

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.4.2009
COM(2009)161 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET COMITE
VAN DE REGIO'S**

Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps

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

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps

1. CONTEXT

De steunregeling voor landbouwers in probleemgebieden die bestaat sinds 1975, is een mechanisme om de landbouw in stand te houden en dus te zorgen voor het landschapsbehoud in bergstreken, in andere probleemgebieden dan bergstreken (de zogenaamde ‘*intermediaire probleemgebieden*’) en in gebieden met specifieke handicaps.

Bergstreken omvatten bijna 16% van het landbouwgebied in de EU en worden aangewezen volgens een beperkt aantal fysieke indicatoren¹. Ongeveer 31% van de landbouwgrond van de EU is als intermediair probleemgebied ingedeeld op basis van een brede waaier van criteria, waarvan de diversiteit in de hele EU door de Europese Rekenkamer is aangemerkt als mogelijke bron van ongelijke behandeling². Slechts een beperkt aantal landbouwbedrijven in deze gebieden, met name 7% van alle EU-landbouwbedrijven, ontvangt een betaling voor probleemgebieden en het gemiddelde bedrag daarvan varieert aanzienlijk naargelang van de lidstaat, van 16 euro per hectare in Spanje tot 215 euro per hectare in België.

De interventielogica van de regeling probleemgebieden werd in 2005 herzien. Om de bijdrage van het plattelandontwikkelingsbeleid aan de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling te versterken, werd beslist de doelstellingen van de regeling in het bijzonder toe te spitsen op landbeheer.

Het verwijderen van de sociaaleconomische doelstellingen uit de belangrijkste doelstellingen van de betalingen voor probleemgebieden - nu betalingen voor natuurlijke handicaps (BNH's) genoemd - moet worden gezien in het licht van de beschikbaarheid van meer gerichte maatregelen ter ondersteuning van het inkomen en het concurrentievermogen van landbouwers, alsmede in het licht van de plattelandseconomie in ruimere zin. In een marktgerichte context wordt het inkomen van de landbouwers hoofdzakelijk ondersteund door ontkoppelde rechtstreekse betalingen en door steun voor plattelandontwikkeling ter bevordering van het concurrentievermogen van landbouwbedrijven. De economische en sociale ontwikkeling in plattelandgebieden wordt hoofdzakelijk bevorderd door de maatregelen voor plattelandontwikkelings- en cohesiebeleid³, ter ondersteuning van de diversificatie ervan tot niet-agrarische activiteiten, de ontwikkeling van micro-ondernemingen, kleine en middelgrote ondernemingen en toerismeactiviteiten en het verstrekken van basisdiensten.

¹ Hoogte, helling of een combinatie van deze twee factoren. Gebieden ten noorden van de 62° breedtegraad worden ook als bergstreken beschouwd.

² Europese Rekenkamer (2003), *Speciaal Verslag nr. 4/2003* (PB C 151 van 27.6.2003).

³ Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11.7.2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PB L 230 van 24.8.2006, blz. 1).

In artikel 50, lid 3, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005⁴ is een nieuwe definitie vastgesteld van gebieden met natuurlijke handicaps die geen bergstreken of gebieden met specifieke handicaps zijn, met name *“gebieden die te kampen hebben met een grote natuurlijke handicap, met name een geringe bodemproductiviteit of ongunstige klimatologische omstandigheden, en waar de instandhouding van extensieve landbouwactiviteit belangrijk is voor het landbeheer”*. In 2005 kon de Raad het echter niet eens worden over een eventueel communautair systeem om deze gebieden in te delen overeenkomstig de nieuwe definitie en de beleidsdoelstellingen. Daarom werd beslist het vorige systeem voor een beperkte tijd te behouden en werd de Commissie gevraagd de regeling probleemgebieden door te lichten teneinde een voorstel te formuleren voor een toekomstig subsidie- en aanwijzingssysteem dat vanaf 2010 van toepassing moet zijn.

Ondanks de intense samenwerking met nationale instanties en belanghebbenden en het door de Commissie sinds 2005 gevoerde wetenschappelijk overleg stellen de beperkingen die inherent zijn aan de grootschaligheid van pan-Europese gegevens de Commissie niet in staat om een wetgevingsvoorstel voor te leggen dat gebaseerd is op een grondige analyse van een mogelijk nieuw afbakeningssysteem. De informatie die nodig is om het resultaat van een nieuwe afbakeningsregeling in detail te beoordelen, is alleen beschikbaar - of kan alleen worden vergaard - op nationaal niveau.

Met deze mededeling brengt de Commissie verslag uit over de stand van zaken van de evaluatie met betrekking tot de probleemgebieden en wil zij de lidstaten verder betrekken bij de analyse om op stevige basis een voorstel uit te werken voor een systeem van gebiedsafbakening dat in overeenstemming is met de EU-doelstellingen inzake de betalingen voor natuurlijke handicaps en dat over een langere periode stabiel is.

2. EEN OUDE MAATREGEL MET EEN MODERN UITGANGSPUNT

Volgens de namens de Commissie uitgevoerde en in 2006 voltooide evaluatie⁵ heeft de regeling probleemgebieden doeltreffend gewerkt bij de instandhouding van het grondgebruik in marginale gebieden van de EU.

Hoewel het een vrij oude maatregel is, blijven de fundamentele doelstellingen van de regeling inzake natuurlijke handicaps als bepaald in Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad relevant voor de behoeften van grote delen van de landbouwgebieden op het platteland in de EU: permanent landbouwbeheer in gebieden waar geen intensivering heeft plaatsgevonden wegens fysieke beperkingen, ondersteunt over het algemeen de instandhouding van waardevolle open landschappen, seminatuurlijke habitats en biodiversiteit; het kan ondersteuning bieden bij de bestrijding van bosbranden en bijdragen tot goed bodem- en waterbeheer.

Binnen de algemene structuur van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) spelen de betalingen voor gebieden met natuurlijke handicaps een specifieke rol naast andere

⁴ Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20.9.2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

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.

beleidsinstrumenten, terwijl het overduidelijk onderling samenhangt met andere grondgebonden steunregelingen.

Terwijl de in 2003 geïntroduceerde bedrijfstoelageregeling⁶ in de eerste plaats beoogt het inkomen van landbouwers te ondersteunen door directe inkomenssteun te verlenen, zijn de betalingen voor natuurlijke handicaps bedoeld om te vermijden dat landbouwgrond wordt opgegeven in aan marginalisering blootgestelde gebieden, door compensatie te verlenen voor het specifieke nadeel dat daaraan ten grondslag ligt.

De bedrijfstoelageregeling omvat de verplichting om landbouwgrond in goede landbouw- en milieuconditie (GLMC) te houden om ontoereikend beheer en het opgeven van landbouwgrond te voorkomen. Voor landbouwbedrijven in probleemgebieden is het potentieel moeilijker om aan die verplichting te voldoen wegens lage opbrengsten en inkomsten per hectare. Toch is de betaling per hectare over het algemeen lager in probleemgebieden dan daarbuiten wegens de historisch lagere opbrengsten. In deze probleemgebieden, waar geleidelijke bedrijfsbeëindiging meer voor de hand ligt dan elders en de landbouw uit milieuperspectief uiterst belangrijk is, vormen de betalingen voor natuurlijke handicaps een specifiek instrument voor de ondersteuning van permanent landbouwbeheer.

Het toepassingsgebied van de betalingen voor natuurlijke handicaps is ook zeer verschillend van dat van agromilieubetalingen die bedoeld zijn ter compensatie van inkomensverliezen en kosten die verband houden met specifieke milieuverbintenissen die verder gaan dan de basisverplichtingen. De betalingen voor natuurlijke handicaps bieden alleen compensatie voor het natuurlijke nadeel aangezien zij enkel de extra kosten en inkomensverliezen ten gevolge van de natuurlijke handicaps dekken. Het gaat derhalve om een fundamentele vorm van steunverlening om specifieke vormen van landbouw in leven te houden.

Ondanks dit structurele onderscheid met de agromilieumaatregelen dragen de betalingen voor natuurlijke handicaps duidelijk bij tot de milieudoelstellingen. Zij vallen onder as 2 van het plattelandontwikkelingsbeleid en zijn bedoeld om via permanent gebruik van landbouwgrond bij te dragen tot de instandhouding van het platteland en tot de instandhouding en bevordering van duurzame landbouwsystemen.

Ten slotte zij erop gewezen dat deze evaluatie een beperkt toepassingsgebied heeft; het omvat geen diepgaande beoordeling van de plaats van betalingen voor natuurlijke handicaps binnen een gemoderniseerd GLB en van de interactie met andere grondgebonden betalingen aan landbouwers; deze kwesties kunnen verder worden aangekaart bij de bespreking van de toekomstige ontwikkeling van het GLB.

3. ZWAKKE PUNTEN BIJ DE IMPLEMENTATIE

Tegenover de bovenvermelde sterke punten werden in het bovengenoemde verslag van de Rekenkamer van 2003 een aantal belangrijke zwakke punten bij de toepassing van de

⁶ Bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003, ingetrokken en vervangen door Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003 (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16).

betalingen voor natuurlijke handicaps benadrukt, die een schaduw werpen over de effectiviteit en de doeltreffendheid van de regeling, met name wat betreft de afbakening van de intermediaire probleemgebieden.

Verscheidene kritieke punten die door de Rekenkamer naar voren zijn gebracht, werden reeds aangepakt. Bij Verordening (EG) nr. 1698/2005 werd de aanpak voor het berekenen van de betaling en voor het indelen van de intermediaire probleemgebieden herzien en ondubbelzinnig gekoppeld aan natuurlijke handicaps voor de landbouw, waardoor het risico van overcompensatie tot een minimum wordt beperkt. Tevens werd bepaald dat begunstigden van de betalingen voor natuurlijke handicaps de "randvoorwaarden"⁷ dienen te respecteren om een eenvoudigere en coherenter benadering tot stand te brengen in vergelijking met de tot dan toe toegepaste goede landbouwpraktijken. In het kader van het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader werd versterkte controle op en evaluatie van de maatregel ingevoerd voor alle plattelandsontwikkelingsacties voor de programmeringsperiode 2007-2013, terwijl bij Verordening (EG) nr. 1975/2006⁸ specifiekere regels inzake controles en sancties werden vastgesteld.

Binnen de huidige evaluatie dienen nog enkele problemen te worden aangepakt, met name het gebrek aan transparantie van de systemen die de lidstaten gebruiken voor het indelen van intermediaire probleemgebieden, het onvoldoende toespitsen van de steun op duurzaam landbeheer, met name door zich te concentreren op de situaties waarin het gevaar voor het opgeven van landbouwgrond het grootst is, en op de behoefte om de gemeenschappelijke benadering voor gebiedsindeling te realiseren.

4. HET SYSTEEM VOOR DE AFBAKENING VAN PROBLEEMGEBIEDEN EFFICIËNTER MAKEN

4.1. Tekortkomingen van de huidige indeling van intermediaire probleemgebieden

Met betrekking tot de huidige indeling van intermediaire probleemgebieden, die gebaseerd is op de drie in artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1257/1999⁹ genoemde typologieën van indicatoren, kunnen terecht vraagtekens worden geplaatst bij het efficiënte en gerichte gebruik van de aan de regeling toegekende fondsen, om twee belangrijke redenen.

De indeling is gedeeltelijk gebaseerd op sociaaleconomische criteria die de kerndoelstellingen van de betalingen voor natuurlijke handicaps niet meer weerspiegelen en die nog een gevolg zijn van de oorspronkelijke benadering van de verouderde regeling. Voorts is geen rekening

⁷ Op grond van Verordening (EG) nr. 1782/2003 wordt een verlaging of uitsluiting toegepast van de rechtstreekse steun aan landbouwers die niet voldoen aan bepaalde voorschriften op het gebied van volksgezondheid, gezondheid van dieren en planten, milieu en dierenwelzijn. Deze "randvoorwaarden" die werden behouden in Verordening (EG) nr. 73/2009, is ook van toepassing op betalingen inzake plattelandsontwikkeling die verband houden met land of dieren.

⁸ Verordening (EG) nr. 1975/2006 van de Commissie van 7 december 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling (PB L 368 van 23.12.2006, blz. 74).

⁹ Geringe productiviteit van de grond; economische prestaties in de landbouw veel lager dan gemiddeld; een kleine of afnemende bevolking die hoofdzakelijk van de landbouw afhankelijk is (Verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en intrekking van een aantal verordeningen (PB L 160 van 26.6.1999, blz. 80)).

gehouden met de evolutie van de gebruikte demografische en economische gegevens om de afbakening te actualiseren.

Bovendien wordt verwezen naar een brede waaier van nationale criteria die op Europees niveau vaak niet vergelijkbaar zijn. Deze diversiteit vermindert de transparantie aanzienlijk en kan ertoe leiden dat de steun onvoldoende afgestemd wordt op de doelstellingen van de maatregel.

In 2005 heeft de wetgever de andere gebieden met handicaps dan berggebieden en dan gebieden met een specifieke handicap, opnieuw gedefinieerd als gebieden met een grote natuurlijke handicap, zoals vermeld in punt 1. Uitgaande van de nieuwe definitie was de Raad voornemens een aantal objectieve gemeenschappelijke criteria vast te stellen voor het aanwijzen van het subsidiabele gebied, als vermeld in de overwegingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005.

Uit de besprekingen die voorafgingen aan de goedkeuring van de verordening bleek dat het niet mogelijk was een overeenkomst te bereiken over een methode van gebiedsclassificatie op grond van een aantal indicatoren die wijzen op slechte grondkwaliteit en ongunstige klimatologische omstandigheden (bv. gemiddelde graanopbrengst, percentage blijvend grasland, veedichtheid). Het werd duidelijk dat er behoefte was aan grondige technische samenwerking met de lidstaten om objectieve en wetenschappelijk gefundeerde afbakeningscriteria vast te stellen.

In een eerste stap droegen de diensten van de Commissie het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (GCO) op een reeks gemeenschappelijke grond- en klimaatcriteria op te stellen ter ondersteuning van een nieuwe afbakening van tussenliggende LFA's. Om deze taak uit te voeren werd een panel samengesteld met topdeskundigen inzake grond, klimaat- en landevaluatie; de werkzaamheden van dit panel werden gecoördineerd door het GCO. Het deskundigenpanel heeft acht grond- en klimaatcriteria geïdentificeerd waarbij, vanaf een bepaalde drempelwaarde, strenge beperkingen voor de Europese landbouw werden opgelegd. Zij zijn opgenomen in de technische bijlage bij deze mededeling, die ook bepaalde technische details betreffende de definitie en rechtvaardiging ervan omvat.

De biofysische criteria die door de deskundigengroep van wetenschappers via het GCO-netwerk zijn opgesteld, kunnen overal in Europa worden gebruikt om, op basis van de beschikbaarheid van grond- en klimaatgegevens die voldoende ruimtelijk en semantisch gedetailleerd zijn, te bepalen dat een stuk grond strenge beperkingen voor de landbouwproductie vertoont.

Zij kunnen op een vrij eenvoudige manier worden toegepast om gebieden aan te wijzen die door natuurlijke handicaps voor de landbouw worden getroffen: een gebied wordt beschouwd als getroffen door belangrijke natuurlijke handicaps als een groot deel van de oppervlakte cultuurgrond (minstens 66%) aan ten minste één van de in de tabel opgenomen criteria voldoet, met toepassing van de daarin vermelde drempelwaarde. De biofysische criteria zijn derhalve niet cumulatief. De indeling kan gebaseerd worden op om het even welke indicator, op voorwaarde dat de kenmerken van dat criterium in het gebied aanwezig zijn en op adequate wijze worden gemeten, met toepassing van de overeenkomstige drempelwaarde.

De drempels moeten worden beschouwd als het minimumniveau van de handicap waaraan een gebied moet voldoen om als gebied met beperkingen te worden erkend; de lidstaten moeten de mogelijkheid hebben het drempelniveau te verhogen, voor zover dit niet discriminerend werkt en gerechtvaardigd is op grond van de nationale omstandigheden.

4.2. Voorafgaande beoordeling van de biofysische criteria en gegevensgrenzen

De bovenvermelde biofysische criteria liggen aan de basis van een veelbelovende benadering voor het tot stand brengen van een objectief en transparant systeem om gebieden aan te wijzen overeenkomstig artikel 50, lid 3, onder a), van Verordening (EG) nr. 1698/2005. Zij worden daarom gebruikt als basis voor de gebiedsafbakening die is opgenomen in drie van de vier opties om de regeling probleemgebieden te herzien; deze regeling is op 22 mei 2008 voor openbare raadpleging voorgelegd en wordt beschreven in het effectbeoordelingsverslag dat bij deze mededeling is gevoegd.

De criteria zijn uitgebreid besproken in meer dan honderd vergaderingen die sinds november 2007 door de diensten van de Commissie en de lidstaten zijn georganiseerd. Op basis van de tot nu toe in samenwerking met de nationale deskundigen gevoerde onderzoeken lijken zij krachtdadig en voldoende wetenschappelijk onderbouwd te zijn en lijken zij de homogene indeling van gronden in de hele EU mogelijk te maken. Zij zorgen voor een eenvoudig en vergelijkbaar systeem om gebieden als probleemgebied aan te merken, dat ondubbelzinnig gebaseerd is op grond- en klimaathandicaps voor de landbouw en door alle lidstaten binnen een relatief korte periode kan worden uitgevoerd, hoewel daarvoor wel administratieve inspanningen zijn vereist.

De beoordeling van de tot nu toe opgestelde gemeenschappelijke criteria kan echter niet als exhaustief worden beschouwd wegens het gebrek aan adequate gegevens op EU-niveau. De beschikbare pan-Europese gegevens lenen zich niet tot het toepassen van de criteria of het uitvoeren van een effectbeoordeling op gedetailleerde territoriale schaal. Om die reden en om afwijkende resultaten te vermijden is de actieve betrokkenheid van de betrokken autoriteiten van de lidstaten bij het verdere analytische werk vereist als een noodzakelijke tussenstap met het oog op de indiening van een wetgevingsvoorstel.

De van de lidstaten vereiste samenwerking beoogt enerzijds het simuleren van de toepassing van de gemeenschappelijke criteria op basis van voldoende gedetailleerde grond- en klimaatgegevens.

Anderzijds moet de simulatie adequate elementen bevatten om ervoor te zorgen dat gebieden waar de natuurlijke handicaps zijn gecompenseerd, niet als probleemgebied worden aangemerkt, zoals wordt besproken in het volgende punt.

5. DE STEUN TOESPITSEN OP EXTENSIEVE LANDBOUWSYSTEMEN DIE BELANGRIJK ZIJN VOOR LANDBEHEER

5.1. Gebieden uitsluiten waar de landbouw de natuurlijke handicaps heeft overwonnen

De intensiteit van de landbouwsystemen is vaak een weerspiegeling van de natuurlijke omstandigheden: gebieden waar de natuurlijke handicaps niet zijn gecompenseerd door menselijke interventie en technologische vooruitgang, worden in het algemeen gekenmerkt door extensieve landbouwsystemen met een geringe productie door de fysieke beperkingen waarmee de landbouwers worden geconfronteerd.

Dankzij de technische vooruitgang en menselijke interventie zijn de landbouwers er in bepaalde gevallen in geslaagd de natuurlijke handicaps met succes te overwinnen en kunnen zij renderende landbouwactiviteiten uitvoeren in gebieden waar de natuurlijke

omstandigheden oorspronkelijk zeer ongunstig waren. In die gevallen blijven de intrinsieke natuurlijke kenmerken van het gebied onveranderd; louter op grond van de biofysische criteria zou het gebied dus worden aangewezen als gebied met aanzienlijke beperkingen voor de landbouw. Niettemin heeft de handicap geen invloed op de landbouwproductiviteit en is er geen rechtvaardiging om het gebied in te delen als gebied met natuurlijke handicaps. Zo werden bijvoorbeeld veel drassige gebieden kunstmatig gedraineerd en zijn zij nu zeer vruchtbaar; toch heeft de kunstmatige drainage het intrinsieke karakter van het grondtype niet veranderd, zodat het nog steeds als slecht gedraineerd zal worden beschouwd.

Daarom moet, in de gevallen waar de natuurlijke handicaps kunnen worden overwonnen, de gebiedsafbakening worden verfijnd door de biofysische criteria te gebruiken in combinatie met passende productiegerelateerde indicatoren.

De handicaps die het gevolg zijn van slechte drainage, bodemtextuur, steenachtige bodem, worteldiepte en chemische eigenschappen en de bodem-vochtigheidsbalans, kunnen het vaakst door de landbouwers worden verholpen via investeringen, landbouwtechnieken en de juiste gewaskeuze. De op basis van deze criteria gemaakte simulaties mogen dus geen betrekking hebben op:

- (a) kunstmatig gedraineerde gebieden bij toepassing van het criterium slechte drainage;
- (b) gebieden met zeer veel geïrrigeerde grond bij toepassing van het criterium bodem-vochtigheidsbalans;
- (c) gebieden waar bodemproblemen (bodemtextuur, steenachtige bodem, worteldiepte en chemische eigenschappen) duidelijk verholpen zijn en waar de relevante productiegerelateerde indicatoren (gemiddelde graanopbrengst, veedichtheid of bruto standaardsaldo per hectare) vergelijkbaar zijn met het nationale gemiddelde (exclusief, in voorkomend geval, berggebieden).

De technische bijlage bij deze mededeling bevat meer details over de vereiste verfijning van de gebiedsafbakening met betrekking tot de verschillende types natuurlijke handicaps en de bijbehorende biofysische indicatoren.

5.2. Subsidiabiliteitsregels op bedrijfsniveau

Het beperken van de subsidiabele gebieden tot de gebieden die daadwerkelijk door natuurlijke handicaps zijn getroffen, is een absolute voorwaarde voor het toespitsen van de steun op gebieden met een risico van marginalisatie en het opgeven van landbouwgrond en waar extensieve landbouw belangrijk is voor het landbeheer.

Naast de gebiedsafbakening zijn gepaste subsidiabiliteitsregels die, na de gebiedsafbakening, in het als probleemgebied aangewezen gebied worden toegepast om de steun toe te spitsen op landbouwbedrijven die aan de doelstellingen van de regeling beantwoorden, een nuttig instrument om de steun vooral af te leiden naar de gebieden waar het gevaar voor het opgeven van landbouwgrond het grootst is. In hetzelfde gebied kunnen inderdaad verschillende landbouwmethoden naast elkaar bestaan, waardoor met sommige landbouwmethoden de natuurlijke handicaps werden verholpen door de toepassing van intensiveringsprocessen.

Subsidiabiliteitsregels op landbouwgebied worden reeds op grote schaal gebruikt door de lidstaten, hoewel veel van deze regels volgens de evaluatie niet essentieel zijn voor de

belangrijkste doelstellingen van de maatregel en een grote verscheidenheid aan doelstellingen en administratieve vereisten weerspiegelen. De consistentie ervan met de doelstellingen van de regeling en met de internationale verplichtingen van de EU kan worden verbeterd, terwijl toch voldoende speelruimte wordt gelaten voor het aanpakken van lokale bijzonderheden, een en ander op grond van het subsidiariteitsbeginsel.

Het gebruik en de definitie van subsidiabiliteitsregels op bedrijfsniveau worden besproken bij de opties die zijn opgenomen in de lopende effectbeoordeling en beschreven in het bij deze mededeling gevoegde verslag. Het onderzoek van dit onderdeel van de betalingsregeling zal worden voortgezet bij de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel, waarbij ook rekening zal worden gehouden met het effect van een mogelijk nieuw afbakeningssysteem dat gebaseerd is op de simulaties die door de lidstaten naar aanleiding van deze mededeling worden uitgevoerd.

6. POTENTIEEL VOOR VEREENVOUDIGING

De vaststelling van een reeks gemeenschappelijke afbakeningscriteria zou de tenuitvoerlegging van de regeling inzake betalingen voor natuurlijke handicaps op EU-niveau vereenvoudigen, aangezien de bijna 100 indicatoren die momenteel door de lidstaten bij verschillende drempelwaarden worden toegepast, zouden worden vervangen door 8 criteria die duidelijk zijn gedefinieerd en die voor het hele grondgebied van de EU aan dezelfde minimumdrempels zijn gekoppeld.

De uit deze vereenvoudiging voortvloeiende transparantie zou zorgen voor meer efficiëntie bij de tenuitvoerlegging, met name wat de omzetting van de regelgeving en het bereiken van de doelstellingen betreft.

Eén biofysische indicator zou volstaan voor het indelen van een gebied als “getroffen door een natuurlijke handicap”, terwijl in het huidige systeem de drie in artikel 19 van Verordening (EG) nr. 1257/99 genoemde handicaps aanwezig moeten zijn (zie voetnoot 9).

Het is echter duidelijk dat de toepassing van gemeenschappelijke biofysische criteria aanloopkosten met zich meebrengt die naar lidstaat kunnen verschillen, afhankelijk van de hoeveelheid en de kwaliteit van de beschikbare grond- en klimaatgegevens.

Momenteel gebruiken 13 lidstaten “indexsystemen” voor het aanwijzen van intermediaire probleemgebieden. Deze methoden zijn gebaseerd op een combinatie van verscheidene indicatoren voor het berekenen van een index die wordt gebruikt voor het indelen van de gebieden volgens specifieke drempels of klassen. Er zijn in een aantal gevallen gelijkenissen tussen de indexsystemen van de lidstaten. Het is echter moeilijk om deze systemen met elkaar te vergelijken, zelfs als zij gebaseerd zijn op hetzelfde type informatie, aangezien verschillende wegingsmethoden of indelingen worden gebruikt voor het berekenen van de index.

De mate van complexiteit van de “indexsystemen” is veranderlijk, maar is over het algemeen groter dan die van de biofysische indicatoren die voor deze beoordeling in aanmerking zijn genomen. Veel van de indexmethoden omvatten de biofysische criteria die door de deskundigen zijn vastgesteld en in de technische bijlage bij deze mededeling zijn opgenomen. In sommige gevallen kunnen de “indexsystemen” als gesofisticeerder dan de biofysische criteria worden beschouwd en dus beter geschikt om de aanwezigheid van handicaps in een gebied in kaart te brengen. De invoering van een gemeenschappelijk indexsysteem dat

consequent door alle lidstaten wordt toegepast, vergt wel enorme inspanningen op het gebied van ontwerp, gegevensvergaring, analyse en implementatie. Daarom zou de invoering van een pan-Europees indexstelsel als middel om de aanwezigheid van natuurlijke handicaps vast te stellen niet efficiënt, noch realistisch zijn.

In de lidstaten waar de huidige afbakening van de probleemgebieden gebaseerd is op indicatoren inzake geringe productiviteit van de grond, zouden voor het aanwijzen van gebieden op basis van gemeenschappelijke biofysische criteria waarschijnlijk inspanningen vereist zijn voor het vergaren en harmoniseren van grond- en klimaatgegevens op de vereiste schaal.

In het licht van deze problemen betreffende de grootte van de gegevens kunnen de vereenvoudiging en de doelmatigheid van nieuwe afbakeningsmethoden door de lidstaten tegen elkaar worden afgewogen bij het simuleren van de toepassing van de biofysische criteria. Indien grote verschillen worden geconstateerd, moet hiermee rekening worden gehouden bij de effectbeoordeling die voorafgaat aan het wetgevingsvoorstel van de Commissie.

7. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Deze beoordeling heeft geen gevolgen voor wat betreft de communautaire en de nationale begrotingen, aangezien over de financiële vastleggingen voor de regeling probleemgebieden, die bestaan uit de bijdrage van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en uit de nationale cofinanciering, wordt beslist in het kader van elk programma voor plattelandsontwikkeling, binnen de grenzen van de algemene middelen die aan de lidstaat worden toegekend voor de ondersteuning van plattelandsontwikkeling tijdens een bepaalde programmeringsperiode. Een verandering in de financieringsbehoefte door een doelgericht gebruik, zou als gevolg hebben dat de beschikbare middelen kunnen worden aangewend voor andere maatregelen in het programma.

8. CONCLUSIES EN TIJDSHEMA

De steunregeling voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps moet worden herzien om het afbakenings- en betalingssysteem voor intermediaire probleemgebieden aan te passen aan de in 2005 vastgestelde doelstellingen inzake landbeheer, om de transparantie en objectiviteit ervan te verbeteren en tegelijk voldoende rekening te houden met specifieke nationale en regionale kenmerken, en om ervoor te zorgen dat meer steun wordt bestemd voor die gebieden waar het gevaar voor het opgeven van landbouwgrond het grootst is.

De invoering van een gemeenschappelijk kader voor de indeling van andere gebieden met natuurlijke handicaps dan berggebieden en gebieden met specifieke handicaps, op basis van gemeenschappelijke objectieve criteria, zou de transparantie, de degelijkheid en de coherentie van het gebiedsafbakeningssysteem in de hele EU bevorderen.

De gegevens waarover de Commissie beschikt op pan-Europees niveau, volstaan niet voor het uitvoeren van een gedetailleerde simulatie betreffende de toepassing van eventuele gemeenschappelijke criteria die zijn geïdentificeerd tijdens de effectbeoordeling ter ondersteuning van een wetgevingsvoorstel om de regeling betalingen voor natuurlijke handicaps efficiënter te maken.

Om de uitvoering van de taken van de Gemeenschap te vergemakkelijken en met name een stevige basis te bieden om het vereiste wetgevingsvoorstel uit te werken, stelt de Commissie voor dat de lidstaten worden verzocht de toepassing van de in deze mededeling vermelde biofysische criteria op hun grondgebied te simuleren en kaarten op te stellen van de gebieden die op grond van dergelijke simulaties subsidiabel blijken. De simulaties moeten aantonen welke gebieden volgens de op een gepaste manier verfijnde biofysische criteria zouden worden afgebakend, indien noodzakelijk en volgens de in de technische bijlage bij deze mededeling verstrekte aanwijzingen, om die gebieden uit te sluiten waar de natuurlijke handicap is overwonnen.

De simulaties moeten worden uitgevoerd op een voldoende gedetailleerd territoriaal niveau, bv. LAU 2 in de nomenclatuur van territoriale eenheden voor de statistiek (NUTS).

Zij worden niet beschouwd als nieuwe afbakening van de probleemgebieden, maar vormen een waardevol instrument om de haalbaarheid van de vastgestelde herzieningsopties te meten en zullen op lange termijn uiteindelijk aan de basis liggen van een toekomstig wetgevingsvoorstel voor de vaststelling van het kader voor een nieuwe afbakening van de probleemgebieden.

De Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's worden verzocht de grote lijnen van deze mededeling te bespreken. De lidstaten worden verzocht om binnen zes maanden na de goedkeuring van deze mededeling de bovengenoemde simulaties uit te voeren en de daaruit resulterende kaarten naar de diensten van de Commissie te sturen.