

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A hátrányos helyzetű területek északi dimenziója (saját kezdeményezésű vélemény)

(2009/C 318/07)

Előadó: **Kaul NURM**

2009. február 26-án az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy határozott, hogy Eljárási Szabályzata 29. cikkének (2) bekezdése alapján saját kezdeményezésű véleményt dolgoz ki a következő tárgyban:

„A hátrányos helyzetű területek északi dimenziója”.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2009. szeptember 2-án elfogadta véleményét. (Előadó: Kaul NURM.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. szeptember 30-án és 2009. október 1-én tartott 456. plenáris ülésén (a szeptember 30-i ülésnapon) 175 szavazattal 1 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 A közös agrárpolitika alapvető céljai – köztük az élelmezésbiztonság – továbbra is aktuálisak, mivel a gazdálkodást az Európai Unió egész területén, azaz az északi régiókban is fenn kell tartani.

1.2 E vélemény középpontjában az EU azon északi régióinak természeti, éghajlati és földrajzi adottságai és problémái állnak, amelyekben a mezőgazdasági termelést a hideg éghajlat bizonyos mértékig korlátozza, és így olyan, nagyobb mértékű ráfordításokra van szükség, amelyeket a mezőgazdaság számára kedvezőbb éghajlatú övezetekben gazdálkodóknak nem kell viselniük.

1.3 Az északi területeken a mezőgazdasági termelés költségeiből és a termelékenység lényegesen alacsonyabb, mint a kedvezőbb fekvésű termelő régiókban. Az egyre csökkenő rentabilitás és a termelők ezzel együtt fogyó motivációja kérdésessé teszi a mezőgazdasági területek további használatát Európa északi régióiban. Ez a veszély megfelelő agrárpolitikai eszközök felhasználásával elkerülhető.

1.4 A hátrányos természeti adottságokkal rendelkező régiókban a hagyományos gazdálkodási formák és a magas természetvédelmi értékű területek megőrzéséhez továbbra is művelni kell a földet. A hátrányos helyzetű területek számára nyújtott kompenzációs kifizetések eszköze révén ez a cél elérhető, legalábbis akkor, ha a támogatás az eddiginél erősebben irányul azokra a régiókra, ahol a legnagyobb annak a veszélye, hogy felhagynak a termőterületek művelésével.

1.5 Ahhoz, hogy konkrét pozitív hatásokat lehessen elérni, a hátrányos természeti adottságokkal rendelkező régiók új meghatározási kritériumainak rögzítése mellett e kezdeményezés finan-

szírozási koncepcióit is felül kell vizsgálni. Egyik lehetőségként a hátrányos helyzetű területek számára nyújtott kompenzációs kifizetéseknek az 1. pilléres kifizetések körébe történő integrálását kellene mérlegelni. Az eddig érvényes rendszer, amelyben a közvetlen kifizetések mértéke a korábban elért hozamokon alapul, a kedvezőbb fekvésű területeken gazdálkodóknak kedvez. A kompenzációs támogatással nem egyenlítették ki kellőképpen a természeti hátrányok jellemezte területeken uralkodó kedvezőtlenebb termelési feltételeket.

1.6 A hátrányos helyzetű területeknek nyújtott támogatások kiszámításánál a jövőben minden egyes régió esetében figyelembe kell venni a hátrányos természeti adottságok és a kedvezőtlen termelési feltételek leküzdésére fordított kiadások összértékét: minél rosszabbak a természeti feltételek, annál magasabbaknak kell lenniük a támogatásoknak. Meg kell azonban állapítani e kifizetések alsó és felső határait is.

1.7 A természeti eredetű korlátok felmérésekor nemcsak az adott régió vegetációs időszakának pozitív hőmérsékletösszegét, hanem a téli időszak negatív hőmérsékletösszegét is tekintetbe kell venni.

1.8 Az északi területek messze fekszenek Európa legnagyobb piacaitól, a vidéki régiók rendkívül gyéren lakottak, és a mezőgazdasági földterületek szétaprózottak, ami nagyon megnöveli a mezőgazdasági üzemek termelési költségeit. E vidékek elnéptelenedésének megakadályozása és a mezőgazdasági termelés fenntartása érdekében kompenzációs kifizetésekre van szükség a hátrányos helyzetű területekre szánt eszközökből. Az EGSZB ezért azt ajánlja, hogy a hátrányos helyzetű területek meghatározásához alkalmazott kritériumok megállapításakor vegyék számításba a csekély népsűrűséget is, és dolgozzanak ki további kritériumokat az erdős vidékek mezőgazdasági termelésének támogatására.

1.9 Az EGSZB azt ajánlja, hogy amikor a hátrányos helyzetű területek (hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területek) új meghatározásának kritériumait kidolgozzák és rögzítik, vegyék figyelembe az északi területeknek a véleményben említett természeti, éghajlati és szociális-gazdasági sajátosságait. Erre az volna az egyik lehetőség, hogy ezeket a területeket a hegyvidéki régiókhoz hasonlóan különleges területekként határozzák meg.

2. Háttér

2.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság korábbi saját kezdeményezésű véleményeiben már foglalkozott a „hátrányos helyzetű területek” témájával⁽¹⁾.

2.2 2009. április 21-i, COM(2009) 161. számú közleményében az Európai Bizottság a hátrányos helyzetű területek meghatározási elveinek módosítását és erre a célra új kritériumok megállapítását javasolja. Többek között új megjelölést vezet be a hátrányos helyzetű területekre, javasolva, hogy azokat a jövőben „hátrányos természeti adottságokkal rendelkező területeknek” nevezzék. Az EGSZB üdvözli ezt az új megközelítést.

2.3 Mivel az EU belső piacán biztosított az áruk és szolgáltatások szabad mozgása, azokban az északi régiókban, ahol egységnyi árut magasabb költséggel termelnek meg, hosszú távon külön támogatás nélkül nem tartható fenn a mezőgazdasági termelés. Ez viszont negatívan hatna e területek szociális és ökológiai fenntarthatóságára, valamint fajgazdagságára.

2.4 A hátrányos helyzetű területekre vonatkozó, az egyes tagállamokban érvényes rendelkezések és ezek kihatásai egymással nem hasonlíthatók össze. Mivel számos kritériumot alkalmaznak, a hátrányos helyzetű területek támogatására vonatkozó jelenlegi szabályozás nem veszi kellőképpen számításba a természeti és éghajlati adottságok folytán különleges termelési feltételeket, így ezeket nem is tudja kellően és arányosan kompenzálni.

2.5 Európa és a világ élelmezésbiztonságának hosszú távú garantálása érdekében a mezőgazdasági termelést az Európai Unió északi régióiban is folytatni kell. Az előrejelzések szerint az elkövetkező 50-100 évben a globális felmelegedés következtében ezeken a területeken javulhat az agrárklíma, míg a déli régiókat a kiszáradás veszélye fenyegeti, így Európa mezőgazdasági termelése valószínűleg északra helyeződik át.

3. Az északi régiók természeti és éghajlati sajátosságai, a fellépő problémák általános leírása, e területek különleges kezelésének indokai

3.1 Az Európai Unió északi régióiban folyó mezőgazdasági termelés abban tér el a közép- és dél-európaiktól, hogy a vegetációs időszak lényegesen rövidebb, a növények növekedését elősegítő effektív hőmérsékletösszeg sokkal alacsonyabb, és az

év nagy részében csapadéktöbblet áll fenn. A csapadék az év folyamán egyenlőtlenül oszlik el: tavasszal és nyáron, amikor a növények csíráznak, kihajtanak és növekednek, a csapadékmennyiség nem elegendő, míg a gyakori őszi esőzések a termés időben történő betakarítását nehezítik, és rontják a termés minőségét.

3.2 Az északi régiókban jelentős befolyást gyakorol a mezőgazdaságra a hosszú tél is, melynek során időnként akár -40 °C alá is süllyedhet a hőmérséklet, és a talaj fagyott. Az, hogy a talaj milyen mélységig fagy meg, a negatív hőmérsékletösszegtől és a hótakaró vastagságától függ. Ez utóbbi Lettországból és Észtországból például akár egy méter, Finnország és Svédország északi részén két méter is lehet. A hó felolvadása és a talaj kiolvadása hosszas folyamat, amely késleltetheti a tavaszi vetést és a vegetációs időszak kezdetét. Az északi területeken a tavaszi vetés ideje a szélességi foktól és a tengertől való távolságtól függően április vége és június közepe közé esik. A hátrányos helyzetű területek meghatározására szolgáló kritériumok kidolgozásakor ezért figyelembe kell venni az egyes régiók negatív hőmérsékletösszegét is.

3.3 Az épületek felépítéséhez magasabb költségeket kell kalkulálni, mivel az alapoknak fagymentesnek kell lenniük, a vízvezetéküket és csatornákat a fagyhatár alatt kell vezetni, és az épületek külső falait szigetelni kell. Komoly költséget jelent még az épületek téli fűtése és a hőeltakarítás is.

3.4 Mivel a jégkorszak utáni talajképződési folyamat rövid volt, az északi vidékek talajai vékonyabbak, minőségük és szerkezetük sokféle lehet: rendszerint nedvesek, helyenként kövesek, és túlságosan agyagosak, homokosak vagy tőzegesek. A talajjavításhoz nagy összegeket kell befektetni, főleg vízvezető rendszerek kialakításába és karbantartásába, de a mérsztrágyázásba is.

3.5 Az északi régiókra az egyenetlen és szétaprózott, glaciális felületi formák jellemzőek, amelyeken gyakoriak a csekély termőképességű erdők, a nedves területek és más természetes térségek. A szántóföldek így kicsik, és elszórtan helyezkednek el. Vannak olyan vidékek, ahol egy-egy mezőgazdasági vállalkozónak átlagosan egy hektárnál kevesebb földje van, és a földdarabok ráadásul a gazdasági épülettől meglehetősen messze, az erdőkben elszórvva helyezkednek el. Így a nagyobb és hatékonyabb gépek használata nem lehetséges, és egyúttal az üzemtermelési és (gazdaságon belüli) szállítási költségei is emelkednek. Az ilyen jellegű természeti hátrányok azáltal sem egyenlíthetők ki, hogy alternatív kultúrákhoz nyúlunk vissza, vagy hogy más módon racionalizáljuk a mezőgazdasági termelést. Újabb kritériumokat kell ezért alkalmazni, amelyek révén figyelembe vehetők az erdős vidékek természeti eredetű hátrányai. Egy ilyen kritérium lehet például a szántóterületek hektáronkénti részaránya. A hátrányos helyzetű területeket kedvezőbb helyzetbe hozó intézkedések között szerepelnie kellene a gazdaságokban felmerülő szállítási többletköltségek kiegyenlítésének is.

⁽¹⁾ HL C 318., 2006.12.23., 86. o.; HL C 44., 2008.2.16., 56. o. és HL C 120., 2008.5.16., 47. o.

3.6 Az északi régiók mezőgazdasági területei igen gyéren lakottak. A nagyvárosokon kívül a népsűrűség 10 fő/km²-nél, a távol eső vidékeken akár 3 fő/km²-nél is kevesebb, ami azt jelenti, hogy a mezőgazdasági termeléshez, továbbá a közintézmények és magánlétesítmények megközelítésének biztosításához szükséges szállítás, illetve utazás költségei magasak. A 20. században Észak-Európában a gépesítés folytán nagymértékben megnőtt a munka termelékenysége, míg vidéken egyre több a munkahely szűnt meg. Így maga az alacsony nép- és szolgáltatás-sűrűség is olyan tényezővé vált, ami az embereket a vidéki térségekből történő elvándorlásra készteti – sok gazdálkodó abbahagyja a mezőgazdasági tevékenységet, mivel gyermekeik nem akarják átvenni a gazdaságot. Ennek ellenére a mezőgazdaság – az erdőgazdálkodással és a turizmussal együtt – az északi területeken a vidéki élet gazdasági alapját képezi. A vidéki települések lényegesen kisebbek, így a közszolgáltatások, például az iskolai és az informális képzés egy főre eső költségei is sokkal magasabbak. A gyéren lakott vidéki területeken az élet drágább, mivel a kevés utlakó az áru- és szolgáltatásfogyasztás szempontjából csupán kis vevőkört jelent. Az északi régiók félreeső területei túl távol vannak a nagy centrumoktól ahhoz, hogy az emberek nap mint nap odautazhatnának munkába, vagy hogy ott szolgáltatásokat vehetnének igénybe. A hátrányos helyzetű területeknek kedvező intézkedések abban is állhatnának, hogy kompenzálják a centrumokról (a piacról) a távol eső agrárüzemekbe történő szállítás és közlekedés többletköltségeit.

3.7 Minél kevesebb ember él Észak-Európa vidéki területein, annál drágábbá válik számukra az élet, mivel nagy utakat kell megtenni ahhoz, hogy áruhoz, szolgáltatásokhoz, egészségügyi ellátáshoz, iskolai oktatáshoz stb. jussanak. Ezért Észak-Európa gyéren lakott területein a mezőgazdasági és egyéb munkahelyek megőrzése és teremtése különösen fontos. Mind a közös agrárpolitikának, mind a regionális politikának ezen kell munkálkodnia. E politikák sikeres megvalósításától függ, hogy sikerül-e a vidékről a városba történő elvándorlást kiegyenlíteni, a vidéki élet feladását megállítani, és a távol eső területek gazdasági és szociális kiüresedésének gátat vetni. Végül pedig biztonságpolitikai okokból is fontos az egész Unió számára, hogy az EU határvidékei ne néptelenedjenek el.

3.8 Az északi régiók erdős és nedves területei a külterjesebben művelt mezőgazdasággal és a féltermészetes ökoszisztémákkal együtt képezik a természet sokoldalúságának és a fajgazdagságának az alapját. Az északi vidék emellett több milliárd vándormadár költőterülete, amelyek a földeken és a természetes állapotokban meghagyott mezőkön keresnek maguknak táplálékot.

3.9 A természeti eredetű hátrányok, valamint a mezőgazdasági területek szétaprózottsága és az alacsony népsűrűség meghatározta szállítási költségek miatt az északi területeken a

mezőgazdasági üzemek rentabilitása alacsonyabb, és az elért jövedelmek is szerényebbek. Ez pedig döntő tényezőként járult hozzá ahhoz, hogy a KAP keretében eddig csak csekély összegű közvetlen kifizetések (1. pillér) történtek. A hátrányos természeti adottságokkal rendelkező északi területeken a mezőgazdasági területek művelése, az élelmiszerek fenntartható termelése és a táj gondozása csak akkor biztosítható, ha a mezőgazdasági termelők számára a kedvezőbb helyen fekvő területeken működő termelőkéhez hasonló jövedelmet garantálnak. Másikülönben az emberek elhagyják a falvakat, és nem művelik tovább a területeket, így a gondozott kultúrtájuk elugrosodnak, és elveszítik termékenységet. Az EGSZB egy lehetőségként azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy behatóbban vizsgálja meg az északi régiók sajátosságait, és ezeket a területeket adott esetben a hegyvidéki régiók analógiájára különleges területként határozza meg.

3.10 A természeti eredetű hátrányok jellegükben és mértékükben régióról régióra igen eltérők lehetnek. A hátrányos helyzetű területeknek nyújtott támogatások kiszámításánál ezért a jövőben minden egyes régió esetében figyelembe kell venni a hátrányos természeti adottságok és a kedvezőtlen termelési feltételek leküzdésére fordított kiadások összértékét: minél rosszabbak a természeti feltételek, annál magasabbaknak kell lenniük a támogatásoknak. Meg kell azonban állapítani e kifizetések alsó és felső határait is.

4. A földművelés természeti eredetű korlátai, a fellépő problémák leírása, e területek különleges kezelésének indokai

4.1 Az északi területeken a hideg tél, a rövid vegetációs időszak, az alacsony effektív hőmérsékletösszeg és végül a jelentős vízelvezetőrendszer-beruházásokat követelő nedvesség kihat a földművelésre. A vízelvezető rendszerek élettartama a felhasznált anyagoktól függően 30–50 év, utána ki kell őket cserélni. Ezenkívül gondozásuk és karbantartásuk is minden évben további összeget emészt fel. A nedves talajok megművelésének előfeltétele vízelvezető rendszerek lefektetése és fenntartása.

4.2 Az északi területek talajai a kristályos, illetve homokkő alapközet miatt nagyrészt savanyúak. Megművelésükhöz a földet rendszeresen, hat-nyolc évente meszezni kell, ami ismét olyan költségeket jelent, amelyek semleges pH-jú talajú területeken nem merülnek fel. A mésztrágyázás révén a talaj termőképessége nem nő, a mésztrágyázás csupán az alapvető előfeltétele az ilyen talajok megművelésének és a tartós természeti hátrányok kiegyenlítésének. Az EGSZB álláspontja szerint a savanyú talajok problémáját az eddiginél jobban figyelembe kell venni a hátrányos helyzetű területek meghatározásánál és az új kritériumok rögzítésénél.

4.3 Az északi régiókban a teljes gabonatermést speciális gabonaszárítókban kell szárítani, mivel nedvességtartalma aratáskor akár 30 % is lehet, a tároláshoz viszont 12–14 %-os nedvességtartalom szükséges. A gabonaszárítók létesítése jelentős beruházásokat igényel, és a szárításhoz szükséges energia komoly többletköltséget okoz. A szárítók és szárítólétesítmények megépítésének költségigénye akár 300 000 euró is lehet, miközben a berendezések élettartama a használat intenzitásától függően 10–15 év között van. A mezőgazdasági üzemek adatai szerint a gabonaszárítás költségei átlagosan 20 és 25 euró között vannak tonnánként, bár a gabona nedvességtartalma és a szárításhoz szükséges energiamennyiség évről évre változik. Az északi területeken szokásos hektáronkénti 3–4 tonnás átlagos hozam esetén ez hektáronként 60–100 euróval emeli a termelő költségeit.

4.4 A termesztett növényfajtáknak hidegtűrőknek kell lenniük, és el kell viselniük a gyakran még júniusban is előforduló éjszakai fagyokat. Emiatt a termés hozam is alacsonyabb. A rövid vegetációs időszak miatt nem lehet olyan fajtákat termesztetni, amelyek – mint például a takarmánykukorica – hosszabb növekedési időt igényelnek, és a nappali és éjszakai hőmérséklet magasabb átlagára van szükségük. E növények járulhatnak hozzá az állattartás költségeinek jelentős csökkentéséhez. Így az állatokat túlnyomórészt fűsilóval táplálják, amelynek egységára magasabb a takarmánykukoricáénál.

4.5 Az éjszakai fagyok mindenekelőtt a gyümölcsfák, bogyós növények és zöldségek termesztését veszélyeztetik. Legalább tízevenként a virágzási időszak alatt olyan erős éjszakai fagyok fordulnak elő, hogy a teljes termés megsemmisül. Vannak ugyan különböző lehetőségek az éjszakai fagyok okozta károk elkerülésére, például fagyvédelmi esőztetés, füstfalak, fagyvédő takarók stb., de ezek a módszerek többletráfordítást és többletmunkát igényelnek.

4.6 A rövid vegetációs időszak miatt a földeken valamennyi munkát igen rövid idő alatt kell elvégezni. Ennek előfeltétele a nagyobb géppark, amely megnöveli a hektáronkénti átlagos befektetést.

5. Az állattenyésztés természeti eredetű korlátai, a fellépő problémák leírása, e területek különleges kezelésének indokai

5.1 Északon a legeltetési évad rövidebb ideig (május közepétől szeptember végéig) tart, így több takarmányt kell tárolni télire, ami megnöveli a tenyésztők költségeit. Emellett a téli takarmány tárolásához különleges raktárakat kell építeni. Az időjárási viszonyok miatt gyakran nem lehet a kedvező időpontban megkezdeni a szénakaszálást, ami negatív hatással

van a tápértékre. A széna- és fűsilókaszás idején gyakori csapadék ronthatja a takarmány minőségét.

5.2 Az állattartásra szolgáló épületek és létesítmények költségei magasabbak, mint a melegebb vidékeken, mivel az alapokat fagyvédeletten kell elkészíteni, továbbá a vízvezetékeket és a csatornákat is a fagyhatár alá kell fektetni (Észtországban például 1,2 méter mélyre).

5.3 Többletköltséget okoz a gazdaságok udvarának és útjainak hótól és jégtől való megtisztítása is. A fagykárak miatt öt-tíz évente fel kell újítani az útburkolatot. Az alacsony népsűrűség miatt az északi területeken sok a földút és kavicsos út. A karbantartáshoz és a javításhoz további pénzeszközök szükségesek, mindenekelőtt a károk tavaszi elhárítására és nyáron a porképződés megakadályozására.

5.4 Az egy kilogramm előállított tejre eső költség a gyéren lakott vidékeken magasabb, mint az intenzív mezőgazdálkodást folytató, sűrűn lakott területeken, mivel a tej begyűjtéséhez nagy utakat kell megtenni. Számos tengeri és belvízi szigeten például felhagytak a tejtermeléssel, mivel a szállítási költségek miatt nem rentábilis. Költségesebb a mezőgazdasági üzemeknek a mezőgazdasági termeléshez szükséges egyéb üzemi eszközökkel való ellátása is.

6. A mezőgazdaság és a falusi élet fenntartása az északi régiókban fontos egész Európa számára

A mezőgazdasági termelés fenntartása és a vidéki területek elnéptelenedésének megakadályozása az északi régiókban egész Európa számára fontos, mivel hozzájárul

- e területek lakossága hazai élelmiszerekkel való ellátásának biztosításához és egy globális felmelegedés esetén az EU élelmiszezbiztonságához,
- a munkahelyek megőrzéséhez és a falusi területek elnéptelenedésének megakadályozásához,
- a biológiai sokszínűség megőrzéséhez, sok esetben akár növeléséhez,
- a szabad térség és az általa a turizmusban és a szabadidőiparban képviselt vonzerő megőrzéséhez,
- a biztonság garantálásához az EU határa mentén fekvő területeken.

Kelt Brüsszelben, 2009. szeptember 30.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI