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 epäsuoituisilla alueilla (ns. epäsuotuisilla välimuotoalueilla) ja erityishaitoista kärsivillä alueilla.

EU:n maatalousmaasta lähes 16 prosenttia on vuoristoalueita, joiden nimeäminen tällaisiksi alueiksi perustuu tiettyihin fyysisiin indikaattoreihin[1]. 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 kohtelua[2]. 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 interventiologiikkaa tarkistettiin vuonna 2005. Järjestelmän tavoitteet päätettiin kohdentaa selkeästi maankäyttöön, jotta maaseudun kehittämispolitiikalla voitaisiin paremmin myötävaikuttaa EU:n kestävän kehityksen strategiaan.

Kun arvioidaan epäsuotuisten alueiden tukien – joita nykyisin kutsutaan luonnonhaittakorvauksiksi – sosioekonomisten tavoitteiden poistamista, olisi pidettävä mielessä toimenpiteiden parempi kohdentaminen viljelijöiden tulojen ja kilpailukyvyn 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 koheesiopolitiikalla[3], jolla tuetaan toiminnan monipuolistamista maatalouden ulkopuolelle, mikro- ja pk-yritysten kehittämistä, matkailua ja peruspalvelujen tarjontaa.

Asetuksen (EY) N:o 1698/2005[4] 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 suoritetun, vuonna 2006 valmistuneen tutkimuksen mukaan[5] 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 tilatukijärjestelmällä[6] 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 hehtaarikohtaiset sadot ja tuotto ovat niillä muita pienemmät. Epäsuotuisilla alueilla hehtaarikohtainen 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 HEIKKOUDET

Edellä on kerrottu epäsuotuisten alueiden järjestelmän vahvuuksista, mutta järjestelmän täytäntöönpanossa on myös tuntuvia 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 ehtoja[7].

[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 1975/2006[8] 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 kestävään 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 1257/1999[9] 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 pysyvästä

---

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 täyttyessä 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 suoritetut 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 epäsuotuisten 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 miksikään, 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 täyttäville maatiloille. 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 vaihtoehdoissa, 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 luokittelemiseksi 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 biofyysisin perusteisiin pohjautuva alueiden nimeämisprosessi todennäköisesti vaatisi maaperä- ja ilmastotietojen keräämistä ja yhdenmukaistamista tarkoituksenmukaisessa mittakaavassa.

Kun otetaan huomioon nämä määritystasoon 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 tukijärjestelmä on tarkistettava, jotta epäsuotuisten välimuotoalueiden määritelmää 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 kehyksen luominen muiden luonnonhaitta-alueiden kuin vuoristoalueiden ja erityishaitoista kärsivien alueiden luokittelemiseksi 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 pyydettäisiin 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.