



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.4.2009
KOM(2009) 161 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**En stærkere målretning af støtten til landbrugere i områder med naturbetingede
ulemper**

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

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En stærkere målretning af støtten til landbrugere i områder med naturbetingede ulemper

1. BAGGRUNDEN

Med støtteordningen for landbrugere i ugunstigt stillede områder (USO), som blev indført i 1975, kan der ydes støtte til fortsat landbrugsvirksomhed og dermed til bevarelse af landskabet i bjergområder, i andre ugunstigt stillede områder end bjergområder (i det følgende benævnt "moderat ugunstigt stillede områder") og i områder med særlige ulemper.

Bjergområderne, der tegner sig for næsten 16 % af landbrugsarealet i EU, defineres ud fra en række fysiske indikatorer¹. Ca. 31 % af landbrugsarealet i EU er klassificeret som moderat ugunstigt stillede områder ud fra en længere række kriterier, der er af så forskellig art, at de af Revisionsretten er blevet påpeget som en mulig kilde til forskelsbehandling². Kun en lille del af landbrugene i disse områder, 7 % af samtlige landbrug i EU, modtager USO-betalinger, og det gennemsnitlige støttebeløb varierer endvidere betydeligt mellem medlemsstaterne, fra 16 euro pr. hektar i Spanien til 215 euro pr. hektar i Belgien.

Interventionslogikken i ordningen for ugunstigt stillede områder blev revideret i 2005. For at øge landdistriktspolitikens bidrag til EU's strategi for bæredygtig udvikling besluttede man, at ordningen skulle fokuseres klart på arealforvaltning.

Fjernelsen af de socioøkonomiske mål fra hovedmålene for USO-betalinger – nu kaldet betalinger for naturbetingede ulemper – bør ses i lyset af, at der er adgang til stærkere målrettede foranstaltninger til støtte for landbrugernes indtægter og konkurrenceevne såvel som for landdistrikternes økonomi i bredere forstand. I en markedsorienteret kontekst støttes landbrugernes indkomst hovedsageligt gennem afkoblede direkte betalinger og gennem landdistriktsudviklingsstøtte til fremme af landbrugets konkurrenceevne. Den økonomiske og sociale udvikling i landdistrikterne støttes navnlig gennem landdistriktsudviklings- og samhørighedspolitiske³ foranstaltninger til diversificering af økonomien i retning af ikke-landbrugsaktiviteter, udvikling af mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og af turistaktiviteter samt ydelse af basale tjenester.

Artikel 50, stk. 3, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005⁴ indeholder en ny definition på områder med naturbetingede ulemper bortset fra bjergområder og områder med særlige ulemper: de skal *'være præget af betydelige naturbetingede ulemper, navnlig ringe jordproduktivitet eller dårlige klimaforhold, medens opretholdelse af ekstensivt landbrug*

¹ Højde og hældning eller en kombination af disse to faktorer. Områder nord for den 62. breddegrad sidestilles med bjergområder.

² Den Europæiske Revisionsret (2003), *Særberetning nr. 4/2003*, EUT C 151 af 27. juni 2003.

³ Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11.7.2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af forordning (EF) nr. 1260/1999 (EUT L 230 af 24.8.2006, s. 1).

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277 af 21.10. 2005, s. 1).

samtidig er vigtigt for arealforvaltningen'. I 2005 nåede Rådet imidlertid ikke til enighed om et EU-dækkende system til klassificering af disse områder i tråd med den nye definition og de politiske målsætninger. Man bestemte sig derfor for at bevare det tidligere system i en begrænset periode, og Kommissionen blev anmodet om at foretage en revision af USO-ordningen og på dette grundlag fremsætte forslag om et fremtidigt betalings- og udpegningsystem, som skulle anvendes fra 2010.

På trods af et intenst samarbejde med de nationale myndigheder og interessenterne og Kommissionens høringer af videnskaben siden 2005 er dataene på europæisk plan ikke tilstrækkelige til, at Kommissionen kan fremsætte et lovforslag baseret på en tilbundsgående analyse af et muligt nyt system til områdefgrænsning. De oplysninger, der behøves til at bedømme resultatet af et nyt områdefgrænsningssystem på detailniveau, findes kun – eller kan kun indsamles – på nationalt plan.

Med nærværende meddelelse afgiver Kommissionen derfor beretning om udviklingen i revisionen af USO-ordningen og søger at inddrage medlemsstaterne yderligere i analysen for at kunne skabe et solidt grundlag for udarbejdelsen af et forslag til et langsigtet områdefgrænsningssystem, der stemmer overens med EU's mål for betalinger for naturbetingede ulemper.

2. EN GAMMEL FORANSTALTNING PÅ ET NYT GRUNDLAG

Ifølge en vurdering foretaget på Kommissionens vegne, som blev afsluttet i 2006⁵, har USO-ordningen været et effektivt middel til at bevare arealanvendelsen i EU's marginalområder.

Selv om der er tale om en foranstaltning af relativt gammel dato, er de grundlæggende målsætninger med 'naturulempe-ordningen' som fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 stadig relevante for store dele af landbrugsområderne i EU: fortsat landbrugsforvaltning i områder, hvor der ikke har fundet intensivering sted som følge af fysiske hindringer, generel støtte til opretholdelse af værdifulde åbne landskaber, semi-naturlige habitater og biodiversitet; bidrag til bekæmpelse af skovbrande og til forsvarlig jord- og vandforvaltning.

Inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik (CAP) spiller betalinger for naturulemper en særlig rolle i forhold til andre politiske virkemidler og hænger naturligvis samtidig sammen med andre arealbaserede støtteordninger.

Mens enkeltbetalingsordningen, der blev indført i 2003⁶, først og fremmest sigter mod at understøtte landbrugernes indtægter gennem direkte indkomststøtte, er sigtet med betalinger for naturulemper at forhindre afvandring fra landbruget i områder, hvor risikoen for marginalisering er særlig stor, ved at kompensere for de ulemper, der forårsager denne risiko.

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 Ved Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003, ophævet og afløst af Rådets forordning (EF) nr. 73/2009 af 19. januar 2009 om fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte til landbrugere og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, om ændring af forordning (EF) nr. 1290/2005, (EF) nr. 247/2006, (EF) nr. 378/2007 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1782/2003, EUT L 30 af 31.1.2009, s. 16.

Enkeltbetalingsordningen forpligter modtageren til at bevare landbrugsjorden i god landbrugs- og miljømæssig stand som middel til at undgå dårlig forvaltning og afvandring. At opfylde pligten til at bevare en god landbrugs- og miljømæssig stand er potentielt vanskeligere for landbrug i ugunstigt stillede områder som følge af det lave hektarudbytte. Imidlertid er enkeltbetalingen pr. hektar generelt lavere i ugunstigt stillede områder end i andre områder som følge af sidstnævntes historiske udbytte. I de ugunstigt stillede områder, hvor risikoen for gradvis afvandring er større end andre steder, og hvor det af hensyn til miljøet er særlig vigtigt at bevare landbruget, er ordningen med ulempe-betalinger et særligt instrument til at støtte fortsat landbrugsforvaltning.

Naturulempe-betalinger har endvidere et helt andet sigte end betalinger for miljøvenligt landbrug, der dækker indkomstab og omkostninger til opfyldelse af miljøforpligter, der er mere vidtgående end de obligatoriske krav. Naturulempe-betalinger kompenserer kun for de naturbetingede ulemper ved at dække de heraf følgende ekstraomkostninger og indkomstab. Der er dermed tale om en grundlæggende støtteform, der tager sigte på at bevare hensigtsmæssige former for landbrug.

På trods af denne strukturelle forskel i forhold til ordningen med betalinger for miljøvenligt landbrug er det klart, at også ulempe-betalingsordningen bidrager til miljømålsætningerne. Disse betalinger henhører under akse 2 i landdistriktspolitikken og sigter mod at bevare landdistrikterne og bevare og fremme bæredygtige landbrugssystemer baseret på fortsat udnyttelse af landbrugsjorden.

Det skal sluttelig nævnes, at denne revision kun har begrænset rækkevidde. Den omfatter ikke en tilbundsgående vurdering af naturulempe-ordningens rolle i en moderniseret CAP og af sammenhængen med andre arealrelaterede betalinger til landbrugerne. Disse spørgsmål vil kunne tages op som led i drøftelserne af den fremtidige udvikling af CAP.

3. SVAGHEDER I GENNEMFØRELSEN

Til forskel fra de ovennævnte positive punkter blev der i den allerede nævnte 2003-beretning fra Revisionsretten gjort opmærksom på en række vigtige svagheder i gennemførelsen af USO-ordningen, som kaster en skygge over ordningens effektivitet og nytte, navnlig hvad angår afgrænsningen af de moderat ugunstigt stillede områder.

Flere af de kritiske punkter, Revisionsretten har peget på, har allerede fundet en løsning. Med forordning (EF) nr. 1698/2005 fandt der en revision sted af metoderne til beregning af betalingerne og til klassificering af moderat ugunstigt stillede områder. Herved blev begge metoder klart koblet til naturbetingede ulemper for landbruget, hvorved risikoen for overkompensering blev mindsket. Med denne forordning indførtes også et krav om, at modtagere af ulempe-betalinger skulle opfylde krydsoverensstemmelsesreglerne⁷. Sigtet var en enklere og mere sammenhængende tilgang til de tidligere anvendte regler om god landbrugspraksis. Der blev iværksat skærpet overvågning og vurdering af ordningen som led i den fælles tilsyns- og evalueringsramme, der gælder for alle landdistriktsinterventioner for

⁷ Ved forordning (EF) nr. 1782/2003 indførtes princippet om, at landbrugere, der ikke opfylder visse krav inden for folkesundhed, dyre- og plantesundhed, miljø og dyrevelfærd, får nedsat deres direkte støtte eller bliver udelukket fra at modtage direkte støtte. Dette 'krydsoverensstemmelsessystem', der er bevaret under forordning (EF) nr. 73/2009, gælder også for landdistriktsbetalinger relateret til dyr eller landareal.

programmeringsperioden 2007-13, mens forordning (EF) nr. 1975/2006⁸ indeholdt nærmere regler om kontrol og sanktioner.

De resterende problemer, der skal tages op som led i denne revision, er: manglende gennemsigtighed i de systemer, medlemsstaterne bruger til at klassificere moderat ugunstigt stillede områder; utilstrækkelig målretning af støtten mod bæredygtig arealforvaltning, bl.a. utilstrækkelig fokusering på de situationer, hvor faren for opgivelse af landbruget er størst; behovet for at nå frem til en fælles tilgang til områdeklassificering.

4. ET MERE EFFEKTIVT SYSTEM TIL AFGRÆNSNING AF UGUNSTIGT STILLEDE OMRÅDER

4.1. Mangler i den nuværende klassificering af moderat ugunstigt stillede områder

Den nuværende klassifikation af moderat ugunstigt stillede områder, baseret på de tre typer indikatorer, der er opregnet i artikel 19 i forordning (EF) nr. 1257/1999⁹, rejser, af to grunde, alvorlig tvivl om, hvorvidt midlerne til ordningen bruges tilstrækkelig effektivt og fokuseret.

Denne klassificering er til dels baseret på socioøkonomiske kriterier, der ikke længere afspejler hovedmålsætningerne med ulempe-betalingerne, og som er nedarvet fra den nu forældede, oprindelige tilgang i ordningen. Endvidere er der ikke taget hensyn til udviklingen i de anvendte demografiske og økonomiske data ved ajourføringen af områdefgrænsningen.

Desuden er klassificeringen baseret på en bred vifte af nationale kriterier, som ofte ikke er sammenlignelige på europæisk plan. Denne forskelligartethed gør ordningen lidt gennemsigtig og kan føre til, at støtten ikke er tilstrækkelig fokuseret på målene med ordningen.

I 2005 redefinerede lovgiver områderne med naturbetingede ulemper bortset fra bjergområder og områder med særlige ulemper som områder præget af betydelige naturbetingede ulemper, jf. afsnit 1. På grundlag af den nye definition ville Rådet opstille en række objektive fælles kriterier for udpegning af det støtteberettigede område, jf. betragtningerne i forordning (EF) nr. 1698/2005.

Af drøftelserne forud for vedtagelsen af forordningen fremgik det, at det ikke var muligt at nå til enighed om en områdeklassificeringsmetode baseret på en række indikatorer for uproduktiv jord og ugunstige klimaforhold (f.eks. gennemsnitligt kornudbytte, % permanente græsarealer, belægningsgrad). Det blev klart, at der var brug for et tæt samarbejde med medlemsstaterne for at kunne opstille objektive og videnskabeligt baserede afgrænsningskriterier.

⁸ Kommissionens forordning (EF) nr. 1975/2006 af 7. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 for så vidt angår kontrol og krydsoverensstemmelse i forbindelse med støtteforanstaltninger til udvikling af landdistrikterne, EUT L 368 af 23.12.2006, s. 74.

⁹ Forholdsvis uproduktiv jord; produktivitet betydeligt under gennemsnittet; ringe eller svindende befolkningstæthed og en befolkning, som hovedsagelig er afhængig af landbrugsvirksomhed (Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikter fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ophævelse af visse forordninger, EFT L 160 af 26.6.1999, s. 80).

Som det første skridt anmodede Kommissionen Det Fælles Forskningscenter (FFC) om at udarbejde et sæt fælles jordbunds- og klimakriterier, som kunne lægges til grund for en ny afgrænsning af moderat ugunstigt stillede områder. Til udførelse af denne opgave blev der nedsat et panel af anerkendte eksperter inden for jord, klima og arealvurdering. Panelets arbejde blev koordineret af FFC. Ekspertpanelet identificerede otte jord- og klimakriterier, som ved overskridelse af en vis tærskelværdi var ensbetydende med alvorlige begrænsninger for europæisk landbrug. De er anført i det tekniske bilag til denne meddelelse, som også indeholder visse tekniske detaljer vedrørende definitionen af og begrundelsen for kriterierne.

De biofysiske kriterier, som ekspertgruppen har identificeret som led i FFC-netværket, kan anvendes overalt i Europa til at afgrænse arealer med ringe muligheder for landbrugsproduktion, forudsat at der er adgang til tilstrækkeligt rumligt og semantisk detaljerede jordbunds- og klimadata.

De kan anvendes til at udpege områder kendetegnet af naturgivne ulemper for landbrug på en relativt enkel måde: et område anses for præget af betydelige naturbetingede ulemper, hvis en stor del af dets udnyttede landbrugsland (mindst 66 %) opfylder mindst et af kriterierne anført i tabellen på den der angivne tærskelværdi. De biofysiske kriterier er derfor ikke kumulative.

Én af indikatorerne er nok til at medføre denne klassificering, forudsat at de egenskaber, kriteriet bygger på, kan iagttages i området og måles tilstrækkelig præcist i forhold til den relevante tærskelværdi.

Tærskelværdierne bør betragtes som det ulempe-minimumsniveau, som skal nås, for at det pågældende område kan klassificeres som ubegunstiget. Medlemsstaterne skulle have mulighed for at hæve tærskelniveauet, forudsat at det ikke er diskriminerende og kan begrundes i de nationale forhold.

4.2. Foreløbig vurdering af de biofysiske kriterier; utilstrækkelige data

Med de omtalte biofysiske kriterier er der tale om en lovende tilgang til opstilling af et objektivt og gennemsigtigt system til udpegning af områder ifølge artikel 50, stk. 3, litra a), i forordning (EF) nr. 1698/2005. De er derfor anvendt som grundlag for den påtænkte områdefafgrænsning i tre ud af de fire muligheder for revision af USO-ordningen, som blev sendt til offentlig høring den 22. maj 2008, og som er beskrevet i vedlagte konsekvensanalyse.

De er siden november 2007 blevet gennemdrøftet på over hundrede møder mellem Kommissionens afdelinger og medlemsstaterne. De undersøgelser, der indtil nu er foretaget i samarbejde med de nationale eksperter, synes at vise, at disse kriterier er robuste og videnskabeligt velunderbyggede og kan bruges til at klassificere arealer på ensartet vis i hele EU. De kan bruges som et enkelt og sammenligneligt system til USO-udpegning, der klart er koblet til jordbunds- og klimamæssige ulemper for landbruget, og som kan gennemføres af alle medlemsstaterne på forholdsvis kort tid, selv om det indebærer en vis administrativ indsats.

Den hidtidige vurdering af de fælles kriterier kan imidlertid ikke anses for at være udtømmende, da der ikke findes tilstrækkelige data på EU-plan. De data, der foreligger for hele EU, kan ikke bruges til at anvende kriterierne i detaljeret geografisk målestok og til at vurdere virkningerne heraf i samme detaljerede målestok. Af denne grund og for at undgå usammenhængende resultater anses det som et midlertidigt skridt nødvendigt at inddrage de relevante nationale myndigheder aktivt i det videre analysearbejde, inden der forelægges et lovgivningsforslag.

Sigtet med dette samarbejde fra medlemsstaternes side er på den ene side at simulere anvendelsen af de fælles kriterier på grundlag af tilstrækkeligt detaljerede jord- og klimadata.

På den anden side bør simuleringsøvelsen omfatte passende elementer til sikring af, at der ikke gives USO-status til områder, hvor de naturbetingede ulemper er blevet udlignet, jf. følgende afsnit.

5. FOKUSERING AF STØTTEN PÅ EKSTENSIVT LANDBRUG AF BETYDNING FOR AREALFORVALTNINGEN

5.1. Udelukkelse af områder, hvor landbruget har overvundet naturgivne ulemper

Den intensitet, hvormed der drives landbrug, afspejler ofte de naturbetingede forhold: områder, hvor de naturbetingede ulemper ikke er overvundet ved menneskers indgriben eller i kraft af den teknologiske udvikling, er generelt kendetegnet ved lavressource- og lavproduktive landbrugssystemer som følge af de fysiske begrænsninger, landbrugerne står over for.

Takket være den tekniske udvikling og menneskelig indgriben har landbrugerne i mange tilfælde kunnet overvinde de naturbetingede ulemper og er nu i stand til at drive lønsomt landbrug i områder, hvor naturforholdene oprindeligt var ganske ugunstige. I sådanne tilfælde forbliver selve naturforholdene i området uændrede. Ud fra de rent biofysiske kriterier ville et sådant område derfor blive udpeget som stærkt ugunstigt stillet i landbrugssammenhæng. Imidlertid har ulempen ingen indflydelse på landbrugsproduktiviteten, og der er derfor ingen begrundelse for at klassificere området som præget af naturbetingede ulemper. F.eks. er mange vådområder blevet kunstigt drænet og er nu meget frugtbare. Dræningen har imidlertid ikke ændret de iboende egenskaber ved jordtypen, som stadig falder ind under kategorien dårligt drænet jord.

I tilfælde, hvor de naturlige ulemper kan overvindes, er det derfor nødvendigt at finjustere områdeafgrænsningen ved at kombinere de biofysiske kriterier med passende produktionsrelaterede indikatorer.

Ulemper, der skyldes dårlig dræning, jordtekstur, stenindhold, roddybde og kemiske egenskaber såvel som jord/vand-balance, er dem, der oftest overvindes af landbrugerne gennem investeringer, landbrugsteknikker og passende afgrødevalg. Ved simuleringer baseret på disse kriterier bør følgende derfor systematisk udelukkes:

- (a) kunstigt drænedes områder, ved anvendelse af kriteriet dårlig dræning
- (b) områder med en stor procentdel kunstvandets areal, ved anvendelse af kriteriet jord/vand-balance
- (c) områder, hvor jordbundsproblemerne (jordtekstur, stenindhold, roddybde og kemiske egenskaber) klart er overvundet, og hvor de relevante produktionsrelaterede indikatorer (gennemsnitligt kornudbytte eller belægningsgrad eller standarddækningsbidrag pr. hektar) er sammenlignelige med det nationale gennemsnit (undtagen bjergområder, hvor relevant).

Det tekniske bilag til denne meddelelse indeholder nærmere detaljer om den nødvendige finjustering af områdedefinitionen i relation til de forskellige typer naturulempen og de tilhørende biofysiske indikatorer.

5.2. Støtteregler på bedriftsniveau

For at kunne fokusere støtten på områder med risiko for marginalisering og afvandring og på områder, hvor ekstensivt landbrug er vigtigt for arealforvaltningen, er det helt nødvendigt, at kun områder, der reelt er kendetegnet ved naturbetingede ulemper, betragtes som støtteberettigede.

Efter afgrænsningen af et område som ugunstigt stillet bør der anvendes passende støtteregler i det pågældende område, så støtten fokuseres på bedrifter, der opfylder ordningens mål, og dermed på områder, hvor risikoen for afvandring er størst. Inden for det samme område kan forskellige former for landbrugspraksis således eksistere side om side, fordi nogle af bedrifterne har kunnet overvinde områdets naturlige ulemper gennem intensivering.

Støtteregler på bedriftsniveau bruges allerede i vid udstrækning af medlemsstaterne, selv om mange af disse ifølge evalueringen kun har ringe betydning for foranstaltningens hovedmål og snarere afspejler en lang række andre målsætninger og administrative krav. Reglernes sammenhæng med ordningens mål og med EU's internationale forpligtelser kan forbedres, samtidig med at der, under hensyn til subsidiaritetsprincippet, gives tilstrækkeligt spillerum til løsning af særlige lokale problemer.

Anvendelsen og definitionen af støtteregler på bedriftsniveau drøftes i forbindelse med de valgmuligheder, der peges på som led i den igangværende konsekvensanalyse, jf. beskrivelsen i vedlagte rapport. Gennemgangen af denne del af betalingssystemet vil blive uddybet i forbindelse med forberedelsen af lovgivningsforslaget, også under hensyn til konsekvenserne af et muligt nyt afgrænsningssystem baseret på de simuleringer, medlemsstaterne gennemfører til opfølgning af nærværende meddelelse.

6. FORENKLINGSPOTENTIALT

Opstilles der et fælles sæt afgrænsningskriterier, vil det forenkle gennemførelsen af naturulempen-ordningen på EU-plan, da de næsten 100 indikatorer, som medlemsstaterne nu bruger med forskellige tærskelværdier, vil blive afløst af 8 klart definerede kriterier med anvendelse af de samme minimumstærskler i hele EU.

Den heraf følgende gennemsigtighed vil kunne ventes at gøre gennemførelsen mere effektiv, hvad omsætning og overholdelse af målene angår.

Én enkelt biofysisk indikator ville være tilstrækkelig til at klassificere et område som kendetegnet ved naturbetingede ulemper. Med det nuværende system kan et område derimod kun udpeges, hvis det er kendetegnet ved alle de tre ulempe-kategorier, der er nævnt i artikel 19 i forordning (EF) nr. 1257/1999 (se fodnote 9).

Det er imidlertid klart, at anvendelsen af fælles biofysiske kriterier vil indebære startomkostninger, som vil variere alt efter medlemsstat afhængigt af kvantiteten og kvaliteten af de forhåndenværende jordbunds- og klimadata.

På nuværende tidspunkt anvender 13 medlemsstater 'indekssystemer' til udpegning af moderat ugunstigt stillede områder. Det drejer sig om metoder, der er baseret på flere kombinerede indikatorer, der bruges til beregning af et indeks til klassificering af områderne efter specifikke tærskler eller klasser. Der er i flere tilfælde ligheder mellem de indekssystemer, der anvendes i forskellige medlemsstater. Det er imidlertid vanskeligt at sammenligne disse systemer indbyrdes. Selv om de er baseret på samme type information, anvendes der nemlig forskellige vægtningsmetoder eller klassificeringer til beregning af indekset.

"Indekssystemerne" er ikke alle lige komplekse, men alligevel generelt mere komplekse end de biofysiske indikatorer, der er taget i betragtning i revisionen af ordningen. Mange af indeks-metoderne omfatter de biofysiske kriterier, som eksperterne har identificeret (opført i det tekniske bilag til denne meddelelse). I nogle tilfælde kan 'indekssystemerne' anses for at være mere sofistikerede end de biofysiske kriterier og derfor bedre til at indkredse mulige ulemper i et givet område. Opstilling af et fælles indekssystem, som skulle bruges ensartet i alle medlemsstaterne, ville imidlertid betyde en uhyre indsats, hvad angår udformning, dataindsamling, analyse og gennemførelse. At etablere et EU-dækkende indekssystem til indkredsning af naturbetingede ulemper ville derfor hverken være en effektiv eller realistisk udvej.

I de medlemsstater, hvor USO-afgrænsningen nu er baseret på indikatorer for ringe jordproduktivitet, vil områdeudpegning baseret på fælles biofysiske kriterier sandsynligvis betyde, at der skal gøres et vist arbejde med at indsamle og harmonisere jordbunds- og klimadataene på rette skalaniveau.

I betragtning af disse skalaproblemer vil medlemsstaterne i forbindelse med simuleringen af anvendelsen af de biofysiske kriterier muligvis kunne finde frem til en kompromisløsning mellem forenkling og indførelse af nye effektive afgrænsningsmetoder. Er resultaterne heraf vigtige, bør de tages i betragtning i konsekvensanalysen forud for Kommissionens lovgivningsforslag.

7. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Denne revision er neutral, hvad angår EU's og de nationale budgetter. Tildelingen fra USO-ordningen, bestående af bidraget fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og national medfinansiering, afgøres således som led i de enkelte landdistriktsudviklingsprogrammer, inden for rammerne af de samlede bevillinger til den pågældende medlemsstat til støtte for udvikling i landdistrikterne i en given programmeringsperiode. Ændres behovet for midler som følge af en stærkere målretning af indsatsen, vil de herved frigjorte midler blive overført til andre foranstaltninger i programmet.

8. KONKLUSIONER OG TIDSPLAN

Støtteordningen for landbrugere i områder med naturbetingede ulemper bør revideres af følgende grunde: afgrænsnings- og betalingsystemet for moderat ugunstigt stillede områder bør tilpasses til de arealforvaltningsmål, der blev fastsat i 2005; ordningen bør gøres mere gennemsigtig og objektiv under skyldigt hensyn til særlige nationale og regionale forhold; støtten bør målrettes mod de situationer, hvor risikoen for afvandring af størst.

Opstilles der en fælles ramme for klassificering af områder med naturbetingede ulemper, bortset fra bjergområder og områder med særlige ulemper, ud fra fælles objektive kriterier,

kan det bidrage til at gøre områdeafgrænsningssystemet mere gennemsigtigt, robust og sammenhængende i hele EU.

De data, Kommissionen har adgang til på europæisk plan, er ikke tilstrækkelige til at gennemføre en detail-simulering af anvendelsen af de mulige fælles kriterier, der er identificeret som led i konsekvensanalysen. Denne simulering skulle bruges som udgangspunkt for lovgivningsforslag til effektivisering af ordningen for betalinger for naturbetingede ulemper.

For at lette gennemførelsen af Fællesskabets opgaver og navnlig for at skabe et solidt grundlag for udarbejdelsen af nævnte lovgivningsforslag foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne opfordres til, på deres eget område, at simulere anvendelsen af de biofysiske kriterier i denne meddelelse og udarbejde kort over de områder, som ville være støtteberettigede ifølge disse simuleringer. For at kunne udelukke de områder, hvor de naturbetingede ulemper allerede er overvundet, bør simuleringerne vise det område, som ville blive afgrænset efter de biofysiske kriterier (om nødvendigt er finjusteret i overensstemmelse med angivelserne i det tekniske bilag til denne meddelelse).

Simuleringerne bør udføres på et tilstrækkeligt detaljeret territorielt niveau, f.eks. LAU 2 i nomenklaturen for statistiske regionale enheder.

Simuleringerne skal ikke betragtes som en ny USO-afgrænsning, men de kan bruges som et værdifuldt middel til at bedømme gennemførligheden af de valgmuligheder, der er peget på, og vil senere kunne tjene som grundlag for et lovgivningsforslag om rammebestemmelser for en ny USO-afgrænsning på lang sigt.

Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske Udvalg og Regionsudvalget opfordres til at drøfte hovedlinjerne i denne meddelelse. Medlemsstaterne bør opfordres til at udføre de ovennævnte simuleringer og senest seks måneder efter vedtagelsen af denne meddelelse sende Kommissionens tjenestegrene de kort, der er udarbejdet på grundlag heraf.