

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru Severní dimenze znevýhodněných oblastí (stanovisko z vlastní iniciativy)

(2009/C 318/07)

Zpravodaj: **pan NURM**

Dne 26. února 2009 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

„Severní dimenze znevýhodněných oblastí.“

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. září 2009. Zpravodajem byl pan NURM.

Na 456. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 30. září a 1. října 2009 (jednání dne 30. září 2009), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 175 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Základní cíle společné zemědělské politiky, mimo jiné zajišťování potravin, zůstávají nadále aktuální, pokud by jak na celém území Evropské unie, tak i v severních regionech měla zůstat zachována zemědělská produkce.

1.2 Toto stanovisko se soustředí na přírodní, klimatické a geografické zvláštnosti a problémy severních regionů EU, v nichž zemědělská produkce podléhá určitým omezením v důsledku chladného podnebí, což vyžaduje vyšší úsilí, které zemědělci v příznivějších zemědělsko-klimatických podmínkách nemusí vynakládat.

1.3 V severních regionech je zemědělská produkce nákladnější a produktivita podstatně menší než ve výhodnější situovaných produkčních oblastech. Rentabilita nepřetržitě klesá a současně klesá i motivace producentů, proto je další využívání zemědělských ploch v severních regionech spojeno s otázkami. Tomuto nebezpečí lze zamezit prostřednictvím uplatnění vhodných zemědělsko-politických nástrojů.

1.4 V regionech s přírodním znevýhodněním musí být půda dále obdělávána, aby byly zachovány tradiční zemědělské formy a oblasti s vysokou přírodní hodnotou. Vyrovnávací platby pro znevýhodněné regiony jsou nástrojem, díky němuž lze tohoto cíle dosáhnout, avšak pouze za předpokladu, že podpora bude systematictější než dosud orientována na regiony, v nichž nejvíce hrozí nebezpečí ztráty zemědělských ploch.

1.5 K dosažení konkrétního pozitivního dopadu je třeba kromě stanovení nových kritérií pro vymezení znevýhodněných oblastí současně přezkoumat zásady financování této inici-

ativy. Jednou z možností, která by měla být zvážena, je začlenit vyrovnávací platby pro znevýhodněné regiony do plateb 1. pilíře. V rámci doposud uplatňovaného systému, v němž se výše přímých plateb odvozuje od historických ukazatelů produktivity, jsou upřednostňováni zemědělci ve výhodnější položených oblastech. Méně výhodné výrobní podmínky v přírodně znevýhodněných oblastech nebyly vyrovnávacím příspěvkem dostatečně kompenzovány.

1.6 V budoucnu by při výpočtu výše podpory pro znevýhodněné oblasti bylo třeba pro každý jednotlivý region zohlednit celkovou výši uplatněných výdajů na kompenzaci přírodních znevýhodnění a nepříznivých výrobních podmínek: čím horší jsou přírodní podmínky, tím vyšší by měla podpora být. Měla by však být stanovena nejnižší a nejvyšší hranice podpory.

1.7 Při stanovení přírodních znevýhodnění by se měl brát v úvahu nejen souhrn kladných teplot vegetačního období, ale také souhrn záporných teplot zimního období v jednotlivých regionech.

1.8 Severní regiony leží daleko od velkých trhů Evropy, venkovské oblasti jsou velmi řídké osídlené a orná půda je roztržena, což podstatně zvyšuje výrobní náklady zemědělských podniků. Aby se předešlo vyvlastnění těchto krajín a zachovala se v nich zemědělská produkce, je zapotřebí vyrovnávacích plateb z prostředků pro znevýhodněné oblasti. Proto EHSV doporučuje, aby při stanovení kritérií pro vymezení znevýhodněných oblastí byla zohledněna rovněž nízká hustota obyvatelstva a byla vypracována dodatečná kritéria na podporu zemědělské výroby v lesnatých oblastech.

1.9 EHSV doporučuje, aby při vypracování a stanovení kritérií pro nové vymezení znevýhodněných oblastí (oblastí s přírodním znevýhodněním) byly zohledněny přírodní, klimatické a sociálně hospodářské zvláštnosti severních regionů, které jsou uvedeny ve stanovisku. Jedna možnost by byla označit tyto regiony spolu s horskými regiony jako zvláštní oblasti.

