

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.4.2009  
SEC(2009) 451

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

*bij de*

**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**

**Samenvatting van de effectbeoordeling**

{COM(2009) 161 definitief}  
{SEC(2009) 449}  
{SEC(2009) 450}

## WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

### Samenvatting van de effectbeoordeling

#### Naar doelgerichtere steun voor landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps

#### 1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

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.

De interventielogica van de betalingen voor probleemgebieden - nu betalingen voor natuurlijke handicaps genoemd - werd in 2005 herzien om hun bijdrage aan de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling te bevorderen en om rekening te houden met de door de Rekenkamer in 2003 gesignaleerde discrepanties, met name wat betreft de afbakening van intermediaire probleemgebieden.

Het nieuwe wettelijke kader voor betalingen voor natuurlijke handicaps moet echter nog worden voltooid, aangezien de Raad in 2005 geen akkoord kon bereiken over een eventueel communautair systeem voor een nieuwe indeling van andere gebieden met natuurlijke handicaps dan bergstreken en gebieden met specifieke handicaps, overeenkomstig de nieuwe beleidsdoelstellingen. Doel van deze beoordeling is derhalve de voltooiing van het in 2005 gestarte proces, zonder afbreuk te doen aan de toekomstige ontwikkelingen inzake het beleid na 2013.

De problemen die moeten worden aangepakt, zijn de volgende:

- de inconsistentie tussen de huidige afbakening van intermediaire probleemgebieden, die gedeeltelijk gebaseerd is op sociaaleconomische indicatoren, en de herziene doelstellingen van de betalingsregeling voor gebieden met een natuurlijk handicap, die toegespitst zijn op landbeheer in plaats van op sociaaleconomische doelstellingen;
- de extreme diversiteit van de door de lidstaten gebruikte criteria voor het aanwijzen van intermediaire probleemgebieden, waardoor een gebrek aan transparantie ontstaat dat kan leiden tot een ongelijke behandeling van de begunstigden;
- de ontoereikende afstemming van de steun op gebieden waar het gevaar voor het opgeven van landbouwgrond het grootst is.

Er zij op gewezen dat de manier waarop de betalingen worden berekend, is gewijzigd bij artikel 37 van Verordening (EG) nr. 1698/2005<sup>1</sup>. Deze bepaling, die van kracht wordt wanneer de regeling probleemgebieden is herzien, zou aanzienlijk moeten bijdragen tot het verhogen van de doeltreffendheid van de steun.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) (PB L 277 van 21.10.2005, blz. 1).

## 2. SUBSIDIARITEIT

Bij deze herziening gaat het niet om een groot hervormingsproces, maar om het bijsturen van een binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid bestaande regeling. Het is enkel de bedoeling de regeling voor de afbakening van probleemgebieden en die voor betalingen voor natuurlijke handicaps bij te stellen overeenkomstig de door de Raad in 2005 geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Ook het potentieel voor vereenvoudiging behoort tot de doelstellingen van de herziening, met name door een betere transparantie van de gebiedsafbakening via gemeenschappelijke objectieve criteria.

## 3. DOELSTELLINGEN

In antwoord op de bovenvermelde problemen heeft de herziening de volgende doelstellingen:

- de regeling voor de afbakening van intermediaire probleemgebieden en die voor betalingen voor natuurlijke handicaps aanpassen overeenkomstig het in 2005 uitgestippelde beleid inzake landbeheer;
- de transparantie en de objectiviteit van de gebiedsafbakening in de hele EU verbeteren;
- de steun doelgerichter en doeltreffender maken in gebieden waar het gevaar voor het opgeven van landbouwgrond het grootst is.

Wegens de ontoereikende gegevens kan de Commissie geen wetgevingsvoorstel indienen dat gefundeerd is op een grondige analyse van een mogelijk nieuw afbakeningssysteem. De vereiste informatie om het resultaat van een nieuwe afbakeningsregeling op gedetailleerde schaal te beoordelen, is alleen beschikbaar - of kan alleen worden vergaard - op nationaal niveau. Daarom moet de weg naar een toekomstig wetgevingsvoorstel worden vrijgemaakt via de volgende drie stappen:

- (1) Vaststelling van een mededeling van de Commissie met een stand van zaken en een verzoek aan de lidstaten om de toepassing van mogelijke gemeenschappelijke criteria voor het afbakenen van andere gebieden met natuurlijke handicaps dan berggebieden en gebieden met specifieke handicaps, op hun grondgebied te simuleren;
- (2) Toesturen van de simulaties van de lidstaten aan de Commissie in de herfst van 2009;
- (3) Zo snel mogelijk na ontvangst van de simulaties van de lidstaten de effectbeoordeling voltooiën en het wetgevingsvoorstel uitwerken.

## 4. BELEIDSOPTIES

Er werden vier opties geïdentificeerd en voor openbare raadpleging voorgelegd op 22 mei 2008:

### **OPTIE 1: STATUS QUO+**

*Gebiedsafbakening*

In dit scenario wordt de lidstaten gevraagd de momenteel voor de afbakening van probleemgebieden gebruikte sociaaleconomische indicatoren af te schaffen en te bepalen welke criteria zij het meest aangewezen achten voor het definiëren van natuurlijke handicaps die de landbouw beïnvloeden. De lidstaten die indexsystemen gebruiken, kunnen die eventueel blijven gebruiken nadat ze de sociaaleconomische indicatoren uit deze systemen hebben verwijderd. De andere lidstaten dienen een aan hun situatie aangepast systeem voor grond- en klimaatcriteria te ontwikkelen. De Commissie dient dan te beoordelen of de door de lidstaten gebruikte systemen geschikt zijn in het licht van de doelstellingen van de regeling betalingen voor natuurlijke handicaps.

#### *Subsidiabiliteitsregels*

De lidstaten hebben de mogelijkheid om subsidiabiliteitsregels vast te stellen op bedrijfsniveau, om de steun af te stemmen op de specifieke landbouwsystemen in het kader van hun programma's voor plattelandontwikkeling. De Commissie moet dan nagaan of dergelijke criteria objectief, niet-discriminerend en verenigbaar zijn met de doelstellingen van de maatregel en de internationale verbintenissen van de EU.

De opties 2, 3 en 4 zijn gestoeld op dezelfde methode voor gebiedsafbakening, die gebaseerd is op acht gemeenschappelijke biofysische indicatoren die zijn vastgelegd door een panel van bodem-, klimaat- en gronddeskundigen onder coördinatie van het gemeenschappelijk centrum voor onderzoek. De definitie en de toepassing van de criteria worden besproken in de mededeling die bij deze samenvatting is gevoegd.

### **Optie 2: Gemeenschappelijke criteria**

#### *Gebiedsafbakening*

Intermediaire probleemgebieden worden aangewezen op grond van de in de bijlage bij de mededeling opgenomen gemeenschappelijke biofysische criteria.

#### *Subsidiabiliteitsregels*

De lidstaten hebben de mogelijkheid om subsidiabiliteitsregels vast te stellen op bedrijfsniveau om de steun af te stemmen op de specifieke landbouwsystemen in het kader van hun programma's voor plattelandontwikkeling. De Commissie moet dan nagaan of dergelijke criteria objectief, niet-discriminerend en verenigbaar zijn met de doelstellingen van de maatregel en de internationale verbintenissen van de EU.

### **Optie 3: Subsidiabiliteitsregels**

#### *Gebiedsafbakening*

Intermediaire probleemgebieden worden aangewezen op grond van de in de bijlage bij de mededeling opgenomen gemeenschappelijke biofysische criteria.

### *Subsidiabiliteitsregels*

De lidstaten dienen adequate regels vast te stellen om de steun beter af te stemmen op extensieve landbouw, waardoor een positieve bijdrage wordt geleverd tot duurzaam landbeheer door de intensieve landbouwsystemen uit te sluiten van de steun. De communautaire wetgeving zou een kader moeten bieden voor de subsidiabiliteitscriteria, waarbij de beginselen en het type criteria worden aangegeven die moeten worden gebruikt voor het uitsluiten van intensieve landbouwsystemen (bv. maximale veedichtheid, gemiddelde opbrengst, bruto standaardsaldo). Op grond daarvan kiezen de lidstaten de meest aangewezen indicatoren en leggen zij de relevante drempels vast in het kader van hun programma's voor plattelandontwikkeling. De subsidiabiliteitsregels moeten objectief, niet-discriminerend en verenigbaar zijn met de doelstellingen van de maatregel en met de internationale verbintenissen van de EU.

## **Optie 4: Hoge natuurwaarde**

### *Gebiedsafbakening*

Deze optie impliceert een meer gerichte gebiedsafbakening: alleen gebieden die ingedeeld zijn als landbouwgrond met hoge natuurwaarde (HNW) binnen gebieden met natuurlijke handicaps, komen in aanmerking als probleemgebied.

De afbakening van intermediaire probleemgebieden gebeurt aanvankelijk op grond van dezelfde methode als voor de opties 2 en 3, op basis van de gemeenschappelijke biofysische criteria. Na deze eerste afbakening wordt het aantal gebieden verder gereduceerd, zodat alleen de gebieden die als HNW-landbouwgrond zijn ingedeeld, in aanmerking komen, met name die gebieden in Europa waar de landbouw een belangrijke (en gewoonlijk dominante) vorm van grondgebruik is en waar de landbouw bedoeld is ter ondersteuning van of verband houdt met hetzij een grote variëteit van soorten en habitats, hetzij de aanwezigheid van soorten van Europees en/of nationaal en/of regionaal belang.

### *Subsidiabiliteitsregels*

De lidstaten hebben de mogelijkheid om subsidiabiliteitsregels vast te stellen volgens objectieve, niet-discriminerende criteria, die verenigbaar zijn met de doelstellingen van de maatregel.

Bij alle opties worden de betalingen berekend op basis van de extra kosten en het inkomensverlies in verband met de handicap in de betrokken gebieden, met inachtneming van de door de Raad vastgestelde minimum- en maximumbedragen.

## **5. EFFECTBEOORDELING**

### **5.1. Beperkte gegevens en moeilijkheden bij de beoordeling van optie 4**

Zoals vermeld is deze analyse beperkt door het feit dat de geschikte gegevens alleen op nationaal niveau beschikbaar zijn. In dit stadium kan de beoordeling enkel aanwijzingen en

extrapolaties geven van de soorten effecten die van de herziening worden verwacht; de verdere vooruitgang van de herziening is gebaseerd op de door de lidstaten uitgevoerde simulaties.

Er bestaan significante en objectieve hindernissen voor de beoordeling van optie 4 ('hoge natuurwaarde'). Het proces voor de vaststelling van HNW-indicatoren binnen het gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader voor plattelandontwikkeling is op dit moment niet voldoende ontwikkeld en verloopt in de verschillende lidstaten tegen een verschillend tempo. In deze omstandigheden is het uiterst moeilijk om een overzichtskader tot stand te brengen dat de indicatoren voor natuurlijke handicaps en de HNW-indicatoren combineert en zou kunnen worden gebruikt als basis voor de beoordeling.

Bij gebrek aan voldoende duidelijke aanwijzingen betreffende de HNW-indicatoren lijkt het daarom aangewezen om optie 4 op korte termijn niet in aanmerking te nemen, zonder evenwel voorbij te gaan aan het eventuele nut ervan op lange termijn.

## **5.2. Transparantie en afstemming van de steun**

In de Status Quo+-optie zouden het gebrek aan transparantie, objectiviteit en wetenschappelijke basis voor de indelingscriteria en het risico van ongelijke behandeling van begunstigden, waarvoor het huidige afbakeningssysteem wordt bekritiseerd, grotendeels blijven bestaan.

Zowel optie 2 als optie 3 zouden de transparantie en verantwoordelijkheid bevorderen, omdat er een gemeenschappelijk afbakeningssysteem wordt gehanteerd. Het ontbreken van een gemeenschappelijke benadering voor een betere afstemming van de steun via subsidiabiliteitsregels in het kader van optie 2 dreigt ertoe te leiden dat de steun niet voldoende wordt geconcentreerd; vergeleken met optie 3 biedt zij echter meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan de lokale behoeften.

## **5.3. Sociaaleconomische effecten**

Het belangrijkste sociaaleconomisch effect dat van de herziening wordt verwacht, betreft het landbouwincome in de gebieden waar het nieuwe afbakenings- en betalingssysteem van toepassing is. Op grond van de beschikbare informatie is het op dit moment niet mogelijk de gebieden te identificeren die beïnvloed zouden worden door een verandering van probleemgebiedstatus in het kader van de vastgestelde opties.

Kortweg kan worden gesteld dat het negatieve effect voor een gebied van het verlies van probleemgebiedstatus als gevolg van de toepassing van nieuwe afbakeningscriteria varieert naargelang van het aandeel van de betaling voor probleemgebieden in het bedrijfsinkomen. In dit opzicht lijkt de Status Quo+-optie het meest beperkte effect te hebben, aangezien het geen belangrijke veranderingen met zich meebrengt in vergelijking met de huidige afbakening.

De wijzigingen in de gebiedsafbakening in het kader van de opties 2 en 3 kunnen het bedrijfsinkomen zowel negatief als positief beïnvloeden, maar dat kan in dit stadium niet worden beoordeeld wegens het gebrek aan geschikte gegevens. In elk geval zou het verlies van de betaling extreme gevolgen hebben en leiden tot een negatieve inkomenssituatie (wat betreft netto toegevoegde waarde voor het bedrijf) in een beperkt aantal gevallen (3% van alle begunstigden).

De invoering van een gemeenschappelijk kader voor de nationale subsidiabiliteitscriteria die in optie 3 wordt beoogd, zorgt ervoor dat de steun wordt toegespitst op extensieve landbouwsystemen die minder winstgevend zijn en een hoger gevaar voor het opgeven van landbouwgrond inhouden. Dit zal waarschijnlijk een positief effect hebben op de landbouwbedrijven met laag inkomen en een hoge mate van afhankelijkheid van de steun voor probleemgebieden.

- Tevens moet worden vermeld dat de landbouwers in een aantal lidstaten een reeks voordelen (bv. lagere belastingen op grond van de nationale wetgeving) kunnen genieten omdat zij in een probleemgebied zijn gevestigd, zelfs als zij in de strikte zin geen begunstigden van de steun zijn. Een verandering van probleemgebiedstatus kan voor deze gebieden aanzienlijke gevolgen hebben voor het bedrijfsinkomen, hoewel dit niet op EU-niveau kan worden beoordeeld.
- In dit stadium van de analyse is het niet duidelijk of en waar er landbouwers zijn die niet meer in aanmerking zouden komen voor de steun ten gevolge van de afschaffing van de sociaaleconomische criteria. De waarschijnlijkheid en de omvang van dergelijke gevallen dienen te worden beoordeeld op basis van de simulaties die de lidstaten in de herfst van 2009 moeten verstrekken. In dat opzicht moet rekening worden gehouden met de volgende overwegingen:
  - of de andere GLB-maatregelen die in het gebied beschikbaar zijn, bijvoorbeeld onder as 3 van het relevante programma voor plattelandsontwikkeling, de sociaaleconomische handicaps, waarvoor tot nu toe steun wordt verleend, kunnen compenseren;
  - of maatregelen moeten worden genomen voor een vlotte overgang naar het nieuwe afbakeningssysteem.

#### **5.4. Levensvatbaarheid van plattelandsgemeenschappen**

In gebieden waar de landbouw de ruggengraat vormt van de lokale economie, zal een verandering in de gebiedsafbakening en/of in het betalingssysteem waarschijnlijk significante effecten hebben op de algemene ontwikkeling van die gebieden.

Sommige landbouwgemeenschappen zijn kwetsbaarder dan andere wegens het productiesysteem, de beperkte toegevoegde waarde, de omvang van de bedrijven en de perifere ligging. In verscheidene gevallen is de kwetsbaarheid van het productiesysteem het gevolg van de natuurlijke omstandigheden; een betere afstemming van de steun op de gebieden die het meest getroffen zijn door natuurlijke handicaps, kan derhalve positieve effecten hebben op de algemene levensvatbaarheid van het gebied.

In de gevallen waar de achteruitgang geen verband houdt met de aanwezigheid van natuurlijke handicaps, hebben maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen van de landbouwsector, ter bevordering van diversificatie en voor de uitwerking van geïntegreerde bottom-up-ontwikkelingsstrategieën, meer kans op slagen dan betalingen aan de landbouwers ter compensatie van de natuurlijke handicaps.

#### **5.5. Milieueffecten**

Een op een homogene reeks biofysische criteria gebaseerde gebiedsafbakening voor de hele Europese Unie leidt waarschijnlijk tot een betere afstemming van de steun op extensieve landbouwsystemen, omdat de gebiedsafbakening ondubbelzinnig gekoppeld is aan de



natuurlijke handicaps die de landbouw belemmeren. Om deze reden zijn de opties 2 en 3 efficiënter dan optie 1.

Bij optie 2 hebben de lidstaten de keuze om de vast te stellen subsidiabiliteitsvoorwaarden te koppelen aan vereisten inzake landbeheer. Een op gemeenschappelijke biofysische criteria gebaseerde gebiedsafbakening kan ervoor zorgen dat de steun wordt toegespitst op gebieden die hoofdzakelijk worden gekenmerkt door extensieve landbouw en dat de begunstigen zouden rekening moeten houden met de randvoorwaarden. De doeltreffendheid van deze regeling kan echter worden belemmerd door ontoereikende afstemming van de steun, in het bijzonder in gebieden waar intensieve landbouwsystemen, die normaal grotere milieurisico's inhouden, naast extensieve landbouwsystemen bestaan. Onder optie 2 zou de bijdrage van betalingen voor natuurlijke handicaps aan het duurzaam landbeheer en aan de milieudoelstellingen van de EU daarom afhangen van de implementatie door de lidstaten.

Vergeleken met optie 2 bevat optie 3 verdere vereisten betreffende landbouwbeheerspraktijken en blijft de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps beperkt tot die landbouwsystemen die een specifieke positieve bijdrage aan duurzaam landbeheer leveren. De betaling zou echter geen betrekking hebben op verplichtingen die verder gaan dan de basisverplichtingen en enkel dienen ter compensatie van de extra kosten en het inkomensverlies van landbouwers ten gevolge van de handicap. Optie 3 lijkt derhalve de optie met het grootste potentieel om bij te dragen aan de milieudoelstellingen, op voorwaarde dat de toepassing van de steunregeling is afgestemd op de andere maatregelen van as 2. Voor een goed gebalanceerde implementatie van optie 3 is het enerzijds vereist dat de landbouwers geen twee betalingen ontvangen (in het kader van betalingen voor natuurlijke handicaps en van andere maatregelen van as 2) voor het nakomen van dezelfde verplichting en anderzijds dat de landbouwers in gebieden met natuurlijke handicaps niet worden gediscrimineerd doordat zij worden uitgesloten van landbouwmilieubetalingen waarvoor landbouwers buiten het gebied, die aan soortgelijke voorwaarden voldoen, wel in aanmerking komen.

## **6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES**

In deze fase van de herziening is er geen duidelijke voorkeur voor een specifieke optie. De Status Quo+-optie lijkt echter weinig voordeel op te leveren met betrekking tot de kritieke punten van de huidige regeling en optie 4 (HNV) niet kan op korte termijn worden gerealiseerd.

Overwogen wordt om het herzieningsproces voort te zetten, als voorgesteld in punt 3, om de opties te verfijnen en zo tot een voorkeur voor een bepaalde optie te komen op basis van de simulatie van de toepassing van de gemeenschappelijke biofysische criteria door de lidstaten.

## **7. TOEZICHT EN EVALUATIE**

De volgende indicatoren worden overwogen voor de controle van de betalingen aan landbouwers in andere gebieden met handicaps dan berggebieden:

<b>Gemeenschappelijke indicatoren</b>	basis	Biodiversiteit: landbouwgrond en bos met een hoge natuurwaarde Biodiversiteit: populatie van akker- en weidevogels
	input	Bedrag van de overheidsuitgaven (totaal vs. ELFPO)
	output	Aantal gesteunde bedrijven in andere gebieden met handicaps dan berggebieden (indeling volgens type handicap - wetland, heuvels,...) Gesteund landbouwgrondgebied (indeling volgens type gebied en type handicap)
	resultaat	Gebieden waarop een succesvol landbeheer wordt toegepast dat bijdraagt tot: verbetering van de biodiversiteit verbetering van de waterkwaliteit milderen van de klimaatverandering verbetering van de bodemkwaliteit voorkoming van marginalisering en van het opgeven van landbouwgrond
	effect	Ombuiging van de achteruitgang van de biodiversiteit Instandhouding van landbouwgrond en bos met een hoge natuurwaarde

De volgende punten moeten in de beoordeling van de herziene steunregeling worden beklemtoond:

- In welke mate hebben betalingen voor gebieden met natuurlijke handicaps bijgedragen tot het verzekeren van blijvend gebruik van landbouwgrond in andere gebieden met handicaps dan berggebieden?
- In welke mate heeft de regeling bijgedragen tot de instandhouding of de bevordering van duurzame landbouwsystemen?
- In welke mate heeft de regeling bijgedragen tot de instandhouding van het platteland en de verbetering van het milieu?