

Avizul Comitetului Economic și Social European privind dimensiunea nordică a zonelor defavorizate (aviz din proprie inițiativă)

(2009/C 318/07)

Raportor: **dl Kaul NURM**

La 26 februarie 2009, în conformitate cu articolul 29, alineatul 2 din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz din proprie inițiativă cu privire la:

„Dimensiunea nordică a zonelor defavorizate.”

Secțiunea pentru agricultură, dezvoltare rurală și protecția mediului, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 septembrie 2009. Raportor: dl Kaul NURM.

În cea de-a 456-a sesiune plenară, care a avut loc la 30 septembrie și 1 octombrie 2009 (ședința din 30 septembrie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 175 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Obiectivele fundamentale ale politicii agricole comune, inclusiv securitatea alimentară, sunt în continuare actuale, în măsura în care se menține agricultura pe întreg teritoriul Uniunii Europene, inclusiv în regiunile nordice.

1.2 Prezentul aviz are în vedere, în principal, particularitățile naturale, climatice și geografice, precum și problemele din regiunile nordice ale UE, în care producția agricolă este limitată din cauza climei reci, astfel încât sunt necesare cheltuieli mai ridicate, pe care agricultorii din zonele favorizate din punct de vedere agro-climatic nu trebuie să le suporte.

1.3 Producția agricolă din regiunile nordice este mai costisitoare, iar productivitatea este mult mai redusă decât în regiunile de producție cu o poziție mai favorabilă. Rentabilitatea în scădere continuă și, în același timp, diminuarea motivației producătorilor pun sub semnul întrebării utilizarea în continuare a suprafețelor agricole din regiunile nordice ale Europei. Acest pericol poate fi evitat prin utilizarea unor instrumente adecvate ale politicii agricole.

1.4 În regiunile cu handicapuri naturale, pământul trebuie gospodărit în continuare, pentru a păstra peisajele tradiționale și zonele cu valoare mare în ceea ce privește protecția naturii. Acest obiectiv se poate realiza prin intermediul plăților compensatorii pentru zonele defavorizate, cu condiția ca sprijinul să fie orientat mai mult decât până acum către regiunile în care pericolul de a se renunța la cultivarea terenurilor este cel mai mare.

1.5 În vederea obținerii unor efecte pozitive concrete, trebuie ca, pe lângă stabilirea unor noi criterii pentru delimitarea zonelor cu handicapuri naturale, să se examineze și principiile

de finanțare a acestor inițiative. O posibilitate care s-ar putea lua în considerare ar fi integrarea plăților compensatorii pentru zonele defavorizate în plățile din cadrul primului pilon al PAC. Sistemul actual, în care valoarea plăților directe se bazează pe randamentul obținut anterior, avantajează agricultorii din zonele cu o poziție mai favorabilă. Prin plățile compensatorii nu s-au compensat suficient condițiile nefavorabile de producție din zonele cu handicapuri naturale.

1.6 În viitor, la calcularea ajutoarelor pentru zonele defavorizate trebuie avută în vedere, pentru fiecare regiune în parte, valoarea totală a cheltuielilor necesare pentru depășirea handicapurilor naturale și a condițiilor de producție nefavorabile. Cu cât sunt mai aspre condițiile naturale, cu atât ar trebui să fie mai mari ajutoarele. Totuși, trebuie stabilite limite inferioare și superioare pentru plăți.

1.7 La definirea handicapurilor naturale, ar trebui avută în vedere nu numai temperatura pozitivă din timpul perioadei de vegetație, ci și temperatura negativă din perioada de iarnă din fiecare regiune.

1.8 Regiunile nordice se află departe de piețele mari din Europa, zonele rurale de acolo au o densitate extrem de scăzută a populației, iar terenurile arabile sunt fragmentate, ceea ce sporește costurile de producție pentru exploatarea agricole. Sunt necesare plăți compensatorii din resursele financiare prevăzute pentru zonele dezavantajate, pentru a împiedica depopularea acestor zone și pentru a menține producția agricolă. De aceea, CESE recomandă ca, la stabilirea criteriilor de delimitare a zonelor defavorizate, să se ia în considerare și densitatea scăzută a populației și să se elaboreze criterii suplimentare pentru sprijinirea producției agricole în zonele împădurite.

