

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om den nordlige dimension i ugunstigt stillede regioner (initiativudtalelse)

(2009/C 318/07)

Ordfører: **Kaul NURM**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 26. februar 2009 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, at udarbejde en initiativudtalelse om:

»Den nordlige dimension i ugunstigt stillede regioner«.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Kaul NURM til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 2. september 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 456. plenarforsamling den 30. september og 1. oktober 2009, mødet den 30. september, følgende udtalelse med 175 stemmer for, 1 imod og 5 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 De grundlæggende mål med den fælles landbrugspolitik, bl.a. fødevarerikigheden, er fortsat aktuelle, såfremt landbruget bevares i hele EU, også i de nordlige regioner.

1.2 I centrum for denne udtalelse står de naturlige, klimatiske og geografiske særpræg og problemer i EU's nordlige regioner, hvor landbrugsproduktionen er underlagt visse begrænsninger som følge af det kolde klima, hvilket resulterer i et højere omkostningsniveau, som landmænd i klimamæssigt set mere fordelagtige områder ikke har.

1.3 I de nordlige regioner er landbrugsproduktionen mere omkostningskrævende og produktiviteten væsentligt lavere end i mere gunstigt beliggende dyrkningsregioner. Den stadigt faldende rentabilitet og landmændenes svindende motivation stiller spørgsmålstegn ved den fremtidige udnyttelse af landbrugsarealerne i Europas nordlige regioner. Denne fare kan imødegås ved hjælp af velegnede landbrugspolitiske instrumenter.

1.4 I regioner med naturbetingede ulemper må jorden fortsat dyrkes med henblik på bevarelse af de traditionelle landbrugsformer og områder med høj naturværdi. Dette mål kan opfyldes gennem instrumentet til betalinger for naturbetingede ulemper, dog under forudsætning af, at støtten i højere grad end hidtil målrettes mod de regioner, hvor faren for, at landbrugsjord tages ud af produktion, er størst.

1.5 Udover fastlæggelsen af nye kriterier for klassificeringen af områder med naturbetingede ulemper må der samtidig ses nærmere på finansieringsmodellerne bag dette initiativ med henblik på at skabe konkrete resultater. Der bør ses nærmere

på muligheden for at integrere betalingerne til områder med naturbetingede ulemper i betalingerne under første søjle. Det nuværende system, hvor størrelsen af de direkte betalinger er baseret på omfanget af den forudgående produktion, giver landmænd i mere gunstigt stillede regioner en fordel. Udligningsgodtgørelsen kompenserer ikke i tilstrækkeligt omfang for de vanskeligere produktionsforhold i de naturmæssigt set ugunstigt stillede områder.

1.6 Ved beregningen af støtten til ugunstigt stillede områder bør der fremover for hver enkelt regions vedkommende tages højde for de samlede omkostninger, som er forbundet med overvindelsen af naturbetingede ulemper og vanskelige produktionsforhold. Desto vanskeligere de naturlige forhold er, desto højere bør tilskuddene være. Alligevel bør der også fastlægges en øvre og nedre tærskel for betalingerne størrelse.

1.7 Ved kortlægningen af naturbetingede ulemper bør der tages hensyn til såvel summen af de positive temperaturer i vækstperioden som summen af de negative temperaturer i vinterperioden i den enkelte region.

1.8 De nordlige regioner befinder sig langt fra de største markeder i Europa. Landdistrikterne i disse områder er ekstremt tyndt befolkede. Landbrugsarealerne er fragmenterede, og disse forhold bidrager til en forøgelse af landbrugsbedrifternes produktionsomkostninger. Med henblik på at forhindre en affolkning af disse områder og bevare landbrugsproduktionen er det nødvendigt at udbetale udligningsgodtgørelser taget fra midlerne til ugunstigt stillede områder. Derfor anbefaler EØSU, at der ved fastlæggelsen af kriterier for klassificering af ugunstigt stillede områder også tages højde for den lave befolkningstæthed. I tillæg bør der også udarbejdes kriterier for støtte til landbrugsproduktion i skovrige områder.

1.9 EØSU anbefaler, at man ved udarbejdelsen og fastlæggelsen af kriterierne for en ny klassificering af ugunstigt stillede områder (områder med naturbetingede ulemper) tager højde for de naturlige, klimatiske og socialøkonomiske særpræg ved de nordlige regioner, som nævnes i udtalelsen. En mulighed kunne være at definere disse områder som særlige områder på samme måde, som det er tilfældet med bjergregioner.