2. Úvod

2.1 Evropský hospodářský a sociální výbor se problematikou znevýhodněných oblastí již zabýval v dřívějších stanoviscích z vlastní iniciativy⁽¹⁾.

2.2 Evropská komise ve sdělení KOM(2009) 161 v konečném znění z 21. dubna 2009 navrhla změnit zásady vymezení znevýhodněných oblastí a za tímto účelem stanovit nová kritéria. Komise mimo jiné předložila nové označení pro znevýhodněné oblasti a doporučila, aby byly napříště nazývány „oblasti s přírodním znevýhodněním“. EHSV tento nový přístup oceňuje.

2.3 Vzhledem k tomu, že vnitřní trh EU zaručuje volný pohyb zboží a služeb, není z dlouhodobého hlediska možné v severních regionech EU, v nichž jsou jednotkové náklady vyšší, udržet zemědělskou produkci bez zvláštní podpory. To má negativní vliv na sociální a ekologickou udržitelnost a rovněž na biologickou rozmanitost těchto oblastí.

2.4 Předpisy platné pro znevýhodněné regiony v jednotlivých členských státech a jejich dopady nejsou vzájemně srovnatelné. Vzhledem k tomu, že je uplatňována řada kritérií, nynější pravidla pomoci pro znevýhodněné oblasti již neodpovídají specifickým výrobním podmínkám, které jsou dány na základě přírodních a klimatických zvláštností, a mohou je pouze nedostatečně a nepřiměřeně kompenzovat.

2.5 S ohledem na dlouhodobé zajišťování potravin v Evropě a ve světě je třeba zachovat zemědělství také v severních regionech Evropské unie, kde se podle prognóz může následkem globálního oteplování v nadcházejících 50 až 100 letech zlepšit zemědělské klima, zatímco budou jižní regiony současně vysychat a zemědělská produkce v Evropě by se tedy mohla přesunout na sever.

3. Přírodní a klimatické zvláštnosti severních regionů, obecný přehled souvisejících problémů a důvody pro zvláštní přístup k těmto oblastem

3.1 Zemědělská produkce v severních regionech Evropské unie se liší od produkce ve střední a jižní Evropě daleko kratším vegetačním obdobím, podstatně nižším souhrnem účinných

teplot nutných pro růst rostlin a nadbytečnou vlhkostí po většinu roku. Rozdělení srážek během roku není rovnoměrné. Srážky jsou nedostatečné na jaře a v létě, kdy rostliny klíčí, vyrazí výhonky a rostou, zatímco hojný podzimní déšť ztěžuje včasnou sklizeň úrody a snižuje kvalitu sklizených plodin.

3.2 Zásadní vliv na zemědělství v severních regionech má rovněž dlouhá zima a s ní související promrzání půdy. Teploty mohou někdy klesnout dokonce pod -40°C . Půda promrzá do hloubky, jež je závislá na souhrnu záporných teplot a tloušťce sněhové pokrývky, která např. v Lotyšsku a Estonsku může dosáhnout až jeden metr a v severním Finsku a Švédsku až dva metry. Tání sněhu a rozmrazání půdy jsou dlouhodobé procesy, kvůli nimž se jarní setba a počátek vegetačního období zpožďují. V závislosti na zeměpisné šířce a vzdálenosti od moře dochází k jarní setbě v severních oblastech mezi koncem dubna a půlkou června. Z tohoto důvodu musí být při vypracování kritérií pro vymezení znevýhodněných oblastí zohledněn také souhrn záporných teplot jednotlivých regionů.

3.3 Výstavba budov je nákladnější, neboť základy, vodovodní a kanalizační potrubí musí být položeno pod hranici promrzání a vnější zdi budov musí být izolovány. Také na vytápění budov v zimě a na odklizení sněhu vznikají vysoké náklady.

