

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De noordelijke dimensie van probleemgebieden” (initiatiefadvies)

(2009/C 318/07)

Rapporteur: **Kaul NURM**

Op 26 februari 2009 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité besloten, op grond van art. 29 (2) van zijn rvo, een initiatiefadvies uit te brengen over

„De noordelijke dimensie van probleemgebieden”.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies goedgekeurd op 2 september 2009. Rapporteur was de heer NURM.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 456<sup>e</sup> zitting van 30 september en 1 oktober 2009 (vergadering van 30 september) het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met 175 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 5 onthoudingen:

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De centrale doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waaronder de continuïteit van de voedselvoorziening, zijn onveranderlijk actueel en vereisen dat overal in de EU, dus ook in de noordelijke gebieden, de agrarische productie gehandhaafd blijft.

1.2 In onderhavig advies ligt de nadruk op de specifieke natuurlijke, klimatologische en geografische eigenschappen en problemen van de noordelijke gebieden in de EU. Het gaat hier om gebieden waar men bij de agrarische productie te maken heeft met bepaalde beperkingen i.v.m. het koude klimaat, zodat er meer kosten moeten worden gemaakt dan in gebieden met gunstigere agroklimatologische omstandigheden.

1.3 In noordelijke gebieden liggen de agrarische productiekosten hoger en is de productiviteit veel geringer dan in gunstiger gelegen landbouwgebieden. De voortdurend dalende opbrengsten, gepaard aan een afnemende motivatie bij de producenten, vormen een gevaar voor het voortbestaan van de landbouw in de noordelijke regio's van Europa. Dit gevaar kan worden voorkomen door gebruik te maken van adequate agrarische beleidsinstrumenten.

1.4 In gebieden met natuurlijke handicaps zal moeten worden doorgegaan met het bedrijven van landbouw, wil men het behoud van traditionele landschappen en waardevolle natuurgebieden waarborgen. Verstreking van compenserende vergoedingen voor agrarische probleemgebieden is een middel om dit te verwezenlijken, mits deze gericht en effectiever dan voorheen wordt bestemd voor gebieden waar het meeste gevaar bestaat dat landbouwgronden in onbruik raken.

1.5 Om daadwerkelijk resultaten te kunnen bereiken, zal naast het opstellen van nieuwe criteria ter afbakening van de categorie „agrarisch probleemgebied” ook moeten worden geke-

ken naar de financieringsvoorwaarden. Eén mogelijkheid is om de compenserende vergoedingen voor probleemgebieden te integreren in de subsidieregelingen van de eerste pijler van het GLB. Door het huidige systeem, waarbij de omvang van de directe steun gebaseerd is op productiecijfers uit het verleden, worden landbouwers in gunstiger gelegen gebieden bevoordeeld. De steunverlening aan probleemgebieden is niet voldoende om de ongunstigere productievoorwaarden in gebieden met natuurlijke handicaps te compenseren.

1.6 Bij het bepalen van de omvang van de steun aan probleemgebieden zal in de toekomst voor elk afzonderlijk gebied rekening moeten worden gehouden met de totale kosten die hier moeten worden gemaakt om de natuurlijke handicaps en ongunstige productievoorwaarden het hoofd te bieden: hoe slechter de natuurlijke omstandigheden zijn, des te meer steun zal er moeten worden verleend. Toch zullen er ook bepaalde onder- en bovengrenzen voor de steun moeten worden vastgesteld.

1.7 Bij het vaststellen van de natuurlijke handicaps moet niet alleen worden gekeken naar de voor de vegetatiecyclus bepalende positieve temperatuursom, maar ook naar de negatieve temperatuursom die in de winterperiode voor elk gebied geldt.

1.8 De noordelijke gebieden bevinden zich ver af van de grote markten in Europa, terwijl de plattelandregio's er uiterst dunbevolkt zijn en de landbouwgronden een versnipperd geheel vormen, waardoor de agrarische productiekosten hoog oplopen. Om te verhinderen dat deze gebieden ontvolkt raken en de landbouwproductie tot stilstand komt, dienen ze te worden gesteund met de voor probleemgebieden bestemde compenserende vergoedingen. Daarom stelt het EESC voor om bij het vaststellen van criteria voor probleemgebieden ook rekening te houden met de geringe bevolkingsdichtheid en om aanvullende criteria op te stellen ter ondersteuning van agrarische activiteiten in bosrijke streken.

1.9 Het EESC beveelt aan om de in dit advies gesignaleerde specifieke natuurlijke, klimatologische en sociaal-economische omstandigheden in noordelijke regio's in aanmerking te nemen als er nieuwe criteria voor het definiëren van probleemgebieden (gebieden met natuurlijke handicaps) worden uitgewerkt en vastgelegd. Zo zou men kunnen overwegen om deze gebieden naar het voorbeeld van bergachtige regio's een specifieke status te verlenen.

## 2. Achtergrond

2.1 Het EESC heeft reeds eerder het thema van de probleemgebieden behandeld in een aantal initiatiefadviezen <sup>(1)</sup>.

2.2 Op 21 april 2009 heeft de Europese Commissie haar Mededeling COM (2009) 161 final gepubliceerd, waarin ze voorstelt het begrip „probleemgebied” opnieuw te definiëren en hiertoe nieuwe afbakeningscriteria op te stellen. De Commissie stelt o.a. voor om de oude benaming „probleemgebied” te vervangen door „gebied met natuurlijke handicaps”. Het EESC juicht dit toe.

2.3 De interne markt van de EU waarborgt het vrije verkeer van goederen en diensten, wat met zich meebrengt dat op de lange termijn bijzondere steunmaatregelen moeten worden getroffen om de agrarische productie in de noordelijke gebieden met hun relatief hoge eenheidskosten veilig te stellen. Gebeurt dit niet, dan heeft dit ook negatieve gevolgen voor de sociale en ecologische duurzaamheid en de biologische diversiteit van deze gebieden.

2.4 De binnen de verschillende lidstaten bestaande regelingen voor probleemgebieden en de gevolgen hiervan vallen moeilijk met elkaar te vergelijken. Doordat er zoveel verschillende criteria zijn, schieten de huidige steunregelingen voor probleemgebieden tekort als het erom gaat de door natuurlijke en klimatologische omstandigheden bepaalde specifieke productiewaarden in aanmerking te nemen. Deze worden daarom niet op adequate en evenredige wijze gecompenseerd.

2.5 Om op de lange termijn wereldwijd en Europees de continuïteit van de voedselvoorziening te verzekeren, zal ook in de noordelijke gebieden van de Europese Unie de landbouwproductie gehandhaafd dienen te blijven. Voorspeld wordt dat de klimatologische voorwaarden voor landbouwactiviteiten in de noordelijke gebieden door de opwarming van de aarde de komende 50 à 100 jaar kunnen verbeteren. Als gevolg van de opwarming zal zich in zuidelijke gebieden woestijnvorming voordoen, waardoor de productie in Europa zich gaandeweg naar het noorden zou kunnen verplaatsen.

## 3. De bijzondere natuurlijke en klimatologische omstandigheden in noordelijke gebieden: een overzicht van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

3.1 De agrarische productie in het noorden van de EU onderscheidt zich van die in de centraal en zuidelijk gelegen delen van Europa door een aanzienlijk kortere vegetatiecyclus, een veel lagere temperatuursom die de groei van gewassen bepaalt,

en een vochtoverschot gedurende het grootste deel van het jaar. De hoeveelheid regen die er jaarlijks valt, is ongelijkmatig verdeeld: in het voorjaar en de zomer – juist als de gewassen kiemen, uitlopen en groeien – is het gebrek aan regen een probleem, terwijl er in het najaar weer te veel regen valt, waardoor het binnenhalen van de oogst wordt bemoeilijkt, wat weer ten koste gaat van de kwaliteit ervan.

3.2 De landbouw in noordelijke gebieden heeft ook ernstig te lijden onder de lange winters, wanneer de grond bevroert. De temperatuur kan zelfs dalen tot onder de min 40 °Celsius. De diepte waarop de vorst in de grond doordringt, hangt af van de negatieve temperatuursom en de dikte van het sneeuwdek. In Letland en Estland kan de vorst één meter diep zitten en in het noorden van Finland en Zweden twee meter. Omdat het zo lang duurt voordat de sneeuw gesmolten is en de grond ontdooit, kan er in het voorjaar pas laat worden ingezaaid en komt de vegetatiecyclus traag op gang. Afhankelijk van de breedtegraad en de afstand tot de zee valt de periode waarin in de noordelijke gebieden met de voorjaarszaai kan worden begonnen, tussen eind april en midden juni. Daarom moet bij het opstellen van criteria ter afbakening van probleemgebieden ook rekening worden gehouden met de negatieve temperatuursom per regio.

3.3 De inrichting van gebouwen in de noordelijke gebieden kost meer geld dan elders, omdat de fundamenteën, waterleidingen en rioleringen op vorstvrije diepte moeten worden aangelegd en de buitenmuren geïsoleerd moeten worden. Ook de kosten van verwarming in de winter en het ruimen van sneeuw kunnen hoog oplopen.

3.4 Omdat het proces van bodemvorming in het noorden pas na het einde van de ijstijd is ingezet, is de bodemlaag er dun. De kwaliteit en samenstelling van de bodem in deze gebieden wisselt. De grond is over het algemeen drassig en veelal keiig en bestaat voor een te groot deel uit leem, zand of veen, zodat er veel geld moet worden besteed aan bodemverbetering. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de aanleg en het onderhoud van drainagesystemen, maar ook aan de bekalking van landbouwgronden.

3.5 Kenmerkend voor de noordelijke regio's is de door ijskappen gevormde heuvelachtige en gefragmenteerde structuur van het bodemoppervlak, met schrale bossen, draslanden en andere natuurlijke formaties als dominerende landschapselementen. Daardoor zijn de landbouwgronden klein van omvang en liggen ze er verspreid bij. Er zijn gebieden waar een gemiddeld landbouwbedrijf minder dan één hectare groot is en de verschillende percelen ook nog eens heel ver van de boerderij verstrooid in de bossen liggen. Daardoor is het niet mogelijk om grotere en efficiëntere landbouwmachines te gebruiken en hebben de bedrijven te maken met hogere productie- en (interne) transportkosten. Dergelijke natuurlijke handicaps kunnen ook niet worden gecompenseerd door over te schakelen op een ander soort bebouwing van de grond of door de landbouwproductie op een andere wijze te rationaliseren. Er zullen dan ook aanvullende criteria moeten worden gehanteerd als men rekening wil houden met de natuurlijke handicaps van bosrijke gebieden. Een van die criteria zou het aandeel akkergrond per hectare kunnen zijn. Als steunmaatregel aan probleemgebieden kan ook worden gedacht aan een compensatie van de hoge transportkosten waarmee boerenbedrijven te maken hebben.

<sup>(1)</sup> PB C 318, 23.12.2006, blz. 86; PB C 44, 16.2.2008, blz. 56; PB C 120, 16.5.2008, blz. 47.

3.6 Het platteland in noordelijke gebieden is zeer dunbevolkt: de grote steden niet meegerekend, wonen er per vierkante kilometer gemiddeld nog geen tien mensen en in perifere gebieden zelfs minder dan drie. Daardoor moeten er aanzienlijke kosten worden gemaakt om het vervoer, de productie en de toegang tot openbare en particuliere diensten te waarborgen. Door het proces van mechanisering is de arbeidsproductiviteit in Noord-Europa in de 20e eeuw sterk gestegen en is het aantal arbeidsplaatsen op het platteland gedaald. De geringe bevolkingsdichtheid en de schaarse dienstverlening werken weer de ontvolking van het platteland in de hand: veel landbouwers houden ermee op, omdat hun kinderen het boerenbedrijf niet willen overnemen. Toch is nog altijd zo dat de landbouw, samen met de bosbouw en het toerisme, de economische ruggegraat van het leven op het platteland in noordelijke gebieden vormt. Omdat de plattelandsgemeenten zo klein zijn, liggen de kosten van de openbare dienstverlening, bijv. voor schoolonderwijs en informeel leren, per hoofd van de bevolking er beduidend hoger. In dunbevolkte plattelandsgebieden is het leven duur, omdat de schaarse bevolking slechts een beperkte groep consumenten en afnemers van diensten vormt. De afgelegen gebieden in het noorden liggen zo ver weg van de grote centra dat de mensen niet dagelijks heen en weer kunnen pendelen om er te werken of gebruik te maken van diensten. Als steunmaatregel aan probleemgebieden kan worden gedacht aan een compensatie van de extra kosten voor het vervoer van deze centra (de markt) naar de ver weg gelegen boerderijen.

3.7 Hoe minder mensen er in Noord-Europa in plattelandsgebieden wonen, des te duurder zijn de kosten van levensonderhoud door de grote afstanden die moeten worden afgelegd om toegang te verkrijgen tot goederen, diensten, gezondheidscentra, scholen enz. Het is dan ook van vitaal belang dat in de dunbevolkte noordelijke gebieden de werkgelegenheid zowel in de landbouw als daarbuiten op peil blijft resp. wordt uitgebreid. Hiernaar zal zowel in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid als in het regionaal beleid moeten worden gestreefd. Alleen bij een succesvolle uitvoering van maatregelen in het kader van deze twee beleidsterreinen is er kans dat er geen eenzijdige trek van het land naar de stad meer plaatsvindt, dat de ontvolking van het platteland een halt wordt toegevoerd en dat wordt voorkomen dat perifere gebieden economisch en sociaal verkwijnen. Ten slotte is het ook voor de gehele Europese Unie vanuit veiligheidsoogpunt van belang dat deze aan de buitengrenzen van de EU gelegen gebieden niet ontvolkt raken.

3.8 De bossen en drassige gebieden in het noorden zijn samen met de extensieve landbouw en seminatuurlijke ecosysteemen bepalend voor de biologische diversiteit en soortenrijkdom. Bovendien is Noord-Europa het broedgebied van miljoenen trekvogels, die er fourageren op de akkers en niet-bemaaide weiden.

3.9 Door de natuurlijke handicaps en de hoge transportkosten ten gevolge van de verspreide ligging van landbouwpercelen en de geringe bevolkingsdichtheid zijn de landbouwbedrijven in

de noordelijke gebieden minder rendabel en liggen de inkomsten lager dan elders. Dit heeft er weer toe geleid dat er tot nu toe in het kader van de eerste pijler van het GLB slechts lage steunbedragen zijn uitbetaald. Als we in de noordelijke gebieden met hun natuurlijke handicaps de benutting van landbouwgronden, de duurzaamheid van de productie en het beheer van het landschap willen waarborgen, dient de agrarische producenten een inkomen te worden gegarandeerd dat vergelijkbaar is met dat in gebieden met gunstige productievoorwaarden. Anders zullen de mensen hun dorpen verlaten en het land niet meer bewerken en zullen goed beheerde cultuurlandschappen overwoekerd raken en hun vruchtbaarheid verliezen. Het EESC geeft de Europese Commissie in overweging om de bijzondere trekken van de noordelijke gebieden nader in ogenschouw te nemen en deze eventueel net als bergachtige regio's een specifieke status toe te kennen.

3.10 De natuurlijke handicaps kunnen qua aard en omvang heel verschillend zijn per regio. Daarom zal men bij het vaststellen van de hoogte van de steunverlening aan probleemgebieden voor elke afzonderlijke regio moeten laten meewegen welke kosten er al met al moeten worden gemaakt om de natuurlijke handicaps en ongunstige productievoorwaarden te compenseren. Hoe slechter de natuurlijke omstandigheden zijn, des te hoger zal de steun moeten uitvallen. Niettemin zal er voor de steunverlening zowel een bovengrens als een ondergrens moeten worden vastgesteld.

#### 4. De natuurlijke handicaps voor het bedrijven van akkerbouw: een beschrijving van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

4.1 De akkerbouw in de noordelijke gebieden heeft te kampen met koude winters, korte vegetatiecycli, een lage effectieve temperatuursom en een vochtoverschot, waardoor er veel moet worden geïnvesteerd in ontwatering. De drainagesystemen gaan, afhankelijk van het gebruikte materiaal, ongeveer 30 à 50 jaar mee en moeten daarna worden vervangen. Daarbovenop komen nog de onderhoudskosten en de uitgaven voor herstelwerkzaamheden. Vochtige bodems kunnen alleen worden bewerkt als dergelijke drainagesystemen worden aangelegd en onderhouden.

4.2 De bodem in de noordelijke gebieden is door het kristallijne moedergesteente resp. zandsteen over het algemeen zuur. Om het land geschikt te maken voor bebouwing, moet er om de zes à acht jaar kalk worden gestrooid, wat extra kosten met zich meebrengt: kosten die niet hoeven te worden gemaakt in gebieden waar de bodem een neutrale pH-waarde heeft. Op zich wordt de bodem niet vruchtbaarder als er kalk over wordt uitgestrooid, maar bekalking is wel noodzakelijk als men zure bodems in cultuur wil brengen en de permanent aanwezige natuurlijke handicaps enigszins wil ondervangen. Naar de mening van het EESC zal er bij het afbakenen van probleemgebieden en het vaststellen van nieuwe criteria meer rekening moeten worden gehouden met het probleem van zure bodems.

4.3 In de noordelijke gebieden moet alle graan in speciale eesten worden gedroogd, omdat het vochtgehalte op het oogstmoment nog altijd 30 % kan bedragen. Graan kan alleen worden opgeslagen als het wordt gedroogd en het vochtgehalte tot 12-14 % wordt teruggebracht. De bouw van eesten vergt aanzienlijke investeringen en ook de voor het droogproces benodigde energie brengt aanzienlijke extra kosten met zich mee. Het kostenplaatje voor eesten en andere drooginstallaties kan oplopen tot wel 300 000 euro, terwijl de installaties slechts 10 tot 15 jaar, afhankelijk van hun gebruiksintensiteit, meegaan. Op grond van cijfers die door landbouwbedrijven zijn verstrekt, kost het drogen van graan gemiddeld 20 à 25 euro per ton, al kunnen het vochtgehalte van graan en de voor het drogen benodigde hoeveelheid energie van jaar tot jaar verschillen. Als men uitgaat van een gemiddelde oogst in de noordelijke gebieden van drie tot vier ton per hectare, dan lopen de productiekosten per hectare aldus op met 60 à 100 euro.

4.4 De verbouwde gewassen moeten meer dan elders vorstbestendig zijn en zelfs in staat om de vaak in juni nog optredende nachtvorsten te overleven. Daarom is de graanoogst beperkter van omvang. Door het korte groeiseizoen kunnen er geen soorten als bijv. voedermais worden verbouwd, die een langere groeicyclus kennen en permanent hogere temperaturen nodig hebben. Deze gewassen zouden de kosten voor vee­teelt aanzienlijk kunnen doen dalen. Men is dan ook gedwongen om voornamelijk ingekuuld gras als veevoeder te gebruiken, waarvan de eenheidsprijs hoger ligt dan die van voedermais.

4.5 Vooral fruitbomen, bessenstruiken en groenten hebben te lijden van nachtvorst. Om de tien jaar of vaker is er tijdens de bloei sprake van zo'n strenge nachtvorst dat de hele oogst verloren gaat. Er bestaan weliswaar methoden om schade door nachtvorst te voorkomen – zoals beregening, rook, afdekfolie e.d. – maar deze vergen allemaal extra inzet van financiële middelen en arbeidskrachten.

4.6 Wegens de korte vegetatiecyclus moet alle landarbeid binnen een heel korte tijd worden verricht. Daardoor moeten er relatief veel landbouwmachines worden ingezet, wat de gemiddelde investeringskosten per hectare nog verder doet oplopen.

## 5. De natuurlijke handicaps voor het bedrijven van vee­teelt: een beschrijving van de problemen en argumenten voor een speciale behandeling van deze gebieden

5.1 In het noorden is de tijd waarin het vee in de wei staat, korter dan elders (van halverwege mei tot september). Daardoor moet er meer stalvoer voor de winter worden ingeslagen, wat de productiekosten mede de hoogte in drijft. Bovendien moeten er voor de opslag van wintervoer speciale ruimtes worden gebouwd. Vaak kan in verband met de weersgesteldheid niet op het optimale tijdstip worden begonnen met het binnenhalen

van het hooi, wat de voedingswaarde ervan nadelig beïnvloedt. De frequente regenbuien in de tijd dat hooi en kuilgras moet worden binnengehaald, kunnen de kwaliteit van het veevoer aantasten.

5.2 De bouwkosten voor stallen en andere gebouwen in de veehouderij liggen hoger dan in warmere gebieden, omdat de fundamente­n, waterleidingen en rioleringen op vorstvrije diepte moeten worden aangelegd (in Estland bijv. minstens 1,2 meter diep).

5.3 Verder moeten er extra kosten worden gemaakt om de boerderijen en landwegen in de winter sneeuw- en ijsvrij te houden. Vanwege de vorstschade moet het wegdek om de vijf à tien jaar worden vernieuwd. In verband met de geringe bevolkingsdichtheid in de noordelijke landen zijn er veel onverharde en halfverharde wegen. Om deze te onderhouden en te herstellen zijn aanvullende financiële middelen nodig, m.n. in het voorjaar ter egalisering van het wegdek en in de zomer ter voorkoming van stofoverlast.

5.4 De kosten per kilogram geproduceerde melk liggen in dunbevolkte gebieden, in verband met de lange afstanden die moeten worden afgelegd om de melk op te halen, hoger dan in dichtbevolkte gebieden waar intensieve landbouw wordt bedreven. Zo is op veel zee- en riviereilanden de melkproductie stop­gezet, omdat deze vanwege de transportkosten onrendabel is geworden. Ook het vervoer van andere voor de productie benodigde goederen naar de boerderijen is duurder.

## 6. Het behoud van de landbouw en het leefbaar houden van het platteland in de noordelijke gebieden is voor de gehele Europese Unie van belang

De Europese Unie als geheel heeft er baat bij dat de agrarische productie in de noordelijke gebieden gehandhaafd blijft en dat de ontvolking van het platteland wordt tegengegaan, want aldus wordt ertoe bijgedragen dat:

- de bevolking van deze gebieden plaatselijke levensmiddelen kan afnemen en de continuïteit van de voedselvoorziening in de EU bij opwarming van de aarde veilig wordt gesteld;
- er werkgelegenheid behouden blijft en ontvolking van het platteland wordt voorkomen;
- de biodiversiteit behouden blijft en in veel gevallen zelfs nog wordt uitgebreid;
- het landschap zijn open karakter bewaart en aantrekkelijk blijft voor toeristen en recreanten, en
- de veiligheid van de EU wordt gewaarborgd.

Brussel, 30 september 2009

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Mario SEPI