

Βρυξέλλες, 15.12.2016
COM(2016) 796 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

**σχετικά με την υλοποίηση του καθεστώτος ειδικών μέτρων για τη γεωργία στα μικρά
νησιά του Αιγαίου (MNA)**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Τα ελληνικά μικρά νησιά του Αιγαίου (MNA) αποτελούν έναν ιδιαίτερα κατακερματισμένο νησιωτικό χώρο, με σημαντικούς γεωγραφικούς και φυσικούς περιορισμούς, σχετικά αραιοκατοικημένο, με περιορισμένη χρησιμοποιούμενη γεωργική έκταση. Η μορφολογία και το κλίμα των MNA αποτελούν επίσης τροχοπέδη για τη γεωργική παραγωγή.

Ορισμένα από τα νησιά αυτά είναι πολύ απομονωμένα από την ηπειρωτική Ελλάδα και αντιμετωπίζουν προβλήματα διπλής ή ακόμη και τριπλής “νησιωτικότητας”¹. Η απομόνωση αυτή επηρεάζει, μεταξύ άλλων, τον εφοδιασμό με βασικά γεωργικά προϊόντα λόγω του επιπλέον κόστους μεταφοράς που συνδέεται με τον νησιωτικό χαρακτήρα των MNA, τη μικρή τους έκταση και την απόστασή τους από τις αγορές.

Για να ληφθεί υπόψη η ιδιάζουσα αυτή κατάσταση, που δεν μπορεί να συγκριθεί με την κατάσταση στην ηπειρωτική ΕΕ, έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) ειδικά μέτρα για τη γεωργία στα MNA. Εκτός από τη στήριξη στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα της ΚΓΠ, έχει θεσπιστεί ειδικό καθεστώς στήριξης για τα εν λόγω νησιά, το οποίο συμβάλλει στην προώθηση της τοπικής παραγωγής και στην εξασφάλιση του εφοδιασμού με βασικά προϊόντα. Το καθεστώς καλύπτει όλα τα νησιά του Αιγαίου εκτός από την Κρήτη και την Εύβοια.

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι η αξιολόγηση της εφαρμογής του καθεστώτος για τα MNA κατά την περίοδο 2006 - 2014.

Τα νησιά του Αιγαίου καταλαμβάνουν συνολική έκταση 210 240 km², που οριοθετείται νοτίως, από την Κρήτη, βορείως και δυτικά από την ηπειρωτική Ελλάδα, και ανατολικά από την Τουρκία. Τα νησιά και οι νησίδες του Αιγαίου Πελάγους είναι συνολικά 7 582 αλλά περίπου το 90% εξ αυτών έχουν έκταση κάτω των 10 km² και μόνο δύο νησιά, η Λέσβος και η Ρόδος, υπερβαίνουν σε έκταση τα 1 000 km². Η συνολική έκταση των ελληνικών νησιών και νησίδων αντιστοιχεί στο 17,1% της έκτασης της χώρας. Στα περισσότερα απ' αυτά οι μόνιμοι κάτοικοι δεν υπερβαίνουν τους 5 000, με εξαίρεση λίγα νησιά που είναι σχετικά μεγαλύτερα σε έκταση και ο πληθυσμός τους κυμαίνεται μεταξύ 10 000 και 40 000 κατοίκων, όπως η Λέσβος, η Χίος, η Σάμος, η Κως, ή η Ρόδος που έχει πληθυσμό άνω των 100 000 κατοίκων.

2. MNA: ΙΣΤΟΡΙΚΟ, ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το ειδικό καθεστώς για τα MNA χρονολογείται από το 1993, όταν αναγνωρίστηκαν τα ιδιαίτερα προβλήματα που αντιμετώπιζε ο γεωργικός τομέας στα μικρά νησιά του Αιγαίου λόγω του απόκεντρου και νησιωτικού χαρακτήρα τους, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2019/93 του Συμβουλίου².

Από τη θέσπισή του το 1993, το καθεστώς αυτό υπέστη ορισμένες τροποποιήσεις. Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ του 2003, η Ελλάδα αποφάσισε να εφαρμόσει το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης (ΚΕΕ) σε ολόκληρη τη χώρα από την 1η Ιανουαρίου 2006. Το 2006, ο βασικός κανονισμός αντικαταστάθηκε από τον

¹ Πολλαπλή νησιωτικότητα σημαίνει ότι δεν υπάρχει απευθείας μεταφορική σύνδεση μεταξύ των νησιών και της ηπειρωτικής Ελλάδας, με αποτέλεσμα ο εφοδιασμός τους να διεξάγεται μέσω άλλων νησιών.

² ΕΕ L 184 της 27.7.1993, σ. 1.

κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1405/2006³ του Συμβουλίου, με τον οποίο παρέμειναν αμετάβλητοι οι στόχοι ή τα ειδικά μέτρα για τα ΜΝΑ. Ωστόσο, εισήχθη μια προγραμματική προσέγγιση, υπό την έννοια ότι η στήριξη των ΜΝΑ καθορίζεται σε ετήσιο πρόγραμμα το οποίο καταρτίζεται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, υποβάλλεται στην Επιτροπή προς έγκριση και η διαχείρισή του πραγματοποιείται από την Ελλάδα.

Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2013, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1405/2006 του Συμβουλίου αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 229/2013⁴ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, και εκδόθηκαν οι κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις, οι κανονισμοί (ΕΕ) αριθ. 178/2014 και 181/2014 της Επιτροπής, αντιστοίχως⁵.

