

MAO Pehkonen Eero

05.06.2009
JULKINEN

Eduskunta

Viite

KOM(2009) 161 lopull.

Asia

**KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

Kohti tuen parempaa kohdentamista luonnonhaitta-alueiden viljelijöille

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2009/0837

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys liittyen komission tiedonantoon neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle kohti tuen parempaa kohdentamista luonnonhaitta-alueiden viljelijöille

Osastopäällikön sijainen

Matti Hannula

LIITTEET Perusmuistio, tiedonanto KOM(2009) 161 lopullinen

Asiasanat	maaseutu, maataloustuki, maatalouden erityiskomitea
Hoitaa	MMM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, TH, UM, VNEUS, YM

MAO Pehkonen Eero, Malm Tiina

01.06.2009
JULKINEN

Asia

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

Kohti tuen parempaa kohdentamista luonnonhaitta-alueiden viljelijöille

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:
EU/2009/0837

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Neuvoston työryhmä 8.5., 15.5. ja 28.5.2009
Maatalouden erityiskomitea 8.6.2009
Maatalous- ja kalastusneuvosto 24.4.2009, 22.-23.6.2009

Asiakirjat:

Doc 8858/09 + ADD1, ADD2, ADD3, ADD4, ADD5, ADD6, ADD7

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Kyseessä on komission tiedonanto, josta ei tehdä päätöstä. Tarkoitus on kuitenkin antaa neuvoston päätelmät, jotka edellyttävät konsensusta.

Käsittelijä(t):

MMM neuvotteleva virkamies Tiina Malm p. 160 54220
MMM ylitarkastaja Eero Pehkonen p. 160 52927
MMM neuvotteleva virkamies Kari Valonen p. 160 52428

Suomen kanta/ohje:

Suomelle LFA-tukijärjestelmä on yksi tärkeimmistä maatalouden tukijärjestelmistä.

Suomessa on maatalousmaata alle 8 % maan pinta-alasta, joten pellolla on tärkeä rooli avoimen maaseutumaiseman ylläpidossa ja maaseudun viihtyisyydessä. Avoimen ja hoidetun viljelymaiseman väheneminen uhkaa aiheuttaa maaseutumaiseman suurimmat muutokset.

Suomen pohjoisesta sijainnista johtuvat ilmasto-olosuhteet rajoittavat maatalouden harjoittamista ja aiheuttavat lisäkustannuksia. Luonnonhaitat ilmenevät selkeimmin maataloustuotannossa alhaisina satotasoina ja kohonneina yksikkökustannuksina sen mukaan miten vakavia alueen erityishaitat ovat. Näistä syistä perusteet luonnonhaittakorvaukselle ovat selvät koko maassa. Alhaisista satotasoina on seurauksena myös historialliseen viitteeseen perustuvan tilatuen pienuus. Suomelle on erittäin tärkeää, että maataloustuotanto maassamme jatkuu ja samalla pitää maaseutumaiseman avoimena ja hoidettuna vaikka luonnonolot ovatkin maataloudelle epäsuotuisat. Luonnonhaittakorvaus muodostaa yhdessä muiden tukijärjestelmien kanssa tarkasti yhteen sovitettua tukiratkaisua Suomen maatalouden säilymiseksi.

Pohjoinen ilmasto osoittaa selkeästi, että koko Suomi on maatalouden kannalta epäsuotuisaa aluetta. Kasvukausi on lyhyt ja tehoisa lämpösumma alhainen.

Komission esittämistä epäsuotuisuuden kriteereistä Suomelle soveltuvin onkin alhaisen lämpötilan kriteeri, jonka indikaattoreina on kasvukauden pituus tai tehoisa lämpösumma.

Suomelle on tärkeää, että epäsuotuisien alueiden määrittely ja tukitasojen asettaminen perustuu objektiivisiin luonnonhaittoja koskeviin kriteereihin. Tuen kohdentamista laajaperäiseen tuotantoon Suomi pitää tarpeettomana alueilla, joissa epäsuotuisuus on osoitettu lämpötilaan perustuvilla kriteereillä. Ilmasto- ja muiden indikaattorien perusteella voidaan tukitasoja epäsuotuisiksi luokitellun alueen sisällä tarpeen mukaan porrastaa.

Suomi tuo myös esille, että kasvukauden aikaiset yöhallat ja maan routa lyhentävät kasveille käyttökelpoisen kasvukauden pituutta, sillä vaikka keväällä lämpötila alkaa nousta, on maa vielä roudassa.

Suomelle ei ole ongelma, että 66 % kunnan maatalousmaasta tulee täyttää joku esitetystä LFA-alueenmäärittelyn kriteereistä, koska lämpötilakriteerit koskettavat kaikkia kunnan peltolohkoja yhä lailla.

Pääasiallinen sisältö:

Tausta

LFA-järjestelmä on ollut käytössä EU:ssa vuodesta 1975 lähtien. Se on maaseudun kehittämisen pitkäikäisin toimenpide, joka on kohdistunut niille alueille, joilla maatalouden harjoittaminen on muuten hankalaa.

Nykyään LFA-järjestelmä on käytössä kaikissa jäsenmaissa, joskin hyvin erikokoisina järjestelminä (kattavuus, tukitasot, budjetti). LFA on osa maaseudun kehittämisohjelmia.

LFA-järjestelmän tavoitteet ovat vuosien varrella muuttuneet:

- Rahoituskaudella 1975-1999 tavoitteina oli maatalouden jatkumisen turvaaminen, väestön vähenemisen estäminen ja maaseudun säilyttäminen sekä tulotason turvaaminen em. tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Vuosina 2000-2006 tavoitteina oli maatalousmaan käytön jatkumisen varmistaminen ja tätä kautta elinkelpoisen maaseutuyhteisön säilyminen sekä lisäksi ympäristöllisiä tavoitteita. Väestöllisiä tavoitteita ei enää ollut.

- Nykyisellä ohjelmakaudella 2007-2013 tavoitteena on maatalousmaan käytön jatkaminen ja maaseutumaisen ylläpitäminen sekä kestävän maataloustuotannon edistäminen. Sosio-ekonomisia perusteita ei enää ole.

LFA-reurssit ovat kohdistuneet hyvin eri tavalla EU:n sisällä:

- Seitsemän jäsenmaata käyttää yli 2/3 koko yhteisön LFA-varoista.
- Ranska, Suomi ja Saksa käyttivät 2000-2006 maaseudun kehittämisbudjeteistaan LFA:han yli 30 %.
- Irlannissa, Suomessa ja Itävallassa yli 90 % LFA-alueiden tiloista saa LFA-tukea, Italiassa n. 15 % ja Espanjassa alle 10 %.
- Luxemburgissa, Irlannissa ja Suomessa yli 90 % käytössä olevasta maatalousmaasta saa LFA-tukea, Kreikassa ja Italiassa alle 20 %.
- Tukitasot vaihtelevat 25 - 250 €/ha välillä. Maltalla ja Suomella tukitaso on 250 €/ha (Suomessa osa tästä kokonaan kansallista LFA:n lisäosaa, EU-osarahoitteisena 194 €/ha), Belgialla 215 €/ha sekä Espanjalla ja Virolle 25 €/ha

LFA-alueiden osuus on muuttunut vuodesta 1975 lähtien:

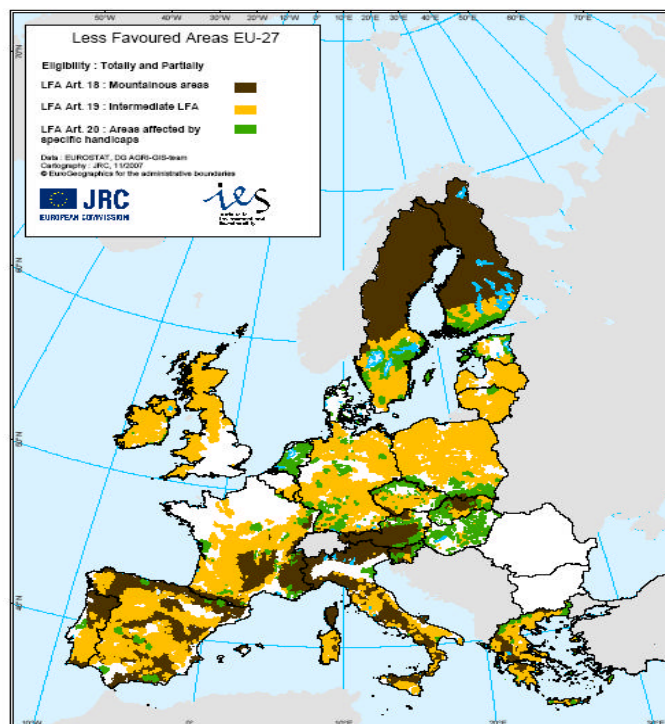
- Vuoristoalueen osuus on vähentynyt 35 %:ta 28 %:in.
- Muun epäsuotuisan alueen osuus on kasvanut 61 %:ta 66 %:in.
- Erityisten luonnonhaittojen alueen osuus on kasvanut 4 %:ta 5 %:in.
- Ympäristörajoitteisten alueiden osuus on pysynyt samana 0,8 %.
- Yhteensä LFA-alueen osuus on kasvanut 33 %:ta 55 %:in. EU-25:ssa LFA-ala on 83 milj. ha ja tuensajia on 1,8 milj.

Art.18 vuoristoalue

Art. 19 muu LFA

- tämän alueen määrä kasvanut jatkuvasti
- uudistus koskee tätä aluetta

Art. 20 erityis-LFA



LFA-alueiden määrittelyperusteet ovat muuttuneet ajan saatossa. Vuoristoalueilla on yhtenäiset määrittelyperusteet. Muun epäsuotuisan alueen määrittelyssä jäsenmailla on kymmeniä erilaisia kriteerejä. Monella maalla on useista kriteeristä yhdisteltyjä indeksejä, joissa on paljon yhteistä, mutta osa täysin kansallisia. Useimmat näistä indekseistä perustuvat väestöön. Erityisten luonnohaitta-alueiden kriteerit vaihtelevat jäsenmaittain, mutta määrittelyperusteet ovat selkeämmät. Ne perustuvat maaperään,

ilmastoon, vesitalouteen ja rannikon läheisyyteen. Ympäristörajoitteisten alueiden määrittely on yhtenäinen, koska perusteena on Natura 2000 –aluerajaus.

Yhteisön tilintarkastustuomioistuin on kritisoinut nykyistä LFA-järjestelmää, koska jäsenmaiden LFA-alueet on luokiteltu lukuisien erilaisten kriteerien ja indeksien perusteella ja mukana sosio-ekonomisia kriteereitä (Court of Auditors` Special Report No 4/2003, OJ C151, 27.6.2003). Koska aluejaot eivät ole perustuneet EU-tasolla yhtenäisiin kriteereihin, on tästä seurannut suurta vaihtelua tuen tasoissa ja kohdentumisessa eri jäsenmaiden välillä. Menettelyä ei voida pitää läpinäkyvänä.

Tällä hetkellä EU-27:n LFA-alan osuus on 58 % käytössä olevasta maatalousmaasta. Komission näkemyksen mukaan LFA-tuen tulee perustua ainoastaan luonnonhaittoihin.

Komissio yritti LFA-uudistusta jo ohjelmakauden 2007-2013 alkuun, mutta esitys oli valmisteltu huonosti ja jäsenmaiden vastustuksen takia se siirrettiin toteutettavaksi 1.1.2010. Myös tämä ajankohta on aiheuttanut kritiikkiä, koska se on keskellä ohjelmakautta. Komissio on valmistellut uudistusta nyt erittäin huolellisesti, mutta ei ole pysynyt suunnitellussa aikataulussa.

Komissio antoi tiedonantonsa (KOM(2009) 161 lopull.) luonnonhaitta-alueiden tuen kohdentumisesta 21.4.2009.

Komission tiedonannon sisältö

Komission tiedonanto esiteltiin 24.4.2009 maatalousneuvostossa ja siinä yhteydessä todettiin, että uudistus siirtyy seuraavan ohjelmakauden alkuun eli 1.1.2014.

Tiedonannossa esitellään kahdeksan ilmastoon ja maaperään liittyvää kriteeriä ja niille raja-arvot, joiden perusteella jäsenmaiden tulee tehdä kartat. Kriteerit ovat kylmä ilmasto, lämpöstressi, maaperän kuivatus, maaperän rakenne ja kivisyys, maaperän juurisyvyys, maaperän kemialliset ominaisuudet, maaperän kosteustasapaino sekä kaltevuus.

Yhden kriteerin raja-arvon täyttäminen tuo alueen mukaan LFA-alueeksi. Jos alue on määritetty LFA-alueeksi muulla kuin ilmasto- tai kaltevuuskriteerillä, tulee rajata pois ne alueet, joilla luonnonhaitta on voitettu. Ilmastohavaintoja on tarkasteltava vähintään 30 vuoden aikasarjassa. Jos 20 % tämän aikasarjan vuosista täyttää alhaisen lämpötilan raja-arvon (kasvukauden pituus 180 vuorokautta tai vähemmän tai tehoisa lämpösumma on 1500 ° tai alle) alue luokitellaan epäsuotuisaksi.

Määrittely tehdään kuntatasolla (LAU 2), niin että 66 % kunnan maatalousmaasta täyttää jonkun kriteerin raja-arvon. Jäsenmaiden tulee analysoida kriteerien ja raja-arvojen soveltuvuutta ja lähettää komissiolle 21.1.2010 mennessä kartat. Lainsäädäntöehdotusta valmistellaan jäsenmaiden komissiolle lähettämien tietojen pohjalta ja sen käsittely alkaa vuonna 2010. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014.

Kansallinen käsittely:

Maatalous- ja elintarvikejaosto 4.6.2009

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Luonnonhaittakorvauksen määrä valtion talousarviossa on 422,67 milj. euroa. Tuki muodostuu maaseuturahaston rahoitusosuudesta ja kansallisesta rahoitusosuudesta. Julkisen rahoituksen alustava määrä ohjelmakaudella 2007-2013 on 2 959 milj. euroa. Maaseuturahaston rahoitusosuus on 28 % tukikelpoisista julkisista menoista. Kansallinen rahoitusosuus muodostuu valtion rahoituksesta.

Koska uudistus siirtyy toteutettavaksi vasta 1.1.2014 lukien, eli seuraavan rahoituskehyskauden alkuun, mahdollisia taloudellisia vaikutuksia on tässä vaiheessa mahdoton arvioida. Ne riippuvat osaltaan tulevan rahoituskehysratkaisun sisällöstä.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Vaikutukset Suomelle:

EU-osarahoitteinen luonnonhaittakorvaus on Suomelle hyvin tärkeä tukimuoto maataloustuotannon kannattavuuden ylläpitämiseksi. Uudistuksen valmistelun lähtökohtana Suomessa on, että koko Suomi ja kaikki tukikelpoiset maatilat pysyvät LFA-tuen piirissä.

Hallinnolliset ja organisatoriset vaikutukset:

Uudistuksen kansallisessa toteutuksessa tulee arvioida myös sitä, pitäisikö nykyisiä maataloustukien kansallisia tukialueita tarkentaa saadun tutkimustiedon ja LFA-uudistuksen luokittelun perusteella.

Asiasanat	maaseutu, maataloustuki, maatalouden erityiskomitea
Hoitaa	MMM, VM
Tiedoksi	ALR, EUE, MAVI, TH, UM, VNEUS, YM

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.4.2009
KOM(2009) 161 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Kohti tuen parempaa kohdentamista luonnonhaitta-alueiden viljelijöille

{SEK(2009) 449}
{SEK(2009) 450}
{SEK(2009) 451}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Kohti tuen parempaa kohdentamista luonnonhaitta-alueiden viljelijöille

1. TAUSTA

Epäsuotuisilla alueilla (ns. LFA-alueilla) vuodesta 1975 käytössä olleen, viljelijöille suunnatun tukijärjestelmän turvin viljelyä pystytään jatkamaan ja siten maaseutua säilyttämään vuoristoalueilla, muilla epäsuotuisilla alueilla (ns. epäsuotuisilla välimuotoalueilla) ja erityishaitoista kärsivillä alueilla.

EU:n maatalousmaasta lähes 16 prosenttia on vuoristoalueita, joiden nimeäminen tällaisiksi alueiksi perustuu tiettyihin fyysisiin indikaattoreihin¹. Noin 31 prosenttia EU:n maatalousmaasta luokitellaan epäsuotuisiksi välimuotoalueiksi. Luokittelussa on EU:ssa käytössä useita eri perusteita, minkä Euroopan tilintarkastustuomioistuin on katsonut mahdollisesti aiheuttavan eriarvoista kohtelua². LFA-tukea saa ainoastaan pieni määrä näillä alueilla sijaitsevia maatiloja eli 7 prosenttia kaikista tiloista EU:ssa. Korvauksen määrä vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa, Espanjan 16 eurosta hehtaarilta Belgian 215 euroon hehtaarilta.

Epäsuotuisten alueiden tukijärjestelmän interventilogiikkaa tarkistettiin vuonna 2005. Järjestelmän tavoitteet päätettiin kohdentaa selkeästi maankäyttöön, jotta maaseudun kehittämissä politiikalla voitaisiin paremmin myötävaikuttaa EU:n kestävä kehityksen strategiaan.

Kun arvioidaan epäsuotuisten alueiden tukien – joita nykyisin kutsutaan luonnonhaittakorvauksiksi – sosioekonomisten tavoitteiden poistamista, olisi pidettävä mielessä toimenpiteiden parempi kohdentaminen viljelijöiden tulojen ja kilpailukykyyn tukemiseen sekä maaseututalous laajemmin ajateltuna. Markkinasuuntautuneessa toimintaympäristössä viljelijöiden tuloja tuetaan lähinnä tuotannosta irrotetuilla suorilla tuilla ja maatilojen kilpailukykyä kohentavilla maaseudun kehittämistuilla. Maaseutualueiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä edistetään lähinnä maaseudun kehittämis- ja koheesiopolitiikalla³, jolla tuetaan toiminnan monipuolistamista maatalouden ulkopuolelle, mikro- ja pk-yritysten kehittämistä, matkailua ja peruspalvelujen tarjontaa.

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005⁴ 50 artiklan 3 kohdan a alakohdassa esitetään uusi määritelmä muille luonnonhaitta-alueille kuin vuoristoalueille ja erityishaitoista kärsiville alueille: näillä

¹ Korkeus ja kaltevuus tai nämä kaksi tekijää yhdessä. Vuoristoalueina pidetään myös 62. leveyspiirin pohjoispuolisia alueita.

² Euroopan tilintarkastustuomioistuin (2003), *Erityiskertomus nro 4/2003* (EUVL C 151, 27.6.2003).

³ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 230, 24.8.2006, s. 1)

⁴ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1).

alueilla on ”oltava merkittäviä luonnonhaittoja, kuten maaperän heikko tuottavuus tai epäsuotuisat ilmasto-olot, ja laajaperäisen maanviljelyn harjoittamisen on näillä alueilla oltava tärkeää maankäytön kannalta”. Neuvosto ei kuitenkaan päässyt vuonna 2005 sopimukseen mahdollisesta yhteisön laajuisesta järjestelmästä, jolla kyseiset alueet luokiteltaisiin uuden määritelmän ja uusien toimintapoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Sen vuoksi aiempi järjestelmä päätettiin säilyttää voimassa rajoitetun ajan, ja komissiota pyydettiin tarkastelemaan epäsuotuisten alueiden järjestelmää tavoitteena antaa ehdotus maksu- ja nimeämisjärjestelmästä, jota sovellettaisiin vuodesta 2010 lähtien.

Vaikka kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa on tehty tiivistä yhteistyötä ja komissio on järjestänyt tieteellisiä kuulemisia vuoden 2005 jälkeen, komissio ei voi vielä tässä vaiheessa esittää lainsäädäntöehdotusta, jonka tukena olisi perusteellinen analyysi mahdollisesta uudesta määrittelyjärjestelmästä, sillä yleiseurooppalaisten tietojen laaja-alaisuus asettaa omat rajoituksensa. Tiedot, joita tarvitaan uuden määrittelytavan vaikutusten tarkassa arvioinnissa, ovat olemassa – tai ne voidaan kerätä – ainoastaan kansallisella tasolla.

Sen vuoksi komissio kuvaa tässä tiedonannossa epäsuotuisten alueiden uudelleentarkastelun etenemistä ja haluaa saada jäsenvaltiot tiiviimmin mukaan arviointiin, jotta se voisi vankalta pohjalta laatia ehdotuksen luonnonhaittakorvauksia koskevia EU:n tavoitteita vastaavasta ja ajallisesti vakaasta aluemäärittelyjärjestelmästä.

2. VANHA TOIMENPIDE – UUDET PERUSTEET

Komission puolesta suoritettuna, vuonna 2006 valmistuneen tutkimuksen mukaan⁵ epäsuotuisten alueiden järjestelmällä on tehokkaasti pystytty ylläpitämään maankäyttöä EU:n syrjäisillä alueilla.

Vaikka neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 säädetty luonnonhaittajärjestelmä on suhteellisen vanha toimenpide, järjestelmän perustavoitteet koskevat edelleen laajoja alueita viljeltyä maaseutua EU:ssa. Tavoitteita ovat maatalouden säilyminen alueilla, joilla voimaperäistymistä ei ole tapahtunut fyysisten rajoitteiden vuoksi, ja yleinen tuki arvokkaiden avoimien maisemien, osittain luonnontilaisten elinympäristöjen ja luonnon monimuotoisuuden säilyttämiselle. Järjestelmästä voi olla apua metsäpalojen torjunnassa sekä maaperän ja vesien hyvässä hoidossa.

Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) yleisessä arkkitehtuurissa luonnonhaittakorvauksella on oma selkeä roolinsa muiden toimintapoliittisten välineiden rinnalla, vaikka korvaus luonnollisestikin nivoutuu yhteen muiden maa-alaperusteisten tukijärjestelmien kanssa.

Vuonna 2003 käyttöön otetulla tilatukijärjestelmällä⁶ pyritään ennen kaikkea tukemaan viljelijöiden tuloja suoralla tulotuella, kun luonnonhaittakorvauksen tavoitteena on puolestaan ehkäistä maan poistumista viljelykäytöstä alueilla, jotka ovat erityisen alttiita

⁵ IEEP (2006), *Euroopan unionin 25 jäsenvaltiossa toteutettavaa epäsuotuisten alueiden tukitoimenpidettä koskeva arviointi* http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

⁶ Perustettiin 29 päivänä syyskuuta 2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1782/2003, joka on kumottu ja korvattu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (EY) N:o 1290/2005, (EY) N:o 247/2006, (EY) N:o 378/2007 muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 kumoamisesta 19 päivänä tammikuuta 2009 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16).

kannattamattomuusriskille, myöntämällä korvausta erityishaittoihin, joista kyseinen riski aiheutuu.

Tilatukijärjestelmään sisältyy velvoite säilyttää maatalousmaa maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (ns. hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus). Tavoitteena on ehkäistä maa-alojen heikkoa hoitoa ja viljelykäytöstä poistumista. Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen noudattaminen voi olla työläämpää epäsuotuisilla alueilla sijaitsevilla tiloilla, sillä hehtaariohtaiset sadot ja tuotto ovat niillä muita pienemmät. Epäsuotuisilla alueilla hehtaariohtainen tilatuki on kuitenkin yleensä muita alueita alhaisempi aiempien satojen pienuuden vuoksi. Näillä alueilla maan vähittäinen poistuminen viljelykäytöstä on muita alueita todennäköisempää ja viljely on tärkeintä ympäristönäkökulmasta. Luonnonhaittakorvaus tarjoaakin erityisen välineen maatalouden säilyttämiseksi.

Luonnonhaittakorvauksen soveltamisala eroaa myös selkeästi maatalouden ympäristötuista, joilla katetaan tulonmenetykset ja lisäkustannukset, jotka liittyvät pakollisen perustason ylittäviin erityisiin ympäristösitoumuksiin. Luonnonhaittakorvauksella korvataan ainoastaan luonnonolosuhteista aiheutuva haitta kattamalla siihen liittyvät lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Luonnonhaittakorvaus onkin perusmuotoinen tuki, jolla tuetaan tarkoituksenmukaisen maataloustoiminnan säilymistä.

Vaikka luonnonhaittakorvaus eroaakin rakenteellisesti maatalouden ympäristötuesta, sillä myötävaikutetaan selkeästi ympäristötavoitteisiin. Luonnonhaittakorvaus kuuluu maaseudun kehittämispolitiikan 2 toimintalinjaan, ja sen tavoitteena on maaseudun säilyttäminen ja kestävien viljelyjärjestelmien ylläpito ja edistäminen maatalousmaan käytön jatkamisen myötä.

Lopuksi olisi todettava, että tämä uudelleentarkastelu on melko suppea. Tarkoituksena ei ole tarkastella syvällisesti luonnonhaittakorvauksen asemaa uudistetussa YMP:ssa eikä luonnonhaittakorvauksen vuorovaikutusta viljelijöille suunnattujen muiden maa-alaperusteisten tukien kanssa. Näitä seikkoja saatetaan vielä käsitellä, kun keskustellaan YMP:n tulevasta kehityksestä.

3. TOTEUTUKSEN HEIKKOUEDET

Edellä on kerrottu epäsuotuisten alueiden järjestelmän vahvuuksista, mutta järjestelmän täytäntöönpanossa on myös tuntevia heikkouksia, joita korostetaan edellä mainitussa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2003 kertomuksessa. Tämä luo varjon järjestelmän tehokkuuden ja vaikuttavuuden ylle, varsinkin epäsuotuisten välimuotoalueiden määrittelyn osalta.

Useisiin tilintarkastustuomioistuimen esille tuomiin kriittisiin kohtiin on jo puututtu. Asetuksella EY (N:o) 1698/2005 tarkistettiin tukien laskentatapaa ja epäsuotuisten välimuotoalueiden luokittelua sekä yhdistettiin molemmat yksiselitteisesti maatalouden luonnonhaittoihin, mikä vähentää liian suurten korvausten riskiä. Asetuksella otettiin myös käyttöön vaatimus, että luonnonhaittakorvausten saajat noudattavat täydentäviä ehtoja⁷.

⁷ Asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 vahvistetaan periaate, jonka mukaan suoria tukia vähennetään tai ne evätään viljelijöiltä, jotka eivät noudata eräitä kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, ympäristöön ja eläinten hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia. Tämä täydentävien ehtojen järjestelmä

Tavoitteena on lähestymistavan yksinkertaistaminen ja johdonmukaistaminen verrattuna aiemmin sovellettuihin hyviin maatalouskäytäntöihin. Seurannan ja arvioinnin tiukentamisesta määrätään yhteisissä seuranta- ja arviointisäännöissä, joita sovelletaan kaikkiin maaseudun kehittämistoimiin ohjelmakaudella 2007–2013. Asetuksessa (EY) N:o 1975/2006⁸ puolestaan säädetään tarkastuksia ja seuraamuksia koskevista tarkemmista säännöistä.

Tässä uudelleentarkastelussa kiinnitetään huomio ratkaisematta oleviin ongelmiin eli avoimuuden puutteeseen jäsenvaltioiden epäsuotuisten välimuotoalueiden luokittelussa käyttämissä järjestelmissä, tuen riittämättömään kohdentamiseen kestäväan maankäyttöön, erityisesti tilanteisiin, joissa vallitsee suurin maatalouskäytöstä poistumisen vaara, sekä tarpeeseen ryhtyä harjoittamaan yhteistä lähestymistapaa alueluokittelussa.

4. EPÄSUOTUISTEN ALUEIDEN MÄÄRITTELYJÄRJESTELMÄN TEHOSTAMINEN

4.1. Epäsuotuisten välimuotoalueiden nykyisen luokittelun puutteet

Epäsuotuisten välimuotoalueiden nykyinen luokittelu perustuu kolmeen asetuksen (EY) N:o 1257/1999⁹ 19 artiklassa lueteltuun indikaattoritypologiaan, mutta luokittelu nostaa esille vakavia kysymyksiä järjestelmän varojen tehokkaasta ja kohdennetusta käytöstä. Tähän on kaksi keskeistä syytä.

Osittain luokittelu perustuu sosioekonomisiin perusteisiin, jotka eivät enää heijasta luonnonhaittakorvauksen perustavoitteita ja jotka juontavat juurensa järjestelmän alkuperäisestä, jo vanhentuneesta lähestymistavasta. Määrittelyä ei ole myöskään saatettu ajan tasalle käytettyjen väestöllisten ja taloudellisten tietojen kehittyessä.

Luokittelu perustuu lisäksi useisiin kansallisiin perusteisiin, jotka eivät useinkaan ole vertailukelpoisia Euroopan tasolla. Tämä moninaisuus heikentää avoimuutta tuntuvasti ja saattaa johtaa tuen riittämättömään kohdentamiseen toimenpiteen tavoitteita silmällä pitäen.

Lainsäätäjä määritteli vuonna 2005 uudelleen muut luonnonhaitta-alueet kuin vuoristoalueet ja erityishaitoista kärsivät alueet alueiksi, joilla on merkittäviä luonnonhaittoja, kuten edellä 1 jaksossa selitetään. Neuvoston tarkoituksena oli uuden määritelmän perusteella vahvistaa objektiiviset yhteiset perusteet tukikelpoisten alueiden nimeämiseksi, kuten asetuksen (EY) N:o 1698/2005 johdanto-osan kappaleissa todetaan.

Asetuksen antamista edeltäneissä keskusteluissa kävi ilmi, ettei ollut mahdollista päästä sopimukseen alueluokittelumenetelmästä, joka perustuisi tiettyihin, maaperän heikkoa laatua ja epäsuotuisia ilmasto-oloja kuvaaviin (esim. viljan keskisato, prosenttia pysyväästä

säilytetään asetuksessa (EY) N:o 73/2009, ja sitä sovelletaan myös maaseudun kehittämistukiin, jotka liittyvät maa-alaan tai eläimiin.

⁸ Komission asetus (EY) N:o 1975/2006, annettu 7 päivänä joulukuuta 2006, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 74).

⁹ Maan heikko tuottavuus; maatalouden keskimääräistä merkittävästi alhaisempi taloudellinen tuottavuus; pääasiassa maataloustoiminnasta riippuvaisen väestön alhainen tai aleneva määrä (neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta, EYVL L 160, 26.6.1999, s. 80).

laitumesta, eläintiheys) ilmaisimiin. Kävi ilmeiseksi, että tarvittaisiin syvällistä teknistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta voitaisiin yksilöidä objektiiviset ja tieteelliseen tutkimukseen perustuvat määrittelyperusteet.

Ensimmäiseksi komission yksiköt antoivat yhteiselle tutkimuskeskukselle (YTK) tehtäväksi vahvistaa yhteiset maaperä- ja ilmastoperusteet, joiden pohjalta epäsuotuiset välimuotoalueet voitaisiin määritellä uudella tavalla. Tätä tehtävää varten perustettiin maaperään, ilmastoon ja maan laadun arviointiin erikoistuneista asiantuntijoista koostuva korkean tason paneeli, jonka työtä YTK koordinoi. Asiantuntijapaneeli yksilöi kahdeksan maaperä- ja ilmastoperustetta, jotka tietyissä kynnysarvoissa osoittaisivat vakavia rajoituksia maataloudelle EU:ssa. Perusteet luetellaan tämän tiedonannon teknisessä liitteessä, jossa on myös joitakin yksityiskohtaisia teknisiä tietoja niiden määrittelystä ja perusteluista.

Tutkijoista koostuvan asiantuntijaryhmän YTK-verkostossa yksilöimiä biofyysisiä perusteita voidaan käyttää kaikkialla Euroopassa erottamaan maa-alueet, joilla maataloustuotannossa on vajavia rajoitteita, edellyttäen, että käytettävissä on riittävän tarkat paikkakohtaiset ja semanttiset tiedot.

Perusteiden avulla voidaan nimetä alueet, joiden maataloudessa on luonnonhaittoja, suhteellisen yksinkertaisella tavalla: alueella katsotaan olevan merkittäviä luonnonhaittoja, jos suuri osa sen käytössä olevasta maatalousmaasta (vähintään 66 %) täyttää vähintään yhden taulukossa luetelluista perusteista taulukossa mainitulla kynnysarvolla. Biofyysiset perusteet eivät näin ollen ole kumulatiivisia. Mikä tahansa indikaattoreista käynnistää luokittelun edellyttäen, että perusteeseen liittyvät ominaispiirteet ovat havaittavissa, ne mitataan alueella asianmukaisesti ja asianomainen kynnysarvo täyttyy.

Kynnysarvona olisi pidettävä sellaista haitan vähimmäistasoa, jonka täytyessä alueella voidaan katsoa olevan rajoitteita. Jäsenvaltiot voisivat nostaa kynnysarvoa, jos tämä ei ole syrjivää ja kansalliset olosuhteet tekevät sen perustelluksi.

4.2. Biofyysisten perusteiden ja tietorajoitusten alustava arviointi

Edellä mainitut biofyysiset perusteet tarjoavat lupaavan tavan luoda objektiivinen ja avoin järjestelmä asetuksen (EY) N:o 1698/2005 50 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisten alueiden nimeämiseksi. Sen vuoksi niitä on käytetty aluemäärittelyn perustana kolmessa kaiken kaikkiaan neljästä vaihtoehdosta, joiden tavoitteena on epäsuotuisten alueiden järjestelmän uudelleentarkastelu ja joista käynnistettiin julkinen kuuleminen 22 päivänä toukokuuta 2008. Näitä vaihtoehtoja kuvataan tämän tiedonannon liitteenä olevassa vaikutusten arvioinnissa.

Perusteista on keskusteltu kattavasti yli 100 kokouksessa, jotka on järjestetty komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden välillä marraskuusta 2007 lähtien. Yhteistyössä kansallisten asiantuntijoiden kanssa tähän mennessä suoritettut tutkimukset antavat olettaa, että perusteet ovat vakaat, pohjautuvat moitteettomiin tieteellisiin tietoihin ja mahdollistavat maa-alueiden yhdenmukaisen luokittelun koko EU:n alueella. Perusteet tarjoavat epäsuotuisten alueiden nimeämiseen yksinkertaisen ja vertailukelpoisen järjestelmän, joka liittyy yksiselitteisesti maatalouden maaperä- ja ilmastohaittoihin ja jonka kaikki jäsenvaltiot voivat toteuttaa suhteellisen lyhyellä aikavälillä, vaikkakin hallinnollista työtä tarvitaan.

Yhteisistä perusteista tähän mennessä tehtyä arviointia ei voida kuitenkaan pitää tyhjentävänä, sillä riittävät tiedot puuttuvat EU:n tasolla. Käytettävissä olevat yleiseurooppalaiset tiedot eivät sovellu perusteiden soveltamiseen eivätkä vaikutusten arviointiin tarkalla alueellisella

tasolla. Tästä syystä ja paikkansapitämättömien tulosten välttämiseksi kaavaillaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset osallistuisivat aktiivisesti tulevaan analysointiin. Tämä olisi välttämätön välivaihe ennen lainsäädäntöehdotuksen esittämistä.

Jäsenvaltioilta edellytetyn yhteistyöpanoksen tarkoituksena on yhtäältä simuloida yhteisten perusteiden soveltamista riittävän yksityiskohtaisten maaperä- ja ilmastotietojen perusteella.

Toisaalta simulaatioon olisi sisällytettävä riittävät osatekijät, joilla varmistetaan, ettei alueelle, jolla luonnonhaitat on pystytty kompensoimaan, myönnetä epäsuotuisien alueiden statusta. Tätä seikkaa käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa.

5. TUEN KOHDENTAMINEN LAAJAPERÄISIIN VILJELYJÄRJESTELMIIN TÄRKEÄÄ MAANKÄYTÖN KANNALTA

5.1. Ei enää tukea alueille, joilla viljelyssä on jo löydetty keinot luonnonhaitoista selviämiseksi

Viljelyjärjestelmien voimaperäisyys heijastaa usein luonnonolosuhteita: alueilla, joilla ihmisen toimet ja teknologinen kehitys eivät ole kompensoineet luonnonhaittoja, käytössä on yleensä luonteenomaisesti viljelyjärjestelmiä, joissa maataloutta vaivaavien fyysisten rajoitusten vuoksi vähäisin panoksin saadaan aikaan vähäinen tuotos.

Teknisen kehityksen ja ihmisten toimien ansiosta viljelijät ovat usein löytäneet onnistuneet keinot luonnonhaitoista selviämiseksi ja pystyvät harjoittamaan kannattavaa maataloustoimintaa alueilla, joilla luonnonolosuhteet olivat alun alkuaan melko epäsuotuisat. Tällaisissa tapauksissa alueelle ominaiset luonnonolot eivät ole muuttuneet miksiäkään, joten puhtaasti biofyysisiin perusteisiin turvautuen alueella katsottaisiin olevan vakavia maatalouteen liittyviä rajoitteita. Haitta ei kuitenkaan vaikuta maatalouden tuottavuuteen, eikä alueen luokittelu luonnonhaitta-alueeksi olekaan perusteltua. Monet kosteat alueet on esimerkiksi kuivattu keinotekoisesti, ja ne ovat nykyisin hyvin hedelmällisiä. Keinotekoinen kuivaus ei kuitenkaan muuta maaperätyypin luontaisia ominaisuuksia, ja maaperä luokitellaan edelleen vettä huonosti poistavaksi.

Sen vuoksi onkin tarpeen niissä tapauksissa, joissa luonnonhaitoista on selvitty, hienosäätää aluemäärittelyä soveltamalla biofyysisiä perusteita yhdessä tarkoituksenmukaisten tuotantoon liittyvien indikaattoreiden kanssa.

Viljelijät yleensä selviävät veden huonosta poistumisesta, maaperän koostumuksesta, kivisyydestä, juurisyvyydestä, kemiallisista ominaisuuksista ja maaperän kosteustasapainosta aiheutuvista haitoista investointien, viljelytekniikoiden ja tarkoituksenmukaisten viljelykasvivalintojen avulla. Näihin perusteisiin pohjautuvista simulaatioista pitäisi sen vuoksi järjestelmällisesti jättää pois seuraavat:

- (a) keinotekoisesti kuivatut alueet, kun kyseessä on veden huonoa poistumista koskeva peruste
- (b) alueet, joilla suurin osa maa-alasta on keinokasteltua, kun kyseessä on maaperän kosteustasapainoa koskeva peruste
- (c) alueet, joilla maaperäongelmat (maaperän koostumus, kivisyys, juurisyvyys ja kemialliset ominaisuudet) on selkeästi voitettu ja joilla tarkoituksenmukaiset

tuotantoon liittyvät indikaattorit (viljan keskisato, eläintiheys tai vakiomääräinen bruttomarginaali) ovat verrattavissa kansalliseen keskiarvoon (vuoristoalueet tarvittaessa pois lukien).

Tämän tiedonannon teknisessä liitteessä on lisätietoja siitä, miten aluemäärittelyä olisi hienosäädettävä suhteessa erityyppisiin luonnonhaittoihin ja niihin liittyviin biofyysisiin indikaattoreihin.

5.2. Tukikelpoisuussäännöt tilatasolla

Tukikelpoisten alueiden rajaaminen luonnonhaitoista tosiasiallisesti kärsiviin alueisiin on ehdoton edellytys, jotta tuki saadaan kohdennettua niille alueille, joita uhkaa kannattamattomuuden ja maatalouskäytöstä poistumisen riski ja joilla laajaperäinen viljely on tärkeää maankäytön kannalta.

Aluemäärittelyn lisäksi käyttökelpoinen väline tuen ohjaamisessa alueille, joilla maatalouskäytöstä poistumisen riski on suurin, ovat tarkoituksenmukaiset tukikelpoisuussäännöt. Kun aluemäärittely on saatu päätökseen, näitä sääntöjä sovelletaan epäsuotuisiksi nimetyillä alueilla tuen ohjaamiseksi järjestelmän tavoitteet täyttävälle maataloilille. Samalla alueella saatetaan harjoittaa rinnakkain erilaisia maatalouskäytäntöjä, jos joissakin viljelyjärjestelmissä on selvitty luonnonhaitoista voimaperäistymisprosessin turvin.

Tilatasolla sovellettavat tukikelpoisuussäännöt ovat jo nykyisin laajassa käytössä jäsenvaltioissa, vaikka tehdyn arvioinnin mukaan monilla näistä säännöistä ei ole merkitystä toimenpiteen päätavoitteiden kannalta ja ne ilmentävät useita eri tavoitteita ja hallinnollisia vaatimuksia. Sääntöjen johdonmukaisuutta järjestelmän tavoitteiden ja EU:n kansainvälisten sitoumusten kanssa voidaan parantaa samalla kun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jätetään tarpeeksi liikkumavaraa paikallisten erityispiirteiden ottamiseksi huomioon.

Tilatasolla sovellettavien tukikelpoisuussääntöjen käyttöä ja määrittelyä tarkastellaan tämän tiedonannon liitteenä olevassa kertomuksessa kuvatuissa eri vaihtoehtoissa, joita on kartoitettu käynnissä olevassa vaikutusten arvioinnissa. Tätä maksujärjestelmän osatekijää tarkastellaan syvällisemmin, kun myöhemmin laaditaan lainsäädäntöehdotus. Tuolloin huomioon otetaan myös se, millaisia vaikutuksia on mahdollisella uudella määrittelyjärjestelmällä, joka perustuu jäsenvaltioiden vastauksena tähän tiedonantoon tekemiin simulaatioihin.

6. YKSINKERTAISTAMISPOTENTIAALI

Yhteisten määrittelyperusteiden vahvistaminen yksinkertaistaisi luonnonhaittakorvausjärjestelmän soveltamista EU:n tasolla, sillä jäsenvaltioiden nykyisin erilaisin kynnysarvoin soveltamat lähes 100 indikaattoria korvattaisiin 8:lla selkeästi määritellyllä perusteella, joiden vähimmäisrajat olisivat samat koko EU:n alueella.

Tällaisesta yksinkertaistamisesta juontuvan avoimuuden myötä täytäntöönpanon pitäisi tehostua kansalliseen lainsäädäntöön siirtämisen ja tavoitteiden noudattamisen osalta.

Alueen luokittelemiseksi luonnonhaitta-alueeksi riittäisi yksi biofyysinen indikaattori, kun nykyisessä järjestelmässä alueella on esiinnyttävä kaikki kolme asetuksen (EY) N:o 1257/1999 19 artiklassa mainittua haittaa, jotta se voidaan nimetä luonnonhaitta-alueeksi (ks. alaviite 9).

On kuitenkin selvää, että yhteisten biofyysisten perusteiden soveltaminen aiheuttaa käynnistyskustannuksia, jotka ovat erilaisia eri jäsenvaltioissa riippuen käytettävissä olevien maaperä- ja ilmastotietojen määrästä ja laadusta.

Nykyisin 13 jäsenvaltiolla on käytössä indeksijärjestelmiä epäsuotuisten välimuotoalueiden nimeämiseksi. Nämä menetelmät perustuvat useisiin indikaattoreihin, jotka yhdistämällä voidaan laskea indeksi alueiden luokitteluksi erityisten kynnysarvojen tai luokkien avulla. Eri jäsenvaltioissa käytettävien indeksijärjestelmien välillä on useissa tapauksissa yhtäläisyyksiä. Järjestelmiä on kuitenkin vaikea verrata toisiinsa, sillä vaikka ne perustuvat samantyyppiseen tietoon, indeksin laskennassa käytetään erilaisia painotusmenetelmiä tai luokituksia.

Indeksijärjestelmien monimutkaisuudessa on eroja, mutta järjestelmät ovat yleensä mutkikkaampia kuin tämän uudelleentarkastelun sisältämät biofyysiset indikaattorit. Useat indeksimenetelmät sisältävät tämän tiedonannon teknisessä liitteessä luetellut, asiantuntijoiden yksilöimät biofyysiset perusteet. Indeksijärjestelmiä voidaan joissakin tapauksissa pitää biofyysisiä perusteita edistyneempinä, joten ne selventävät paremmin alueilla olevia haittoja. Kaikkien jäsenvaltioiden keskeytyksettä soveltaman yhteisen indeksijärjestelmän perustaminen vaatisi kuitenkin huomattavan paljon työtä järjestelmän suunnittelussa, tietojen keruussa ja analysoinnissa sekä järjestelmän täytäntöönpanossa. Sen vuoksi ei olisi tehokasta tai realistista perustaa yleiseurooppalaista indeksijärjestelmää, jolla pystyttäisiin hyvin selventämään luonnonhaittojen esiintymistä.

Niissä jäsenvaltioissa, joissa epäsuotuisten alueiden nykyinen määrittely perustuu maaperän huonoa tuottavuutta kuvaaviin ilmaisimiin, yhteisiin biofyysisiin perusteisiin pohjautuva alueiden nimeämisprosessi todennäköisesti vaatisi maaperä- ja ilmastotietojen keräämistä ja yhdenmukaistamista tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa.

Kun otetaan huomioon nämä määrittystasoon liittyvät tieto-ongelmat, jäsenvaltiot saattavat havaita tarpeen tehdä kompromisseja uusien määrittelyjärjestelmien yksinkertaisuuden ja tehokkuuden välillä, kun ne simuloivat biofyysisten perusteiden soveltamista. Jos ongelmat ovat huomattavia, ne tulisi ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa, joka tehdään ennen kuin komissio antaa lainsäädäntöehdotuksen.

7. VAIKUTUKSET TALOUSARVIOON

Uudelleentarkastelulla ei ole vaikutuksia EU:n eikä kansallisiin talousarvioihin, sillä epäsuotuisten alueiden järjestelmän rahoitusvarat koostuvat Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston rahoitusosuudesta ja kansallisesta osarahoituksesta jäsenvaltioille maaseudun kehittämiseen tietyllä ohjelmakaudella osoitettujen kokonaismäärärahojen rajoissa. Jos rahoitustarpeet muuttuisivat tuen paremman kohdentamisen ansiosta, vapautuvat varat siirrettäisiin ohjelman muihin toimenpiteisiin.

8. PÄÄTELMÄT JA AIKATAULU

Luonnonhaitta-alueiden viljelijöille suunnattua tukijärjestelmää on tarkistettava, jotta epäsuotuisten välimuotoalueiden määrittelyä ja maksujärjestelmää voitaisiin mukauttaa vuonna 2005 päätettyjen maankäyttötavoitteiden mukaisesti, lisätä järjestelmän avoimuutta ja objektiivisuutta ottaen samalla asianmukaisesti huomioon kansalliset ja alueelliset

erityispiirteet sekä edistää tuen kohdentamista tilanteisiin, joissa maatalouskäytöstä poistumisen vaara on suurin.

Yhteisen kehysten luominen muiden luonnonhaitta-alueiden kuin vuoristoalueiden ja erityishaitoista kärsivien alueiden luokitteluksi yhteisten objektiivisten perusteiden avulla lisäisi aluemäärittelyjärjestelmän avoimuutta, vakautta ja johdonmukaisuutta koko EU:ssa.

Komission saatavilla yleiseurooppalaisella tasolla olevat tiedot eivät riitä siihen, että tehtäisiin tarkka simulaatio vaikutusten arvioinnissa yksilöityjen mahdollisten yhteisten perusteiden soveltamisesta. Simulaatiota kuitenkin tarvitaan lainsäädäntöehdotuksen tueksi tehostamaan luonnonhaittakorvausjärjestelmää.

Yhteisön tehtävien hoidon helpottamiseksi ja varsinkin vakaan perustan luomiseksi myöhemmin laadittavalle lainsäädäntöehdotukselle komissio ehdottaa, että jäsenvaltioita pyydetäisiin simuloimaan omalla alueellaan tässä tiedonannossa lueteltujen biofyysisten perusteiden soveltamista ja laatimaan kartat alueista, jotka simulaatioissa todettaisiin tukikelpoisiksi. Simulaatioissa alueet olisi määriteltävä biofyysisten perusteiden mukaisesti. Näitä perusteita on tarvittaessa hienosäädettävä tarkoituksenmukaisella tavalla tämän tiedonannon teknisen liitteen mukaisesti, jotta tuen ulkopuolelle suljetaan alueet, joilla luonnonhaitoista on selvitty.

Simulaatiot olisi toteutettava riittävän tarkalla alueellisella tasolla, esimerkiksi LAU 2 tilastollisessa alueluokituksessa.

Simulaatioita ei pidetä uutena epäsuotuisten alueiden määrittelynä, vaan ne tarjoavat arvokkaan keinon mitata uudelleentarkastelussa yksilöityjen vaihtoehtojen toteutettavuutta ja niihin voidaan myöhemmin tukeutua laadittaessa lainsäädäntöehdotus, jolla vahvistettaisiin kehys epäsuotuisten alueiden uudenlaiseksi määrittelemiseksi pitkällä aikavälillä.

Neuvostoa, Euroopan parlamenttia, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa pyydetään keskustelemaan tämän tiedonannon päälinjauksista. Jäsenvaltioita olisi kehotettava toteuttamaan edellä mainitut simulaatiot ja lähettämään tämän tuloksena saatavat kartat komission yksiköille kuuden kuukauden kuluessa tämän tiedonannon antamisesta.

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.4.2009
KOM(2009) 161 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter

{SEK(2009) 449}
{SEK(2009) 450}
{SEK(2009) 451}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

Mot bättre riktat stöd till jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter

1. BAKGRUND

Stödsystemet för jordbrukare i mindre gynnade områden finns sedan 1975 och det erbjuder stöd för upprätthållande av jordbruket och därmed även landsbygden i bergsområden, i mindre gynnade områden som inte är bergsområden (så kallade *andra mindre gynnade områden*) och i områden med särskilda svårigheter.

Bergsområdena täcker nästan 16 % av EU:s jordbruksområde och väljs ut på grundval av ett begränsat antal fysiska indikatorer¹. Närmare 31 % av EU:s jordbruksmark klassificeras som andra mindre gynnade områden på grundval av en rad kriterier som skiljer sig så mycket åt att de av Europeiska revisionsrätten framhållits som en möjlig källa till olika behandling². Bara en begränsad andel gårdar i dessa områden (7 % av det totala antalet EU-gårdar) får stöd som mindre gynnat område och genomsnittsbeloppet varierar stort mellan medlemsstaterna, från 16 euro per hektar i Spanien till 215 euro per hektar i Belgien.

Logiken bakom insatser enligt systemet sågs över 2005. För att öka landsbygdsutvecklingspolitikens bidrag till EU:s strategi för hållbar utveckling beslutades det att det är viktigt att systemets mål är tydligt fokuserade på markförvaltning.

Att de socioekonomiska mål som tidigare ingick i stödet till mindre gynnade områden (som numera kallas stöd för naturbetingade svårigheter) nu har tagits bort bör ses mot bakgrund av att det numera finns mycket mer välriktade åtgärder för inkomststöd till jordbrukarna och för att höja deras konkurrenskraft, såväl som för landsbygdsekonomin i stort. I ett marknadsorienterat sammanhang ges inkomststödet till jordbrukarna huvudsakligen i form av frikopplat direktstöd samt som landsbygdsutvecklingsstöd som ökar gårdarnas konkurrenskraft. Landsbygdsområdenas ekonomiska och sociala utveckling främjas främst genom åtgärder enligt landsbygdsutvecklings- och sammanhållningspolitiken³ som stöder diversifiering till annan verksamhet, utveckling av mikroföretag och små och medelstora företag samt turism och grundläggande tjänster.

Artikel 50.3 a i förordning (EG) nr 1698/2005⁴ ger en ny definition av andra områden med naturbetingade svårigheter än bergsområden och områden som präglas av särskilda svårigheter, dvs. områden som ”präglas av betydande naturbetingade svårigheter, särskilt i

¹ Altitud, lutningsgrad eller en kombination av dessa två faktorer. Områden norr om 62:a breddgraden betraktas också som bergsområden.

² Europeiska revisionsrätten (2003), *Särskild rapport nr 4/2003*, EUT C 151, 27.6.2003.

³ Rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 - EUT L 230, 24.8.2006, s. 1).

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) - EUT L 277, 21.10.2005, s.1.

fråga om lågproduktiv mark eller svåra klimatförhållanden, och det måste anses vara viktigt ur markförvaltningssynpunkt att man fortsätter med ett extensivt jordbruk”. Rådet lyckades dock inte 2005 nå fram till ett avtal om ett möjligt gemenskapstäckande system för klassificering av dessa områden i enlighet med den nya definitionen och policymålen. Det beslutades därför att det tidigare systemet skulle fortsätta att gälla under en begränsad period, och kommissionen ombads göra en översyn av stödsystemet för mindre gynnade områden och lägga fram ett förslag om ett nytt stöd- och urvalssystem som skulle träda i kraft 2010.

Trots en process av intensivt samarbete med nationella myndigheter och aktörer och de vetenskapliga samråd som kommissionen genomfört sedan 2005, gör bristen på Europatäckande data att kommissionen inte har möjlighet att lägga fram ett lagförslag som är underbyggt av en grundlig analys av möjligheterna till ett nytt avgränsningssystem. Den information som behövs för att kunna göra en detaljerad bedömningen av resultatet av en ny avgränsningsstrategi finns endast – eller kan endast samlas in – på nationell nivå.

Med detta meddelande avlägger kommissionen därför rapport om läget i fråga om översynen av stödsystemet för mindre gynnade områden och söker ytterligare involvera medlemsstaterna i analysen, för att på solida grunder kunna utarbeta ett förslag om ett system för områdesavgränsning som är förenligt med EU:s mål för områden med naturbetingade svårigheter och som förblir stabilt på sikt.

2. EN GAMMAL ÅTGÄRD MED MODERNA GRUNDER

Enligt den utvärdering som utfördes för kommissionen och avslutades 2006⁵ har stödsystemet för mindre gynnade områden på ett effektivt sätt bidragit till att upprätthålla markanvändningen i avlägset belägna områden i EU.

Det är visserligen en relativt gammal åtgärd, men de grundläggande målen för stödet för naturbetingade svårigheter enligt rådets förordning (EG) nr 1698/2005 förblir relevanta i omfattande delar av den brukade landsbygdsarealen i EU: fortsatt jordbruksförvaltning i områden där intensifiering inte har varit möjlig på grund av fysiska begränsningar, allmänt stöd till underhållet av högt värderade öppna landskap, halvnaturliga livsmiljöer och biologisk mångfald. Systemet kan också bidra till förebyggande av skogsbränder och till god förvaltning av jordmån och vatten.

Stödsystemet för områden med naturbetingade svårigheter har jämte andra policyinstrument en distinkt roll inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP), samtidigt som det är nära knutet till andra arealbaserade stödordningar.

Där systemet med samlat gårdsstöd som infördes 2003⁶ först och främst siktar till att upprätthålla jordbrukarnas inkomster med hjälp av direkt inkomststöd, har stödet för naturbetingade svårigheter till syfte att förhindra att jordbruken läggs ned i områden som

⁵ IEEP (2006), *An evaluation of the Less favoured Area measure in the 25 Member States of the European Union*, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

⁶ Genom rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003, upphävd och ersatt av rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 247/2006 och (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003 - EUT L 30, 31.1.2009, s. 16.

löper särskilt stor risk att marginaliseras, genom att erbjuda ersättning för de särskilda svårigheter som orsakar risken.

Det samlade gårdsstödet omfattar skyldigheten att sköta jordbruksmarken enligt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden och se till att marken inte förvaltas dåligt eller överges. Att uppfylla dessa skyldigheter kan vara mycket besvärligare för gårdar i mindre gynnade områden på grund av sämre skördar och sämre avkastning per hektar. Det samlade gårdsstödet per hektar är dock, på grundval av historisk avkastning, i allmänhet lägre i de mindre gynnade områdena än för jordbruksmark i andra områden. I dessa områden, där sannolikheten för att jordbruket successivt kommer att läggas ner är större än på andra ställen och där jordbruket är viktigast ur miljösynpunkt, utgör stödsystemet för områden med naturbetingade svårigheter ett särskilt instrument för att stötta en fortsatt jordbruksförvaltning.

Systemets tillämpningsområde är också relativt annorlunda än beträffande stödet för miljövänligt jordbruk som täcker inkomstbortfall och kostnader som är knutna till särskilda miljöåtaganden utöver de obligatoriska kraven. Stödet till områden med naturbetingade svårigheter kompenserar endast för de naturbetingade svårigheterna på så sätt att det täcker extra kostnader och inkomstbortfall till följd av dessa svårigheter. De erbjuder sålunda en grundläggande form av stöd för att bevara att lämpliga jordbruksformer.

Trots denna strukturella särskiljning från stödet för miljöåtgärder, bidrar stödet för naturbetingade svårigheter utan tvekan till miljömål. De ordnar under landsbygdsutvecklingspolitikens axel 2 och har till syfte att genom att stödja fortsatt utnyttjande av jordbruksmarken bidra till att bevara landsbygden och upprätthålla och främja hållbara jordbruksmetoder.

Det bör slutligen påpekas att denna översynsömgång har en begränsad räckvidd. Den omfattar inte en djupgående bedömning av den ställning som stöden till områden med naturbetingade svårigheter har inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken eller av samspelet med andra arealbaserade bidrag till jordbrukare. Dessa frågor kan tas upp ytterligare i diskussionen om den framtida utvecklingen av GJP.

3. SVAGHETER I GENOMFÖRANDET

I kontrast till de starka sidor som nämns ovan, framhöll revisionsrätten i sin ovannämnda rapport en rad betydande brister i genomförandet av stödet till mindre gynnade områden, vilket försämrar systemets effektivitet. Den viktigaste bristen rörde avgränsningen av andra mindre gynnade områden.

Flera av de kritiska punkter som togs upp av revisionsrätten har redan åtgärdats. Förordning (EG) nr 1698/2005 innebar en översyn av metoderna för att beräkna stödet och klassificera andra mindre gynnade områden. Båda metoderna kopplades på ett tydligt sätt till naturbetingade svårigheter för jordbruk, varvid risken för överkompensation minskade. Det infördes också krav på att stödmottagarna måste iaktta tvärvillkoren⁷, vilket innebär en enklare och mer konsekvent strategi jämfört med tillämpningen av goda jordbruksmetoder

⁷ I förordning (EG) nr 1782/2003 fastställs det att jordbrukare som inte uppfyller vissa krav på områdena folkhälsa, djurhälsa och växtskydd, miljö och djurskydd ska omfattas av minskningar eller uteslutningar från direktstöd. Dessa tvärvillkor, som upprätthålls enligt förordning (EG) nr 73/2009, är även tillämpliga på landsbygdsutvecklingsstöd kopplade till mark eller djur.

som tidigare gällt som norm. Det infördes skärpt övervakning och utvärdering av åtgärden genom den gemensamma övervaknings- och utvärderingsram som är tillämplig på alla landsbygdsutvecklingsåtgärder under programperioden 2007–13, samtidigt som förordning (EG) nr 1975/2006⁸ erbjuder mer specifika regler för kontroll och påföljder.

De kvarstående problem som måste hanteras inom ramen för den aktuella översynsomgången är bristen på insyn i de system som medlemsstaterna använder sig av för att klassificera andra mindre gynnade områden, den otillräckliga förmågan att målrikta stödet för hållbar markförvaltning (stödet måste framför allt riktas mot sådana situationer som innebär störst risk för nedläggning av jordbruket) samt behovet att nå fram till en gemensam strategi för områdesindelning.

4. ATT EFFEKTIVISERA AVGRÄNSNINGSSYSTEMET FÖR MINDRE GYNNADE OMRÅDEN

4.1. Brister i den nuvarande klassificeringen av andra mindre gynnade områden

Av två skäl väcker den nuvarande klassificeringen av andra mindre gynnade områden (baserad på de tre typer av indikatorer som förtecknas i artikel 19 i förordning (EG) nr 1257/1999⁹) allvarliga tvivel om huruvida de medel som avsatts för systemet används effektivt och är välriktade.

Klassificeringen är delvis baserad på socioekonomiska kriterier som inte längre återspeglar de viktigaste målen med stödsystemet för områden med naturbetingade svårigheter och är en kvarleva från systemets ursprungliga strategi som nu är förlegad. Vidare har utvecklingen av de demografiska och ekonomiska data som använts inte beaktats för en uppdatering av avgränsningarna.

Dessutom har klassificeringen baserats på ett brett spektrum av nationella kriterier som ofta inte är jämförbara på EU-nivå. Denna mångfald försämrar i hög grad insynen i systemet och kan leda till att stödet inte kan riktas i enlighet med stödsystemets mål.

Under 2005 omdefinierade lagstiftaren andra områden med naturbetingade svårigheter än bergsområden och områden som präglas av särskilda svårigheter till områden som präglas av betydande naturbetingade svårigheter, såsom anges i avsnitt 1 ovan. Med utgångspunkt i den nya definitionen avsåg rådet att fastställa ett antal objektiva gemensamma kriterier för avgränsning av det stödberättigande området, såsom anges i skälen i förordning (EG) nr 1698/2005.

Diskussionerna som föregick antagandet av förordningen visade att det inte var möjligt att nå fram till ett avtal om en metod för områdesklassificering grundad på en samling indikatorer på dålig jordmån och ofördelaktiga klimatvillkor (t.ex. genomsnittlig spannmålsavkastning, procentandel permanent betesmark, djurtäthet). Det stod klart att det krävdes ett djupgående

⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 1975/2006 av den 7 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1698/2005 i fråga om kontroller och tvärvillkor i samband med stöd för landsbygdsutveckling - EUT L 368, 23.12.2006, s. 74..

⁹ Lågproduktiv mark, ekonomiska resultat som är mycket lägre än genomsnittet, en låg och minskande befolkningstäthet och en befolkning som till största delen är beroende av jordbruket (rådets förordning (EG) nr 1257/1999 av den 17 maj 1999 om stöd från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) till utveckling av landsbygden och om ändring och upphävande av vissa förordningar - EGT L 160, 26.6.1999, s. 80.

tekniskt samarbete med medlemsstaterna i syfte att ta fram objektiva och vetenskapligt baserade avgränsningskriterier.

Som ett första steg gav kommissionen Gemensamma forskningscentret (GFC) i uppdrag att ta fram en rad gemensamma jordmåns- och klimatkriterier som kunde ligga till grund för den nya avgränsningen av andra mindre gynnade områden. En panel av framstående experter på jordmån, klimat- och markutvärdering inrättades och arbetet samordnades av GFC. Expertpanelen tog fram åtta jordmåns- och klimatkriterier som vid en viss tröskel anger allvarliga begränsningar för jordbruksproduktion i Europa. De förtecknas i den tekniska bilagan till detta meddelande som även omfattar vissa tekniska detaljer rörande definitionen av och motiveringen bakom kriterierna.

De biologisk-fysiska kriterier som tagits fram av den vetenskapliga expertgruppen genom GFC-nätverket kan användas överallt i EU för att skilja ut mark med allvarliga begränsningar för jordbruksproduktion, förutsatt att det finns mark- och klimatdata som är tillräckligt geografiskt och semantiskt detaljerade.

Kriterierna kan tillämpas för att identifiera områden som präglas av naturbetingade svårigheter för jordbruket på ett relativt enkelt sätt: ett område anses vara präglad av betydande naturbetingade svårigheter om en stor del av dess brukade jordbruksmark (minst 66 %) uppfyller minst ett av de kriterier som anges i tabellen (dvs. når det angivna tröskelvärdet). De biologisk-fysiska kriterierna är således inte kumulativa. En av indikatorerna räcker för klassificeringen förutsatt att de egenskaper som kriteriet bygger på konstateras i området och på ett korrekt sätt uppmäts till det aktuella tröskelvärdet.

Trösklarna bör ses som en miniminivå av svårigheter för att ett område ska anses ha begränsningar. Medlemsstaterna skulle ha möjlighet att höja tröskelnivåerna om detta inte är diskriminerande och om det motiveras av nationella förhållanden.

4.2 Preliminär bedömning av de biologisk-fysiska kriterierna och databegränsningar

De biologisk-fysiska kriterier som nämns ovan utgör en lovande metod för att upprätta ett objektiva och överskådligt system för identifiering av områden enligt artikel 50.3 a i förordning (EG) nr 1698/2005. De utgör därför grunden för den områdesavgränsning som ska göras enligt tre av de fyra alternativ som beaktas vid översynen av systemet för mindre gynnade områden. Dessa alternativ lämnades för offentligt samråd den 22 maj 2008 och beskrivs i den rapport om konsekvensbedömningen som åtföljer det här meddelandet.

Kriterierna har diskuterats utförligt vid de över 100 möten som kommissionens avdelningar och medlemsstaterna har arrangerat sedan november 2007. De undersökningar som hittills gjorts i samarbete med nationella experter tyder på att kriterierna är solida och vetenskapligt välgrundade och möjliggör en homogen klassificering av mark i hela EU. De skapar ett enkelt och jämförbart system för identifiering av mindre gynnade områden, som är tydligt knutet till mark- och klimatsvårigheter för jordbruket och som kan genomföras av alla medlemsstater på relativt kort tid, även om det krävs administrativa insatser.

På grunden av bristen på tillräckliga data på EU-nivå kan dock inte den bedömning av de gemensamma kriterierna som hittills gjorts anses vara uttömmande. De EU-omfattande data som finns tillgängliga är inte anpassade för att man ska kunna tillämpa kriterierna på en mer detaljerad geografisk nivå och bedöma konsekvenserna på en sådan detaljerad nivå. Av det skälet och för att undvika missvisande resultat anses det tills vidare nödvändigt att de berörda

nationella myndigheterna aktivt deltar i det vidare analysarbetet innan ett lagstiftningsförslag läggs fram.

Syftet med ett samarbete mellan medlemsstaterna är att stimulera tillämpningen av gemensamma kriterier på grundval av tillräckligt detaljerade mark- och klimatdata.

Simuleringen bör innefatta lämpliga element som garanterar att de områden där naturbetingade svårigheter har övervunnits inte betraktas som mindre gynnade områden, såsom diskuteras nedan.

5. KONCENTRATION AV STÖDET TILL EXTENSIVT JORDBRUK SOM ÄR VIKTIGT FÖR MARKFÖRVALTNING

5.1 Uteslutande av områden där jordbruket övervunnit naturbetingade svårigheter

Jordbrukssystemens intensitet återspeglar ofta de naturbetingade villkoren. I områden där de naturbetingade svårigheterna inte har övervunnits genom människans ingripanden och tekniska framsteg bedrivs i allmänhet ett resurssnålt jordbruk med liten produktion, vilket beror på de biologisk-fysiska begränsningar som jordbrukarna står inför.

Tack vare tekniska framsteg och människans ingripanden har jordbrukarna i många fall övervunnit naturbetingade svårigheter och de kan bedriva ett lönsamt jordbruk i områden där de naturbetingade villkoren tidigare varit ogynnsamma. I dessa fall är områdenas inneboende naturliga egenskaper oförändrade, vilket gör att områdena skulle anses ha allvarliga begränsningar för jordbruk om man bara såg till de biologisk-fysiska kriterierna. Svårigheterna påverkar dock inte jordbruksproduktiviteten och det finns inga skäl för att klassificera dessa områden som områden präglade av naturbetingade svårigheter. Till exempel har många våtområden torrlagts artificiellt och är nu mycket bördiga. Den artificiella torrläggningen har dock inte ändrat marktypens inneboende egenskaper, utan marken kommer fortfarande att klassificeras som dåligt dränerad.

I de fall som de naturbetingade svårigheterna kan övervinnas är det därför nödvändigt att finjustera områdesavgränsningen genom att kombinera de biologisk-fysiska kriterierna med lämpliga produktionsrelaterade indikatorer.

Tack vare investeringar, jordbruksmetoder och ett lämpligt val av grödor kan jordbrukarna oftast hantera de svårigheter som följer av en dålig dränering, markens struktur, stenighet, rottdjup, kemiska egenskaper och markvattenförhållanden. De simuleringar som görs på grundval av dessa kriterier bör därför systematiskt utesluta följande:

- (a) Artificiellt torrlagda områden när kriteriet dålig dränering tillämpas.
- (b) Områden med en stor andel bevattnad mark när kriteriet markvattenförhållanden tillämpas.
- (c) Områden där markproblem (markens struktur, stenighet, rottdjup och kemiska egenskaper) har övervunnits och där relevanta produktionsrelaterade indikatorer (genomsnittlig spannmålsavkastning, djurtäthet eller standardtäckningsbidrag per hektar) kan jämföras med det nationella genomsnittet (med undantag i tillämpliga fall av bergsområden).

I den tekniska bilagan till det här meddelandet finns närmare uppgifter om den nödvändiga finjusteringen av områdesavgränsningen med hänsyn till olika typer av naturbetingade svårigheter och därmed förbundna biologisk-fysiska indikatorer.

5.2 Bestämmelser om stödberättigande på gårdsnivå

Att stödområdena endast utgörs av områden som i praktiken präglas av naturbetingade svårigheter är en förutsättning för att stödet ska koncentreras till de områden som riskerar marginalisering eller jordbruksnedläggning och där ett extensivt jordbruk är viktigt för markförvaltningen.

Lämpliga bestämmelser om stödberättigande, som efter områdesavgränsningen tillämpas i ett mindre gynnat område för att stödet ska ges till de jordbrukare som uppnår ordningens mål, är också viktiga för att koncentrera stödet till områden där risken för jordbruksnedläggning är störst. Olika jordbruksmetoder kan samtidigt tillämpas i samma område, där vissa jordbrukssystem har övervunnit naturbetingade svårigheter genom en intensifiering.

Bestämmelser om stödberättigande på gårdsnivå tillämpas redan allmänt av medlemsstaterna i dag. Enligt utvärderingen är dock många av dessa inte av någon större betydelse för åtgärdens huvudsyfte utan de återspeglar snarare en lång rad syften och administrativa krav. Deras överensstämmelse med ordningens mål och EU:s internationella åtaganden kan förbättras, samtidigt som tillräckligt handlingsutrymme, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, medges för att lokala särdrag ska kunna hanteras.

Tillämpningen och utformningen av bestämmelser om stödberättigande på gårdsnivå diskuteras i samband med de alternativ som identifierats i den pågående konsekvensbedömningen och som beskrivs i den rapport som åtföljer detta meddelande. Genomgången av denna aspekt av stödsystemet kommer att fördjupas då lagstiftningsförslaget utarbetas, också med hänsyn till konsekvenserna av ett nytt avgränsningssystem grundat på de som simuleringar medlemsstaterna genomför med anledning av detta meddelande.

6. FÖRENKLINGSPOTENTIAL

Genomförandet av stödordningen för områden med naturbetingade svårigheter på EU-nivå skulle förenklas genom att det införs en gemensam uppsättning avgränsningskriterier. De nästan 100 indikatorer som medlemsstaterna i dag tillämpar med olika tröskelvärden skulle då ersättas av 8 tydligt definierade kriterier med samma minimitrösklar över hela EU.

Den här förenklingen skulle förbättra överskådligheten och således effektivisera genomförandet när det gäller införlivande och uppnående av mål.

En biologisk-fysisk indikator skulle vara tillräcklig för att klassificera ett område som ett område präglad av naturbetingade svårigheter, medan det nuvarande systemet innebär att ett område måste uppvisa samtliga tre typer av svårigheter som nämns i artikel 19 i förordning (EG) nr 1257/1999 för att det ska ingå i denna kategori (se fotnot 9).

Tillämpningen av gemensamma biologisk-fysiska kriterier kommer dock att medföra initialkostnader som varierar mellan medlemsstaterna beroende på de tillgängliga mark- och klimatuppgifternas kvantitet och kvalitet.

13 medlemsstater tillämpar i dag indexsystem för att utse andra mindre gynnade områden. Detta är metoder där flera indikatorer kombineras för att beräkna ett index för klassificering av områden på grundval av specifika tröskelvärden eller klasser. I många fall finns det likheter mellan de indexsystem som tillämpas i olika medlemsstater. Det är dock svårt att jämföra systemen eftersom olika viktningmetoder och klassificeringar används för att beräkna indexet, även i de fall systemen baseras på samma typ av information.

Det varierar hur komplexa indexsystemen är, men de är i allmänhet mer komplexa än de biologisk-fysiska indikatorer som behandlas i samband med översynen. Många av indexmetoderna omfattar de biologisk-fysiska kriterier som tagits fram av experter och som förtecknas i den tekniska bilagan till det här meddelandet. I vissa fall kan indexsystemen anses vara mer sofistikerade än de biologisk-fysiska kriterierna och därför bättre lämpade att ringa in ett områdes svårigheter. Att införa ett gemensamt indexsystem som skulle tillämpas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater skulle dock kräva enorma insatser när det gäller utformning, datainsamling, analys och genomförande. Det skulle därför inte vara vare sig effektivt eller realistiskt att inrätta ett EU-omfattande indexsystem för att på ett bra sätt ringa in naturbetingade svårigheter.

I de medlemsstater där den nuvarande avgränsningen av mindre gynnade områden grundas på indikatorer på dålig markproduktivitet, skulle en identifiering av områden på grundval av gemensamma biologisk-fysiska kriterier förmodligen kräva insatser för insamling och harmonisering av mark- och klimatdata på lämplig nivå.

Mot denna bakgrund kan medlemsstaterna vid simuleringen av tillämpningen av de biologisk-fysiska kriterierna göra kompromisser mellan förenkling och effektivitet hos nya avgränsningsmetoder. Om de är mer betydande bör de beaktas i den konsekvensbedömning som görs innan kommissionen lägger fram sitt förslag.

7. BUDGETKONSEKVENSER

Denna översyn påverkar inte gemenskapens budget eller medlemsstaternas budgetar, eftersom de ekonomiska anslagen till ordningen för mindre gynnade områden, som utgörs av bidrag från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) och medlemsstaternas samfinansiering, avgörs inom varje landsbygdsutvecklingsprogram inom ramen för de totala anslag som tilldelas medlemsstaterna för stöd till landsbygdsutveckling under en viss programperiod. En förändring av det ekonomiska behovet till följd av en bättre målinriktning skulle innebära att de tillgängliga resurserna kan användas till andra åtgärder inom programmet.

8. SLUTSATSER OCH TIDTABELL

Stödordningen för jordbrukare i områden med naturbetingade svårigheter måste ses över. Syftet är att anpassa avgränsnings- och stödsystemet för andra mindre gynnade områden till de mål för markförvaltning som fastställdes 2005, att förbättra överskådligheten och objektiviteten och att samtidigt på lämpligt sätt ta hänsyn till nationella och regionala särdrag och främja att stödet koncentreras till de platser där det är störst risk för att jordbruket läggs ned.

Att inrätta en gemensam ram för klassificering av områden med naturbetingade svårigheter (som inte är bergsområden och inte präglas av särskilda svårigheter), på grundval av

gemensamma objektiva kriterier, skulle göra att systemet för avgränsning av områden blir mer överskådligt, solidare och mer sammanhängande i hela EU.

De EU-omfattande data som kommissionen har tillgång till räcker inte för en detaljerad simulering av tillämpningen av de möjliga gemensamma kriterier som tagits fram under konsekvensbedömningen. En sådan simulering borde utgöra underlaget för ett lagstiftningsförslag för att göra stödet för naturbetingade svårigheter mer effektivt.

För att underlätta kommissionens arbete, framför allt skapa en solid grund för utarbetandet av lagstiftningsförslaget, föreslår kommissionen att medlemsstaterna uppmanas att simulera en tillämpning i respektive land av de biologisk-fysiska kriterier som förtecknas i det här meddelandet och ta fram kartor över de områden som enligt simuleringarna skulle vara berättigade till stöd. Simuleringarna bör visa de områden som skulle avgränsas på grundval av de biologisk-fysiska kriterierna (som finjusterats på lämpligt sätt när så krävs och med hänsyn till uppgifterna i den tekniska bilagan till det här meddelandet) så att man kan utesluta de områden där man övervunnit de naturbetingade svårigheterna.

Simuleringarna bör göras på en tillräckligt detaljerad regional nivå, t.ex. LAU 2 i nomenklaturen för statistiska territoriella enheter.

Dessa simuleringar kommer inte att betraktas som en ny avgränsning av mindre gynnade områden, men kommer att vara värdefulla för att mäta genomförbarheten hos de alternativ som tagits fram och kommer senare att utgöra underlag för ett framtida lagstiftningsförslag med rambestämmelser för den nya avgränsningen av mindre gynnade områden på lång sikt.

Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén uppmanas att diskutera huvuddragen i det här meddelandet. Medlemsstaterna bör uppmanas att genomföra ovannämnda simuleringar och skicka de kartor de tar fram till kommissionen inom sex månader efter det att detta meddelande antagits.