3.4 V severních regionech se půdní vrstva utvářela během krátkého období po době ledové, a proto je vrstva slabší a půda má různou strukturu a bonitu. Půda je zpravidla vlhká, místy kamenitá, nadměrně jílovitá, písčitá či rašelinitá. Zlepšování kvality půdy vyžaduje značné investice, především do zavedení a údržby odvodňovacích systémů, ale také do hnojení polí vápnem.

3.5 Severní oblasti se vyznačují kopcovitými a roztržitými poli s ledovcovými prvky, na nichž se vyskytují řídké lesy, mokřiny a jiné přírodní prostory. Z tohoto důvodu jsou pole vhodná k orbě malá a nesourodá. Existují oblasti, v nichž je průměrná rozloha polí zemědělského podniku menší než hektar a pole navíc leží roztroušena v lesích poměrně daleko od statků. Tento fakt znemožňuje nasazení větších a výkonnějších strojů a zároveň zvyšuje náklady podniku na výrobu a dopravu (v rámci statku). Přírodní znevýhodnění tohoto druhu nelze kompenzovat tím, že se přestoupí na alternativní kultury, nebo tím, že by zemědělská výroba byla jinak zefektivněna. Z tohoto důvodu je třeba uplatnit dodatečná kritéria, která budou zohledňovat přírodní znevýhodnění silně zalesněných oblastí. Jedním kritériem by mohl být podíl orné půdy na hektar. Další opatření ve prospěch znevýhodněných oblastí by mělo spočívat ve vyrovnání dodatečných nákladů na dopravu, které statkům vznikají.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 318, 23.12.2006, s. 86, Úř. věst. C 44, 16.2.2008, s. 56, Úř. věst. C 120, 16.5.2008, s. 47.

3.6 Venkovské oblasti v severních regionech jsou velmi řídké obydlené. Mimo velká města je hustota osídlení méně než deset obyvatel na kilometr čtvereční, v odlehlých oblastech je však dokonce nižší než tři obyvatelé, což vyžaduje jak v zemědělské výrobě, tak i v zajištění přístupu k veřejným či soukromým službám vysoké náklady na dopravu. Ve 20. století se díky mechanizaci produktivity práce v severní Evropě prudce zvýšila, zatímco na venkově se počet pracovních míst snížil. Výsledná nízká hustota obyvatel a služeb se zase stala důvodem pro odchod lidí z venkovských oblastí, mnoho sedláků ukončilo činnost v zemědělství, neboť jejich děti nechtějí statek převzít. Přesto však v severních oblastech tvoří zemědělství spolu s lesnictvím a cestovním ruchem hospodářský základ života na venkově. Venkovské obce jsou podstatně menší, a proto jsou jejich výdaje na obyvatele za veřejné služby, např. školní a neformální vzdělávání, podstatně vyšší. V řídké osídlených venkovských oblastech je život dražší, neboť nízký počet obyvatel tvoří s ohledem na spotřebu zboží a služeb pouze malou skupinu odběratelů. Odlehlé oblasti severních regionů jsou příliš vzdáleny od velkých center na to, aby tam lidé dojížděli denně za prací nebo tam využívali služeb. Další opatření ve prospěch znevýhodněných oblastí by mělo spočívat ve vyrovnání dodatečných nákladů na dopravu z center (trhu) do odlehlých zemědělských podniků.

3.7 Čím méně lidí žije ve venkovských oblastech severní Evropy, tím vyšší jsou jejich životní náklady, neboť k tomu, aby měli přístup ke zboží, službám, zdravotní péči, vzdělání atd., je třeba překonávat značné vzdálenosti. Proto má v řídké obydlených oblastech severní Evropy zachování a vytváření pracovních míst v zemědělství a jině obrovský význam. K tomu by měla přispět jak společná zemědělská politika, tak také regionální politika. Na úspěšném provádění těchto politik závisí, zda se podaří odchod lidí z venkova do měst vyrovnat, zastavit opouštění půdy a zvrátit hospodářské a sociální odumírání odlehlých oblastí. Ostatně je také z bezpečnostně-politických důvodů pro celou Evropskou unii důležité, aby nedošlo k vyhlazení těchto hraničních oblastí EU.

3.8 Oblasti lesů a mokřin v severních regionech tvoří spolu s rozsáhlým zemědělstvím a polopřírodními ekosystémy základ přírodní a biologické rozmanitosti. Sever je navíc hnízdištěm pro milióny stěhovavých ptáků, kteří na polích a přírodních loukách loví potravu.

3.9 V důsledku přírodních znevýhodnění a dopravních nákladů způsobených roztržitostí zemědělských ploch a nízkou hustotou obyvatel vykazují severní oblasti nižší renta-

bilitu zemědělských podniků a menší zisky z hospodaření. To přitom bylo rozhodující pro dosavadní nízké přímé platby (1. pilíř) v rámci společné zemědělské politiky. V severních oblastech s přírodním znevýhodněním lze obhospodařování zemědělských ploch, udržitelnou produkci potravin a péči o krajinu zajistit pouze tehdy, když budou mít zemědělci zaručen příjem srovnatelný s jejich protějšky v příznivěji položených oblastech. V opačném případě budou lidé opouštět vesnice a zemědělské plochy přestanou být obhospodařovány, udržovaná kulturní krajina bude ležet ladem a ztratí svou úrodnost. Jako jednu z možností doporučuje EHSV Evropské komisi, aby podrobněji zkoumala zvláštnosti severních regionů a případně tyto oblasti označila společně s horskými oblastmi jako zvláštní oblasti.

3.10 Přírodní znevýhodnění se mohou ve svém druhu a rozšíření v různých regionech velmi lišit. V budoucnu by při výpočtu výše podpory pro znevýhodněné oblasti bylo třeba pro každý jednotlivý region zohlednit celkovou výši uplatněných výdajů na kompenzaci přírodních znevýhodnění a nepříznivých výrobních podmínek: čím horší jsou přírodní podmínky, tím vyšší by měla podpora být. Měla by však být stanovena nejnižší a nejvyšší hranice podpory.

4. Přírodní omezení v oblasti rostlinné výroby, přehled souvisejících problémů, důvody pro zvláštní přístup k těmto oblastem

4.1 Na zemědělství v severních oblastech mají vliv studené zimy, krátké vegetační období, nízký souhrn účinných teplot a také vlhkost, která vyžaduje vysoké investice do odvodňovacích systémů. Životnost těchto systémů je v závislosti na použitém materiálu 30 až 50 let a pak je třeba je nahradit. K tomu se musí přičíst každoroční dodatečné náklady na jejich údržbu a opravu odvodňovacích systémů. Instalace a údržba odvodňovacích systémů je nutným předpokladem pro obdělávání vlhké půdy.

4.2 Půda v severních regionech bývá většinou kyselá, neboť leží na krystalickém či písčitém podloží. Aby mohla být kultivována, musí být pole pravidelně jednou za šest až osm let hnojena vápnem, což způsobuje dodatečné náklady, které nejsou v oblastech s neutrálním pH půdy zapotřebí. Hnojení vápnem úrodnost půdy nezvyšuje, ale je nutným předpokladem pro kultivaci kyselé půdy a pro vyrovnání trvalých přírodních znevýhodnění. EHSV se domnívá, že problém kyselé půdy by měl být lépe než dosud zohledněn při vymezení znevýhodněných oblastí a při stanovování nových kritérií.

4.3 V severních regionech se musí všechno obilí sušit ve speciálních sušičkách, neboť sklizené obilí často obsahuje až 30 % vody. Pro skladování musí být obilí vysušeno tak, aby se obsah vody pohyboval v rozmezí 12–14 %. Zřizování sušiček obilí vyžaduje vysoké investice a energie potřebná k sušení znamená značné dodatečné náklady. Náklady na výstavbu sušiček a sušáren mohou dosáhnout až 300 000 EUR, přičemž životnost zařízení se pohybuje od 10 do 15 let, v závislosti na intenzitě jejich využití. Podle údajů zemědělských podniků se tak náklady na sušení obilí pohybují v průměru mezi 20 až 25 EUR na tunu, i když se obsah vody v obilí a množství energie potřebné k sušení se rok od roku liší. Při průměrném výnosu tři až čtyři tuny na hektar se produkční náklady v severních regionech pohybují okolo 60 až 100 EUR na hektar.