Το καθεστώς για τα ΜΝΑ χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ). Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 229/2013 καθορίζει το ανώτατο ετήσιο ποσό του προγράμματος σε 23,93 εκατ. € ετησίως. Επιπλέον, η Ελλάδα παρέχει πρόσθετη εθνική χρηματοδότηση (0,547 εκατ. €). Οι λεπτομέρειες της δημοσιονομικής εκτέλεσης για την περίοδο 2006-2014 εκτίθενται στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

Μολονότι το καθεστώς για τα ΜΝΑ ακολουθεί την ίδια προσέγγιση με το καθεστώς POSEI⁶ (στόχοι, δομή και δημοσιονομική διαχείριση) από κανονιστική άποψη, το καθεστώς για τα ΜΝΑ αποτελεί αντικείμενο χωριστής διαχείρισης από το καθεστώς POSEI.

Σε αντίθεση με το καθεστώς POSEI, το οποίο αντικαθιστά τον πρώτο πυλώνα της ΚΓΠ (άμεσες ενισχύσεις), το καθεστώς για τα ΜΝΑ αποτελεί πρόσθετη στήριξη στο ΚΕΕ που καλύπτει τα νησιά του Αιγαίου και την υπόλοιπη Ελλάδα στο πλαίσιο του πρώτου πυλώνα της ΚΓΠ, για την επίλυση των ειδικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα νησιά αυτά.

3. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

Το άρθρο 20 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 229/2013 του Συμβουλίου προβλέπει ότι «*Το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 2016, και στη συνέχεια ανά πέντε έτη, η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο γενική έκθεση στην οποία παρουσιάζονται οι επιπτώσεις των δράσεων που υλοποιήθηκαν κατ' εφαρμογή του παρόντος κανονισμού, συνοδευόμενη ενδεχομένως από κατάλληλες προτάσεις.*».

Η παρούσα έκθεση λαμβάνει υπόψη ιδίως την υλοποίηση του προγράμματος μέχρι το οικονομικό έτος 2014 και το έργο του εξωτερικού αξιολογητή (ΑΟΑ: ανάλυση οικονομικής απόφασης) στο πλαίσιο της αξιολόγησης των μέτρων που υλοποιούνται στο πλαίσιο του καθεστώτος POSEI/MNA, η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT. Η εξωτερική αξιολόγηση πραγματοποιήθηκε στο διάστημα Ιουνίου 2015-Αυγούστου 2016. Η αξιολόγηση θα ολοκληρωθεί τυπικά με τη σύνταξη του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

³ ΕΕ L 265 της 26.9.2006, σ. 1.

⁴ ΕΕ L 78 της 20.3.2013, σ. 41.

⁵ ΕΕ L 78 της 20.3.2013, κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικές πράξεις: ΕΕ L 63 της 4.3.2014.

⁶ Όσον αφορά τα ειδικά μέτρα για τη γεωργία στις εξόχως απόκεντρες περιοχές της Ένωσης

4. Η ΓΕΩΡΓΙΑ ΣΤΑ ΜΙΚΡΑ ΝΗΣΙΑ ΤΟΥ ΑΙΓΑΙΟΥ

Τα μικρά νησιά του Αιγαίου (ΜΝΑ) είναι γενικά ορεινά και λοφώδη με μεσογειακό κλίμα που χαρακτηρίζεται από ξηρά και θερμά καλοκαίρια με κίνδυνο ξηρασίας και σύντομους βροχερούς χειμώνες.

Τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, οι κλιματικές συνθήκες και η κοινωνικοοικονομική δομή των ΜΝΑ συνεπάγονται ορισμένα μειονεκτήματα για τη γεωργική δραστηριότητα και παραγωγή των νησιών. Τα νησιά αντιμετωπίζουν τη σταδιακή εγκατάλειψη της γης και τη συρρίκνωση των τοπικών κοινωνιών, αφού οι γεωργικές τους εκτάσεις βρίσκονται κυρίως σε απόμακρες ή πολύ απόμακρες περιοχές.

Τα νησιά κατανέμονται στην περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου (Κυκλάδες και Δωδεκάνησα) και στην περιφέρεια Βορείου Αιγαίου (που αποτελείται από εννέα κατοικημένα νησιά: Λέσβο, Λήμνο, Άγιο Ευστράτιο, Χίο, Ψαρά, Οινούσες, Σάμο, Ικαρία, Φούρνους).

Η γεωργία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομική ζωή της **περιφέρειας Βορείου Αιγαίου**. Ο γεωργικός τομέας αντιπροσωπεύει άνω του 21% του περιφερειακού Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) και απασχολεί το 12,2% του ενεργού εργατικού δυναμικού (2013). Οι χρησιμοποιούμενες γεωργικές εκτάσεις (ΧΓΕ) το 2010 ήταν 168 610 εκτάρια, ήτοι 44% της συνολικής έκτασης. Η αποδυνάμωση του τομέα οφείλεται σε παράγοντες που συνδέονται με τη διάρθρωσή του και σε προβλήματα σχετικά με τον εφοδιασμό των νησιών με γεωργικά προϊόντα, το αυξημένο κόστος παραγωγής, τον χαμηλό δείκτη άρδευσης και το μεγάλο ποσοστό εκτάσεων σε αγρανάπωση.

Οι γεωργικές δραστηριότητες περιλαμβάνουν τη φυτική παραγωγή (μαστιχόδεντρα⁷, ελαιόδεντρα, αμπέλια, εσπεριδοειδή, σιτηρά,) και την κτηνοτροφία (μελισσοκομία, και εκτροφή αιγοπροβάτων και βοοειδών). Το μέσο μέγεθος των εκμεταλλεύσεων είναι μικρό (περίπου 5 εκτάρια ΧΓΕ ανά εκμετάλλευση το 2013).