2. Baggrund

2.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har allerede i tidligere initiativudtalelser beskæftiget sig med emnet ugunstigt stillede regioner ⁽¹⁾.

2.2 Den 21. april 2009 fremlagde Kommissionen sin meddelelse KOM(2009) 161 endelig, hvori det foreslås at ændre principperne for definition af de ugunstigt stillede regioner og fastlægge nye kriterier. Blandt andet foreslår Kommissionen en ny betegnelse for de ugunstigt stillede områder og anbefaler, at man fremover kalder dem »områder med naturbetingede ulemper«. EØSU hilser denne nye strategi velkommen.

2.3 Da den fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser er garanteret i EU's indre marked, kan man i EU's nordlige regioner, der har højere enhedsomkostninger, ikke på længere sigt opretholde en landbrugsproduktion uden særlig støtte. Disse forhold påvirker den sociale og miljømæssige bæredygtighed samt biodiversiteten i disse områder negativt.

2.4 De enkelte medlemsstaters regler for ugunstigt stillede områder og konsekvenserne heraf er ikke indbyrdes sammenlignelige. Idet der anvendes en bred vifte af kriterier, tager de nuværende støttekriterier for ugunstigt stillede områder ikke i tilstrækkelig grad højde for de specifikke produktionsforhold, der skyldes naturlige og klimamæssige forudsætninger, hvilket resulterer i, at kompensationen for disse produktionsforhold bliver utilstrækkelig og uforholdsmæssig.

2.5 Med henblik på at garantere fødevarer sikkerheden i Europa og verden på langt sigt er det nødvendigt fortsat at drive landbrug også i EU's nordlige regioner, hvor landbrugs-klimaet ifølge prognoserne kan forbedres over de næste 50 til 100 år som følge af den globale opvarmning, mens de sydlige regioner tørrer ud, således at landbrugsproduktionen i Europa sandsynligvis vil forskydes mod nord.

3. De naturlige og klimatiske særpræg ved de nordlige regioner, en generel beskrivelse af de eksisterende problemer og begrundelsen for en særbehandling af disse områder

3.1 Landbrugsproduktionen i EU's nordlige regioner adskiller sig fra produktionen i Central- og Sydeuropa ved en meget kortere vækstsæson, et samlet set væsentlig lavere gennemsnit for de temperaturer, der er nødvendige for planters vækst og et nedbørsoverskud det meste af året. Nedbøren er ikke ligeligt

fordelt henover året: i forårs- og sommerperioden, hvor planterne spirer og vokser er nedbørmængden ikke tilstrækkelig, mens de hyppige regnbyger om efteråret gør det vanskeligt at bringe høsten rettidigt i hus og resulterer i kvalitetsmæssige forringelser.

3.2 Stor indflydelse på landbruget i de nordlige regioner har også den lange vinter og den dermed forbundne frost i jorden. Temperaturerne kan falde til helt under -40 °C. Frostens indtrængen i jorden afhænger af såvel summen af de negative temperaturer som snelagets tykkelse, der i Letland og Estland kan være på op til en meter og i det nordlige Finland og Sverige på op til 2 meter. Sneens smeltning og jordens optøning er langsommelige processer, der udskyder forårssåningen og vækstsæsonens begyndelse. Alt efter breddegraden og afstanden til havet foregår forårssåningen i de nordlige regioner i perioden ultimo april til medio juni. Derfor må der ved udarbejdelsen af kriterierne til klassificering af ugunstigt stillede regioner også tages hensyn til summen af de negative temperaturer i de enkelte regioner.

3.3 Opførelsen af bygninger er forbundet med højere omkostninger til støbning af fundamenter i frostfri jord, anlæggelse af vandedninger og kloakering under frostgrænsen og isolering af bygningernes ydermure. Der er også betydelige omkostninger forbundet med opvarmning af bygningerne om vinteren og snerydning.

3.4 På grund af den korte jorddannelsesproces efter istiden er jordbunden i de nordlige områder tyndere og karakteriseret ved en differentieret jordkvalitet og -tekstur. Jordbunden er som hovedregel våd, visse steder stenet samt uforholdsmæssigt leret, sandet eller tørveholdig. Der må derfor investeres store summer i at forbedre jordbunden, først og fremmest i anlæggelse og vedligeholdelse af dræningssystemer, men også i gødning af markederne med kalk.

3.5 De nordlige regioner er kendetegnet ved bakkede og fragmenterede glaciale overfladeformer, hvor skove bestående af nøjsomme træsorter samt vådområder og andre naturområder er fremherskende. Derfor er landbrugsarealerne små og spredt over et stort område. Der findes områder, hvor gennemsnitsstørrelsen for en landbrugsbedrifts marker er på under én hektar, og hvor markederne ligger spredt rundt omkring i skove ret langt fra selve gården. På den måde bliver det umuligt at anvende større og mere effektive maskiner, samtidig forøges bedriftens produktions- og interne transportomkostninger. Sådanne naturbetingede ulemper lader sig heller ikke udligne ved, at der sættes på dyrkning af andre afgrøder eller ved at landbrugsproduktionen på anden vis rationaliseres. Derfor må der opstilles supplerende kriterier, som tager højde for de naturbetingede ulemper i skovrige områder. Et kriterium kunne være andelen af agerjord pr. hektar. En af foranstaltningerne til fordel for ugunstigt stillede områder bør også bestå i en udliggning af de ekstra transportomkostninger, som den enkelte gård har.

⁽¹⁾ EUT C 318 af 23.12.2006, s. 86; EUT C 44 af 16.2.2008, s. 56 og EUT C 120 af 16.5.2008, s. 47.

3.6 Landdistrikterne i de nordlige regioner er meget tyndt befolkede. Udenfor de store byer ligger befolkningstætheden på under 10 indbyggere pr. kvadratkilometer, for fjernt liggende områders vedkommende er der sågar tale om under 3, hvilket forårsager høje transportomkostninger, hvad angår såvel landbrugsproduktion som adgang til offentlige eller private tjenesteydelser. I det 20. århundrede steg arbejdskraftproduktiviteten i Nordeuropa stærkt som følge af mekaniseringen, mens arbejdspladser på landet gik tabt. Derfor har den lave befolkningstæthed og det begrænsede udbud af infrastruktur-tjenesteydelser udviklet sig til en faktor, der får borgerne til at forlade landdistrikterne - mange landmænd opgiver at drive landbrug, da deres børn ikke ønsker at videreføre bedriften. Alligevel udgør landbruget sammen med skovbrug og turisme det økonomiske grundlag for livet på landet i de nordlige områder. Landkommunerne er væsentligt mindre, derfor er udgifterne pr. indbygger til offentlige tjenesteydelser, f.eks. skolegang og uformelle uddannelsesaktiviteter, væsentligt højere. I tyndt befolkede landdistrikter er leveomkostningerne højere, idet de få indbyggere i henseende til forbrug af varer og tjenesteydelser kun udgør en lille kundegruppe. De fjerntliggende egne i de nordlige regioner ligger for langt væk fra de store befolkningscentre til, at indbyggerne dagligt kan køre på arbejde eller benytte sig af tjenesteydelserne der. En af foranstaltningerne til fordel for ugunstigt stillede områder bør derfor bestå i at udligne de ekstra transportomkostninger fra befolkningscentrene (markedet) til de fjerntliggende landbrugsbedrifter.

3.7 Jo færre mennesker der i Nordeuropa lever i landdistrikterne, desto højere bliver leveomkostningerne for disse borgere, idet store afstande må tilbagelægges for at få adgang til varer, tjenesteydelser, sundhedstjenester, uddannelse mm. Derfor har bevarelse og skabelse af arbejdspladser i landbruget og andre sektorer særlig betydning for Nordeuropas tyndt befolkede områder. Såvel den fælles landbrugspolitik som regionalpolitikken bør arbejde henimod ovenstående mål. En vellykket gennemførelse af disse politikker vil være afgørende for, om det lykkes at skabe balance i vandringsen fra land til by, standse afskrivningen af de landlige områder samt sætte en stopper for den økonomiske og sociale braklægnings af fjerntliggende områder. I sidste ende er det også af sikkerhedspolitiske grunde vigtigt for EU som helhed, at disse grænseregioner ikke affolkes.

3.8 Skov- og vådområderne i de nordlige regioner udgør sammen med et ekstensivt drevet landbrug og halvt naturlige økosystemer grundlaget for naturens mangfoldighed og den rige biodiversitet. Derudover er Norden yngleområde for millioner af trækfugle, som søger næring på marker og uberørte enge.

3.9 På grund af de naturbetingede ulemper og de transportomkostninger, som er forbundet med opsplitningen af land-

brugsarealerne og den lave befolkningstæthed, er landbrugsbedrifternes økonomiske levedygtighed mindre i de nordlige områder og indtægterne er lavere. Dette har været afgørende for det hidtidige lave niveau for den direkte støtte (1. søjle) inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. I de nordlige områder med naturbetingede ulemper kan dyrkning af landbrugsarealer, bæredygtig produktion af fødevarer og landskabspleje kun sikres, hvis landmændene garanteres en indkomst, der kan sammenlignes med indtjeningen hos landmænd i mere gunstigt beliggende områder. I modsat fald vil borgerne forlade landsbyerne og ikke længere dyrke markerne. Opdyrkede kulturlandskaber braklægges, og arealernes dyrkningsegnethed gå tabt. Som en mulighed anbefaler EØSU Kommissionen at undersøge de nordlige regioners særpræg nærmere og i givet fald definere disse områder som særlige områder på linje med bjergregioner.

3.10 De naturbetingede ulemper karakter og udbredelse kan være yderst forskellige fra region til region. Derfor bør der ved beregningen af støtteudbetalingerne til de ugunstigt stillede områder for hver enkelt regions vedkommende fremover tages højde for de samlede omkostninger, der er forbundet med imødegåelsen af naturbetingede ulemper og ugunstige produktionsbetingelser: Desto vanskeligere naturlige betingelser, desto højere bør støtten være. Der bør dog fastlægges en øvre og nedre grænse for støtten.

4. Naturbetingede begrænsninger for agerbrug, beskrivelse af de eksisterende problemer og begrundelsen for en særbehandling af disse områder

4.1 I de nordlige områder spiller de kolde vintre, den korte vækstsæson, lave gennemsnitstemperaturer og de store nedbørsmængder, der kræver store investeringer i dræningssystemer, en rolle for agerbruget. Dræningssystemer har alt efter de anvendte materialer en levetid på ca. 30-50 år og må derefter fornyes. Derudover er der hvert år ekstraomkostninger forbundet med tilsyn og vedligeholdelse af dræningssystemerne. Anlæggelsen og vedligeholdelsen af dræningssystemer er en forudsætning for, at våd jord kan opdyrkes.

4.2 Jordbunden i de nordlige områder er på grund af den krystallinske undergrund og sandsten for størstedelens vedkommende sur. For at gøre jorden dyrkningsmoden må markerne tilføres kalk hvert 6.-8. år, hvilket skaber meromkostninger, der ikke opstår i områder med pH-neutral jordbund. Kalktilførslen foretages ikke for at forhøje jordens frugtbarhed, den er en grundlæggende forudsætning for, at sur jord kan opdyrkes og de vedvarende naturbetingede ulemper dermed udlignes. EØSU mener, at problemet med sur jordbund i højere grad end hidtil bør spille en rolle ved klassificeringen af ugunstigt stillede områder og fastlæggelsen af nye kriterier.

4.3 I de nordlige regioner må alt korn tørres i særlige korn-tørringsanlæg, idet vandprocenten i de høstede afgrøder kan ligge på op til 30 %. Med henblik på lagring må kornet imidlertid tørres til det har en vandprocent på 12-14 procent. Bygningen af korn-tørringsanlæg kræver store investeringer og den energi, der anvendes under tørringen, forårsager betydelige meromkostninger. Udgifterne til siloer og tørringsanlæg kan beløbe sig til 300 000 EUR, og anlæggenes levetid er 10 til 15 år, alt afhængigt af, hvor intensivt de benyttes. Landmændene anslår omkostningerne til tørring af korn til gennemsnitligt at ligge på 20-25 EUR pr. ton, selvom kornets vandprocent og den mængde energi, der bruges til tørring varierer fra år til år. Ved et gennemsnitligt udbytte på tre til fire tons pr. hektar i de nordlige områder stiger produktionsomkostningerne således med ca. 60 til 100 EUR pr. hektar.

4.4 De dyrkede plantesorter må være mere kulderesistente og kunne overleve den nattefrost, der ofte dukker op helt hen i juni. Derfor er høstudbyttet også mindre. På grund af den korte vækstperiode kan der ikke dyrkes sorter, der, som f.eks. fodermajs, har brug for en lang vækstsæson, foretrækker højere gennemsnitlige dag- og nattemperaturer, og som ellers ville bidrage til at reducere omkostningerne ved kvægopdræt betydeligt. Derfor fodres kvæget hovedsageligt med græsensilage, hvor prisen pr. enhed er højere end ved fodermajs.

4.5 Nattefrost er først og fremmest til fare for dyrkningen af frugter og bær samt grøntsager. Mindst hvert 10. år kommer der i blomstringstiden så stærk nattefrost, at hele høsten tilintetgøres. Der findes ganske vist forskellige muligheder for at forebygge nattefrostens skader, f.eks. frostbeskyttelse ved vanding, røgvægge, afdækning med flis mm., men disse metoder er forbundet med et større forbrug af finansielle midler og arbejdskraft.

4.6 På grund af den korte vækstperiode må alt markarbejde udføres i løbet af en meget kort periode. En forudsætning herfor er, at man har adgang til en forholdsmæssigt stor maskinpark, hvilket resulterer i en forøgelse af de gennemsnitlige investeringer pr. hektar.

5. Naturbetingede begrænsninger for kvægavl, beskrivelse af de eksisterende problemer og begrundelsen for en særbehandling af disse områder

5.1 I nord er græsningsperioden for kvæget kortere (fra midt i maj til slutningen af september). Derfor må der lagres større mængder af foder til vinteren, hvilket forøger produktionsomkostningerne. Derudover må der bygges særlige lagerfaciliteter til opbevaring af vinterfoderet. Vejrforholdene gør ofte, at man ikke kan høste græsset på det mest optimale tidspunkt, og dette har en negativ indflydelse på næringsværdien. Hyppige

regnbyger i perioden, hvor der slås hø eller høstes ensilage, kan resultere i, at foderets kvalitet forringes.

5.2 Udgifterne til bygninger og staldanlæg er højere end i varmere regioner, idet fundamenterne skal støbes i frostfri jord. Også vandledninger og kloakering skal anlægges under frostgrænsen (i f.eks. Estland betyder det mindst 1,2 meter under jorden).

5.3 Rydningen af sne og is om vinteren medfører også ekstraudgifter for landbrugsbedrifter og i forbindelse med vejnettet. Frostskader gør det nødvendigt at udskifte vejbelægningen hvert 5. til 10. år. På grund af den lave befolkningstæthed findes der mange mark- og grusveje i de nordlige lande. Vedligeholdelsen og udbedringen af disse kræver yderligere finansielle midler, først og fremmest til udbedring af skader om foråret og modvirkning af støvdannelse om sommeren.

5.4 Omkostningerne pr. kilo produceret mælk er højere i tyndt befolkede områder end i tæt befolkede områder med et intensivt landbrug, idet mælken må fragtes over lange afstande. På mange øer i f.eks. have og indre farvande er mælkeproduktionen blevet indstillet, da den pga. transportomkostningerne ikke var rentabel. Det er ligeledes dyrere at levere andre produkter, som er nødvendige for landbrugsbedrifternes produktion.

6. Bevarelse af landbruget og livet på landet i de nordlige regioner har betydning for hele EU

Opretholdelse af landbrugsproduktionen og imødegåelse af landdistrikternes affolkning i de nordlige regioner har fælles-europæisk betydning, idet dette vil bidrage til

- at forsyne befolkningen i disse områder med lokale fødevarer og garantere EU's fødevareresikkerhed, hvis den globale opvarmning bliver en realitet;
- bevarelse af arbejdspladser og dermed imødegåelse af landområdernes affolkning;
- bevarelse af biodiversitet og i mange tilfælde en forøgelse af denne;
- bevarelse af et åbent landskab og dermed områdernes tiltrækningskraft for turisme- og fritidssektoren;
- at garantere sikkerheden i EU's grænseområder.

Bruxelles, den 30. september 2009

Mario SEPI
Formand for
Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg