AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 21.4.2009
COM(2009) 161 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASGÁI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Cél a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatás hatékonyabb elosztása

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

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASGÁI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Cél a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatás hatékonyabb elosztása

1. HÁTTÉR

Az 1975 óta működő, hátrányos helyzetű térségekben (LFA) gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatási rendszer a gazdálkodás folytatását és így a vidéki tájak megőrzését támogatja hegyvidéki területeken, nem hegyvidéki hátrányos helyzetű térségekben (az un. „köztes hátrányos helyzetű térségek") és a sajátos hátrányokkal érintett térségekben.

A hegyvidéki területek az EU mezőgazdasági területének mintegy 16%-át fedik le és mindössze néhány fizikai jellemző[1] alapján kerülnek besorolásra. Az EU mezőgazdasági területeinek mintegy 31%-a tekintendő köztes hátrányos helyzetű térségnek, ám az Európai Számvevőszék szerint az Unióban a besorolásukra használt kritériumok sokfélesége egyenlőtlen bánásmódot eredményezhet[2]. Az e területeken működő mezőgazdasági üzemeknek csak egy igen kis százaléka, az Unió összes mezőgazdasági üzemének mintegy 7%-a kap a hátrányos helyzetű térségeknek nyújtott kifizetéseket, a juttatások összege továbbá jelentősen változik a tagállamok között: a spanyolországi 16 euro/hektártól a belgiumi 215 euro/hektárig terjed.

A hátrányos helyzetű térségeknek nyújtott támogatási rendszert 2005-ben felülvizsgálták. Annak érdekében, hogy a vidékfejlesztési politika nagyobb mértékben járuljon hozzá az EU fenntartható fejlődési stratégiájához, az a döntés született, hogy a támogatási rendszer egyértelműen a földgazdálkodást fogja megcélozni.

A hátrányos helyzetű térségek számára nyújtott kifizetések – újabb nevükön természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések - céljai közül a társadalmi-gazdasági célok eltávolítását annak fényében kell értelmezni, hogy a gazdálkodók jövedelmének és versenyképességének támogatására, továbbá a tágabb értelemben vett vidéki gazdaság számára több célzott intézkedés áll rendelkezésre. Egy piacorientált kontextusban a gazdálkodó jövedelmét főleg a termeléstől függetlenített közvetlen kifizetések és a gazdaságok versenyképességének növelése érdekében adott vidékfejlesztési támogatások egészítik ki. A mezőgazdasági térségek gazdasági és társadalmi fejlődését elsősorban az olyan vidékfejlesztési és kohéziós politikai[3] intézkedések segítik, melyek célja a mezőgazdasági tevékenységek mezőgazdaságon kívüli tevékenységekkel való bővítésének, a mikro, kis- és középvállalkozások és a turizmus fejlesztésének, továbbá az alapszolgáltatások nyújtásának támogatása. .

---

1 Magasság, lejtés mértéke, vagy e két jellemző kombinációja. A 62. szélességi foktól északra fekvő területek szintén hegyvidéki területnek tekintendők.

2 Európai Számvevőszék (2003), 4/2003 sz. különjelentés, HL C 151., 2003.6.27.

3 A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 230., 2006.8.24., 1. o.)

Az 1698/2005/EK rendelet 50. cikke (3) bekezdésének a) pontja[4] új meghatározást ír elő a nem hegyvidéki jellegű és nem sajátos hátrányokkal érintett, hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek vonatkozásában: *"területek… amelyek jelentős természeti hátrányokkal érintettek, nevezetesen a talaj alacsony termőképessége vagy a kedvezőtlen éghajlati körülmények, és ahol a külterjes gazdálkodási tevékenység fenntartása fontos a termőföld-hasznosítás szempontjából"*. Mindazonáltal a Tanácsnak 2005-ben nem sikerült tető alá hoznia e területek tekintetében egy olyan közösségi szinten elfogadott osztályozási rendszert, mely mind az új definícióval, mind az új politikai irányvonalakkal harmonizált volna. Ezért az a döntés született, hogy a fennálló rendszert meghatározott ideig még fenn kell tartani, továbbá a Bizottságot felkérték arra, hogy vizsgálja felül a hátrányos helyzetű területeken gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatási rendszert, és tegyen javaslatot egy 2010-től bevezetendő új kifizetési és terület-meghatározási rendszerre.

A nemzeti hatóságokkal és az érdekelt felekkel folytatott intenzív együttműködés, továbbá a Bizottság által 2005 óta lefolytatott tudományos egyeztetések ellenére az összeurópai adatok elégtelensége miatt a Bizottság jelenleg nem tud alapos elemzésre épülő jogszabályjavaslatot benyújtani az új terület-meghatározási rendszer tekintetében. Az új terület-meghatározási megközelítés várható következményeinek értékeléséhez szükséges részletes információk csak nemzeti szinten érhetők el vagy gyűjthetők be.

Így e közleménnyel a Bizottság a hátrányos helyzetű térségekben gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatási rendszer felülvizsgálatának jelenlegi állapotáról számol be, továbbá igyekszik még jobban bevonni a tagállamokat az elemző munkába annak érdekében, hogy biztos talajon álló javaslatot tudjon kidolgozni egy olyan időálló terület-meghatározási-rendszerre, mely összhangban van az EU természeti hátrány miatt nyújtott kifizetéseinek céljaival.

2. ÚJ ÉRTELMET ADNI EGY RÉGI INTÉZKEDÉSNEK

A Bizottság nevében végzett és 2006-ban befejezett értékelés alapján[5] a hátrányos helyzetű térségekben gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatási rendszer hatékonyan járult hozzá a földhasználat fenntartásához az EU félreeső térségeiben.

Annak ellenére, hogy egy meglehetősen régi intézkedésről van szó, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeknek adott támogatási rendszer céljai, melyeket az 1698/2005/EK tanácsi rendelet vett át, ma is megfelelnek az EU megművelt területeinek nagy részén jelentkező szükségleteknek, mint például a mezőgazdasági üzemek folyamatos működésének fenntartása olyan területeken, ahol fizikai akadályok miatt nem nőtt a mezőgazdasági tevékenységek intenzitása, vagy az értékes nyílt tájak, a természet közeli élőhelyek és a biodiverzitás megőrzésének támogatása. A támogatási rendszer továbbá hozzájárulhat az erdőtüzek elleni harchoz és a helyes talaj- és vízgazdálkodáshoz is.

A közös agrárpolitika egészében a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetéseknek megkülönböztetett szerepük van az egyéb politikai eszközök mellett, miközben egyértelműen kapcsolódnak egyéb területalapú támogatási rendszerekhez.

---

[4] Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 277., 2005.10.21., 1. o.)

[5] IEEP (2006) A kedvezőtlen helyzetű térségekre vonatkozó intézkedés értékelése az Európai Unió 25 tagállamában, http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lfa/index_en.htm

Miközben a 2003-ban bevezetett egységes támogatási rendszer[6] elsődleges célja a gazdálkodók jövedelmének közvetlen támogatása, a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések célja a termelés beszüntetésének megelőzése a perifériára szorulásnak különösen kitett térségekben azáltal, hogy kompenzálja a veszélyeztetettséget okozó különösen kedvezőtlen tényezőket.

Az egységes támogatási rendszer feltételként szabja, hogy a mezőgazdasági területet jó mezőgazdasági és ökológiai állapotban kell tartani annak érdekében, hogy megelőzzék a földek elhanyagolását illetve a földek parlagon hagyását. A hátrányos helyzetű térségekben elhelyezkedő gazdálkodások számára a hektáronkénti alacsony terméshozam és haszon miatt potenciálisan terhesebb betartani e feltételeket. Mindazonáltal a korábbi terméshozamok miatt a hektáronkénti egységes támogatás általában alacsonyabb a hátrányos helyzetű térségekben, mint máshol. E területeken, ahol a gazdálkodás fokozatos megszüntetésének nagyobb az esélye, mint másutt, továbbá ahol a gazdálkodás környezetvédelmi szempontból is nagyon fontos, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeknek adott támogatási rendszer egy speciális eszközt hozott létre a folyamatos mezőgazdasági termelés fenntartása érdekében.

A támogatási rendszer hatálya jelentősen különbözik az agrár-környezetvédelmi kifizetésekétől, melyek a minimálisan kötelező környezetvédelmi vállalásokon túlmenő vállalásokhoz kötődő költségek és elmaradt bevételek fedezésére szolgálnak. A hátrányos természetei adottságokkal rendelkező területek számára biztosított támogatási rendszer oly módon kompenzálja a hátrányos természeti adottságot, hogy csak az ahhoz kötődő többletköltségeket és elmaradt bevételeket fedezi. Így alaptámogatást nyújt a kritériumoknak megfelelő mezőgazdasági tevékenységek fennmaradásához.

Az agár-környezetvédelmi intézkedéstől való strukturális eltérés ellenére a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek számára nyújtott kifizetések egyértelműen hozzájárulnak a környezetvédelmi célkitűzésekhez. A vidékfejlesztési politika 2. tengelye alá tartoznak, és a mezőgazdasági területek folyamatos hasznosításának biztosításán keresztül járulnak hozzá a vidéki tájak megőrzéséhez továbbá a fenntartható mezőgazdasági művelési rendszer fenntartásához és fejlesztéséhez.

Végül fontos kiemelni, hogy e felülvizsgálat köre korlátozott. Nem terjedt ki a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek számára nyújtott kifizetések helyzetének alapos vizsgálatára a megújított KAP-on belül, továbbá nem vizsgálta mélységeiben a támogatási rendszer keretében a gazdálkodóknak nyújtott más terület-alapú kifizetésekkel való kölcsönhatásokat. E területek a KAP jövőbeni fejlesztését célzó egyeztetések tárgyát képezhetik.

3. GYENGE PONTOK A VÉGREHAJTÁSBAN

A hátrányos helyzetű térségekre vonatkozó támogatási rendszer végrehajtása kapcsán a fenti pozitívumokkal szemben számos gyenge pontot is megállapított a Számvevőszék fent említett

[6] A Tanács 73/2009/EK rendelete (2009. január 19.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, az 1290/2005/EK, a 247/2006/EK és a 378/2007/EK rendelet módosításáról, valamint az 1782/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 30., 16. o.)

2003-as jelentése, mely hiányosságok beárnyékolják a rendszer hatékonyságát, különösen a köztes hátrányos helyzetű térségek meghatározása tekintetében.

A Számvevőszék által felvetett számos kritikus kérdés már terítékre került. Az 1698/2005/EK rendelet felülvizsgálta a kifizetések kiszámolására és a köztes hátrányos helyzetű térségek meghatározására vonatkozó megközelítéseket, továbbá azokat egyértelműen a mezőgazdaságot érintő kedvezőtlen természeti adottságokkal hozta összefüggésbe annak érdekében, hogy minimalizálja a túlkompenzáció veszélyét. Bevezette továbbá a támogatásból részesülők számára a kölcsönös megfelelés kívánalmát[7] azért, hogy az azelőtt használt helyes gazdálkodási gyakorlattal összehasonlítva egyszerűbb és koherensebb megközelítést nyújtson. A 2007–2013 közötti programozási időszak alatti összes vidékfejlesztési intervencióra vonatkozó közös felügyeleti és értékelési kereten belül megerősítették az intézkedés felügyeletét és értékelését, miközben az 1975/2006/EK rendelet[8] további részletes szabályokról rendelkezett az ellenőrzés és a szankciók terén.

A jelenlegi felülvizsgálati szakaszban az alábbi problémákra kell még választ találni: a tagállamok által a hátrányos helyzetű térségek besorolására használt rendszer átláthatatlansága, a támogatás fenntartható földgazdálkodásra fordításának fokozása, mégpedig úgy, hogy azon területekre kell koncentrálni a támogatást, melyek leginkább ki vannak téve a termelés beszüntetése veszélyének, továbbá egy közös területosztályozási megközelítés kialakítása.

4. HATÉKONYABBÁ KELL TENNI A HÁTRÁNYOS HELYZETŰ TÉRSÉGEK MEGHATÁROZÁSÁRA SZOLGÁLÓ RENDSZERT

4.1. A jelenlegi terület-meghatározási rendszer hiányosságai

A köztes hátrányos helyzetű térségek jelenlegi besorolása, mely az 1257/1999/EK rendelet 19. cikkében meghatározott jellegzetességek hármas tipológiáján[9] alapul, komoly kérdéseket vet fel a támogatáshoz rendelt alapok hatékony és célzott felhasználásával kapcsolatban, két szempontból is.

Részben azon társadalmi-gazdasági kritériumok miatt, melyek már régen nem tükrözik a hátrányos helyzetű térségek számára nyújtott kifizetések fő célkitűzéseit, és melyek a támogatási rendszer eredeti, már nem aktuális értelmezéséből erednek. Továbbá nem vették figyelembe a felhasznált demográfiai és gazdasági adatok időközbeni változását a terület-meghatározások aktuálissá tételére.

---

7 Az 1782/2003/EK rendelet bevezette azt az elvet, hogy ha a mezőgazdasági termelő nem tesz eleget bizonyos köz-, állat- és növény-egészségügyi, illetve környezetvédelmi és állatjólléti előírásoknak, a közvetlen támogatás összege csökkenthető, vagy a termelőt ki lehet zárni a támogatottak köréből. Ez a 73/2009/EK rendelettel átvett „kölcsönös megfeleltetési" rendszer a termőfölddel és állatokkal kapcsolatos vidékfejlesztési kifizetésekre is vonatkozik.

8 A Bizottság 1975/2006/EK rendelete (2006. december 7.) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 368., 2006.12.23., 74. o.)

9 Kevéssé termékeny föld, mezőgazdaságban alkalmazott gazdasági teljesítménymutatók szerint az átlagosnál kimutathatóan rosszabb termelési eredmények; főként mezőgazdasági tevékenységből élő, kis számú vagy fogyatkozó lakosság (a Tanács 1257/1999/EK rendelete (1999. május 17.) az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapból (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről (HL L 160., 80. o.))

A másik kérdés, hogy a tagállamok számos, egymással uniós szinten nem összehasonlítható kritériumot használtak, jelentősen csökkentve az átláthatóságot, aminek következtében a támogatás nem teljesen oda jut el, ahova eredendően szánták.

2005-ben a törvényhozók az 1. pontban leírtak szerint újradefiniálták a nem hegyvidéki jellegű és nem sajátos hátrányokkal küzdő, de hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeket. Az új meghatározásból kiindulva a Tanács, ahogy azt az 1698/2005/EK rendelet preambulumbekezdései említik, célként tűzte ki egy objektív közös feltételrendszer kidolgozását azon területek meghatározására, melyek részesülhetnek a támogatásban.

A rendelet elfogadását megelőző egyeztetések megmutatták, hogy nem lehetséges egy olyan területosztályozási módszer tekintetében megállapodásra jutni, mely néhány a talaj gyenge minőségét és a kedvezőtlen éghajlati viszonyokat tükröző közvetett mutatón alapul (pl.: átlagos gabonahozam, állandó legelők százalékos aránya, állománysűrűség). Egyértelművé vált, hogy komoly együttműködésre van szükség a tagállamokkal annak érdekében, hogy objektív és tudományosan megalapozott kritériumokat határozzanak meg e területek azonosítására.

Első lépésként a Bizottság osztályai megbízták a Közös Kutatóközpontot (KKK), hogy állapítson meg egy olyan közös talaj- és éghajlati kritérium-rendszert, mely a köztes hátrányos helyzetű térségek meghatározására szolgálna. Ennek érdekében létrehoztak egy magasan képzett talajtani, éghajlat- és tereptan-szakértőkből álló csoportot, melynek munkáját a KKK koordinálta. A szakértők nyolc talajtani és éghajlati kritériumot határoztak meg, melyek egy bizonyos küszöbérték fölött az európai mezőgazdaság számára komoly korlátokat jelentenek. A kritériumokat azok meghatározása és indoklása részleteivel együtt e közlemény technikai melléklete tartalmazza.

A KKK hálózatán keresztül a szakértők által meghatározott biofizikai kritériumokat Európa szerte bárhol lehet használni azon területek meghatározására, ahol a mezőgazdasági termelést súlyosan korlátozó tényezők állnak fenn, feltéve, hogy területi és szemantikai szempontból kellően részletes talajtani és éghajlati adatok állnak rendelkezésre.

A kritériumokat meglehetősen egyszerűen lehet használni a mezőgazdaság szempontjából hátrányos természeti adottságokat mutató területek meghatározására: egy terület akkor tekinthető jelentősen hátrányos természeti adottságokkal rendelkezőnek, amennyiben művelés alatt álló részének tekintélyes hányada (legalább 66%) megfelel a táblázatban felsorolt legalább egy kritériumnak, az ott jelzett küszöbérték mellett. A biofizikai kritériumokat ezért nem lehet halmozni. Bármelyik mutató használható besorolásra, feltéve hogy e kritérium jellemzőit az adott területen megfigyelik és megfelelően mérik, méghozzá a megadott küszöbértéken.

A küszöbértékek a hátrányos adottság legkisebb megjelenése, amely nyomán úgy kell tekinteni, hogy az adott terület hátrányos helyzetű. A tagállamok megemelhetik a küszöbértéket, amennyiben az nem kizáró jellegű, és amennyiben az országra jellemző specifikus körülményekkel igazolható.

4.2. A biofizikai kritériumok előzetes vizsgálata és a rendelkezésre álló adatok korlátozottsága

A fent említett biofizikai kritériumok ígéretesnek tűnnek az 1698/2005/EK rendelet 50. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerinti területek meghatározására alkalmas objektív és átlátható rendszer kidolgozása tekintetében. Ezért a 2008. május 22-én nyilvános konzultációra

bocsátott, a hátrányos helyzetű térségek támogatási rendszere felülvizsgálására megállapított négy opció közül háromban e kritériumokat használták a terület-meghatározások alapjául, továbbá leírásra kerültek a közleményt kísérő hatásvizsgálati jelentésben.

2007 novembere óta a Bizottság osztályai és az Unió tagállamai több száz értekezlet keretében vitatták meg e kritériumokat.
A nemzeti szakértőkkel együttműködésben eddig elvégzett vizsgálatok azt mutatják, hogy a kritériumok megbízhatóak, megalapozott tudományos tényeken alapulnak, és egységes terület besorolást tesznek lehetővé az EU egész területén.
Egyszerű és egységes rendszert nyújtanak a hátrányos helyzetű térségek meghatározására, egyértelműen köthetőek a mezőgazdaság szempontjából hátrányt jelentő talajtani és éghajlati viszonyokhoz, továbbá a rendszer, némi adminisztratív erőfeszítés mellett, viszonylag rövid időn belül alkalmazható az összes tagállamban.

Mindazonáltal mivel uniós szinten nem áll még rendelkezésre minden szükséges adat, a közös kritériumok értékelése még nem tekinthető teljesnek. A rendelkezésre álló európai szintű adatok nem alkalmasak arra, hogy a kritériumokat helyi alapon használják, és így alkalmazásuk hatását sem lehet részletesen vizsgálni. Ezért, továbbá a szabálytalan eredmények elkerülése végett köztes lépésként további elemző munkába kell bevonni a tagállamok hatóságait, mielőtt jogszabályjavaslat benyújtására kerülne sor.

A tagállamok bevonásának célja egyrészt az, hogy teszteljék a közös kritériumok megfelelően részletes talajtani és éghajlati adatok alapján való használatát.

Másrészt a tesztelésnek magában kell foglalnia olyan elemeket, melyek biztosítják, hogy azok a területek, melyek kedvezőtlen természeti adottságait már kompenzálták, ne kapják meg a hátrányos helyzetű területek besorolást, mint ahogy azt a következő pont tárgyalja.

5. TÁMOGATÁS NYÚJTÁSA A TERMŐFÖLDHASZNOSÍTÁS SZEMPONTJÁBÓL KIEMELT JELENTŐSÉGŰ KÜLTERJES GAZDÁLKODÁSI TEVÉKENYSÉGET FOLYTATÓ GAZDASÁGOK SZÁMÁRA

5.1. Azon területek kizárása, ahol a gazdaság leküzdötte a természeti hátrányokat

A gazdálkodási tevékenységek intenzitásának mértéke gyakran a természeti feltételek tükörképe: azokon a területeken, ahol az emberi beavatkozás és a technika fejlődése révén nem sikerült leküzdeni a hátrányos természeti adottságokat, gyakran ún. alacsony input – alacsony output gazdálkodási rendszerek alakulnak ki azon fizikai akadályok következtében, melyekkel a termelőknek szembe kell nézniük.

A technika fejlődésének és az emberi beavatkozásnak köszönhetően a gazdálkodók számos esetben képesek arra, hogy felülkerekedjenek a hátrányos természeti adottságokon és profitképes gazdálkodást hozzanak létre olyan területeken, ahol eredetileg kedvezőtlenek voltak a természeti feltételek. Ilyen esetekben a terület lényegi természeti jellemzői megmaradnak, azaz ha önmagában nézzük a biofizikai kritériumokat, a területet lehetne úgy jellemezni, mint a mezőgazdaság szempontjából súlyosan hátrányos adottságú terület. Mindazonáltal a kedvezőtlen adottság nincs hatással a mezőgazdasági termelékenységre, és ezért nem indokolt a terület besorolása a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek közé. Példaképpen említhető sok olyan vizes terület, melyet mesterségesen kiszárítottak, és így azok most kiemelten termékenyek; pedig a mesterséges vízelvezetés nem változtatta meg a talaj alapvető karakterét, mely továbbra is rossz vízelvezetőnek számít.

Ezért olyan esetekben, ahol a hátrányos természeti adottságot le lehet győzni, a terület-meghatározást finomítani kell oly módon, hogy a biofizikai kritériumokat kombinálni kell a megfelelő termelés-specifikus mutatókkal.

Az alacsony vízelvezető képességből, a talaj szerkezetéből, a köves talajból, a talajréteg vastagságából, a talaj kémiai tulajdonságaiból, a talaj vízegyensúlyából adódó hátrányok azok, melyeket a gazdálkodók a legkönnyebben tudnak kompenzálni befektetéssel, gazdálkodási technikákkal illetve a megfelelő termény kiválasztásával. Az e kritériumok alapján végzett tesztelések során ezért ki kell zárni az alábbi területeket:

(a) mesterségesen kiszárított területek, amennyiben a gyenge vízelvezetés kritériumot használják;

(b) olyan területek, melyeken magas az öntözött területek aránya, amennyiben a talaj vízegyensúly kritériumot használják;

(c) olyan területek, ahol a talajt érintő problémákat (talaj szerkezete, talaj kövessége, a talajréteg vastagsága és a talaj kémiai tulajdonságai) egyértelműen leküzdötték, és ahol a megfelelő termelési mutatók összehasonlíthatók a nemzeti átlaggal (kivéve, amennyiben indokolt, a hegyvidéki területeket).

A közleményt kísérő technikai melléklet részletesebb információkat ad a területek meghatározása során alkalmazandó finomításokról a kedvezőtlen természeti adottságokkal és a hozzájuk rendelt biofizikai mutatókkal kapcsolatban.

5.2. A gazdaságok támogatásra jogosultságának szabályai

A támogatható területek körének azon területekre szűkítése, melyek valóban szenvednek a kedvezőtlen természeti adottságoktól, elengedhetetlen ahhoz, hogy a támogatást olyan területek kapják, melyeket a perifériára szorulás és a termelés beszüntetésének veszélye fenyeget, továbbá ahol a külterjes gazdálkodás fontos a földhasznosítás szempontjából.

Annak érdekében, hogy a támogatás azokhoz a területekhez kerüljön, ahol a termelés beszüntetésének legnagyobb a veszélye, a terület meghatározáson kívül és azt követően további fontos eszköz a megfelelő támogathatósági szabályok alkalmazása a hátrányos helyzetű területen belül, annak érdekében, hogy azok a gazdaságok kapják a támogatást, melyek megfelelnek a támogatási rendszer célkitűzéseinek. Különböző gazdálkodási formák létezhetnek ugyanis egymás mellett ugyanazon területen belül, ahol néhány gazdálkodási rendszer leküzdötte a kedvezőtlen természeti adottságokat a mezőgazdasági tevékenységek fokozása révén.

A tagállamok jelenleg is széles körben használnak támogathatósági szabályokat a gazdaságok tekintetében, azonban az értékelés megállapította, hogy sok közülük nem releváns az intézkedés fő célkitűzési tekintetében, továbbá hogy célkitűzések és adminisztratív követelmények széles skáláját ölelik fel. A támogatási rendszer célkitűzéseivel, továbbá az EU nemzetközi kötelezettségeivel való összhang tovább javítható úgy, hogy közben elégséges mozgástér maradjon a helyi sajátosságok kezelésére a szubszidiaritás elvével összhangban.

A gazdálkodások támogathatósági szabályainak meghatározását és használatát a folyamatban lévő hatásvizsgálat által azonosított lehetőségeken belül vitatják meg, azokat a közleményt kísérő jelentés írja le. A kifizetési rendszer ezen eleme további vizsgálat tárgya lesz a

jogszabályi javaslat kidolgozása során, figyelembe véve a lehetséges új terület-meghatározási rendszer hatásait, a tagállamok által e közleményre válaszul elvégzett teszteléseinek eredményei alapján.

6. AZ EGYSZERŰSÍTÉS LEHETŐSÉGEI

Egy közös terület-meghatározási kritériumrendszer leegyszerűsítené uniós szinten a természeti hátrány miatt nyújtott kifizetések rendszerét, mivel a jelenleg használt több mint 100 indikátort, melyek különböző küszöbértéket határoznak meg, 8 pontosan meghatározott, továbbá ez EU területén belül mindenütt ugyanazt a küszöbértéket megadó kritérium váltaná fel.

Az egyszerűsítésből fakadó átláthatóság hatékonyabb végrehajtást eredményezne a célkitűzések átvétele, illetve az azoknak történő megfelelés tekintetében.

Egy biofizikai mutató elég lenne ahhoz, hogy egy területet hátrányos természeti adottsággal rendelkező területként azonosítsanak, mialatt a jelenlegi rendszer alapján a térségnek meg kell felelnie az 1257/1999/EK rendelet 19. cikkében meghatározott mind a három típusú hátránynak ahhoz, hogy hátrányos helyzetű térségnek tekintsék. (l. 9. lábjegyzet).

Mindazonáltal egyértelmű, hogy a közös biofizikai kritériumok használata egyben indulóköltségekkel is jár, melyek tagállamonként eltérőek lesznek a rendelkezésre álló talajtani és éghajlati adatok mennyiségétől és minőségétől függően.

Jelenleg 13 tagállam használ un. „indexrendszert” a hátrányos helyzetű térségek kijelölésére. Ezek olyan eljárások, melyek alapját egy több mutatóból kiszámított indexszám adja, mely azután osztályok vagy küszöbérték alapján szolgál a területek besorolására. A különböző tagállamok által használt indexrendszerek között sok esetben felfedezhető hasonlóság. Mindazonáltal nehéz összehasonlítani egymással a rendszereket, mivel még abban az esetben is, ha hasonló információkat vesznek alapul, különböző súlyozási vagy osztályozási módszereket használnak az indexszámok kiszámítására.

A „indexrendszerek” összetettségének mértéke különböző, de általánosságban bonyolultabbak, mint az ebben az értékelésben megvizsgált biofizikai mutatók. Az indexelési módszerek közül sok tartalmazza a szakértők által meghatározott és e közlemény technikai mellékletében felsorolt biofizikai kritériumokat. Egyes esetekben az „indexrendszer” kifinomultabbnak tekinthető, mint a biofizikai kritériumok, és ezért alkalmasabbnak tűnhet az adott területen belül a kedvezőtlen természeti adottságok meghatározására. Mindazonáltal egy olyan közös indexrendszer felállítása, melyet egységesen lehetne minden tagállamban használni, hatalmas erőfeszítést igényelne tervezés, adatgyűjtés, adatelemzés és végrehajtás terén. Ezért nem lenne sem hatékony, sem reális célkitűzés egy páneurópai indexrendszer kialakítása a hátrányos természeti adottságok jelenlétének meghatározására.

Azokban a tagállamokban, ahol a hátrányos helyzetű területek jelenleg használatos besorolása a talaj alacsony termőképességét jelző indikátorokon alapul, a közös biofizikai kritériumokon alapuló terület-meghatározási rendszer bevezetése valószínűsíthetően nagy erőfeszítéseket fog igényelni a talajtani és éghajlati adatok megfelelő szintű begyűjtése és harmonizálása terén.

Az adatokkal kapcsolatos problémák fényében a tagállamok a biofizikai kritériumok tesztelése során megállapíthatnák hogyan ötvözhető az egyszerűsítés és az új besorolási

módszerek hatékonysága. Amennyiben a probléma jelentős, azt a Bizottság jogszabályjavaslatát megelőző hatásvizsgálatban meg kell vizsgálni.

7. KÖLTSÉGVETÉSI VONATKOZÁS

Ez a vizsgálat nem érinti az EU és a tagállami költségvetéseket, mivel a hátrányos helyzetű térségek számára nyújtott támogatást, mely az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból és a tagállami társfinanszírozási forrásokból tevődik össze, a mindenkori vidékfejlesztési program keretében ítélik oda a tagállamnak az adott programozási időszakban a vidékfejlesztésre megítélt összes előirányzat határain belül. A célzottabb elosztásból eredő pénzügyi többletet fel lehetne használni a programon belüli más intézkedések finanszírozására.

8. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS MENETREND

A hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodó termelőknek nyújtott támogatási rendszert felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy az átmenetei hátrányos helyzetű területek meghatározási és kifizetési rendszere illeszkedjen a 2005-ben elfogadott területgazdálkodási célkitűzésekhez, továbbá, hogy javuljon annak átláthatósága és objektivitása úgy, hogy mindeközben méltányosan figyelembe veszi a nemzeti és regionális sajátosságokat, továbbá annak érdekében, hogy a támogatás még inkább oda jusson el, ahol a termelés beszüntetésének a veszélye a legnagyobb.

Egy olyan közös keretrendszer létrehozása a nem hegyvidéki jellegű és nem sajátos hátrányokkal küzdő, hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek osztályozására, mely alapját közös és objektív kritériumok képeznék, fokozná az EU-n belül használt terület-meghatározási rendszer átláthatóságát, megbízhatóságát és egységességét.

A Bizottság számára páneurópai szinten rendelkezésre álló adatok nem elégségesek ahhoz, hogy a hatásvizsgálat során meghatározott lehetséges közös kritériumok alkalmazását helyi szinteken tesztelje, mely alátámaszthatná a hátrányos helyzetű területek számára történő kifizetések hatékonyabbá tételére irányuló jogszabályjavaslatot.

A közösségi feladatok elvégzésének megkönnyítésére, és különösen annak érdekében, hogy biztos alap álljon rendelkezésre a kért jogszabályjavaslat előkészítéséhez, a Bizottság azt javasolja, hogy kérjék fel a tagállamokat az e közleményben feltüntetett biofizikai kritériumok tesztelésére területükön, továbbá, hogy készítsenek térképet azokról a területekről, melyek e tesztek alapján a támogatható területek közé sorolhatók. Annak érdekében, hogy ki lehessen zárni azokat a területeket, ahol a hátrányos természeti adottságokat sikerül legyőzni, a teszteléseknek meg kell mutatnia azokat a területeket, melyek a megfelelően finomhangolt biofizikai kritériumok és az e közleményt kísérő technikai melléklet iránymutatásai alapján kerültek meghatározásra.

A teszteléseket megfelelően részletes területi szinten kell végrehajtani, pl. a statisztikai célú területi egységek nómenklatúrája szerint LAU 2-es szinten.

A tesztelések nem tekintendők a hátrányos helyzetű területek újbóli meghatározásának, azonban értékes eszközként fognak szolgálni a felülvizsgálatban meghatározott lehetőségek megvalósíthatósága megítéléséhez, és adott esetben megalapozhatják azt a

jogszabályjavaslatot, mely a hátrányos helyzetű térségek meghatározásának új, hosszú távú keretrendszerét határozza meg.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, Tanácsot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Bizottságát, hogy vitassa meg az e közleményben vázolt koncepció főbb pontjait. A tagállamokat fel kell kérni, hogy végezzék el a teszteléseket, és küldjék meg az eredményül kapott térképeket a Bizottság szolgálatainak e közlemény elfogadását követő hat hónapon belül.