KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 21.4.2009
KOM(2009) 161 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k cílenějšímu zaměření podpory určené zemědělcům v oblastech s přírodním znevýhodněním

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

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k cílenějšímu zaměření podpory určené zemědělcům v oblastech s přírodním znevýhodněním

1. SOUVISLOSTI

Režim podpory zemědělců ve znevýhodněných oblastech, který funguje od roku 1975, představuje mechanismus napomáhající zachovat zemědělskou činnost, a tudíž i ráz krajiny v horských oblastech, v jiných znevýhodněných oblastech než horských (tzv. *„přechodných znevýhodněných oblastech"*) a v oblastech se specifickým znevýhodněním.

Horské oblasti pokrývají téměř 16 % zemědělsky využívaných ploch EU a jsou vymezeny podle omezeného počtu fyzických ukazatelů[1]. Přibližně 31 % zemědělské půdy v EU je označeno jako „přechodné znevýhodněné oblasti" na základě celé řady kritérií, na jejichž rozdílnost v rámci celé EU se zaměřil Evropský účetní dvůr jakožto na možný zdroj nerovného zacházení[2]. Jen omezený počet zemědělských podniků v těchto oblastech, který odpovídá 7 % z celkového počtu zemědělských podniků v EU, dostává platbu pro znevýhodněné oblasti a průměrná výše příspěvku se v jednotlivých členských státech značně liší – od 16 EUR na hektar ve Španělsku po 215 EUR na hektar v Belgii.

Intervenční logika režimu znevýhodněných oblastí byla zrevidována v roce 2005. Aby politika rozvoje venkova více přispívala ke strategii udržitelného rozvoje EU, bylo rozhodnuto jasně zaměřit cíle režimu na hospodaření s půdou.

Na vyřazení sociálně-ekonomických cílů z hlavních cílů plateb pro znevýhodněné oblasti – nyní nazývaných „platby za přírodní znevýhodnění" – by se mělo pohlížet z hlediska dostupnosti opatření, která jsou více zaměřena na podporu příjmů a na konkurenceschopnost zemědělců a rovněž na širší ekonomiku venkova. V tržně orientovaném kontextu se příjmy zemědělců udržují hlavně prostřednictvím přímých plateb oddělených od produkce a podpor na rozvoj venkova, které posilují konkurenceschopnost zemědělců. Hospodářský a sociální rozvoj venkovských oblastí je podporován zejména opatřeními v rámci politiky rozvoje venkova a politiky soudržnosti[3], která posilňují diverzifikaci směrem k nezemědělské činnosti, rozvoj mikropodniků, malých a středních podniků a cestovního ruchu a poskytování základních služeb.

V čl. 50 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005[4] se uvádí nová definice jiných oblastí s přírodním znevýhodněním než horských oblastí a než oblastí se specifickým

---

1 Nadmořská výška, sklon svahů nebo kombinace těchto dvou faktorů. Za horské oblasti jsou rovněž považovány oblasti nacházející se severně od 62. rovnoběžky.

2 Evropský účetní dvůr (2003), *Special Report No 4/2003,* Úř. věst. C 151, 27.6.2003.

3 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11.7.2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 – Úř. věst. L 230, 24.8.2006, s. 1.

4 Nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20.9.2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) – Úř. věst. L 277, 21.10.2005, s. 1.

znevýhodněním, tj. *„oblasti postižené významnými přírodními nevýhodami, zejména nízkou úrodností půdy nebo špatnými klimatickými podmínkami, a z hlediska hospodaření s půdou je důležité zachovat v nich extenzivní zemědělskou činnost“*. V roce 2005 však Rada nedosáhla dohody o možném systému pro vymezování těchto oblastí v souladu s novou definicí a cíli politiky platném pro celé Společenství. Bylo proto rozhodnuto zachovat po omezenou dobu platnost předchozího systému a Komise byla požádána, aby provedla přezkum režimu podpory ve znevýhodněných oblastech s cílem předložit návrh budoucího režimu plateb a vymezování, který by se používal od roku 2010.

I když Komise od roku 2005 intenzivně spolupracuje s orgány členských států a zúčastněnými stranami a uskutečnila se řada vědeckých konzultací, nemůže Komise předložit legislativní návrh podložený důkladnou analýzou nového možného systému vymezení oblastí vzhledem k omezením vyplývajícím z rozsahu celoevropských údajů. Informace potřebné pro podrobné posouzení výsledku nového přístupu k vymezování jsou k dispozici – nebo se dají shromažďovat – pouze na úrovni jednotlivých členských států.

V tomto svém sdělení proto Komise informuje o situaci s přezkumem znevýhodněných oblastí a snaží se o další zapojení členských států do analýzy, aby mohla na solidním základě vypracovat návrh na systém vymezení oblastí, který by odpovídal cílům pro platby za přírodní znevýhodnění a který by byl stabilní z dlouhodobějšího pohledu.

2. STARÉ OPATŘENÍ S MODERNÍM ODŮVODNĚNÍM

Podle hodnocení, které bylo provedeno jménem Komise a dokončeno v roce 2006[5], je režim podpory pro znevýhodněné oblasti účinný nástrojem při zachování využívání půdy v okrajových oblastech EU.

I když se jedná o relativně staré opatření, zůstávají základní cíle režimu podpory pro přírodní znevýhodnění stanovené v nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 relevantními pro potřeby rozsáhlých oblastí zemědělsky obhospodařované krajiny v EU – trvalým zemědělským hospodařením v oblastech, kde nedošlo k intenzifikaci z důvodů fyzických překážek, se obecně podporuje zachování cenné otevřené krajiny, polopřírodních stanovišť a biologické rozmanitosti; může pomoci při zvládání lesních požárů a přispět k dobrému hospodaření s půdou a vodou.

V celkové architektuře společné zemědělské politiky (SZP) hrají platby za přírodní znevýhodnění spolu s jinými nástroji politiky zvláštní úlohu, protože jsou viditelně propojeny s jinými režimy podpory poskytované na základě půdy.

Zatímco se režim jednotné platby zavedený v roce 2003[6] zaměřuje v první řadě na zachování příjmů zemědělců prostřednictvím přímé podpory příjmů, platby za přírodní znevýhodnění se zaměřují na zamezení opouštění zemědělské půdy v oblastech, které jsou zvláště vystaveny riziku marginalizace, poskytováním odškodnění za zvláštní nevýhody způsobující toto riziko.

---

5 IEEP (2006), *Vyhodnocení opatření pro znevýhodněné oblasti v 25 členských státech Evropské unie*, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm.

6 Nařízením Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, zrušeným a nahrazeným nařízením Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003 – Úř. věst. L 30, 31.1.2009, s. 16.

Režim jednotné platby obsahuje povinnost zachovávat zemědělskou půdu v dobrém zemědělském a ekologickém stavu, aby se zabránilo špatnému hospodaření s půdou a jejímu opouštění. Splnění povinnosti zachovávat dobrý zemědělský a ekologický stav je vzhledem k nízkým výnosům a návratnosti na hektar pro zemědělské podniky ve znevýhodněných oblastech potenciálně ještě nevýhodnější. Z důvodu nízkých historických výnosů je však jednotná platba na hektar ve znevýhodněných oblastech obvykle nižší než na zemědělské půdě mimo tyto oblasti. V těchto oblastech, kde je postupné opouštění půdy pravděpodobnější než kdekoli jinde a kde je zemědělská činnost z hlediska životního prostředí nejvýznamnější, představují platby za přírodní znevýhodnění specifický nástroj podpory trvalého zemědělského hospodaření.

Rozsah působnosti plateb za přírodní znevýhodnění je také dosti odlišný od rozsahu působnosti agroenvironmentálních plateb, které se týkají ušlého příjmu a nákladů vzniklých v souvislosti se zvláštními závazky v oblasti životního prostředí překračujícími rámec povinných základních požadavků. Platby za přírodní znevýhodnění kompenzují pouze přírodní nevýhody úhradou dodatečných nákladů a ušlého příjmu spojeného s přírodním znevýhodněním. Představují proto pro zachování vhodných forem zemědělské činnosti základní formu podpory.

Přes strukturální rozdíl oproti agroenvironmentálnímu opatření přispívají platby za přírodní znevýhodnění zřetelně k environmentálním cílům. Spadají pod osu 2 politiky rozvoje venkova a jejich cílem je přispět prostřednictvím trvalého využívání zemědělské půdy k zachování krajiny a k zachování a podpoře udržitelných zemědělských systémů.

Závěrem je třeba upozornit na skutečnost, že tento přezkum je omezen co do rozsahu. Nezahrnuje podrobné posouzení toho, jaké je postavení plateb za přírodní znevýhodnění v rámci modernizované SZP, ani jak se vzájemně ovlivňují s jinými platbami poskytovanými zemědělcům na základě půdy. Tyto otázky by se mohly dále řešit v rámci diskuze o budoucím rozvoji SZP.

3. SLABÉ STRÁNKY PROVÁDĚNÍ

Výše uvedená zpráva Účetního dvora z roku 2003 upozornila vedle výše zmíněných silných stránek i na několik výrazně slabých míst v provádění režimu plateb ve znevýhodněných oblastech, které vrhají stín na efektivitu a účinnost tohoto režimu, konkrétně pokud jde o vymezení přechodných znevýhodněných oblastí.

Několik kritických bodů, na které Účetní dvůr upozornil, se již řeší. Nařízením (ES) č. 1698/2005 se revidoval přístup k výpočtu plateb a k vymezování přechodných znevýhodněných oblastí a jednoznačně se spojil s přírodním znevýhodněním pro zemědělství, čímž se minimalizovalo riziko nadměrné náhrady. Rovněž byl zaveden požadavek, aby příjemci plateb za přírodní znevýhodnění dodržovali zásadu podmíněnosti[7], s cílem poskytnout jednodušší a ucelenější přístup ve srovnání s dříve používanými osvědčenými zemědělskými postupy. V společném rámci pro sledování a hodnocení opatření bylo

[7] Nařízení (ES) č. 1782/2003 stanovilo zásadu, že zemědělci, kteří nesplňují některé požadavky v oblasti veřejného zdraví, zdraví zvířat a zdraví rostlin, životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, podléhají snížení přímé podpory nebo jsou z ní vyloučeni. Tento systém „podmíněnosti“ zachovaný podle nařízení (ES) č. 73/2009 se použije rovněž na platby určené na rozvoj venkova vázané na půdu nebo hospodářská zvířata.

zavedeno důkladnější sledování a hodnocení použitelné pro všechna opatření pro rozvoj venkova na programové období 2007–13, zatímco nařízení (ES) č. 1975/2006[8] stanovilo konkrétnější pravidla týkající se kontroly a sankcí.

Zbývající problémy, které je třeba vyřešit během tohoto přezkumu, představuje nedostatek transparentnosti systémů užívaných členskými státy pro vymezování přechodných znevýhodněných oblastí, nedostatečné zaměření podpory na udržitelné obhospodařování půdy, konkrétně zaměřením se na situace, kde nejvíce hrozí opouštění půdy, a dosažení společného přístupu k vymezování oblastí.

4. JAK ZEFEKTIVNIT SYSTÉM VYMEZENÍ ZNEVÝHODNĚNÝCH OBLASTÍ

4.1. Nedostatky v současném vymezování přechodných znevýhodněných oblastí

Současné vymezování přechodných znevýhodněných oblastí, které je založeno na třech typech ukazatelů uvedených v článku 19 nařízení (ES) č. 1257/1999[9], vyvolává závažné otázky ohledně účinného a cíleného využívání finančních prostředků, které byly režimu přiděleny, a to ze dvou důvodů.

Vymezování je zčásti založeno na sociálně-ekonomických kritériích, která již neodrážejí základní cíle plateb za přírodní znevýhodnění a která jsou pozůstatkem původního přístupu režimu, jenž je nyní již zastaralý. Do aktualizace vymezování se navíc nepromítl vývoj demografických a hospodářských údajů.

Kromě toho se vymezování opírá o celou řadu vnitrostátních kritérií, která často nelze na evropské úrovni srovnávat. Tyto rozdíly významně snižují transparentnost a mohou vést k nedostatečnému zaměření podpory z hlediska cílů opatření.

V roce 2005 zákonodárce znovu definoval jiné oblasti s přírodním znevýhodněním než horské oblasti a než oblasti se specifickým znevýhodněním jakožto oblasti postižené významnými přírodními nevýhodami, jak bylo uvedeno výše v oddíle 1. Rada měla v úmyslu na základě této nové definice vypracovat řadu společných objektivních kritérií pro stanovení způsobilé oblasti, jak je uvedeno v bodech odůvodnění nařízení (ES) č. 1698/2005.

Diskuze, které předcházely přijetí nařízení, ukázaly, že není možné dosáhnout dohody ohledně metody vymezování oblastí založené na několika faktorech odrážejících nízkou kvalitu půdy a nepříznivé klimatické podmínky (např. průměrné výnosy obilovin, procentuální podíl trvalých travních porostů, hustota hospodářských zvířat). Bylo zřejmé, že pro účely stanovení objektivních a vědecky podložených kritérií pro vymezování je nezbytná hloubková technická spolupráce s členskými státy.

Útvary Komise nejprve daly za úkol Společnému výzkumnému středisku (SVS), aby vypracovalo soubor společných kritérií pro půdu a klima, která by mohla podpořit nové

---

8 Nařízení Komise (ES) č. 1975/2006 ze dne 7. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova – Úř. věst. L 368, 23.12.2006, s. 74.

9 Méně úrodná půda; hospodářská výkonnost v zemědělství znatelně podprůměrná; nízká nebo klesající hustota obyvatelstva převážně závislého na zemědělství (nařízení Rady (ES) č. 1257/1999 ze dne 17. května 1999 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF) a o změně a zrušení některých nařízení – Úř. věst. L 160, 26.6.1999, s. 80.

vymezení přechodných znevýhodněných oblastí. K provedení tohoto úkolu byla zřízena skupina odborníků na půdu, klima a hodnocení pozemků na vysoké úrovni, jejíž práci Společné výzkumné středisko koordinovalo. Skupina odborníků stanovila osm kritérií pro půdu a klima, z nichž při překročení určité prahové hodnoty vyplývají pro evropské zemědělství přísná omezení. Jsou uvedena v technické příloze tohoto sdělení, která obsahuje rovněž některé technické detaily týkající se jejich definice a odůvodnění.

Biofyzikální kritéria, která stanovila tato skupina vědeckých pracovníků, je možno prostřednictvím sítě SVS použít kdekoli v Evropě k odlišení půdy, na níž jsou možnosti zemědělské produkce výrazně omezeny, na základě podrobných prostorových a sémantických údajů o půdě a klimatu, které jsou k dispozici.

Tato kritéria mohou být relativně jednoduše použita pro stanovení oblastí postižených přírodním znevýhodněním pro zemědělství: oblast je považována za postiženou významnými přírodními nevýhodami, pokud velká část zemědělsky využívané půdy (nejméně 66 %) splňuje alespoň jedno z kritérií uvedených v tabulce na prahové hodnotě v ní uvedené. Biofyzikální kritéria proto nejsou kumulativní. Jakýkoli ukazatel může být příčinou vymezení za předpokladu, že byly v dané oblasti zjištěny a na prahové hodnotě změřeny charakteristiky spojené s tímto kritériem.

Prahová hodnota by měla být považována za minimální úroveň znevýhodnění, kterou je třeba splňovat, aby mohla být oblast klasifikována jako omezená; členské by měly možnost zvýšit tuto prahovou úroveň, pokud to nebude diskriminační a bude to odůvodněno vnitrostátní situací.

4.2. Předběžné posouzení biofyzikálních kritérií a omezených údajů

Výše uvedená biofyzikální kritéria představují slibný přístup ke zřízení objektivního a transparentního systému pro stanovení oblastí podle čl. 50 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 1698/2005. Byla proto použita jako základ pro vymezení oblastí, s nímž se počítá ve třech ze čtyř variant pro přezkum režimu podpory pro znevýhodněné oblasti, které byly předloženy k veřejné konzultaci dne 22. května 2008 a které jsou uvedeny ve zprávě o posouzení dopadů připojené k tomuto sdělení.

Od listopadu roku 2007 byla tato kritéria předmětem rozsáhlých diskuzí během více než stovky jednání mezi útvary Komise a členskými státy. Z dosavadních šetření provedených ve spolupráci s odborníky jednotlivých členských států vyplynulo, že kritéria jsou spolehlivá, vědecky podložená a že umožňují klasifikovat půdu jednotným způsobem v celé EU. Poskytují jednoduchý a srovnatelný systém pro stanovení znevýhodněných oblastí jednoznačně vázaný na půdní a klimatická znevýhodnění pro zemědělství, který mohou provést všechny členské státy v relativně krátké lhůtě, i když bude třeba vyvinout určité úsilí v administrativní oblasti.

Dosud provedené posouzení společných kritérií však nemůže být považováno za vyčerpávající vzhledem k nedostatku příslušných údajů na úrovni EU. Dostupné celoevropské údaje nejsou upraveny pro použití kritérií v podrobném územním měřítku a pro posouzení jejich dopadu v podrobném měřítku. Z tohoto důvodu a s cílem zabránit chybným výsledkům se počítá s tím, že se do další analytické práce aktivně zapojí příslušné orgány členských států – to bude nezbytný mezistupeň před předložením legislativního návrhu.

Na jedné straně je cílem požadované spolupráce se členskými státy simulace uplatňování společných kritérií na základě dostatečně podrobných údajů o půdě a klimatu;

na straně druhé by měla simulace obsahovat adekvátní prvky zajišťující, aby nebyl status znevýhodněných oblastí udělen oblastem, kde již bylo přírodní znevýhodnění kompenzováno, jak je to uvedeno v následujícím oddíle.

5. ZAMĚŘENÍ PODPORY NA SYSTÉMY EXTENZIVNÍHO HOSPODAŘENÍ VÝZNAMNÉ PRO OBHOSPODAŘOVÁNÍ PŮDY

5.1. Vyloučení oblastí, v nichž zemědělství překonalo přírodní znevýhodnění

Intenzita zemědělských systémů často odráží přírodní podmínky: pro oblasti, kde nebylo přírodní znevýhodnění kompenzováno lidským zásahem a technickým pokrokem, jsou obecně charakteristické zemědělskými systémy s nízkými vstupními a výstupními náklady vzhledem k fyzickým překážkám, kterým zemědělci čelí.

Díky technickému pokroku a lidskému zásahu se zemědělcům v některých případech podařilo úspěšně překonat přírodní znevýhodnění a jsou schopni uskutečňovat ziskovou zemědělskou činnost v oblastech, kde byly přírodní podmínky původně zcela nepříznivé. V těchto případech se přírodní charakteristika dané oblasti sama o sobě nezměnila, takže čistě na základě biofyzikálních kritérií by tato oblast byla klasifikována jako výrazně omezená pro zemědělství. Znevýhodnění však nemá dopad na zemědělskou produktivitu a není důvod, proč tuto oblast klasifikovat jako oblast s přírodním znevýhodněním. Příkladem mohou být mnohé zamokřené plochy, které byly uměle odvodněny a jsou nyní velmi úrodné; umělé odvodnění však nezměnilo samotný charakter typu půdy, která bude i nadále klasifikována jako slabě odvodněná.

Je proto nezbytné doladit v případech, kdy je možno překonat přírodní znevýhodnění, vymezení oblastí použitím biofyzikálních kritérií v kombinaci s příslušnými ukazateli souvisejícími s produkcí.

Nejběžněji mohou zemědělci kompenzovat znevýhodnění způsobená slabým odvodňováním, strukturou půdy, kamenitostí, hloubkou zakořenění, chemickými vlastnostmi i vlhkostní rovnováhou v půdě za pomoci investic, zemědělských postupů a vhodným výběrem plodin. Simulace prováděné na základě těchto kritérií by proto systematicky neměly zahrnovat:

a) uměle odvodněné oblasti, pokud se použije kritérium slabého odvodňování;

b) oblasti s velkým podílem zavlažované půdy, pokud se použije kritérium vlhkostní rovnováhy v půdě;

c) oblasti, kde byly problémy s půdou (struktura půdy, kamenitost, hloubka zakořenění a chemické vlastnosti) jasně překonány a kde jsou příslušné ukazatele spojené s produkcí (průměrný výnos obilovin nebo hustota hospodářských zvířat či standardní příspěvek na úhradu na hektar) srovnatelné s vnitrostátním průměrem (případně mimo horské oblasti).

Technická příloha připojená k tomuto sdělení obsahuje více podrobných údajů o požadovaném doladění vymezování oblastí podle různých typů přírodního znevýhodnění a s nimi spojených biofyzikálních ukazatelů.

5.2. Pravidla způsobilosti na úrovni zemědělského podniku

Omezení způsobilých oblastí na ty oblasti, které skutečně trpí vzhledem k přírodnímu znevýhodnění, je nezbytnou podmínkou pro zaměření podpory na oblasti, v nichž hrozí marginalizace a opouštění půdy a kde je pro hospodaření s půdou důležité extenzivní zemědělství.

Vhodná pravidla způsobilosti uplatňovaná po vymezení oblastí v zóně, jež byla označena jako znevýhodněná, s cílem zaměřit podporu na zemědělské podniky, které splňují cíle režimu, představují užitečný nástroj pro nasměrování podpory na oblasti, kde je riziko opouštění půdy největší. V jedné a téže oblasti, kde některé systémy hospodaření překonaly přírodní znevýhodnění prostřednictvím intenzifikačních postupů, mohou ve skutečnosti vedle sebe fungovat různé zemědělské postupy.

Pravidla způsobilosti se již ve velké míře uplatňují v členských státech na úrovni zemědělského podniku, ačkoli podle hodnocení mnohá z nich nejsou podstatná pro hlavní cíle opatření a odrážejí celou škálu cílů a administrativních požadavků. Je možno posílit jejich soudržnost s cíli režimu a s mezinárodními závazky EU a současně se zachováním zásady subsidiarity ponechat i dostatečný manévrovací prostor pro řešení místních zvláštností.

Využitím a definicí pravidel způsobilosti na úrovni zemědělského podniku se zabývají jednotlivé možnosti identifikované v rámci probíhajícího posouzení dopadů a popsané ve zprávě připojené k tomuto sdělení. Tato složka režimu plateb bude dále přezkoumávána při přípravě legislativního návrhu a přitom bude rovněž zohledněn dopad možného nového systému vymezení založený na simulacích, které provedou členské státy v návaznosti na toto sdělení.

6. MOŽNOSTI ZJEDNODUŠENÍ

Stanovení společného souboru kritérií pro vymezování by zjednodušilo provádění režimu plateb za přírodní znevýhodnění na úrovni EU, protože by bylo téměř 100 ukazatelů, které v současné době s různými prahovými hodnotami používají členské státy, nahrazeno osmi jasně definovanými kritérii, která by byla spojena se stejnými minimálními prahy po celém území EU.

Transparentnost vyplývající z tohoto zjednodušení by z hlediska transpozice a souladu s cíli přinesla vyšší efektivitu při provádění.

Ke klasifikaci oblasti jakožto oblasti s přírodním znevýhodněním by postačoval jeden biofyzikální ukazatel, zatímco v současném systému musí oblast vykazovat všechny tři typy znevýhodnění uvedené v článku 19 nařízení (ES) č. 1257/1999, aby mohla být takto zařazena (viz poznámka pod čarou 9).

Je však jasné, že použití společných biofyzikálních kritérií vyžaduje počáteční náklady, které budou v jednotlivých členských státech různě vysoké v závislosti na množství a kvalitě dostupných údajů o půdě a klimatu.

V současné době používá 13 členských států pro určení přechodných znevýhodněných oblastí „systém indexů“. Jedná se o metodiky založené na kombinaci několika ukazatelů pro účely výpočtu indexu používaného pro klasifikaci oblastí podle specifických prahových hodnot nebo kategorií. V několika případech existuje podobnost mezi systémy indexů používanými

v různých členských státech. Je však obtížné vzájemně tyto systémy porovnávat, protože i když jsou založeny na stejném druhu údajů, používají se poté pro výpočet indexu různé metody zvažování nebo klasifikace.

Stupeň složitosti „systémů indexů“ je různý, ale obecně je vyšší než biofyzikální ukazatele zvažované v tomto přezkumu. Mnohé metodiky pro určování indexů zahrnují biofyzikální kritéria určená odborníky a uvedená v technické příloze připojené k tomuto sdělení. V některých případech je možno považovat „systémy indexů“ za sofistikovanější než biofyzikální kritéria, a proto schopnější zachytit znevýhodnění v nějaké oblasti. Zavedení společného systému indexů, který by se používal stejně ve všech členských státech, by však vyžadovalo obrovské úsilí, pokud jde o jeho navržení, shromažďování údajů, analýzu a provádění. Zavedení celoevropského systému indexů jakožto prostředku pro řádné zachycení přírodního znevýhodnění by proto nebylo ani efektivní, ani realistické.

V členských státech, kde je současné vymezení znevýhodněných oblastí založeno na faktorech spojených s méně úrodnou půdou, by proces určování oblastí založený na společných biofyzikálních kritériích pravděpodobně vyžadoval úsilí, aby se v patřičném rozsahu shromáždily a harmonizovaly údaje o půdě a klimatu.

S ohledem na tuto problematiku rozsahu údajů by členské státy mohly při simulaci uplatňování biofyzikálních kritérií najít kompromis mezi zjednodušením a účinností nových metod vymezení. Pokud by se jednalo o významné aspekty, měly by být zváženy během posuzování dopadů ještě před legislativním návrhem Komise.

7. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Tento přezkum nemá vliv na rozpočet EU ani na vnitrostátní rozpočty, protože o přidělení finančních prostředků na režim plateb za přírodní znevýhodnění, které se skládají z příspěvku z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a z vnitrostátního spolufinancování, se rozhoduje v rámci jednotlivých programů rozvoje venkova, a to v rámci omezení daného celkovou výší položek přidělených členskému státu na podporu rozvoje venkova pro dané programové období. Změnou finančních potřeb vyplývající z lepšího zaměření podpory by se mohly finanční prostředky, které jsou k dispozici, přesunout na jiná opatření v rámci programu.

8. ZÁVĚRY A ČASOVÝ HARMONOGRAM

Režim podpory zemědělců v oblastech s přírodním znevýhodněním je nutno přezkoumat tak, aby se upravilo vymezení přechodných znevýhodněných oblastí a režim plateb podle cílů spojených s obhospodařováním půdy, o nichž bylo rozhodnuto v roce 2005, aby se zlepšila jeho transparentnost a objektivita a současně se zohlednily vnitrostátní a regionální zvláštnosti a aby se podpora zaměřila více na situace, kde nejvíce hrozí opouštění půdy.

Vytvoření společného rámce pro vymezení jiných oblastí s přírodním znevýhodněním než horských oblastí a než oblastí se specifickým znevýhodněním na základě společných objektivních kritérií by posílilo transparentnost, spolehlivost a soudržnost systému vymezení oblastí v celé EU.

Údaje, které má Komise k dispozici na celoevropské úrovni, nejsou dostatečné pro uskutečnění podrobné simulace uplatňování možných společných kritérií stanovených během

posouzení dopadů, která by měla být oporou legislativního návrhu na účinnější režim plateb za přírodní znevýhodnění.

Aby se usnadnilo dosažení úkolů Společenství, a zejména s cílem poskytnout pevný základ pro vypracování potřebného legislativního návrhu, navrhuje Komise, aby členské státy na svém území simulovaly uplatňování biofyzikálních kritérií uvedených v tomto sdělení a aby předložily mapy těch oblastí, které se podle těchto simulací budou jevit jako způsobilé. Simulace by měly ukázat oblast, která by se vymezila podle biofyzikálních kritérií, případně vhodně doladěných, a podle ukazatelů uvedených v technické příloze připojené k tomuto sdělení, aby se vyloučily oblasti, kde bylo přírodní znevýhodnění překonáno.

Simulace by se měly uskutečnit na dostatečně podrobné územní úrovni, např. LAU 2 v klasifikaci územních statistických jednotek.

Nebudou považovány za nové vymezení znevýhodněných oblastí, ale stanou se cenným prostředkem pro změření proveditelnosti variant stanovených v přezkumu a v konečném důsledku budou základem pro budoucí návrh právního předpisu, kterým se zřídí rámec pro nové vymezení znevýhodněných oblastí v dlouhodobém horizontu.

Rada, Evropský parlament, Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů by měly projednat hlavní body tohoto sdělení. Členské státy by měly provést výše uvedené simulace a zaslat výsledné mapy útvarům Komise do šesti měsíců po přijetí tohoto sdělení.