4.4 Pěstované odrůdy musí být odolnější vůči chladu a přestát noční mrazy, které se často vyskytují ještě v červnu. Z tohoto důvodu je výnos ze sklizně nižší. Vzhledem ke krátkému vegetačnímu období zde nelze pěstovat odrůdy, které vyžadují delší vegetační období a vyšší průměrné denní a noční teploty (např. krmnou kukuřici) a které by značně přispěly ke snížení nákladů na chov dobytka. Z tohoto důvodu se dobytek krmí především silážní pící, jejíž jednotková cena je vyšší než u krmné kukuřice.

4.5 Noční mrazy ztěžují zejména podmínky pro ovocné stromy a pěstování drobných plodů a zeleniny. Nejméně jednou za deset let přijdou v období květů tak silné noční mrazy, že zničí celou úrodu. Existují sice různé možnosti, jak předcházet škodám způsobeným nočními mrazy, např. protimrazový postřik, kouřová clona či protimrazové textilie, všechny tyto metody však vyžadují dodatečné finanční náklady a pracovní sílu.

4.6 Z důvodu krátkého vegetačního období musí být veškeré polní práce provedeny ve velmi krátké době. Předpokladem pro to je v porovnání s jinými větší počet zemědělských strojů, který vede k navýšení průměrných investic na hektar.

5. Přírodní omezení v oblasti chovu dobytka, přehled souvisejících problémů, důvody pro zvláštní přístup k těmto oblastem

5.1 Na severu je období pastvy pro dobytek kratší (od poloviny května do konce září), proto je třeba na zimu skladovat větší množství krmiva pro dobytek, což značně zvyšuje produkční náklady. Kromě toho jsou ke skladování krmiva na zimu zapotřebí speciální sklady. Povětrnostní podmínky často neumožňují začít seno-seče ve vhodnou dobu, což se negativně

projevuje na výživné hodnotě sena. Časté srážky v období seno-seče či sklizně silážní píce mohou snížit kvalitu krmiva.

5.2 Náklady na budovy a zařízení určené pro chov dobytka jsou vyšší než v teplejších krajích, neboť základy, vodovodní potrubí a kanalizace musí být položeny pod hranici mrazu (např. v Estonsku do hloubky alespoň 1,2 metru).

5.3 Dodatečné náklady vznikají v zimě rovněž při úklidu statků a hospodářských cest před sněhem a ledem. Škody způsobené mrazem vyžadují každých pět až deset let nový silniční povrch. Vzhledem k nízké hustotě obyvatel je v severních zemích mnoho polních a šterkových cest. Na jejich údržbu a vylepšování jsou zapotřebí dodatečné finanční prostředky, především na odstranění následků na jaře a na zamezení vzniku prachu v létě.

5.4 Náklady na kilogram vyprodukovaného mléka jsou v řídké obydlených oblastech vyšší než v hustě obydlených krajích s intenzivním zemědělstvím, neboť pro vyzvednutí mléka je třeba překonat velké vzdálenosti. Na mnoha ostrovech v moři a ve vnitrozemských vodách byla například produkce mléka ukončena, neboť náklady na dopravu ji činily nerentabilní. Také dodávat jiné potřebné provozní prostředky zemědělským podnikům je nákladnější.

6. Zachování zemědělství a venkovského života v severních regionech a jeho význam pro Evropu

Zachování zemědělské produkce a zabránění vyhlazení venkovských oblastí v severních regionech má význam pro celou Evropu, neboť to přispěje k:

- zajištění zásobování obyvatel těchto oblastí místními potravinami a zajišťování potravin EU v případě globálního oteplení;
- udržení pracovních míst a zamezení vyhlazení venkovských oblastí;
- zajištění biologické rozmanitosti a v mnoha případech dokonce k jejímu zvýšení;
- zachování otevřené krajiny a udržení její atraktivnosti pro cestovní ruch a aktivity provozované ve volném čase;
- zaručení bezpečnosti pohraničních oblastí EU.

V Bruselu dne 30. září 2009

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI