). Alalla työskenteli yhteensä 6 300 henkilöä (2019). Vuonna 2013 käytössä olevaa maatalousmaata (KMM) oli 245 760 hehtaaria, mikä on 64,7 prosenttia kokonaispinta-alasta. Maa-, metsä- ja kalatalous tuotti 123 miljoonan euron bruttoarvonlisäyksen, joka oli noin 5,67 prosenttia alueen bruttoarvonlisäyksestä (2017).

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

Eteläisen Egeanmeren alue kattaa 5 286 km^2 ja koostuu Kykladeista ja Dodekanesian saarista. Sen väkiluku oli 344 027 henkeä vuonna 2019. Käytössä olevaa maatalousmaata oli 214 010 hehtaaria, mikä oli 40,9 prosenttia kokonaismaapinta-alasta vuonna 2013. Maa-, metsä- ja kalatalouden bruttoarvonlisäys oli 143 miljoonaa euroa eli noin 2,66 prosenttia alueen bruttoarvonlisäyksestä (2017). Maatalousalalla työskenteli yhteensä 9 350 henkilöä (2017). Eteläisen Egeanmeren saarten matkailuelinkeino on tärkeä, minkä seurauksena maatalous- ja elintarviketuotteiden kysyntä on erityisesti kesällä niin suuri, ettei paikallinen maataloustuotanto pysty kattamaan sitä, osittain eristyneen luonteensa vuoksi. Siksi alue on riippuvainen muualta Kreikasta ja ulkomailta tulevista lisätoimituksista.

Alueen työttömyysaste oli 13,7 prosenttia vuonna 2019 eli noin neljä prosenttiyksikköä kansallista keskiarvoa pienempi. Työllisyys liittyy vahvasti palveluihin, erityisesti matkailutoimintaan (ruoka ja asuminen, vähittäiskauppa jne.). Siksi tilapäistyöttömyys on yleistä alueella ja erityisesti työssäkäyvien naisten keskuudessa.

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

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.

Tämän vuoksi ohjelma koostuu kahdenlaisesta tuesta: erityisestä hankintajärjestelmästä (SSA) ja paikallistuotannon tukemisesta (SLP). Molemmat rahoitetaan maataloustukirahastosta.

5.1. Erityinen hankintajärjestelmä

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 syrjäisyydestä aiheutuvien lisäkustannusten mukaan: ryhmään A kuuluvat lähempänä mannerta 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 ja
- jauhoa varten jauhon vähittäiskauppiaille ja leipureille.

Kreikka on varannut tähän toimenpiteeseen 5,47 miljoonaa euroa vuodessa (23 % vuotuisesta enimmäismäärästä). Se on vähemmän kuin erityiseen hankintajärjestelmään liittyville toimenpiteille Egeanmeren pieniä saaria koskevassa asetuksessa (EU) N:o 229/2013 vahvistettu 7,11 miljoonan euron enimmäismäärä.

On syytä panna merkille, että POSEI-järjestelmään sovelletaan erityisen hankintajärjestelmän puitteissa vapautusta tuontitulleista kolmansista maista tulevien tuotteiden kohdalla. Tätä unionin tullijärjestelyistä poikkeavaa mekanismia ei kuitenkaan sovelleta Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmään.

5.2. Paikallistuotannon tukeminen

Paikallistuotannon tukemisen 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 18 miljoonaa euroa vuodessa. Tuensaajat ovat maataloustuottajia tai tuottajaorganisaatioita.

5.3. Ohjelmasuunnittelua ja kumppanuutta koskeva lähestymistapa

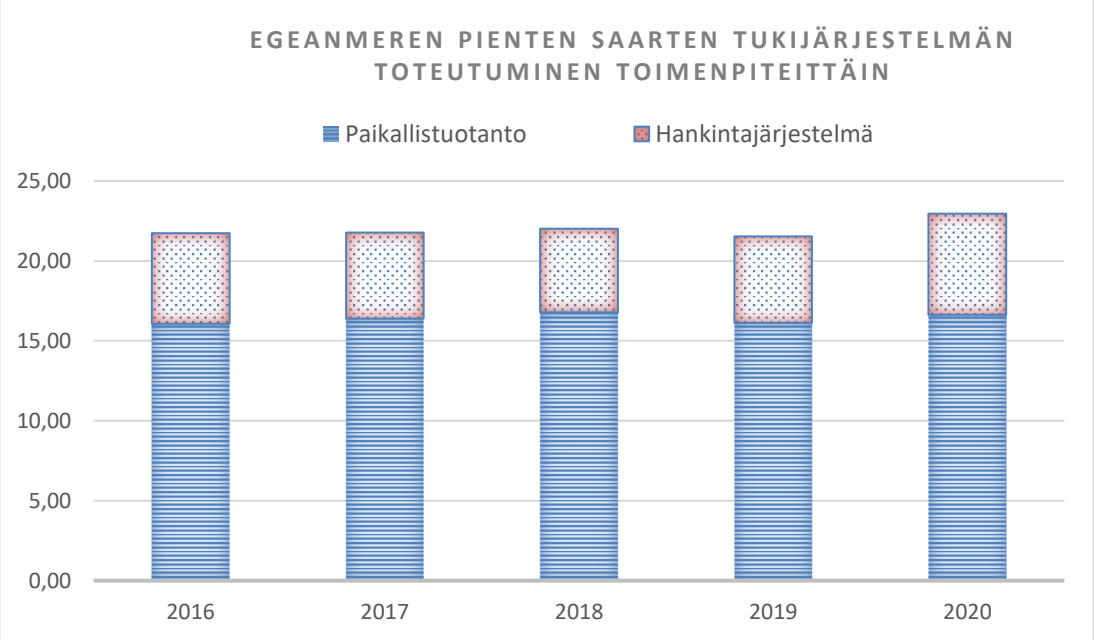
Kreikan viranomaiset määrittelevät ohjelmassa yksityiskohtaisesti sekä erityiseen hankintajärjestelmään että paikallistuotannon tukemiseen liittyvät toimenpiteet. Ohjelmassa otetaan huomioon painopisteet, jotka kansalliset viranomaiset ovat asettaneet maataloussektorilleen tiiviissä yhteistyössä sidosryhmien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

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

6. RAHOITUKSEN TOTEUTTAMINEN

Rahoituksen toteutuminen (maksetut määrät verrattuna Kreikan suunnitteluun sisältyviin määriin) tarkasteltavana olevana ajanjaksona sekä määrien jakautuminen paikallistuotannon tukemisen ja erityisen hankintajärjestelmän välillä esitetään liitteessä. Suurin osa määrärahoista (noin 75 %) käytetään paikallistuotannon tukemiseen.

Ohjelman kokonaistoteutusaste oli vuosina 2015–2019 suhteellisen korkea eli 90–96 prosenttia, kuten kaaviosta 1 käy ilmi.



Kaavio 1: Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän toteutuminen toimenpiteittäin (miljoonaa euroa) (lähde: Agrex)

7. JÄRJESTELMÄN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Kreikka käytti vuosien 2015–2019 ohjelmissa noin 16 miljoonaa euroa vuodessa paikallistuotannon tukemiseen. Noin 60 prosenttia paikallistuotannon tukemiseen tarkoitetuista määrärahoista vuosina 2015–2019 käytettiin **oliivitarhojen säilyttämiseen** (noin 8,8 miljoonaa euroa[8] vuodessa). Muita merkittäviä aloja olivat **perinteisen juuston valmistus** (noin 2,5 miljoonaa euroa), **viini** (noin 2 miljoonaa euroa), **mehiläistalous** (vakaat noin 1,2 miljoonan euron menot) ja **Híosin mastiksi** (1,5 miljoonaa euroa). Toteutusaste kasvoi johdonmukaisesti ajan mittaan useimmilla aloilla lukuun ottamatta Santorinin kirsikkatomaatteja, joiden osalta se pysyi alhaisena (57 % vuonna 2019).

Erityiseen hankintajärjestelmään oli varattu 5,47 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2015–2018 ja 6,5 miljoonaa euroa vuonna 2019. Toteutusaste, keskimäärin 98,7 prosenttia, oli korkeampi kuin paikallistuotannon tukemisen toteutusaste. Toimenpiteellä keskityttiin pääasiassa eläinten rehuun (95 %) ja jauhoon (5 %).

8. OHJELMAN ARVIOINTI

8.1. Maataloustuotteiden tarjonnan varmistaminen

Yksi tavoitteista koskee ihmisravinnoksi tai jalostukseen ja maatalouden tuotantopanoksina käytettävien välttämättömien tuotteiden tarjonnan varmistamista vähentämällä aiheutuvia lisäkustannuksia. Tämä tavoite on pääosin saavutettu, varsinkin eläinten rehun osalta.

Vuosina 2015–2019 Egeanmeren pienten saarten kokonaistarpeet katettiin lähes sataprosenttisesti eläinten rehun osalta ja osittain riittämättömästi jauhojen osalta (kattavuus oli noin 80 prosenttia ja supistui edelleen). Jauhon osalta kattavuus on huonompi ryhmään A kuuluvien saarten kohdalla suurien rahtikustannusten vuoksi. Ecorysin analyysin mukaan Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä saavutti **melko tehokkaasti** tavoitteen, joka koskee ihmisravinnoksi tai jalostukseen ja maatalouden tuotantopanoksina käytettävien välttämättömien tuotteiden tarjonnan varmistamista.

Tuki kattoi 32 prosentista (kaukaisimmat saaret) 64 prosenttiin (lähimpänä mannerta sijaitsevat saaret) lisäkustannuksista, jotka aiheutuvat tuotteiden kuljettamisesta Egeanmeren pienille saarille. Näin ollen liiallisia korvauksia koskeva riski vaikuttaisi olevan vähäinen ja erityisen hankintajärjestelmän tukea voidaan pitää oikeasuhtaisena. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän katsottiin siten saavuttaneen **tehokkaasti** myös edellä mainitun yleisen tavoitteen.

8.2. Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen keskinäinen johdonmukaisuus

Kaiken kaikkiaan erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen välineitä on pantu täytäntöön ohjelman muutosten kautta johdonmukaisesti, eikä erityisen hankintajärjestelmän tuki vahingoittanut paikallista tuotantoa tai sen

[8] EU:n rahoituksen lisäksi oliivitarhojen säilyttämiseen osoitettiin kansallista osarahoitusta noin 547 000 euroa vuodessa. Oliivitarhojen säilyttämiseen osoitettua kansallista osarahoitusta ei kuitenkaan lopulta maksettu joinakin vuosina.

kasvua. Erityisen hankintajärjestelmän ja paikallistuotannon tukemisen täytäntöönpanon välillä ei ollut sisäistä epäjohdonmukaisuutta, koska erityisessä hankintajärjestelmässä tuettuja tuotteita (jauhoja ja eläinten rehua) ei tuoteta paikallisesti.

8.3. Maataloustuotannon ylläpitäminen

Tukea saanut maataloustuotanto on pääosin ennallaan pinta-alan (ha) tai määrän (tonnia) osalta lukuun ottamatta oliiveja, jotka ovat tärkein ohjelman paikallistuotannon tukemista koskevasta osasta tuettu maataloustuote. Oliivien tuotannossa oli suurta vuotuista vaihtelua erityisesti vuosina 2017 ja 2018, jolloin se laski 2,6 miljoonasta tonnista 0,5 miljoonaan tonniin. Perinteisen Híosin mastiksin tuotanto kasvoi 126 tonnista 184 tonniin (46,4 %) vuoden 2012 tulipalon jälkeen istutettujen puiden ansiosta. Viinintuotanto palautui vuonna 2019 vuoden 2016 tasolle Egeanmeren huonosta säästä johtuneen kahden heikomman tuotantovuoden jälkeen. Mehiläistaloustuotannon suunta oli hieman alaspäin, kun taas perinteisen juuston tuotanto kasvoi tällä kaudella.

Näin ollen Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä saavutti **jossakin määrin tehokkaasti** tavoitteen, joka koski perinteisen maataloustoiminnan kehittämistä ja sen kilpailukyvyn lisäämistä, vaikka useilla näistä aloista oli ollut joitakin vaikeuksia tuotannon kehittämisessä.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä, jossa tuetaan lähinnä toimintakustannuksia (tuotanto, jalostus ja kaupan pitäminen), paransi perinteisten maataloustuotteiden kilpailukykyä vain vähän. Niiden kilpailukykyä paransivat pääosin muut, varsinkin maaseudun kehittämisohjelman piiriin kuuluvat tukivälineet.

8.4. YMP:n tavoitteiden saavuttaminen

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä auttoi YMP:n yleisten tavoitteiden saavuttamisessa analysoidulla ajanjaksolla. Sillä tuettiin **elinkelpoista ruoan tuotantoa** helpottamalla tuotantotason ylläpitämistä useimmilla aloilla ja tukemalla siten viljelijöiden vakaata tulotasoa. Koska Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmällä tuetaan tiettyä tuotantotoimintaa, joka täydentää saarilla sovellettavaa perustukijärjestelmää, sillä on pienempi vaikutus viljelijöiden tuloihin kuin alueilla, jotka saavat tukea POSEI-järjestelmästä ja joita perustukijärjestelmä ei kata.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmällä myös edistettiin **luonnonvarojen kestävää hoitoa** soveltamalla täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä, joissa edellytetään, että viljelijät noudattavat ympäristöä, kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä koskevia EU:n sääntöjä. Järjestelmästä tuettiin sellaisten viljelykasvien viljelyä, joiden ympäristöjalanjälki on pieni ja joita viljellään pääosin laajaperäisillä tuotantojärjestelmillä, jotka ovat suhteellisen harmittomia ympäristön kannalta. Oliivien kasvatuksessa torjunta-aineiden käyttö on erittäin vähäistä. Mehiläistalous puolestaan auttoi suojelemaan saarten herkkää kasvistoa. Muu viljely (kuten mastiksipistaasipuut, viiniköynnökset tai ohra) on edistänyt maiseman ja luonnonympäristön suojelua.

Kestäviä viljelykäytäntöjä olisi kuitenkin edelleen kehitettävä muun muassa tuotteiden laadun (luonnonmukainen tuotanto tai muut merkinnät ja sertifioinnit), teknologisen edun tai ympäristövaatimusten kautta. Myös tuotteiden erilaistamista

muilla keinoin kuin hintaan perustuvan kilpailukyvyn avulla voitaisiin suositella (esimerkiksi oliiviöljy tai suojatun alkuperänimityksen (SAN) saanut viini). Viime vuosina yhä useampi Egeanmeren pienten saarten tuote on saanut suojatun alkuperänimityksen tai suojatun maantieteellisen merkinnän (SMM). Joitakin puutteita on kuitenkin edelleen. Vaikka suurin osa oliiviöljystä tuotetaan luonnonmukaisen tuotannon standardien mukaisesti, sitä ei markkinoida luonnonmukaisena, koska saarilla on ollut vaikeuksia saada akkreditointia luonnonmukaiselle tuotannolle.

Egeanmeren pienten saarten ohjelmalla **edistetään tasapainoista aluekehitystä** tukemalla erityisesti syrjäisemmille alueille sijoittautunutta tuotantotoimintaa, joka on elintärkeää väestökadon ja matkailusta riippuvaisuuden välttämiseksi. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmästä myönnetty tuki auttoi kehittämään maaseutualueita ylläpitämällä viljeltyjä alueita ja maatiloja ja siten työllisyyttä. Sen avulla toteutettiin myös erityisiä yhteiskunnallis-rakenteellisia maankäyttöpolitiikkoja ja tuettiin ympäristöystävällisiä viljelykäytäntöjä epäsuorasti täydentävien ehtojen avulla.

Arvioitavalla ajanjaksolla Egeanmeren pienten saarten ohjelman ja maaseudun kehittämisohjelmien (YMP:n toinen pilari) keskinäinen johdonmukaisuus oli vahvaa. Tämä on ratkaisevan tärkeää YMP:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska nämä kaksi tukityyppiä ovat vahvasti riippuvaisia toisistaan.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän, maaseudun kehittämisohjelmien ja kansallisen tuen välillä on synergiavaikutuksia aloitteissa, jotka koskevat muun muassa koulutusta, nuorten viljelijöiden alkuun auttamista ja maaseudun kehittämisohjelmista tuettuja investointeja sekä Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmässä tuettua tuotantoa. Maaseudun kehittämisohjelmissa kannustetaan käyttämään täydentäviä ehtoja vaativampia kestäviä viljelykäytäntöjä, myös tuotannossa, jota tuetaan Egeanmeren pienten saarten ohjelmasta. Maaseudun kehittämisohjelmissa tuetaan myös investointeja maatalousteollisuuteen sekä maatalous- ja elintarvikesektorilla työskentelevien henkilöiden koulutusta. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmässä tuetaan näiden maatila- ja maatalousteollisuustuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä. Järjestelmän johdonmukaisuus kansallisen tuen ja YMP:n muiden toimenpiteiden (viini, hedelmät ja vihannekset) kanssa on vahva.

Koska Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää ei sisällytetä Kreikkaa koskevaan vuosien 2023–2027 YMP:n strategiasuunnitelmaan, tämän ohjelman ja YMP:n strategiasuunnitelman uusien toimenpiteiden välinen **yleinen johdonmukaisuus** on tarpeen varmistaa.

8.5. Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän merkitys ja EU:n lisäarvo

Egeanmeren pienten saarten ohjelma sisältää toimenpiteitä ja toimia, joilla voidaan puuttua tyydyttävästi kaikkein merkittävimpiin Egeanmeren pienten saarten maatalousalan ongelmiin, erityisesti taloudellisiin haasteisiin.

Viljelijöille myönnettävä tulotuki auttaa heitä jatkamaan toimintaansa ja lieventämään mahdollisia korkeita kustannuksia tai tappiota, joita heille voisi muutoin aiheutua. Hintakilpailu Manner-Euroopan kanssa sekä merkittävät kuljetuskustannukset ja toimijoiden pieni koko olisivat todennäköisesti

ylitsepääsemättömiä haasteita paikalliselle arvoketjulle ilman Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmästä myönnettyä tukea. Ohjelma myös auttaa tuottajia vastustamaan kaupungistumisen ja matkailualan painetta tietyillä alueilla. Lisäksi maksetulla tuella kompensoidaan osittain markkinoille pääsyyn liittyviä vaikeuksia, tuetaan uusien myyntikanavien kehittämistä ja kannustetaan tuottajia ylläpitämään viljelysmaataan. Tämä koskee myös syrjäisempiä alueita, joilla tuki ehkäisee maankäytöstä luopumista ja siten maaperän eroosiota.

Uuden YMP:n erityistavoitteiden osalta ohjelmassa käsitellään ensinnäkin kolmea taloudellista tavoitetta, joiden tarkoituksena on edistää maatalousalan selviytymiskykyä, kun taas kestävyysnäkökohdat varmistetaan jatkossakin täydentäviä ehtoja koskevilla säännöillä. Jos lainsäädäntökehys vaikuttaa olevan johdonmukainen uuden YMP:n tavoitteiden kanssa, ohjelman tehokkaan täytäntöönpanon merkitystä olisi arvioitava tulevina vuosina.

Politiikan tasolla EU:n lisäarvo arvioidaan lähinnä myönteiseksi, koska järjestelmässä otetaan huomioon, että Egeanmeren pienten saarten kohtaamat vakavat esteet edellyttävät erityisiä toimenpiteitä. Järjestelmää hallinnoidaan rinnakkain POSEI-ohjelmien kanssa, ja se voisikin hyötyä syrjäisimpien alueiden kokemuksesta niiden ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

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.

8.6. Egeanmeren pienten saarten ohjelman hallinto ja hallinnointi

Vaikka asiassa on edistytty jonkin verran viime vuosina, **strategiaa** voitaisiin edelleen parantaa. Se olisi esitettävä ohjelmissa entistä yksityiskohtaisemmin muun muassa laatimalla erityisiä indikaattoreita, joista raportoitaisiin vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa. Myös järjestelmän panos YMP:n yleistavoitteiden saavuttamiseksi pitäisi tehdä ohjelmassa selvemmäksi ja yhdistää erityisiin määrällisiin tavoitteisiin.

Ohjelmassa laadittua strategiaa on jossakin määrin mukautettu. Järjestelmän täytäntöönpanosta vuonna 2016 julkaistussa Euroopan komission kertomuksessa[9] esitetyt puutteet ovat kuitenkin edelleen olemassa.

Vuotuiset täytäntöönpanokertomukset ovat parantuneet erityisesti viime vuosina, ja niissä noudatetaan uutta mallia, jota selkiytettiin ja yksinkertaistettiin vuonna 2018[10]. Niitä olisi kuitenkin edelleen parannettava erityisesti sen osalta, miten ohjelman erityistavoitteet ovat toteutuneet ja miten ohjelma on suoriutunut suhteessa näihin tavoitteisiin.

---

9 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavien maatalousalan erityistoimenpiteiden järjestelmän täytäntöönpanosta (COM(2016) 796 final).

10 Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 181/2014 liite III, joka lisättiin 27 päivänä kesäkuuta 2018 annetulla asetuksella (EU) 2018/916 (EUVL L 163, 28.6.2018, s. 6).

9. PARANNUSEHDOTUKSET

9.1. Ei tarvetta muuttaa EU:n asetusta

Kun otetaan huomioon kohdassa 8 kuvattu järjestelmän arviointi, perusasetuksen (EU) N:o 229/2013 muuttamista ei katsota tarpeelliseksi. Kyseisellä asetuksella vahvistettu toimintakehys on ollut arvokas Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän rakenteen ja täytäntöönpanon kannalta, koska se on antanut Kreikalle joustavuutta määritellä ohjelma ja mukauttaa sitä erityistarpeidensa perusteella.

9.2. Suositukset Kreikalle

Kokonaisarvio täytäntöönpanosta on melko myönteinen, mutta varsinkin strategiaan ja raportointiin liittyviä lisätoimia tarvitaan.

Egeanmeren pienten saarten ohjelman tehokkuuden parantamiseksi Kreikan viranomaisten olisi kehitettävä ohjelmassa esitettyä **strategiaa** edelleen. Yleistavoitteita ja niiden yhteyksiä tarpeisiin ja valittuihin toimenpiteisiin tai toimiin olisi selvennettävä määrällisten tavoitteiden perusteella, ja niitä olisi seurattava asiaankuuluvilla indikaattoreilla. Myös erityistavoitteiden esittelyä olisi parannettava. Liitteessä esitetyssä taulukossa 2 on lisätietoja.

Ohjelmaa koskeva **raportointi** on parantunut merkittävästi. Lisätoimia tarvitaan kuitenkin, jotta saadaan enemmän tietoa yleis- ja erityistavoitteiden saavuttamisesta sisällyttämällä suoritusindikaattorit analyysiin. Kreikan olisi myös valittava paremmin tavoitteisiin liittyviä kansallisia indikaattoreita.

Lisäksi Kreikan viranomaisia kehotetaan varmistamaan **johdonmukaisuus** YMP:n strategiasuunnitelman kanssa kilpailukyvyn edistämiseksi.

Kreikan pitäisi jatkaa **kestävien viljelykäytäntöjen kehittämistä vihreän kehityksen ohjelman mukaisesti** muun muassa vahvistamalla muuhun kuin hintaan perustuvaa kilpailukykyä.

10. PÄÄTELMÄT

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän arvioidaan onnistuneen yleisesti ottaen hyvin vuosina 2015–2019, jos tarkastellaan sen kykyä vastata erityisiin maatalouteen liittyviin haasteisiin, jotka johtuvat Egeanmeren pienten saarten erityisestä maantieteellisestä sijainnista.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmän, joka muodostaa suoria tukia täydentävän lisätuen, olisi oltava johdonmukainen YMP:n tavoitteiden kanssa.[11] Tilanne johtaisi ilman tätä erityistä Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmää ja pelkän YMP:n sääntöjen mukaisen suoran tuen avulla arvioitavalla ajanjaksolla tuotannosta luopumiseen, mikä voisi vaikuttaa kielteisesti työllisyyteen, ympäristöön tai Egeanmeren pienten saarten alueelliseen ulottuvuuteen.

Egeanmeren pienten saarten tukijärjestelmä on toiminut moitteettomasti siitä asti kun ohjelmasuunnittelua koskeva lähestymistapa otettiin käyttöön. Komissio katsoo, että

[11] Kuten asetuksen (EU) N:o 229/2013 4 artiklassa nimenomaisesti säädetään.

se vastaa tyydyttävästi Egeanmeren pienten saarten tarpeisiin. Vaikka järjestelmä ei sisälly YMP:n strategiasuunnitelmaan, sen pitäisi olla yhtenäinen YMP:n uusien tavoitteiden kanssa. Nykyisen lainsäädäntökehyksen muuttamista ei näin ollen pidetä tarpeellisena.

Egeanmeren pienten saarten ohjelman rakennetta pidetään toteutettujen toimenpiteiden ja toimien perusteella enimmäkseen tarkoituksenmukaisena alueen maatalouteen liittyvien ongelmien kannalta. Strategia ei ole kuitenkaan yhtä ole tarkoituksenmukainen suhteessa tavoitteisiin, jotka sillä on tarkoitus saavuttaa. Tämä koskee erityisesti ohjelmakohtaisia tavoitteita. Syynä on pääasiassa ohjelma-asiakirjojen ja täytäntöönpanokertomusten selkeyden puute.

Kreikkaa kehotetaan ottamaan huomioon tässä kertomuksessa annetut suositukset ja mukauttamaan Egeanmeren pienten saarten ohjelmaa niin, että parannetaan toimenpiteiden soveltamisen ja ohjelman seurannan vaikuttavuutta sekä lisätään täydentävyyttä YMP:n muiden tukivälineiden kanssa.

Liite: Egeanmeren pienten saarten ohjelman rahoituksen toteutuminen vuosina 2015–2019