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 indikatorer[1]. 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 behandling[2]. 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 sammanhållningspolitiken[3] 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 1698/2005[4] 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 2006[5] 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 2003[6] 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 översynsomgång 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 tvärvillkoren[7] , 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 1975/2006[8] 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 1257/1999[9]) 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 präglat 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 objektivt 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 gynnande 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, rotdjup, 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, rotdjup 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 naturbetingande 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 präglat 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 viktningsmetoder 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.