Όσον αφορά την **Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου**, ο γεωργικός τομέας είναι σχετικά περιορισμένος και δεν καλύπτει τις διατροφικές ανάγκες της περιφέρειας, για τις οποίες απαιτείται σημαντικός εφοδιασμός από την υπόλοιπη Ελλάδα και το εξωτερικό. Το φαινόμενο αυτό εντείνεται ιδιαίτερα τους καλοκαιρινούς μήνες κατά τους οποίους αυξάνεται η ζήτηση λόγω των τουριστικών δραστηριοτήτων. Η γεωγραφική ασυνέχεια της περιφέρειας και οι έντονες ενδοπεριφερειακές ανισότητες δημιουργούν μια ιδιομορφία που δεν ευνοεί την ανάπτυξη του πρωτογενή τομέα. Το ξηρό κλίμα με τις αραιές βροχοπτώσεις σε συνδυασμό με την περιορισμένη διαθεσιμότητα γης και το ορεινό ανάγλυφο του εδάφους δυσχεραίνουν την ανάπτυξη της γεωργίας και κατά συνέπεια τη βιωσιμότητα των νησιών. Ωστόσο, ο πρωτογενής τομέας απασχολεί το 6,1% του εργατικού δυναμικού, με έντονη εποχικότητα και υποαπασχόληση (στοιχεία του 2013). Η ΧΓΕ της περιοχής ανέρχεται σε 106 080 εκτάρια και αντιστοιχεί στο 16,7% της συνολικής έκτασης (στοιχεία του 2010).

5. ΣΤΟΧΟΙ, ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΚΑΙ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΣ

Οι στόχοι του καθεστώτος για τα ΜΝΑ, που απαριθμούνται στο άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 229/2013, είναι οι εξής:

⁷

Η μαστίχα είναι μία ρητίνη που λαμβάνεται από το μαστιχόδεντρο, η οποία παράγεται στη νήσο Χίο με προστατευόμενη ονομασία προέλευσης και χρησιμοποιείται για την παραγωγή λικέρ και ζαχαρωτών.

- διασφάλιση του εφοδιασμού των μικρών νησιών με βασικά προϊόντα για την ανθρώπινη κατανάλωση ή τη μεταποίηση ή ως γεωργικές εισροές, περιορίζοντας τις επιπλέον δαπάνες λόγω του νησιωτικού τους χαρακτήρα, της μικρής έκτασής τους και της απόστασής τους από τις αγορές·
- διατήρηση και ανάπτυξη της γεωργικής δραστηριότητας των μικρών νησιών, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής, της μεταποίησης, της εμπορίας και της μεταφοράς των τοπικών, πρωτογενών και μεταποιημένων, προϊόντων.

Για τον σκοπό αυτό, το πρόγραμμα περιλαμβάνει δύο τύπους στήριξης: το ειδικό καθεστώς εφοδιασμού (EKE) και τη στήριξη της τοπικής παραγωγής (ΣΤΠ), που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ).

5.1. Ειδικό καθεστώς εφοδιασμού

Στήριξη στο πλαίσιο του ειδικού καθεστώτος εφοδιασμού είναι η ενίσχυση που χορηγείται για τον εφοδιασμό με γεωργικά προϊόντα από την ΕΕ και αφορά κυρίως τις ζωοτροφές και σε πολύ μικρότερο βαθμό τα άλευρα για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Τα κυριότερα προϊόντα που προορίζονται για ζωοτροφές είναι ο αραβόσιτος, οι ελαιόπιτες και άλλα υπολείμματα φυτικών λιπών ή ελαίων, ενώ το κυριότερο προϊόν για το οποίο παρέχεται στήριξη όσον αφορά τα άλευρα είναι τα άλευρα σίτου ή σμιγαδιού.

Τα ΜΝΑ χωρίζονται σε δύο ομάδες με διαφοροποιημένη στήριξη ανάλογα με το πρόσθετο κόστος που προκύπτει από την εξόχως απόκεντρη θέση: Η ομάδα Α περιλαμβάνει τα νησιά που είναι πιο κοντά προς την ηπειρωτική χώρα και η ομάδα Β περιλαμβάνει τα πλέον απομακρυσμένα νησιά που αντιστοιχούν περίπου στα τρία τέταρτα των ΜΝΑ.

Δικαιούχοι της στήριξης στο πλαίσιο του ΕΚΕ είναι:

- για τις ζωοτροφές: οι ενώσεις γεωργικών συνεταιρισμών, ανεξάρτητοι γεωργικοί συνεταιρισμοί, οι γεωργοί και οι έμποροι· και
- για τα άλευρα: οι έμποροι αλεύρων και οι αρτοποιοί.

Η Ελλάδα διαθέτει 5,47 εκατ. € ανά έτος για το μέτρο αυτό (23% της ετήσιας χρηματοδότησης), ποσό κάτω του ορίου των 7,11 εκατ. € που προβλέπει ο κανονισμός ΜΝΑ (ΕΕ) αριθ. 229/2013.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, παρόλο που το POSEI τυγχάνει, στο πλαίσιο του καθεστώτος ΕΚΕ, απαλλαγής από εισαγωγικούς δασμούς για τα προϊόντα που προέρχονται από τρίτες χώρες, δεν ισχύει το ίδιο όσον αφορά το καθεστώς για τα ΜΝΑ, το οποίο δεν επωφελείται από τον εν λόγω μηχανισμό παρέκκλισης από τις τελωνειακές διατάξεις της Ένωσης.

5.2. Στήριξη της τοπικής παραγωγής

Το καθεστώς ΣΤΠ αποσκοπεί στην ανάπτυξη της τοπικής γεωργικής παραγωγής και στον εφοδιασμό με γεωργικά προϊόντα μέσω μέτρων που αφορούν την παραγωγή, μεταποίηση και εμπορία τοπικών γεωργικών προϊόντων. Στο πλαίσιο του προγράμματος καθορίστηκε μια σειρά προϊόντων τα οποία χαρακτηρίστηκαν ως παραδοσιακά και ιδιαίτερης σημασίας για τα ΜΝΑ. Η Ελλάδα διαθέτει για το καθεστώς ΣΤΠ περίπου 19 εκατ. € ετησίως κατά μέσο όρο. Δικαιούχοι της στήριξης είναι οι παραγωγοί ή οι οργανώσεις παραγωγών γεωργικών προϊόντων.

5.3. Προσέγγιση προγραμματισμού και εταιρικής σχέσης

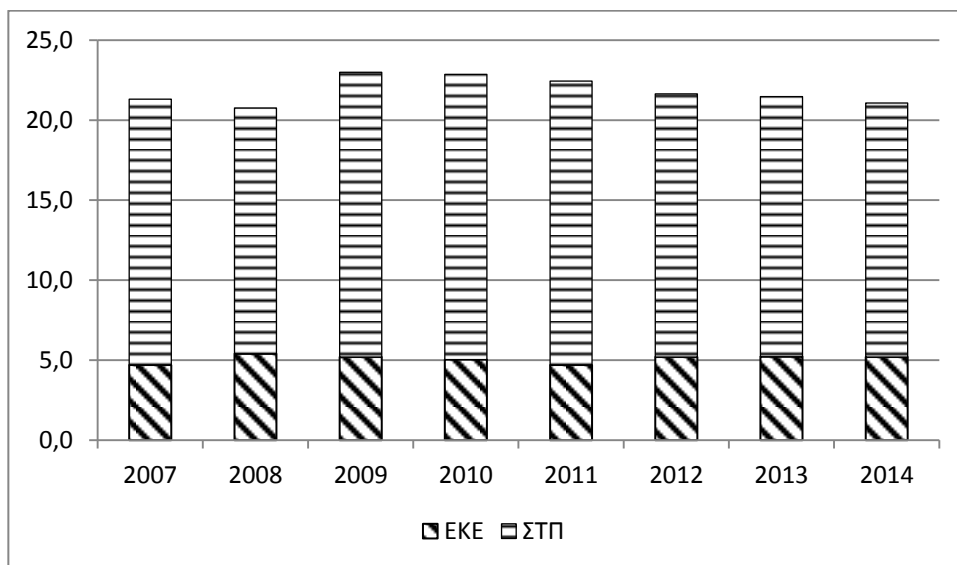
Τα μέτρα στο πλαίσιο των δύο καθεστώτων, ΕΚΕ και ΣΤΠ, καθορίζονται λεπτομερώς από τις ελληνικές αρχές στο πρόγραμμα. Το πρόγραμμα απηχεί τις προτεραιότητες που καθορίζουν οι εθνικές αρχές για τον αγροτικό τομέα σε στενή συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Το πρόγραμμα μπορεί να τροποποιείται σε ετήσια βάση, εφόσον απαιτείται, σύμφωνα με το άρθρο 32 του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2014 της Επιτροπής.

Κάθε έτος, έως τις 30 Σεπτεμβρίου το αργότερο, η Ελλάδα κοινοποιεί την ετήσια έκθεσή της σχετικά με την υλοποίηση του προγράμματος κατά το παρελθόν έτος σύμφωνα με το άρθρο 31 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2014.

6. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΕΛΕΣΗ

Η δημοσιονομική εκτέλεση για την υπό εξέταση περίοδο και η κατανομή των ποσών μεταξύ ΣΤΠ και ΕΚΕ παρουσιάζονται στο παράρτημα. Τα μέτρα ΣΤΠ αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών (74%-79%).

Σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης που παρουσίασε η Ελλάδα, το συνολικό ποσοστό εκτέλεσης παρέμεινε σε σχετικά υψηλά επίπεδα κατά την περίοδο 2007-2014, κυμαινόμενο μεταξύ 85% και 94%, όπως απεικονίζεται στη γραφική παράσταση 1.



Γραφική παράσταση 1: Ετήσια δαπάνη όσον αφορά το καθεστώς για τα ΜΝΑ ανά μέτρο (σε εκατ. €) (πηγή: ΑΟΑ βάσει των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης)

7. ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ

Οι δαπάνες της Ελλάδας για μέτρα ΣΤΠ κατά την περίοδο 2007-2014 κυμαίνονταν μεταξύ 15,4 εκατ. € και 17,8 εκατ. € ετησίως. Το 61% των συνολικών πόρων για μέτρα ΣΤΠ την περίοδο 2007-2014 διατέθηκαν για τη στήριξη της **ελαιοκαλλιέργειας** (η ενίσχυση μειώθηκε από 11,4 εκατ. € το 2007 σε 8,7 εκατ. € το 2014). Άλλοι σημαντικοί τομείς ήταν: **ο αμπελοοινικός** (11% των δαπανών στήριξης της τοπικής παραγωγής με μείωση από 2,2 εκατ. € το 2007 σε 1,2 εκατ. € το 2014), **της παραγωγής παραδοσιακών τυριών** (9% των κονδυλίων στήριξης της τοπικής παραγωγής, αύξηση μεταξύ του 2009 και του 2014 από 1,7 εκατ. € σε 2,6

εκατ. €), της **μελισσοκομίας** (7% των κονδυλίων που δαπανήθηκαν, σταθερές δαπάνες περίπου 1,2 εκατ. €) και της **μαστίχας** (6% των κονδυλίων στήριξης της τοπικής παραγωγής, αύξηση από 0,9 εκατ. € σε 1,1 εκατ. €).

Όπως και για το ΕΚΕ μεταξύ 2007 και 2014, ο συνολικός ετήσιος προϋπολογισμός για το ΕΚΕ καθορίστηκε στα 5,47 εκατ. € και οι συνολικές ετήσιες δαπάνες κυμάνθηκαν μεταξύ 4,8 εκατ. € και 5,3 εκατ. €. Σχεδόν το 95% των ενισχύσεων στο πλαίσιο του ΕΚΕ χρησιμοποιείται για ζωοτροφές και περίπου το 5% για άλευρα.

8. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ

8.1. Εγγύηση εφοδιασμού με γεωργικά προϊόντα

Ο στόχος της εξασφάλισης του εφοδιασμού με βασικά προϊόντα για ανθρώπινη κατανάλωση ή μεταποίηση και ως γεωργικές εισροές με τον περιορισμό του πρόσθετου κόστους επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό, κυρίως όσον αφορά τις ζωοτροφές. Μεταξύ του 2011 και του 2014, το ποσοστό κάλυψης επί του συνόλου των αναγκών εφοδιασμού των ΜΝΑ ήταν άνω του 100% όσον αφορά τις ζωοτροφές και εν μέρει ανεπαρκές για τα άλευρα (περίπου 57% το 2014). Εντούτοις, παρατηρήθηκε μείωση για τις ζωοτροφές όσον αφορά την ομάδα νησιών Α (-26%). Ωστόσο, η ομάδα αυτή αντιπροσωπεύει μόνο το 6% του συνολικού όγκου των ζωοτροφών το 2014. Τούτο οφείλεται κυρίως στη φθίνουσα τάση του αριθμού των ζώων και στην προτίμηση των κτηνοτρόφων για τυποποιημένες ζωοτροφές. Το ποσοστό κάλυψης για το αλεύρι είναι χαμηλότερο για τα νησιά της ομάδας Β και μειώθηκε κατά 27% στη διάρκεια της εν λόγω περιόδου.

8.2. Συνεκτικότητα μεταξύ ΕΚΕ και ΣΤΠ

Συνολικά, τα δύο καθεστώτα έχουν υλοποιηθεί με συνεκτικό τρόπο. Δεν υπάρχει εσωτερική ασυνέπεια μεταξύ της υλοποίησης του ΕΚΕ και του καθεστώτος ΣΤΠ, δεδομένου ότι τα προϊόντα για τα οποία παρέχεται στήριξη στο πλαίσιο του ΕΚΕ (άλευρα και ζωοτροφές) δεν παράγονται τοπικά.

8.3. Διατήρηση των δραστηριοτήτων γεωργικής παραγωγής

Οι δραστηριότητες γεωργικής παραγωγής για τις οποίες παρέχεται στήριξη έχουν ως επί το πλείστον διατηρηθεί από την άποψη της έκτασης (εκτάρια) ή της ποσότητας (σε τόνους) - με εξαίρεση τον ελαιόκαρπο, την κυριότερη γεωργική παραγωγή για την οποία παρέχεται στήριξη στο πλαίσιο του σκέλους ΣΤΠ του προγράμματος. Οι ελαιώνες μειώθηκαν κατά 21% στο διάστημα 2007-2014, ενώ η παραγωγή ελαιοκάρπου παρουσίασε μικρότερη μείωση, κατά 8% (που σημαίνει ότι η παραγωγικότητα αυξήθηκε), αλλά οι ετήσιες διακυμάνσεις είναι έντονες. Η παραγωγή οίνου μειώθηκε επίσης, όπως και η έκταση των αμπελώνων. Άλλες παραγωγικές δραστηριότητες, όπως εκείνες που συνδέονται με τη μαστίχα, τη μελισσοκομία ή την παραδοσιακή τυροκομική παραγωγή παρουσίασαν ελαφρά αύξηση.

Το καθεστώς για τα ΜΝΑ, στο πλαίσιο του οποίου παρέχεται στήριξη για δαπάνες λειτουργίας (παραγωγή, μεταποίηση και εμπορία), είχε περιορισμένο αντίκτυπο στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των παραδοσιακών γεωργικών προϊόντων. Αντιθέτως, η ανταγωνιστικότητα βελτιώθηκε κυρίως χάρη σ' άλλα μέσα στήριξης, ιδίως στο πλαίσιο του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης.

8.4. Συνεισφορά στους στόχους της ΚΓΠ

Το καθεστώς για τα ΜΝΑ συνέβαλε στους γενικούς στόχους της ΚΓΠ:

8.4.1. Βιώσιμη παραγωγή τροφίμων

Το πρόγραμμα συνέβαλε στη βιώσιμη παραγωγή τροφίμων, διευκολύνοντας τη διατήρηση των επιπέδων παραγωγής στους περισσότερους τομείς και, κατ' επέκταση, ενισχύοντας τη σταθερότητα του εισοδήματος των γεωργών. Ωστόσο, δεδομένου ότι το καθεστώς για τα ΜΝΑ αποτελεί πρόσθετη στήριξη για συγκεκριμένες παραγωγικές δραστηριότητες, σε σχέση με το ΚΕΕ που εφαρμόζεται στα ΜΝΑ, η επίπτωσή του στο εισόδημα των γεωργών θα είναι λιγότερο σημαντική απ' ό,τι στις περιφέρειες στις οποίες εφαρμόζεται το POSEI και δεν καλύπτονται από το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης (ΚΕΕ). Τέλος, η εξωτερική αξιολόγηση επισημαίνει ότι με τη χορήγηση της ενίσχυσης μέσω των οργανώσεων παραγωγών και την παροχή στήριξης σε διάφορα στάδια της αλυσίδας προστιθέμενης αξίας, το καθεστώς για τα ΜΝΑ συνέβαλε στη διάθεση τοπικών προϊόντων στις τοπικές αγορές σε πιο προσιτές τιμές.

8.4.2. Βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων

Το καθεστώς για τα ΜΝΑ συνέβαλε επίσης στη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων μέσω των κανόνων πολλαπλής συμμόρφωσης, οι οποίοι ισχύουν για τις πληρωμές, και στη σύνδεση των πληρωμών αυτών με την τήρηση από τον γεωργό μιας σειράς νομοθετικών διατάξεων της ΕΕ για το περιβάλλον, τη δημόσια υγεία, και την υγεία των ζώων και των φυτών.

Το καθεστώς συμβάλλει επίσης στην αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων, στηρίζοντας τη διατήρηση των καλλιεργειών με χαμηλό περιβαλλοντικό αντίκτυπο. Η παραγωγή προϊόντων για τα οποία παρέχεται στήριξη βασίζεται κυρίως σε εκτατικά συστήματα παραγωγής, σχετικά αβλαβή για το περιβάλλον. Η χρήση φυτοφαρμάκων είναι πολύ περιορισμένη όσον αφορά την ελαιοκαλλιέργεια. Η μελισσοκομία συνέβαλε στη διατήρηση της ευπαθούς χλωρίδας των μικρών νησιών. Άλλες καλλιέργειες, όπως μαστιχοδένδρα, αμπέλια ή κριθάρι, συνέβαλαν στην προστασία του τοπίου και του φυσικού περιβάλλοντος.

Ωστόσο, οι βιώσιμες γεωργικές πρακτικές θα πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση της μη τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας⁸, που περιλαμβάνει ευρύ φάσμα στοιχείων όπως η ποιότητα των προϊόντων (βιολογική παραγωγή ή άλλα σήματα και πιστοποίηση), το τεχνολογικό πλεονέκτημα, οι περιβαλλοντικές απαιτήσεις, κ.λπ. Θα μπορούσε να προταθεί η διαφοροποίηση των προϊόντων μέσω της μη τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας, (ελαιόλαδο, οίνοι ΠΟΠ, κ.λπ.) σε σύγκριση με τα συμβατικά προϊόντα για τα οποία τα ΜΝΑ δεν διαθέτουν συγκριτικό πλεονέκτημα.

8.4.3. Ισορροπη εδαφική ανάπτυξη

Όσον αφορά τη συμβολή στην ισορροπη εδαφική ανάπτυξη, το πρόγραμμα για τα ΜΝΑ στηρίζει ειδικότερα τις παραγωγικές δραστηριότητες στις πιο απομακρυσμένες περιοχές. Η συνέχιση της τοπικής παραγωγής είναι ζωτικής

⁸

Μη τιμολογιακή ή διαρθρωτική ανταγωνιστικότητα είναι η ικανότητα διάκρισης των προϊόντων και/ή των υπηρεσιών με βάση ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα διαφορετικά από την τιμή. Η εξασφάλιση των εν λόγω τύπων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων βασίζεται στις αντιλήψεις των πελατών όσον αφορά την προσφορά.

σημασίας για να αποφευχθεί η συρρίκνωση του πληθυσμού και η εξάρτηση από τον τουρισμό.

Οι λόγοι στήριξης της καλλιέργειας μαστιχόδενδρων και ελαιόδενδρων και της παραγωγής κριθής συνδέονται με την εδαφική ανάπτυξη της περιοχής. Ειδικότερα, η καλλιέργεια μαστιχόδενδρων συμβάλλει στη διατήρηση του ιδιαίτερου φυσικού περιβάλλοντος. Η στήριξη αποσκοπεί επίσης στην αποτροπή της εγκατάλειψης της γης και στην προστασία του περιβάλλοντος. Η ενίσχυση για τα ΜΝΑ συνέβαλε στην ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών με τέσσερις τρόπους: (i) με τη διατήρηση των καλλιεργούμενων εκτάσεων και των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (ii) με την απασχόληση (iii) με την εφαρμογή κοινωνικοδιαρθρωτικών πολιτικών διαχείρισης της γης στις περισσότερες περιοχές και (iv) με την έμμεση στήριξη μέσω της πολλαπλής συμμόρφωσης και γεωργικών πρακτικών φιλικών για το περιβάλλον.

8.4.4. Συνέργεια με άλλα μέτρα της ΚΓΠ

Η συνεκτικότητα μεταξύ του καθεστώτος για τα ΜΝΑ και των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης (δεύτερος πυλώνας της ΚΓΠ) είναι μεγάλη. Αυτό είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη των στόχων της ΚΓΠ, δεδομένης της ισχυρής αλληλεξάρτησης μεταξύ των δύο μορφών στήριξης.

Μεταξύ του καθεστώτος για τα ΜΝΑ, του ΠΑΑ και της εθνικής στήριξης υπάρχουν συνέργειες σε ό,τι αφορά θέματα όπως η κατάρτιση, η εγκατάσταση νέων γεωργών και οι επενδύσεις, για τα οποία παρέχεται στήριξη από το ΠΑΑ, και η παραγωγή για την οποία παρέχεται στήριξη στο πλαίσιο του καθεστώτος για τα ΜΝΑ. Στο πλαίσιο του ΠΑΑ προωθούνται βιώσιμες γεωργικές πρακτικές πέραν της πολλαπλής συμμόρφωσης, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής για την οποία παρέχεται στήριξη στο πλαίσιο του καθεστώτος για τα ΜΝΑ. Οι επενδύσεις σε γεωργικές βιομηχανίες τυγχάνουν επίσης στήριξης στο πλαίσιο του ΠΑΑ, όπως και η κατάρτιση των απασχολούμενων στον τομέα των γεωργικών προϊόντων διατροφής. Στο πλαίσιο του καθεστώτος για τα ΜΝΑ παρέχεται επίσης στήριξη για τη μεταποίηση και εμπορία των ιδίων προϊόντων των γεωργών και των γεωργικών βιομηχανιών. Η συνεκτικότητα με την εθνική στήριξη και άλλα μέτρα της ΚΓΠ (οίνος, οπωροκηπευτικά) είναι επίσης ισχυρή, αλλά πρέπει να καταστεί σαφέστερη στα έγγραφα προγραμματισμού.

8.5. **Καταλληλότητα του καθεστώτος για τα ΜΝΑ**

Διεξήχθη ανάλυση προκειμένου να προσδιοριστεί η ικανότητα των υφιστάμενων μέτρων της ΚΓΠ (καθεστώς βασικής ενίσχυσης που θεσπίστηκε με τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ του 2013) να καλύψουν τις ειδικές ανάγκες των ΜΝΑ. Από την ανάλυση αυτή προέκυψε ότι οι ανάγκες των ΜΝΑ δεν είναι δυνατόν να καλυφθούν πλήρως από τα υφιστάμενα μέτρα της ΚΓΠ. Χωρίς το ειδικό καθεστώς για τα ΜΝΑ, ο κίνδυνος εγκατάλειψης της παραγωγής θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την κάλυψη ορισμένων ειδικών αναγκών όσον αφορά π.χ. την απασχόληση, περιβαλλοντικά θέματα ή την εδαφική διάσταση των ΜΝΑ.

8.6. **ΕΕ – προστιθέμενη αξία**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο σημείο 8.5, τα σημερινά μέσα της ΚΓΠ δεν είναι πλήρως προσαρμοσμένα στις ανάγκες των ΜΝΑ. Το καθεστώς για τα ΜΝΑ επιτρέπει να αντιμετωπιστούν καλύτερα οι προκλήσεις που δέχονται τα μικρά αυτά

νησιά, ιδίως μέσω στοχευμένων προγραμμάτων, τα οποία προβλέπουν την ταχεία προσαρμογή των ενισχύσεων σε συγκεκριμένες καταστάσεις.

Σε επίπεδο πολιτικής, η προστιθέμενη αξία της ΕΕ αξιολογείται κατά κανόνα θετικά, διότι το καθεστώς αναγνωρίζει το γεγονός ότι απαιτείται η λήψη ειδικών μέτρων για μια σειρά σοβαρών εμποδίων. Το καθεστώς για τα ΜΝΑ αποδείχτηκε επίσης χρήσιμο από την άποψη της υλοποίησης των ποιοτικών και περιβαλλοντικών απαιτήσεων. Όσον αφορά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση προγραμμάτων, τα αποτελέσματα ήταν επίσης θετικά από την άποψη της ευελιξίας που παρέχει στην Ελλάδα για τον καθορισμό του προγράμματός της με βάση τις ανάγκες της. Το καθεστώς συνέβαλε επίσης στην υιοθέτηση μιας διαχείρισης που βασίζεται περισσότερο στα αποτελέσματα.

8.7. Διοίκηση και διαχείριση του προγράμματος

Η διαχείριση του προγράμματος είναι σε γενικές γραμμές ικανοποιητική. Ορισμένες δυσκολίες οφείλονται στο γεγονός ότι στη διαδικασία υποβολής της αίτησης και παροχής της στήριξης εμπλέκονται πολλά νησιά ή μέρη της ηπειρωτικής χώρας και διαχειριστικές αρχές. Κατά την κρίση των δικαιούχων και των διαχειριστικών αρχών, ο διοικητικός φόρτος είναι ανάλογος εκείνου της προηγούμενης περιόδου αξιολόγησης.

Η στρατηγική για κάθε παραγωγικό τομέα θα πρέπει να περιγράφεται αναλυτικότερα στο πρόγραμμα, μεταξύ άλλων με την περαιτέρω ανάπτυξη ειδικών δεικτών που θα πρέπει να αναφέρονται στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης. Επίσης, θα πρέπει να περιγράφεται σαφέστερα στο πρόγραμμα η συμβολή του καθεστώτος στους γενικούς στόχους της ΚΓΠ και η σύνδεσή του με τους ειδικούς ποσοτικοποιημένους στόχους.

Οι ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης έχουν βελτιωθεί, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια. Η ετήσια έκθεση υλοποίησης σχετικά με τους κοινούς δείκτες επιδόσεων, τα κοινωνικοοικονομικά δεδομένα και τη δημοσιονομική εκτέλεση ανταποκρίνεται σε γενικές γραμμές στις απαιτήσεις του άρθρου 31 παράγραφος 1 στοιχεία α) έως ιγ) του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2014. Ωστόσο, διαπιστώθηκαν ορισμένα προβλήματα όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων που απαιτούνται για τη συμπλήρωση των δεικτών επιδόσεων.

Το περιεχόμενο της ετήσιας έκθεσης υλοποίησης, όπως ορίζεται στο άρθρο 39 παράγραφος 1 του εν λόγω κανονισμού, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί και να απλουστευθεί ώστε να διευκολυνθεί η διαδικασία υποβολής εκθέσεων.

8.8. Συνολικές επιδόσεις

Οι ιδιαίτερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα ΜΝΑ αντιμετωπίζονται άμεσα από το πρόγραμμα μέσω της συνεισφοράς στα εισοδήματα των γεωργών:

Ο νησιωτικός και εξόχως απόκεντρος χαρακτήρας των ΜΝΑ συνεπάγεται υψηλότερο συνολικό κόστος εφοδιασμού λόγω του υψηλότερου κόστους μεταφοράς. Η στήριξη στο πλαίσιο του ΕΚΕ ελαφρύνει το εν λόγω κόστος. Σε ορισμένες απομακρυσμένες περιοχές που αντιμετωπίζουν προβλήματα διπλής ή τριπλής “νησιωτικότητας”, δεδομένου ότι δεν συνδέονται όλα τα νησιά με τους λιμένες της ηπειρωτικής χώρας, η στήριξη της γεωργικής παραγωγής των ΜΝΑ έχει τεράστια σημασία για τη διατήρηση των οικονομικών δραστηριοτήτων.

Η **σύνθετη τοπογραφία** (μικρά αγροτεμάχια, εδάφη με έντονη κλίση και ορεινά εδάφη) περιορίζει τις γεωργικές εκτάσεις, με επακόλουθο τις μικρού μεγέθους γεωργικές εκμεταλλεύσεις, το υψηλότερο κόστος παραγωγής και την απουσία

οικονομιών κλίμακας. Το **μικρό μέγεθος** των νησιών σημαίνει ότι οι αρόσιμες εκτάσεις σπανίζουν. Τα ΜΝΑ αντιμετωπίζουν επίσης δυσμενή κλιματικά φαινόμενα (ξηρασία) που επηρεάζουν τη γεωργική παραγωγή.

Το καθεστώς για τα ΜΝΑ συμβάλλει στην αντιμετώπιση των εν λόγω προκλήσεων. Τα αποτελέσματα του καθεστώτος ενισχύονται από συνέργειες και τη συμπληρωματικότητα ιδίως με το ΠΑΑ και την εθνική στήριξη.

9. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ

9.1. Προτεινόμενες τροποποιήσεις στη νομοθεσία της ΕΕ

Από την αξιολόγηση του καθεστώτος που περιγράφεται στο σημείο 8 προκύπτει ότι η τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 229/2013 του Συμβουλίου δεν κρίνεται απαραίτητη.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στο σημείο 8.7, το άρθρο 31 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 181/2014 πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να απλουστευθεί ο κατάλογος των στοιχείων που πρέπει να περιλαμβάνει η ετήσια έκθεση υλοποίησης.

9.2. Συστάσεις προς το κράτος μέλος

Η στήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο του καθεστώτος για τα ΜΝΑ αποτελεί ειδικό καθεστώς της ΚΓΠ. Για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά του, οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να βελτιώσουν τον σχεδιασμό του προγράμματος λαμβάνοντας υπόψη τους γενικούς στόχους της ΚΓΠ και εξασφαλίζοντας τη συνεκτικότητα με την αντίστοιχη στρατηγική για τον γεωργικό τομέα της περιφέρειας. Οι γενικοί στόχοι θα πρέπει να αποσαφηνισθούν βάσει ποσοτικοποιημένων στόχων και κατάλληλων δεικτών.

Οι εκθέσεις που υποβάλλονται για το πρόγραμμα θα πρέπει να βελτιωθούν, ιδίως με στόχο την καλύτερη ενημέρωση σχετικά με την επίτευξη των στόχων, με την ενσωμάτωση των δεικτών επιδόσεων στην ανάλυση.

Οι εδαφικές πτυχές αποτελούν ήδη σημαντική συνιστώσα του τρέχοντος προγράμματος για τα ΜΝΑ και αντιστοιχούν σε πολύ ιδιαίτερες τοπικές ανάγκες. Ανταποκρίνονται στον τρίτο στόχο της ΚΓΠ για την ισόρροπη εδαφική ανάπτυξη. Ωστόσο, το σημείο αυτό θα πρέπει να καταστεί σαφέστερο στο πρόγραμμα.

Η επιλογή όσον αφορά το σκεπτικό του ΕΚΕ (κατανομή μεταξύ των δύο κατηγοριών προϊόντων: ως γεωργικές εισροές και για ανθρώπινη κατανάλωση) θα πρέπει να είναι σαφής. Οι ελληνικές αρχές θα πρέπει να συνεχίσουν να παρακολουθούν τις εισαγωγές και τα τοπικά ποσοστά κάλυψης.

Επιπλέον, συνιστάται στις ελληνικές αρχές να ενισχύσουν περαιτέρω τη συνεκτικότητα με το ΠΑΑ για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας.

Η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει την ανάπτυξη βιώσιμων γεωργικών πρακτικών, μεταξύ άλλων με την ενίσχυση της μη τιμολογιακής ανταγωνιστικότητας.

10. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι συνολικές επιδόσεις του καθεστώτος ΜΝΑ κατά την περίοδο 2006 - 2014 μπορούν να αξιολογηθούν θετικά όσον αφορά την ικανότητα αντιμετώπισης των ειδικών προκλήσεων που συνδέονται με τη γεωργία και την ιδιαίτερη γεωγραφική θέση των μικρών νησιών του Αιγαίου Πελάγους. Η στήριξη της τοπικής παραγωγής

διευκόλυνε τη διατήρηση των γεωργικών δραστηριοτήτων και χάρη στο ΕΚΕ μειώθηκε η διαφορά στην τιμή των προϊόντων για τα οποία χορηγείται στήριξη στα ΜΝΑ σε σύγκριση με την ηπειρωτική χώρα.

Επιπλέον, το καθεστώς για τα ΜΝΑ, το οποίο συμπληρώνει τις άμεσες ενισχύσεις, συνάδει με τους στόχους της ΚΓΠ. Εάν δεν υπήρχε το ειδικό καθεστώς των ΜΝΑ και η στήριξη περιοριζόταν στους κανόνες της ΚΓΠ που συμφωνήθηκαν στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2013 (άμεσες ενισχύσεις), το αποτέλεσμα θα ήταν η εγκατάλειψη της παραγωγής, που θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά την απασχόληση, το περιβάλλον ή την εδαφική διάσταση των ΜΝΑ.

Το καθεστώς των ΜΝΑ λειτουργεί ομαλά από τότε που εισήχθη η προσέγγιση προγραμματισμού. Η Επιτροπή κρίνει ότι εφαρμόζεται αποτελεσματικά και αποδοτικά και ότι ανταποκρίνεται στις ανάγκες των ΜΝΑ με ικανοποιητικό τρόπο. Το χρηματοδοτικό κονδύλιο που διατέθηκε για το πρόγραμμα κατέστησε δυνατή την επίτευξη των γενικών στόχων του καθεστώτος. Ως εκ τούτου, συνιστάται να διατηρηθεί ο υφιστάμενος βασικός κανονισμός.

Ο εκτελεστικός κανονισμός θα πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να αποσαφηνιστεί η υποβολή εκθέσεων σχετικά με το πρόγραμμα. Η Ελλάδα καλείται επίσης να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα και τις συστάσεις της παρούσας έκθεσης και να προσαρμόσει το πρόγραμμα για τα ΜΝΑ κατά τρόπο ώστε να βελτιωθεί περαιτέρω η αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των μέτρων και της παρακολούθησης του προγράμματος και να ενισχυθεί η συμπληρωματικότητα με τα λοιπά μέσα στήριξης της ΚΓΠ.

Παράρτημα: Δημοσιονομική εκτέλεση του προγράμματος για τα ΜΝΑ κατά την περίοδο 2007 - 2014