1.9 CESE recomandă ca, la elaborarea și stabilirea criteriilor unei noi delimitări a zonelor defavorizate (zone cu handicap natural), să se aibă în vedere particularitățile naturale, climatice și socioeconomice ale regiunilor nordice, menționate în prezentul aviz. O posibilitate pentru aceasta ar consta în definirea acestor zone drept regiuni speciale, prin analogie cu regiunile montane.

2. Context

2.1 Comitetul Economic și Social European a dezbătut deja tema zonelor defavorizate în avize anterioare din proprie inițiativă (¹).

2.2 În Comunicarea COM(2009) 161 final din 21 aprilie 2009, Comisia Europeană propune modificarea principiilor de delimitare a zonelor defavorizate și stabilirea unor criterii noi în acest scop. Printre altele, Comisia prezintă o nouă denumire pentru zonele defavorizate și recomandă ca, pe viitor, acestea să fie numite „zone cu handicapuri naturale”. CESE salută această nouă abordare.

2.3 Întrucât pe piața internă a UE se asigură libera circulație a mărfurilor și a serviciilor, pe termen lung nu se poate menține, fără un sprijin deosebit, producția agricolă din regiunile nordice, în care se înregistrează costuri unitare mai mari. Aceasta are, la rândul său, efecte negative asupra durabilității sociale și ecologice, precum și asupra biodiversității din aceste zone.

2.4 Reglementările privind zonele defavorizate din fiecare stat membru și efectele acestora nu sunt comparabile. Întrucât se aplică numeroase criterii, reglementările actuale de sprijin pentru zonele defavorizate nu țin seama îndeajuns de condițiile specifice de producție determinate de particularitățile naturale și climatice, astfel încât acestea sunt compensate doar insuficient și disproporțional.

2.5 În vederea garantării pe termen lung a securității alimentare în Europa și în lume, agricultura trebuie continuată și în regiunile nordice ale Uniunii Europene, în care se estimează că, datorită încălzirii globale, clima pentru agricultură se poate îmbunătăți în următorii 50 până la 100 de ani. Prin urmare, regiunile sudice vor deveni secetoase, astfel încât producția agricolă din Europa va fi strămutată spre nord.

3. Particularitățile naturale și climatice din regiunile nordice, descrierea generală a problemelor și motivele pentru un tratament special al acestor zone

3.1 Producția agricolă din regiunile nordice ale Uniunii Europene diferă de cea din Europa Centrală și de Sud printr-o perioadă de vegetație mai scurtă, prin temperaturi mult mai reduse necesare pentru creșterea plantelor și printr-un exces de umiditate în cea mai mare parte a anului. Precipitațiile

sunt inegal răspândite de-a lungul anului; primăvara și vara, când plantele germinează, încolțesc și cresc, cantitatea de ploaie nu este suficientă, în timp ce ploile dese din timpul toamnei îngreunează recoltarea la timp, deteriorând calitatea recoltei.

3.2 O influență puternică asupra agriculturii din regiunile nordice o are și iarna lungă și înghețarea solului cauzată de aceasta. Temperatura poate scădea uneori chiar și sub -40°C . Înghețul solului penetrează în adâncime în funcție atât de temperatura negativă, cât și de grosimea stratului de zăpadă, care poate ajunge până la un metru în Letonia și Estonia, iar în nordul Finlandei și Suediei până la doi metri. Topirea zăpezii și dezghețarea solului sunt procese de lungă durată, din cauza cărora întârzie însămânțarea de primăvară și începutul perioadei de vegetație. Perioada de însămânțare de primăvară din zonele nordice este între sfârșitul lui aprilie și mijlocul lui iunie, în funcție de latitudine și de distanța față de mare. Prin urmare, la elaborarea criteriilor de delimitare a zonelor defavorizate trebuie luate în considerare și temperaturile negative din regiunile respective.

3.3 Construcția clădirilor presupune costuri mai ridicate, deoarece fundațiile trebuie să fie ferite de îngheț, conductele de apă și de canalizare trebuie instalate sub pragul de îngheț, iar zidurile exterioare ale clădirilor trebuie izolate. Încălzirea clădirilor și curățirea zăpezii determină, de asemenea, costuri ridicate.

3.4 Din cauza perioadei scurte de formare a solului după era glaciară, solurile din zonele nordice sunt mai subțiri și au o textură și calitate diferite. De regulă, acestea sunt umede, pietroase pe alocuri, extrem de argiloase, nisipoase sau din turbă. Pentru îmbunătățirea solului trebuie investite sume mari, îndeosebi în instalarea și întreținerea sistemelor de drenaj, însă și în tratarea cu var a câmpurilor.

3.5 Regiunile nordice se caracterizează prin forme de relief glaciare, accidentate și fragmentate, dominate de păduri sărăcăcioase, terenuri umede și alte spații naturale. De aceea, terenurile arabile sunt mici și risipite. Există zone în care mărimea medie a terenurilor unei exploatații agricole este de sub un hectar, iar terenurile sunt destul de îndepărtate de fermă, risipite prin păduri. Astfel, utilizarea mașinilor mari și eficiente este imposibilă și, în același timp, costurile de producție și de transport (în interiorul fermei) ale întreprinderii agricole cresc. Astfel de handicapuri naturale nu pot fi compensate prin revenirea la culturile alternative sau prin raționalizarea în alt mod a producției agricole. De aceea, trebuie utilizate criterii suplimentare, prin care să se ia în considerare handicapurile naturale ale zonelor bogate în păduri. Un criteriu ar putea fi cota terenurilor arabile pe hectar. Una dintre măsurile în beneficiul zonelor defavorizate ar trebui să fie aceea de compensare a costurilor suplimentare de transport ale exploatațiilor agricole.

(¹) JO C 318, 23.12.2006, p. 86; CESE 1456/2007, JO C 44, 16.2.2008, p. 56 și JO C 120, 16.5.2008, p. 47.

3.6 Ținuturile rurale din regiunile nordice sunt foarte slab populate. În afara orașelor mari, densitatea populației se situează la sub 10 locuitori pe km², iar în ținuturile izolate chiar la mai puțin de 3 locuitori, ceea ce generează costuri ridicate de transport, atât pentru producția agricolă, cât și pentru asigurarea accesului la serviciile publice și private. În secolul XX, productivitatea muncii în nordul Europei a crescut puternic prin mecanizare, în timp ce în zonele rurale s-au pierdut locuri de muncă. De aceea, densitatea scăzută a populației și a serviciilor a devenit la rândul său un factor care determină oamenii să emigreze din regiunile rurale, mulți agricultori renunțând la agricultură deoarece copiii lor nu doresc să preia ferma. Cu toate acestea, agricultura împreună cu silvicultura și turismul constituie baza existenței rurale în ținuturile nordice. Comunitățile rurale sunt cu mult mai mici și, din acest motiv, și cheltuielile publice pe cap de locuitor pentru serviciile publice, de exemplu pentru educația școlară și informală, sunt considerabil mai ridicate. În ținuturile rurale slab populate, viața este mai scumpă, deoarece puținii locuitori constituie o clientelă mică în ceea ce privește consumul de mărfuri și de servicii. Ținuturile izolate din regiunile nordice sunt prea îndepărtate de marile centre pentru a le permite oamenilor să meargă în acestea zilnic pentru a munci sau pentru a utiliza anumite servicii. O măsură în favoarea regiunilor defavorizate ar trebui să constea și în compensarea prețurilor suplimentare de transport de la centre (piață) către exploatațile agricole izolate.

3.7 Cu cât trăiesc mai puțini oameni în zonele rurale din Europa de Nord, cu atât mai scumpă devine viața pentru ei, deoarece trebuie parcurse distanțe mari pentru a avea acces la mărfuri, servicii, asistență medicală, educație școlară etc. Din această cauză, în ținuturile slab populate din Europa de Nord, menținerea și crearea de locuri de muncă în agricultură și în afara acesteia sunt de o importanță deosebită. Atât politica agricolă comună, cât și politica regională ar trebui să urmărească acest scop. De aplicarea cu succes a acestor politici depinde dacă se va reuși echilibrarea emigrării din zonele rurale către cele urbane, stoparea abandonării terenurilor și contracararea declinului economic și social al ținuturilor îndepărtate. În cele din urmă, și din motive legate de politica de securitate, este important pentru întreaga Uniune Europeană să se evite depopularea acestor regiuni de graniță ale UE.

3.8 Zonele de pădure și cele umede din regiunile nordice reprezintă, împreună cu o agricultură practică în mod extensiv și cu ecosistemele seminaturale, baza pentru diversitatea naturală și varietatea speciilor. În afară de aceasta, nordul este ținutul de clocire pentru milioane de păsări migratoare, care își caută hrană pe câmpurile și pajiștile lăsate în seama naturii.

3.9 Din cauza dezavantajelor naturale și a costurilor de transport condiționate de fragmentarea terenurilor agricole și

de densitatea scăzută a populației, în zonele nordice, rentabilitatea exploatațiilor agricole este mai redusă, iar veniturile obținute sunt mai scăzute. Acest fapt a fost decisiv pentru plățile directe scăzute de până acum (primul pilon) în cadrul PAC. În zonele nordice cu handicapuri naturale, exploatarea terenurilor agricole, producția durabilă de alimente și îngrijirea peisajului pot fi garantate doar dacă se garantează producătorilor agricoli un venit comparabil cu cel al agricultorilor din zonele cu o poziție mai favorabilă. Altfel, oamenii vor părăsi satele și nu vor mai exploata suprafețele, peisajele cu culturi îngrijite vor cădea în paragină și își vor pierde rodnicia. Ca o posibilitate, CESE recomandă Comisiei Europene să examineze mai detaliat particularitățile regiunilor nordice și eventual să definească aceste regiuni drept regiuni speciale, prin analogie cu regiunile montane.

3.10 Handicapurile naturale pot fi foarte diferite în tip și amploare de la regiune la regiune. De aceea, în viitor, la calcularea ajutoarelor pentru regiunile defavorizate ar trebui luată în considerare, pentru fiecare regiune în parte, întreaga sumă a cheltuielilor necesare pentru depășirea handicapurilor naturale și a condițiilor defavorabile de producție: cu cât sunt mai aspre condițiile naturale, cu atât ar trebui să fie mai mari ajutoarele. Totuși, trebuie stabilite limite inferioare și superioare pentru plăți.

4. Limitări impuse de condițiile naturale asupra agriculturii, descrierea generală a problemelor și motivele pentru un tratament special al acestor regiuni

4.1 În regiunile nordice, iernile reci, perioada scurtă de vegetație, o temperatură efectivă scăzută și, în sfârșit, umezeala, care face necesare investiții ridicate în sistemele de drenaj, au repercusiuni asupra agriculturii. Sistemele de drenaj au, în funcție de materialele folosite, o durată de viață de aproximativ 30 până la 50 de ani, iar apoi trebuie înnoite. Pe lângă aceasta, în fiecare an se înregistrează costuri suplimentare pentru întreținerea și menținerea în stare de funcționare a sistemelor de drenaj. Instalarea și întreținerea unor sisteme de drenaj reprezintă o condiție prealabilă pentru exploatarea agricolă a solurilor umede.

4.2 Solurile din ținuturile nordice sunt în mare parte acide din cauza rocii de bază cristalină, respectiv a gresiei. Pentru a le cultiva, câmpurile trebuie tratate cu var periodic, la fiecare șase până la opt ani, ceea ce cauzează costuri suplimentare, care nu apar în regiunile cu soluri cu pH neutru. Prin tratarea cu var nu este îmbunătățită fertilitatea solului, ci aceasta reprezintă o condiție de bază pentru cultivarea solurilor acide și pentru compensarea handicapurilor naturale permanente. În opinia CESE, problema solurilor acide ar trebui luată în considerare mai serios decât până acum la delimitarea regiunilor defavorizate și la stabilirea noilor criterii.

4.3 În regiunile nordice, toate cerealele trebuie uscate în uscătoare speciale, deoarece conținutul de umiditate poate atinge la recoltare până la 30 %. În vederea depozitării, cerealele trebuie însă uscate până la un grad de umiditate de 12-14 %. Construirea de uscătoare pentru cereale necesită investiții ridicate, iar energia necesară pentru uscare generează costuri suplimentare considerabile. Cheltuielile pentru instalațiile de uscare se pot ridica până la 300 000 EUR, iar perioada de utilizare a instalațiilor se întinde, în funcție de intensitatea utilizării lor, între 10 și 15 ani. Conform datelor exploatațiilor agricole, costurile pentru uscarea cerealelor se ridică în medie la 20-25 EUR pe tonă, deși gradul de umiditate al cerealelor și cantitatea de energie necesară pentru uscare variază de la an la an. În cazul unei recolte medii de 3-4 tone pe hectar în regiunile nordice, costurile de producție cresc astfel cu între 60 și 100 EUR pe hectar.

