



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2021
COM(2021) 763 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung der Sondermaßnahmen im Bereich Landwirtschaft zugunsten der
kleineren Inseln des Ägäischen Meeres**

1. EINLEITUNG

Die kleineren – griechischen – Inseln des Ägäischen Meeres bilden ein extrem zersplittertes Inselgebiet mit beträchtlichen geografischen und natürlichen Einschränkungen. Sie sind sehr dünn besiedelt und verfügen nur über begrenzte landwirtschaftlich nutzbare Flächen. Auch die Topografie und das Klima der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zählen zu den einschränkenden Faktoren für die landwirtschaftliche Erzeugung.

Einige Inseln sind sehr weit vom griechischen Festland entfernt und durch eine doppelte oder sogar dreifache Insellage benachteiligt¹. Die Insellage, die geringe Größe und die Entfernung zu den Absatzmärkten führen zu höheren Transportkosten und wirken sich somit auf die Versorgung mit wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus.

Angesichts dieser besonderen Situation, die nicht mit dem EU-Festland zu vergleichen ist, profitieren die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) von Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft. Zusätzlich zu den Beihilfen im Rahmen der ersten Säule der GAP profitieren die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres von einer besonderen Unterstützungsregelung (der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres), die zur Förderung der örtlichen Erzeugung und zur Sicherstellung der Versorgung mit grundlegenden Erzeugnissen beiträgt. Von der Regelung werden alle Ägäischen Inseln erfasst, mit Ausnahme von Euböa und Kreta.

In diesem Bericht wird die Umsetzung der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zwischen 2015 und 2019 bewertet. Insbesondere werden darin die Erfahrungen der Kommission bei der Durchführung des Programms bis 2019 (Haushaltsjahr 2020) sowie die Analyse und die Schlussfolgerungen der zusammenfassenden Studie über die jährlichen Durchführungsberichte der POSEI-Programme und des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres 2015–2019, die Ecorys zwischen Januar und Oktober 2021 durchgeführt hat, berücksichtigt.

Die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres sind 7582 Inseln mit einer Gesamtfläche von 210 240 km², die im Norden und Westen vom griechischen Festland, im Süden von der Insel Kreta und im Osten durch die Türkei begrenzt wird. Die Inseln weisen eine Gesamtfläche von 9159 km² auf, wobei die meisten Inseln kleiner als 10 km² sind. Auf den Inseln herrscht ein mediterranes Klima, das von trockenen und heißen Sommern und kurzen, regenreichen Wintern geprägt ist. Im Sommer besteht Dürregefahr. Die Inseln besitzen eine überwiegend gebirgige und hügelige Topografie, die eine Zersplitterung begünstigt. Insgesamt lebten 2019 auf den Inseln 565 125 Menschen, wobei die meisten Inseln weniger als 5000 Einwohner hatten.

¹ Eine mehrfache Insellage bedeutet, dass zwischen den Inseln und dem Festland keine direkten Verkehrsverbindungen bestehen, sodass Versorgungslieferungen von anderen Inseln erfolgen.

2. DIE KLEINEREN INSELN DES ÄGÄISCHEN MEERES: URSPRUNGE, ENTWICKLUNG UND RECHTSRAHMEN

Die Sonderregelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres stammt aus dem Jahr 1993, als die besonderen Probleme für die landwirtschaftlichen Sektoren auf den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres, die Folge ihrer Abgelegenheit und Insellage waren, in der Verordnung (EWG) Nr. 2019/93 des Rates² aufgegriffen wurden.

Seit ihrer Einführung 1993 wurden an der Regelung mehrfach Änderungen vorgenommen. In der GAP-Reform von 2003 beschloss Griechenland, dass die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung ab dem 1. Januar 2006 im ganzen Land Anwendung finden sollte. 2006 wurde die Grundverordnung durch die Verordnung (EG) Nr. 1405/2006 des Rates³ ersetzt, die Ziele bzw. die Sondermaßnahmen für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres wurden darin jedoch nicht geändert. Allerdings wurde ein programmbezogener Ansatz eingeführt, sodass die Unterstützung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres nach einem von den nationalen Behörden aufgestellten Jahresprogramm erfolgt, das der Kommission zur Genehmigung vorgelegt und von Griechenland verwaltet wird.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde die Verordnung (EG) Nr. 1405/2006 des Rates durch die Verordnung (EU) Nr. 229/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates⁴ ersetzt, und die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 178/2014 sowie die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 181/2014 der Kommission⁵ wurden angenommen.

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres wird über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert. In der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 wird für das Programm eine jährliche Obergrenze von 23,93 Mio. EUR festgelegt. Zusätzlich stellt Griechenland weitere nationale Finanzmittel in Höhe von 0,547 Mio. EUR pro Jahr bereit. Die Ausführung der Mittel (von Griechenland ausgezahlte im Vergleich zu den geplanten Beträgen) für die Programme des Zeitraums 2015–2019 ist im Anhang zu diesem Bericht enthalten.

Obwohl sich der Ansatz (Ziele, Struktur und Finanzverwaltung) der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres aus regulatorischer Sicht nicht von dem der POSEI-Regelung (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité – Programm zur Lösung der spezifisch auf die Abgelegenheit und Insellage der betreffenden Regionen zurückzuführenden Probleme)⁶ unterscheidet, werden die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und die POSEI-Regelung getrennt verwaltet.

Im Gegensatz zur POSEI-Regelung, die die erste Säule der GAP (Direktzahlungen) ersetzt, geht die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres auf die spezifischen Probleme dieser Inseln ein und stellt somit eine zusätzliche

² ABl. L 184 vom 27.7.1993, S. 1.

³ ABl. L 265 vom 26.9.2006, S. 1.

⁴ ABl. L 78 vom 20.3.2013, S. 41.

⁵ ABl. L 78 vom 20.3.2013; delegierter Rechtsakt und Durchführungsrechtsakt: ABl. L 63 vom 4.3.2014.

⁶ Betreffend Sondermaßnahmen im Bereich Landwirtschaft in den Regionen in äußerster Randlage der Union.

Unterstützung zur Basisprämienregelung dar, die die ägäischen Inseln und den Rest Griechenlands im Rahmen der ersten Säule der GAP abdeckt.

Bei der Reform der GAP für den Zeitraum 2023–2027 einigten sich die gesetzgebenden Organe darauf, dass die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres nicht verändert wird und somit außerhalb des GAP-Strategieplans verbleibt. Die EU-Mittel für das Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres werden auf dem derzeitigen Niveau der GAP beibehalten und somit die besondere Rolle der Regelung für die Unterstützung der Landwirtschaft auf den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres anerkannt.

3. RECHTSGRUNDLAGE DES BERICHTS

In Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 des Rates ist Folgendes vorgesehen: „Bis zum 31. Dezember 2016 und anschließend alle fünf Jahre legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen allgemeinen Bericht – gegebenenfalls mit entsprechenden Vorschlägen – vor, in dem die Wirkung der aufgrund dieser Verordnung durchgeführten Maßnahmen dargelegt wird.“

4. DIE LANDWIRTSCHAFT AUF DEN KLEINEREN INSELN DES ÄGÄISCHEN MEERES

Die geografischen Gegebenheiten, die klimatischen Bedingungen und die sozioökonomische Struktur der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres führen zu gewissen Nachteilen für die landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die landwirtschaftliche Erzeugung auf den Inseln. Die Inseln haben mit progressiver Flächenstilllegung und letztlich mit Landflucht zu kämpfen, da sich die landwirtschaftlichen Nutzflächen in erster Linie in abgelegenen bzw. sehr abgelegenen Gebieten befinden.

Die Inseln sind aufgeteilt in die Regionen Südägis (bestehend aus den Kykladen und dem Dodekanes) und Nordägis (mit den neun bewohnten Inseln Lesbos, Limnos, Efstratios, Chios, Psara, Inousses, Samos, Ikaria und Fourni).

In der **Region Nordägis** nimmt die Landwirtschaft eine wichtige Rolle im Wirtschaftsleben ein. 2019 belief sich die dortige Bevölkerungszahl auf 221 098 Einwohner. Die Bruttowertschöpfung (BWS) im Sektor der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft lag 2017 bei 123 Mio. EUR und entsprach damit 5,67 % der regionalen BWS. 2019 waren insgesamt 6300 Personen in diesem Sektor beschäftigt. 2013 betrug die landwirtschaftlich genutzte Fläche 245 760 ha, was 64,7 % der Gesamtfläche entsprach. 2017 wurden im Sektor der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft 123 Mio. EUR und damit 5,67 % der regionalen BWS erwirtschaftet.

Zu den landwirtschaftlichen Tätigkeiten zählen Ackerbau (Mastix⁷, Olivenbäume, Weinstöcke, Zitrusbäume und Getreide), Bienenzucht und Tierhaltung (Schaf-, Ziegen- und Rinderhaltung). Die durchschnittliche Größe der Betriebe ist gering

⁷ Bei Mastix handelt es sich um ein Harz, das aus dem Mastixstrauch gewonnen wird; auf der Insel Chios wird es mit geschützter Ursprungsbezeichnung produziert und für die Herstellung von Likören und Süßwaren verwendet.

(2013 betrug die landwirtschaftlich genutzte Fläche je landwirtschaftlicher Betrieb ca. 5 Hektar).

Die **Region Südägis** mit einer Fläche von 5286 km² besteht aus den Kykladen und dem Dodekanes. 2019 betrug die Einwohnerzahl dort 344 027. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche belief sich im Jahr 2013 auf 214 010 ha und damit auf 40,9 % der gesamten Landfläche. In den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei lag die BWS 2017 bei 143 Mio. EUR, was 2,66 % der regionalen BWS entsprach. 2017 waren insgesamt 9350 Personen in der Landwirtschaft beschäftigt. Die Inseln der Südägis verfügen über eine bedeutende Tourismusbranche, die – insbesondere im Sommer – zu einer hohen Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln führt, die die örtliche Agrarerzeugung nicht abdeckt, was zum Teil an deren Begrenztheit liegt. Daher ist die Region von zusätzlichen Lieferungen aus dem übrigen Griechenland und aus dem Ausland abhängig.

Die Arbeitslosenquote in der Region lag 2019 bei 13,7 % und damit rund 4 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt. Der Großteil der Arbeitsplätze entfällt auf den Dienstleistungssektor, insbesondere im Tourismusbereich (Verpflegung und Beherbergung, Einzelhandel usw.). Demnach gibt es eine hohe temporäre Arbeitslosigkeit, vor allem bei der erwerbstätigen weiblichen Bevölkerung.

5. ZIELE, AUFBAU UND PROGRAMMPLANUNG

In Artikel 2 der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 sind folgende Ziele der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres genannt:

- Sicherung der Versorgung der kleineren Inseln mit Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder zur Verarbeitung oder zum Einsatz als landwirtschaftliche Produktionsmittel benötigt werden, indem die durch die Insellage, die geringe Größe und die Entfernung von den Absatzmärkten bedingten Mehrkosten gesenkt werden;
- Erhaltung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf den kleineren Inseln, einschließlich der Erzeugung, der Verarbeitung, der Vermarktung und der Beförderung örtlicher Roh- oder Verarbeitungserzeugnisse.

Zu diesem Zweck besteht das Programm aus zwei Arten von Unterstützung, nämlich aus besonderen Versorgungsregelungen und aus Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung, die beide aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden.

5.1. Besondere Versorgungsregelungen

Als Unterstützung im Rahmen besonderer Versorgungsregelungen werden Beihilfen für die Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen von der EU gewährt; dies betrifft überwiegend Futtermittel und – in weit geringerem Maße – Mehl zum menschlichen Verzehr. Zu den wichtigsten Futtermittelerzeugnissen zählen Mais und Ölkuchen sowie andere Rückstände von pflanzlichen Fetten oder Ölen, während beim Mehl das am stärksten geförderte Erzeugnis Weizen- bzw. Mengkornmehl ist.

Die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres werden in zwei Gruppen mit differenzierter Unterstützung unterteilt, die sich nach den Mehrkosten für die Randlage richtet: Zur Gruppe A zählen Inseln, die sich näher am Festland befinden, während Gruppe B die am weitesten entlegenen Inseln umfasst, die etwa drei Viertel der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres ausmachen.

Zu den Begünstigten der Unterstützung im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen zählen:

- für Futtermittel: Unternehmen landwirtschaftlicher Genossenschaften, unabhängige landwirtschaftliche Genossenschaften, Landwirte und Händler;
- für Mehl: Mehlhändler und Bäcker.

Griechenland hat für diese Maßnahme pro Jahr 5,47 Mio. EUR vorgesehen (23 % der maximalen jährlichen Finanzausstattung). Dies ist weniger als die in der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 über die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres für die Finanzierung der besonderen Versorgungsregelungen genannte Obergrenze von 7,11 Mio. EUR.

Es ist darauf hinzuweisen, dass für Erzeugnisse aus Drittländern im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen des POSEI-Programms eine Befreiung von den Einfuhrzöllen vorgesehen ist. Von diesem Mechanismus, der eine Ausnahme von den Zollbestimmungen der Union darstellt, profitiert die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres jedoch nicht.

5.2. Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung

Die Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung sind Maßnahmen in Bezug auf die Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung lokaler Agrarprodukte, die darauf abzielen, die örtliche landwirtschaftliche Erzeugung und die Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen anzukurbeln. Im Rahmen dieses Programms wurden mehrere Erzeugnisse definiert, die für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres als traditionell und wichtig angesehen werden. Für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung hat Griechenland durchschnittlich rund 18 Mio. EUR pro Jahr zugewiesen. Die Begünstigten der Unterstützung sind landwirtschaftliche Erzeuger oder Erzeugerorganisationen.

5.3. Programmplanung und Partnerschaft

Sowohl die besonderen Versorgungsregelungen als auch die Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung werden von den griechischen Behörden in dem Programm genau definiert. Das Programm spiegelt die Prioritäten wider, die die nationalen Behörden in enger Zusammenarbeit mit den Interessenträgern für den Agrarsektor festgelegt haben. Bei Bedarf kann das Programm gemäß Artikel 32 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 181/2014 der Kommission jährlich geändert werden.

Bis zum 30. September jeden Jahres übermittelt Griechenland der Kommission im Einklang mit Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 181/2014 seinen jährlichen Bericht über die Programmdurchführung des Vorjahrs.

6. AUSFÜHRUNG DER MITTEL

Die Ausführung der Mittel (von Griechenland ausgezahlte im Vergleich zu den geplanten Beträgen) für den Berichtszeitraum sowie die Verteilung der Beträge zwischen den Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung und den besonderen Versorgungsregelungen sind im Anhang dargelegt. Auf die Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung entfällt der größte Teil der Ausgaben (ca. 75 %).

Die Gesamtausführungsrate des Programms war im Zeitraum 2015–2019 stets hoch und lag zwischen 90 % und 96 %, wie aus Abbildung 1 hervorgeht.

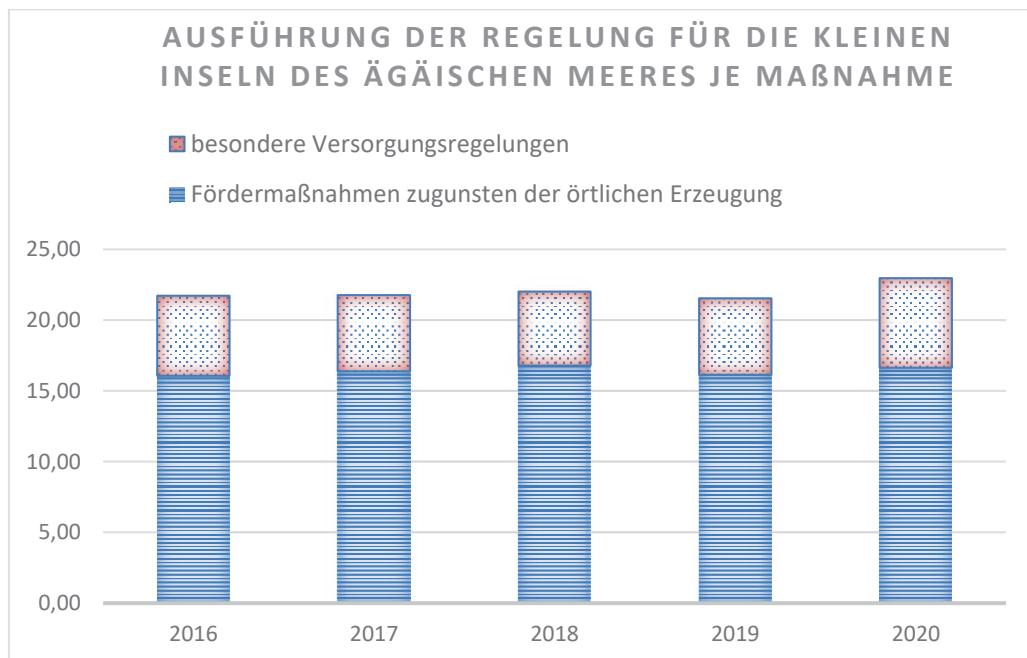


Abbildung 1: Ausführung der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres je Maßnahme (in Mio. EUR) (Quelle: AGREX).

7. UMSETZUNG DER REGELUNG

Für die Programme des Zeitraums 2015–2019 hat Griechenland rund 16 Mio. EUR pro Jahr für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung ausgegeben. Rund 60 % der Gesamtmittel für Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung für den Zeitraum 2015–2019 wurden für die **Erhaltung von Olivenhainen** verwendet (rund 8,8 Mio. EUR⁸ pro Jahr). Weitere wichtige Sektoren waren die **Herstellung von traditionellem Käse** (ca. 2,5 Mio. EUR), **Wein** (ca. 2 Mio. EUR), **Bienenzucht** (stabile Ausgaben von ca. 1,2 Mio. EUR) und **Chios-Mastix** (1,5 Mio. EUR). Im Lauf der Zeit sind die Ausführungsrationen in den meisten Sektoren kontinuierlich gestiegen, mit Ausnahme der Ausführungsrate für

⁸ Zusätzlich zu den EU-Mitteln wurden für die Erhaltung von Olivenhainen jährlich rund 547 000 EUR aus nationalen Kofinanzierungsmitteln bereitgestellt. Allerdings ist die nationale Kofinanzierung für die Erhaltung von Olivenhainen in einigen Jahren letztlich nicht ausgezahlt worden.

Kirschtomaten aus Santorini, die auf einem niedrigen Niveau blieb (57 % im Jahr 2019).

Für die besonderen Versorgungsregelungen wurden im Zeitraum 2015–2018 jährlich Mittel in Höhe von 5,47 Mio. EUR bereitgestellt, 2019 waren es 6,5 Mio. EUR. Die Ausführungsrate lag mit durchschnittlich 98,7 % höher als bei den Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung. Diese Maßnahme bezog sich im Wesentlichen auf Futtermittel (95 %) und Mehl (5 %).

8. BEWERTUNG DES PROGRAMMS

8.1. Sicherung der Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

Das Ziel, die Versorgung mit Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder zur Verarbeitung oder zum Einsatz als landwirtschaftliche Produktionsmittel benötigt werden, durch eine Minderung der entstandenen Mehrkosten sicherzustellen, wurde weitgehend erreicht, insbesondere bei Futtermitteln.

Zwischen 2015 und 2019 wurde der Gesamtversorgungsbedarf der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres bei Futtermitteln zu nahezu 100 % gedeckt, während die Mehlversorgung teilweise unzureichend war (ca. 80 % und rückläufig). Aufgrund der hohen Frachtkosten ist die Versorgungsrate bei Mehl auf den Inseln der Gruppe A besonders niedrig. Nach der Analyse von Ecorys war die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres **recht wirksam** in Bezug auf die Erreichung des gesetzten Ziels, die Versorgung der betroffenen Gebiete mit Erzeugnissen, die für den menschlichen Verzehr oder zur Verarbeitung als landwirtschaftliche Produktionsmittel benötigt werden, zu gewährleisten.

Die Unterstützung deckte die zusätzlichen Kosten für den Transport zu den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres in einer Größenordnung von 32 % (für die entlegensten Inseln) bis 64 % (für Inseln mit der kürzesten Distanz zum Festland). Somit scheint das Risiko einer Überkompensation begrenzt zu sein, und die Beihilfen für die besonderen Versorgungsregelungen können als verhältnismäßig angesehen werden. Dementsprechend wurde die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres auch als **effizient** im Hinblick auf die Erreichung des oben genannten allgemeinen Ziels befunden.

8.2. Kohärenz zwischen besonderen Versorgungsregelungen und Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung

Insgesamt wurden die Instrumente der besonderen Versorgungsregelungen und der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung durch die Programmänderungen kohärent umgesetzt, und die Unterstützung im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen wirkte sich nicht nachteilig auf die örtliche Erzeugung oder deren Wachstum aus. Da Erzeugnisse, die im Rahmen der besonderen Versorgungsregelungen gefördert werden (Mehl und Futtermittel), nicht lokal hergestellt werden, gab es keine interne Inkohärenz zwischen der Umsetzung der besonderen Versorgungsregelungen und der Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung.

8.3. Fortführung der landwirtschaftlichen Produktionstätigkeiten

Die unterstützten landwirtschaftlichen Produktionstätigkeiten wurden in Bezug auf die Fläche (ha) bzw. die Menge (Tonnen) weitgehend aufrechterhalten; eine Ausnahme bildete das wichtigste landwirtschaftliche Erzeugnis, das durch den Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung gewidmeten Teil des Programms unterstützt wird, nämlich Oliven. Bei der Olivenproduktion kam es zu starken jährlichen Schwankungen, insbesondere 2017 und 2018, als der Ertrag von 2,6 Mio. Tonnen auf 0,5 Mio. Tonnen fiel. Die Produktion von traditionellem Chios-Mastix ist dank der nach dem Brand von 2012 gepflanzten Sträucher von 126 Tonnen auf 184 Tonnen (46,4 %) gestiegen. Die Weinerzeugung erreichte 2019 wieder das Niveau von 2016, nachdem sie wegen ungünstiger Witterungsbedingungen in der Ägäis zwei Jahre lang rückläufig gewesen war. In der Bienenzucht zeigte sich ein leichter Abwärtstrend, während die Produktion traditioneller Käsesorten im selben Zeitraum zunahm.

Somit war die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres **bis zu einem gewissen Grad** geeignet, das Ziel zu erreichen, die Entwicklung der traditionellen Landwirtschaft fortzuführen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, auch wenn mehrere dieser Sektoren bei der Entwicklung ihrer Produktion gewisse Schwierigkeiten hatten.

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres, bei der hauptsächlich die Betriebskosten (Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung) bezuschusst werden, wirkte sich nur begrenzt auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit traditioneller landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus. Deren Wettbewerbsfähigkeit wurde in erster Linie durch andere Unterstützungsinstrumente verbessert, insbesondere im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum (EPLR).

8.4. Beitrag zu den Zielen der GAP

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres hat dazu beigetragen, die allgemeinen GAP-Ziele des analysierten Zeitraums zu erreichen. Sie hat eine **rentable Nahrungsmittelproduktion** begünstigt, da die Produktionsniveaus in den meisten Sektoren leichter aufrechterhalten werden konnten und damit mehr Einkommensstabilität für Landwirte ermöglicht wurde. Da die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres jedoch eine Unterstützung für bestimmte Produktionstätigkeiten vorsieht, die auf diesen Inseln angewandte Basisprämienregelung ergänzt, hat sie auf die Einkommen der Landwirte geringere Auswirkungen als dies in den Regionen der Fall ist, die vom POSEI-Programm profitieren und nicht unter die Basisprämienregelung fallen.

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres hat durch Cross-Compliance-Regeln auch zur **nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen** beigetragen; diese Regeln verpflichten die Landwirte dazu, eine Reihe von EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Umwelt und der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen einzuhalten. Im Rahmen der Regelung wurde die Beibehaltung des Anbaus umweltfreundlicher Feldfrüchte unterstützt, bei dem hauptsächlich auf extensive Produktionssysteme zurückgegriffen wird, die für die Umwelt relativ unschädlich sind. Beim Olivenanbau werden Pestizide nur in sehr geringem Maße eingesetzt. Die Bienenzucht hat dazu beigetragen, die empfindliche Flora der Inseln

zu erhalten. Weitere Kulturen wie Mastixsträucher, Wein oder Gerste waren förderlich für den Umwelt- und Naturschutz.

Dennoch gilt es, nachhaltige landwirtschaftliche Methoden weiterzuentwickeln, und zwar durch eine hohe Produktqualität (ökologische Erzeugung oder andere Gütezeichen und Zertifizierungen), fortschrittliche Technologien, Umweltauflagen usw. Empfehlenswert wäre eine Produktdifferenzierung durch nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit (Olivenöl, Wein mit geschützter Ursprungsbezeichnung usw.). Tatsächlich haben in den letzten Jahren immer mehr Erzeugnisse der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres den Status einer geschützten Ursprungsbezeichnung (g. U.) oder einer geschützten geografischen Angabe (g. g. A.) erhalten. Nach wie vor bestehen jedoch gewisse Mängel. So wird z. B. der größte Teil des Olivenöls zwar nach ökologischen/biologischen Standards erzeugt, aber nicht als ökologisch/biologisch vermarktet, weil es auf den Inseln schwierig ist, eine Öko-Zertifizierung zu erlangen.

Was den Beitrag zu einer **ausgewogenen räumlichen Entwicklung** betrifft, so unterstützt das Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres insbesondere Produktionstätigkeiten in entlegeneren Gebieten, die unerlässlich sind, um Entvölkerung und Abhängigkeit vom Tourismus zu vermeiden. Die Unterstützung der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres hat zur Entwicklung ländlicher Gebiete beigetragen, indem Anbauflächen und landwirtschaftliche Betriebe und damit auch Arbeitsplätze erhalten wurden. Darüber hinaus hat sie die Umsetzung einer bestimmten sozistrukturellen Raumordnungspolitik gefördert und durch Cross-Compliance-Regeln indirekt umweltfreundliche landwirtschaftliche Verfahren begünstigt.

Im Bewertungszeitraum bestand eine starke Kohärenz zwischen dem Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und EPLR (zweite Säule der GAP). Für die Verwirklichung der Ziele der GAP ist diese Kohärenz angesichts der starken gegenseitigen Abhängigkeit der beiden Arten von Unterstützung von entscheidender Bedeutung.

Es bestehen Synergieeffekte zwischen der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres, EPLR und nationalen Beihilfen für Initiativen wie Ausbildung, Niederlassung von Junglandwirten und von EPLR unterstützten Investitionen und der Erzeugung, die von der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres gefördert wird. Nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren, die über die Cross-Compliance hinausgehen, werden durch EPLR gefördert, auch in Bezug auf die von der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres unterstützte Produktion. Investitionen in die Agrarindustrien werden durch EPLR ebenso unterstützt wie die Ausbildung von Beschäftigten im Agrar- und Lebensmittel sektor. Mit der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres werden die Verarbeitung und Vermarktung dieser landwirtschaftlichen und agrarindustriellen Erzeugnisse gefördert. Darüber hinaus gibt es eine starke Kohärenz mit nationaler Unterstützung und anderen GAP-Maßnahmen (für Wein, Obst und Gemüse).

Da die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres nicht in den Anwendungsbereich des GAP-Strategieplans für Griechenland für den Zeitraum 2023–2027 fällt, muss die **Gesamtkohärenz** zwischen diesem Programm und den neuen Maßnahmen im Rahmen des GAP-Strategieplans sichergestellt werden.

8.5. Relevanz der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und EU-Mehrwert

Das Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres umfasst Maßnahmen und Aktionen, die es ermöglichen, die größten Probleme des Agrarsektors auf den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres – insbesondere wirtschaftliche Herausforderungen – angemessen anzugehen.

Durch die Einkommensbeihilfen können Erzeuger ihre Tätigkeiten fortsetzen und hohe Kosten oder potenzielle Verluste, mit denen sie andernfalls konfrontiert sein könnten, mindern. Der Preiswettbewerb mit dem europäischen Festland, die hohen Transportkosten und die geringe Größe der Betriebe würden ohne die Beihilfen der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres wahrscheinlich unüberwindbare Herausforderungen für die lokale Wertschöpfungskette darstellen. Darüber hinaus hilft das Programm den Erzeugern, dem Druck standzuhalten, der in bestimmten Gebieten durch Verstädterung und die Tourismusbranche entsteht. Die gezahlte Unterstützung gleicht auch teilweise die Schwierigkeiten beim Marktzugang aus, unterstützt die Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten und ermutigt die Erzeuger, ihre landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten. Dies gilt auch für entlegene Gebiete, wo durch die Unterstützung die Aufgabe von Flächen und damit Bodenerosion verhindert wird.

Was die spezifischen Ziele der neuen GAP betrifft, so zielt das Programm in erster Linie auf die drei wirtschaftlichen Ziele zur Förderung eines widerstandsfähigen Agrarsektors ab, während der Nachhaltigkeitsaspekt weiterhin durch Cross-Compliance-Vorschriften gesichert wird. Wenn der Rechtsrahmen mit den neuen GAP-Zielen im Einklang zu stehen scheint, müsste in den kommenden Jahren die Wirksamkeit der Programmdurchführung bewertet werden.

Auf politischer Ebene wird der EU-Mehrwert vor allem insofern positiv bewertet, als durch die Regelung anerkannt wird, dass es besonderer Maßnahmen bedarf, um zahlreiche schwerwiegende Hindernisse zu bewältigen, mit denen die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres konfrontiert sind. Da die Regelung parallel zu den POSEI-Programmen verwaltet wird, könnte sie bei der Konzeption und Durchführung ihrer Programme von den Erfahrungen der Regionen in äußerster Randlage profitieren.

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres hat sich zudem hinsichtlich der Umsetzung von Qualitäts- und Umweltanforderungen als wertvoll herausgestellt. Auch hinsichtlich der Konzeption und Umsetzung der Programme hat sich die Regelung bewährt, da Griechenland sein Programm entsprechend den spezifischen Erfordernissen flexibel gestalten kann. Durch die Regelung wurde darüber hinaus eine stärker ergebnisorientierte Managementkultur begünstigt.

8.6. Verwaltung und Management des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres

Obwohl in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt wurden, besteht noch Spielraum zur Verbesserung der **Strategie**, die in den Programmen detaillierter ausgeführt werden sollte, unter anderem durch eine weitere Ausgestaltung der in den jährlichen Durchführungsberichten anzugebenden spezifischen Indikatoren. Auch sollte der Beitrag der Regelung zu den Gesamtzielen der GAP in dem Programm

deutlicher zum Ausdruck gebracht und mit den spezifischen quantifizierten Zielen verknüpft werden.

Die in dem Programm entworfene Strategie ist bis zu einem gewissen Grad angepasst worden. Die Mängel, die in dem 2016 erstellten Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung⁹ festgehalten wurden, bestehen jedoch nach wie vor.

Die **jährlichen Durchführungsberichte** haben sich – insbesondere in den letzten Jahren – verbessert und werden nun nach der neuen Vorlage erstellt, die 2018 klarer und einfacher gestaltet wurde¹⁰. Allerdings sind weitere Verbesserungen erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die Verwirklichung der spezifischen Ziele des Programms und der Leistung des Programms in Bezug auf diese Ziele.

9. VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

9.1. Änderung der EU-Verordnung nicht erforderlich

Unter Berücksichtigung der in Abschnitt 8 ausgeführten Bewertung der Regelung wird eine Änderung der Grundverordnung (EU) Nr. 229/2013 nicht für notwendig erachtet. Der durch diese Verordnung geschaffene Rahmen hat sich bisher für die Konzeption und Umsetzung der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres als wertvoll erwiesen, da er Griechenland eine flexible Festlegung und Anpassung des Programms an spezifische Erfordernisse gestattet.

9.2. Empfehlungen an Griechenland

Die Gesamtbewertung der Umsetzung fällt recht positiv aus, doch bedarf es weiterer Anstrengungen, insbesondere in Bezug auf die Strategie und die Berichterstattung.

Um die Effizienz des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zu verbessern, sollten die griechischen Behörden die darin skizzierte **Strategie** weiter ausarbeiten. Die allgemeinen Ziele und ihr Bezug zu den Erfordernissen und gewählten Maßnahmen bzw. Aktionen sollten auf der Grundlage quantifizierter Ziele klarer formuliert und anhand einschlägiger Indikatoren überwacht werden. Auch die spezifischen Ziele sollten klarer dargelegt werden. Tabelle 2 im Anhang enthält ausführlichere Informationen dazu.

Die **Berichterstattung** über das Programm hat sich erheblich verbessert. Dennoch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um besser über die Erreichung der allgemeinen und spezifischen Ziele zu informieren, indem die Leistungsindikatoren in die Analyse einbezogen werden. Griechenland sollte außerdem nationale Indikatoren festlegen, die für die Ziele besonders aussagekräftig sind.

Darüber hinaus wird den griechischen Behörden empfohlen, für **Kohärenz** mit dem GAP-Strategieplan zu sorgen, um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Sondermaßnahmen im Bereich Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres, COM(2016) 796 final.

¹⁰ Anhang III der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 181/2014 der Kommission, eingeführt durch die Verordnung (EU) 2018/916 vom 27. Juni 2018 (ABl. L 163 vom 28.6.2018, S. 6).

Griechenland sollte weiterhin **nachhaltige landwirtschaftliche Verfahren im Einklang mit dem Grünen Deal** entwickeln, unter anderem durch die Stärkung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit.

10. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Hinblick auf die Fähigkeit, die speziell landwirtschaftsbezogenen Herausforderungen zu meistern, die mit der besonderen geografischen Lage der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres im Zusammenhang stehen, wird die Gesamtleistung der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zwischen 2015 und 2019 als positiv bewertet.

Die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres, die eine zusätzliche Beihilfe zu den Direktzahlungen darstellt, sollte im Einklang mit den Zielen der GAP stehen¹¹. Ohne die Sonderregelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres und die auf die GAP-Direktzahlungen beschränkte Unterstützung würde die Situation im bewerteten Zeitraum dazu führen, dass die Produktion teilweise aufgegeben wird, was sich negativ auf die Beschäftigung, die Umwelt oder die territoriale Dimension der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres auswirken könnte.

Seit der Einführung des Programmplanungskonzepts hat die Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres reibungslos funktioniert. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Regelung den Bedürfnissen der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres gerecht wird. Wenn die Regelung außerhalb des GAP-Strategieplans verbleibt, sollte sie dennoch mit den neuen Zielen der GAP vereinbar sein. Eine Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens wird daher nicht für notwendig erachtet.

Die Konzeption des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres wird aufgrund der umgesetzten Maßnahmen und Aktionen als weitgehend angemessen angesehen, was die mit der Landwirtschaft zusammenhängenden Probleme der Region betrifft. Im Hinblick auf die Ziele, die damit erreicht werden sollen, ist die Strategie jedoch weniger passend; insbesondere betrifft dies die programmspezifischen Ziele. Dies ist vor allem auf mangelnde Klarheit in den Programmplanungsdokumenten und Durchführungsberichten zurückzuführen.

Griechenland wird ersucht, die Empfehlungen dieses Berichts zu berücksichtigen und das Programm für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres so anzupassen, dass eine wirksamere Anwendung der Maßnahmen und eine wirksamere Nachverfolgung des Programms sowie eine größere Komplementarität mit anderen Unterstützungsinstrumenten der GAP sichergestellt werden.

Anhang: Ausführung der Mittel des Programms für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres zwischen 2015 und 2019

¹¹ Dies wird in Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 ausdrücklich festgelegt.



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 7.12.2021
COM(2021) 763 final

ANNEX

ANHANG

des

**BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung der Sondermaßnahmen im Bereich Landwirtschaft zugunsten der
kleineren Inseln des Ägäischen Meeres**

DE

DE

Tabelle 1

Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Regelung für die kleineren Inseln des Ägäischen Meeres in Mio. EUR

Maßnahme	2016			2017			2018			2019			2020		
	Programm 2015, in Mio. EUR	Ausgaben 2016, in Mio. EUR	Ausführung der Mittel, in %	Programm 2016, in Mio. EUR	Ausgaben 2017, in Mio. EUR	Ausführung der Mittel, in %	Programm 2017, in Mio. EUR	Ausgaben 2018, in Mio. EUR	Ausführung der Mittel, in %	Programm 2018, in Mio. EUR	Ausgaben 2019, in Mio. EUR	Ausführung der Mittel, in %	Programm 2019, in Mio. EUR	Ausgaben 2020, in Mio. EUR	Ausführung der Mittel, in %
besondere Versorgungsregelungen	5,47	5,67	103,6%	5,47	5,38	98,3%	5,47	5,24	95,9%	5,47	5,41	99,0%	6,55	6,33	96,7%
Fördermaßnahmen zugunsten der örtlichen Erzeugung	18,46	16,06	87,0%	18,46	16,39	88,8%	18,46	16,78	90,9%	18,46	16,13	87,4%	17,39	16,64	95,7%
GESAMT	23,93	21,73	90,8%	23,93	21,77	91,0%	23,93	22,02	92,0%	23,93	21,54	90,0%	23,93	22,96	96,0%

Quelle: AGREX

Tabelle 2
Zu verbessernde Aspekte der Strategie

Allgemeine Ziele	Spezifische Ziele
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klarheit des Zusammenhangs zwischen den ermittelten Bedürfnissen und den allgemeinen Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klarheit der Darstellung der spezifischen Ziele in der Strategie
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bewertung der Bedürfnisse, die die Auswahl spezifischer Ziele rechtfertigen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erläuterung des Zusammenhangs zwischen den Maßnahmen/Aktionen und den allgemeinen Zielen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klärung der Zusammenhänge und der Erläuterung der Zusammenhänge zwischen den konzipierten Maßnahmen/Aktionen und den spezifischen Zielen
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorhandensein quantifizierbarer Ziele und entsprechender Indikatoren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorhandensein quantifizierbarer Ziele mit entsprechenden Indikatoren für jedes spezifische Ziel
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung einer Aggregation der relevanten Indikatoren sowie einer Erläuterung der Ergebnisse der vorgestellten Daten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Darstellung dieser Informationen in aggregierter Form sowie einer Analyse zur Erläuterung der Entwicklung