4.4 Soiurile de plante cultivate trebuie să fie mai rezistente la frig și să reziste înghețurilor nocturne, care survin frecvent chiar și în luna iunie. De aceea, și recoltele sunt mai scăzute. Din cauza perioadelor de creștere scurte nu pot fi cultivate soiuri care, ca de exemplu porumbul furajer, necesită o perioadă de creștere mai lungă, preferă temperaturi medii de zi și de noapte mai ridicate și ar contribui la reducerea considerabilă a costurilor pentru creșterea animalelor. De aceea, vitele sunt hrănite cu iarbă de siloz, al cărei preț unitar este mai ridicat decât în cazul porumbului furajer.

4.5 Înghețurile nocturne periclitează în special cultivarea pomilor fructiferi, a bachelor și a legumelor. Cel puțin o dată la zece ani, în timpul perioadei de înflorire se produc înghețuri nocturne atât de puternice încât întreaga recoltă este distrusă. Există diferite metode de evitare a daunelor produse de înghețurile nocturne, de exemplu prin stropirea de protecție împotriva înghețului, pereți de fum, acoperirea cu folie, însă aceste metode implică costuri financiare și resurse umane suplimentare.

4.6 Din cauza perioadei de vegetație scurte, toate muncile câmpului trebuie realizate în foarte scurt timp. În acest sens este necesar un parc de mașini relativ mare, care duce la creșterea investițiilor medii pe hectar.

5. Limitări impuse de condițiile naturale asupra creșterii animalelor, descrierea generală a problemelor și motivele pentru un tratament special al acestor regiuni

5.1 În nord, perioada de pășunat a vitelor este mai scurtă (de la mijlocul lui mai până la sfârșitul lui septembrie) și din acest motiv trebuie depozitate mai multe furaje pentru iarnă, ceea ce duce la creșterea costurilor de producție. În afară de aceasta, pentru păstrarea furajelor de iarnă trebuie construite depozite speciale. Adesea, datorită condițiilor meteorologice, nu se poate recolta iarba la momentul cel mai favorabil, ceea ce are

consecințe negative asupra valorii nutritive. Precipitațiile frecvente în perioada recoltării fânului sau a ierbii de siloz pot duce la diminuarea calității furajului.

5.2 Costurile construcțiilor și instalațiilor pentru creșterea vitelor sunt mai ridicate decât în regiunile mai calde, deoarece fundațiile trebuie să fie ferite de îngheț și conductele de apă și de canalizare trebuie instalate sub pragul de îngheț (în Estonia, de exemplu, la cel puțin 1,2 metri adâncime).

5.3 Costuri suplimentare sunt generate iarna, în ferme și pe drumurile agricole, de curățarea zăpezii și gheții. Din cauza daunelor cauzate de îngheț, este necesară înnoirea îmbrăcăminte rutiere la fiecare cinci până la zece ani. Din cauza densității scăzute a populației, în țările nordice există multe drumuri de câmp și de pietriș. Pentru întreținerea și îmbunătățirea acestora sunt necesare resurse financiare suplimentare, în special pentru eliminarea daunelor primăvara și pentru evitarea formării de praf vara.

5.4 Costurile pe kilogram de lapte produs sunt mai ridicate în regiunile cu densitate scăzută a populației decât în cele cu densitate ridicată și agricultură intensivă, deoarece pentru ridicarea laptelui trebuie parcurse distanțe lungi. Pe multe insule maritime și din apele interioare, de exemplu, producția de lapte a încetat, fiind nerentabilă, din cauza costurilor de transport. Costisitoare este și aprovizionarea exploatațiilor agricole cu alte echipamente necesare producției agricole.

6. Menținerea agriculturii și a vieții rurale în regiunile nordice este importantă pentru întreaga Uniune Europeană

Menținerea producției agricole și împiedicarea depopulării ținuturilor rurale din regiunile nordice sunt de o importanță paneuropeană, căci astfel se contribuie la:

- asigurarea aprovizionării populației acestor ținuturi cu alimente autohtone și garantarea securității alimentare a UE în cazul producerii unei încălziri globale;
- menținerea locurilor de muncă și împiedicarea depopulării ținuturilor rurale;
- păstrarea diversității biologice și, în multe cazuri, chiar sporirea acesteia;
- asigurarea accesibilității peisajului și menținerea atractivității acestuia pentru sectorul turismului și al activităților de agrement;
- garantarea securității zonelor de frontieră ale UE.

Bruxelles, 30 septembrie 2009

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI