

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o severni razsežnosti območij z omejenimi možnostmi (mnenje na lastno pobudo)

(2009/C 318/07)

Poročevalec: **g. NURM**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 26. februarja 2009 v skladu s členom 29(2) poslovnika sklenil, da pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

„Severna razsežnost območij z omejenimi možnostmi.“

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. septembra 2009. Poročevalec je bil g. NURM.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 456. plenarnem zasedanju 30. septembra in 1. oktobra 2009 (seja z dne 30. septembra) s 175 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Temeljni cilji skupne kmetijske politike, med drugim varnost preskrbe s hrano, so še vedno aktualni, če se bo še naprej ohranjalo kmetijstvo na celotnem območju Evropske unije, tudi v severnih regijah.

1.2 To mnenje obravnava naravne, podnebne in geografske posebnosti in probleme severnih regij EU, v katerih je kmetijska proizvodnja do neke mere omejena zaradi hladnega podnebja, zato so stroški tamkajšnjih kmetov višji kot stroški kmetov v ugodnejših kmetijskopodnebnih območjih.

1.3 Na severnih območjih je kmetijska proizvodnja dražja, produktivnost pa bistveno manjša kot v regijah z ugodnejšo lego. Nenehen upad donosnosti in hkratio pojemanje motiviranosti proizvajalcev postavljata prihodnjo uporabo kmetijskih površin v severnih evropskih regijah pod vprašaj. Tej nevarnosti se je mogoče izogniti z uporabo ustreznih instrumentov kmetijske politike.

1.4 V regijah z naravnimi omejitvami je treba še naprej obdelovati zemljo, da se ohranijo tradicionalne krajinske oblike in območja visoke naravne vrednosti. To je mogoče doseči z instrumentom nadomestil za območja z omejenimi možnostmi, vendar pod pogojem, da bo podpora bolj kot doslej usmerjena v regije, v katerih je nevarnost opuščanja kmetijskih površin največja.

1.5 Poleg opredelitve novih meril za določitev območij z naravnimi omejitvami je treba tudi pregledati načine financiranja te pobude, da bo mogoče doseči konkretne pozitivne

učinke. Ena od možnosti, o katerih bi bilo treba razmisliti, je vključitev nadomestil za območja z omejenimi možnostmi v plačila 1. stebra SKP. Veljavni sistem, v katerem višina neposrednih plačil temelji na zgodovinskih donosih, daje prednost kmetom na ugodnejših območjih. Z izravnalnimi nadomestili manj ugodni proizvodni pogoji na območjih z naravnimi omejitvami niso bili zadostno kompenzirani.

1.6 Pri izračunu podpor za območja z omejenimi možnostmi bi bilo treba v prihodnje za vsako posamezno regijo upoštevati skupne stroške obvladovanja naravnih omejitev in neugodnih proizvodnih razmer. Slabše kot so naravne razmere, višje bi morale biti podpore. Kljub temu bi bilo treba določiti spodnje in zgornje meje plačil.

1.7 Pri ugotavljanju naravnih omejitev posameznih regij bi bilo treba poleg vsote pozitivnih temperatur v obdobju rasti upoštevati tudi vsoto negativnih temperatur v zimskem obdobju.

1.8 Severna območja so daleč od velikih evropskih trgov, tamkajšnje podeželske regije so izjemno redko poseljene ter imajo razdrobljena obdelovalna zemljišča, zato so proizvodni stroški kmetijskih obratov izjemno visoki. Za preprečevanje upadanja števila prebivalcev na teh področjih in ohranjanje kmetijske proizvodnje so potrebna nadomestila iz sredstev za območja z omejenimi možnostmi. Zato EESO priporoča, da se pri oblikovanju meril za določitev območij z omejenimi možnostmi upošteva tudi redka poseljenost in dodajo merila za podpiranje kmetijske proizvodnje na močno gozdnatih področjih.

1.9 EESO priporoča, da se pri pripravi in uvajanju meril za novo določitev območij z omejenimi možnostmi (območja z naravnimi omejitvami) upoštevajo v tem mnenju omenjene naravne, podnebne in socialno-gospodarske posebnosti severnih območij. Ena od možnosti bi bila opredelitev teh območij kot posebnih območij po zgledu gorskih območij.

## 2. Ozadje

2.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor je v prejšnjih mnenjih na lastno pobudo že obravnaval območja z omejenimi možnostmi <sup>(1)</sup>.

2.2 Evropska komisija je v sporočilu z dne 21. aprila 2009 (COM(2009) 161 konč.) predlagala spremembo načel za določitev območij z omejenimi možnostmi in v skladu s tem opredelitev novih meril. Komisija med drugim predlaga novo poimenovanje za ta območja in priporoča izraz „območja z naravnimi omejitvami“. EESO pozdravlja novi pristop.

2.3 Ker je na notranjem trgu EU zagotovljen prosti pretok blaga in storitev, brez posebne podpore dolgoročno ne bo mogoče ohraniti kmetijske dejavnosti v severnih regijah EU, kjer so stroški na enoto višji. To nato negativno vpliva na socialno in okoljsko trajnost ter biotsko raznovrstnost teh območij.

2.4 Določb posameznih držav članic o območjih z omejenimi možnostmi in njihovih posledic ni mogoče primerjati med seboj. Ker se uporabljajo številna merila, sedanje ureditve pomoči za območja z omejenimi možnostmi premalo upoštevajo posebne proizvodne pogoje, ki so posledica naravnih in podnebnih danosti, zato so ti pogoji nezadostno in nesorazmerno kompenzirani.

2.5 Da bo v Evropi in svetu dolgoročno zagotovljena varnost preskrbe s hrano, je treba ohraniti kmetijstvo tudi v severnih regijah Evropske unije, v katerih bi se lahko podnebje za kmetijstvo glede na napovedi v prihodnjih 50 do 100 letih izboljšalo zaradi globalnega segrevanja, ki pa bo povzročilo izsušitev južnih regij, tako da se kmetijska proizvodnja v Evropi utegne pomakniti proti severu.

## 3. Naravne in podnebne posebnosti severnih regij, splošen opis problemov in razlogi za posebno obravnavo teh območij

3.1 Kmetijska dejavnost v severnih regijah Evropske unije se od kmetijske dejavnosti v srednji in južni Evropi razlikuje po tem, da ima veliko krajše obdobje rasti, bistveno nižjo vsoto

efektivnih temperatur, ki so potrebne za rast rastlin, in večji del leta presežek vlage. Padavine so v letu neenakomerno razporejene: spomladi in poleti, ko rastline kalijo, brstijo in rastejo, količina padavin ne zadostuje, pogosto jesensko deževje pa otežuje pravočasno žetev in zmanjšuje kakovost pridelka.

3.2 Na kmetijstvo v severnih regijah bistveno vplivajo tudi dolge zime in zmrzal v tem letnem času. Temperature lahko padejo tudi do  $-40^{\circ}\text{C}$ . Globina, do katere prodre zmrzal, je odvisna od vsote negativnih temperatur in debeline snežne odeje, ki lahko v Latviji in Estoniji sega do enega metra, na severu Finske in Švedske pa do dveh metrov. Taljenje snega in odtajanje tal sta dolgotrajna procesa, ki zakasnita spomladansko setev in začetek rasti. Obdobje spomladanske setve na severnih območjih traja – odvisno od zemljepisne širine in oddaljenosti od morja – od konca aprila do sredine junija. Zato je treba pri pripravi meril za določitev območij z omejenimi možnostmi upoštevati tudi vsoto negativnih temperatur posameznih regij.

3.3 Treba je upoštevati tudi, da so stroški gradnje poslopij višji, saj je treba postaviti temelje, varne pred zmrzaljo, položiti vodovod in kanalizacijo globlje, kot sega zmrzal, in izolirati zunanje stene poslopij. Znatni stroški nastanejo tudi z ogrevanjem poslopij pozimi in z odstranjevanjem snega.

3.4 Zaradi kratkotrajnih procesov nastajanja tal po ledeni dobi je prst na severnih območjih tanjša. Ima raznolike lastnosti in strukturo: praviloma je vlažna, ponekod kamnita ter prekomerno ilovnata, peščena ali šotna. Treba je torej veliko vlagati v izboljšanje tal, še posebej v gradnjo in vzdrževanje drenažnih sistemov ter apnanje polj.

3.5 Za severne regije je značilen hribovit in razčlenjen ledeniški relief, na katerem prevladujejo skromni gozdovi, vlažna območja in druga naravna območja, zato so obdelovalne površine majhne in raztresene. Na nekaterih območjih znaša povprečna velikost polj posameznega kmetovalca manj kot hektar, poleg tega pa so polja raztresena v gozdovih precej daleč od kmetije. To onemogoča uporabo velikih in učinkovitih strojev ter hkrati povečuje proizvodne stroške kmetijskega obrata in njegove stroške prevoza znotraj posestva. Tovrstnih naravnih omejitev ni mogoče kompenzirati z usmeritvijo v alternativne pridelke ali kakšnim drugim načinom racionalizacije kmetijske proizvodnje. Zato je treba začeti uporabljati dodatna merila, ki bodo zajemala naravne omejitve močno gozdnatih področij. Eno od meril bi lahko bil delež obdelovalnih površin na hektar. Eden od ukrepov v korist območij z omejenimi možnostmi pa bi lahko bila kompenzacija dodatnih prevoznih stroškov teh kmetij.

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

3.6 Podeželska območja v severnih regijah so zelo redko poseljena. Zunaj mest znaša poseljenost manj kot deset prebivalcev na kvadratni kilometer, na odročnih območjih pa celo manj kot tri, kar povzroča visoke prevozne stroške tako v kmetijski proizvodnji kot tudi pri zagotavljanju dostopa do javnih in zasebnih ustanov. Delovna produktivnost v severni Evropi se je zaradi mehanizacije v 20. stoletju močno povečala, na podeželju pa se je obenem zmanjšalo število delovnih mest. Zaradi majhne gostote prebivalstva in storitev so se nato ljudje začeli odseljevati iz podeželskih regij. Veliko kmetov opušča kmetijstvo, ker njihovi otroci nočejo prevzeti kmetije. Kljub temu tvori kmetijstvo skupaj z gozdarstvom in turizmom gospodarsko podlago podeželskega življenja na severnih območjih. Podeželske skupnosti so bistveno manjše, zato so izdatki na prebivalca za javne storitve, na primer za šole in neformalno izobraževanje, znatno višji. Na redko poseljenih podeželskih območjih je življenje dražje, ker tamkajšnji prebivalci tvorijo le majhno skupnost odjemalcev blaga in storitev. Odročna območja severnih regij so preveč oddaljena od velikih središč, da bi se lahko prebivalci tja vozili na delo ali tam uporabljali storitve. Zato bi moral biti eden od ukrepov v korist območij z omejenimi možnostmi tudi kompenzacija dodatnih prevoznih stroškov od središč (trgov) do odročnih kmetijskih obratov.

3.7 Kolikor manj ljudi v Severni Evropi živi na podeželju, toliko dražje je njihovo življenje, ker morajo prepotovati velike razdalje, da pridejo do blaga, storitev, zdravstvene oskrbe, šol itd. Zato je na redko poseljenih območjih Severne Evrope ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest v kmetijstvu in drugih sektorjih še posebej pomembno. Za to si je treba prizadevati v okviru skupne kmetijske politike in tudi regionalne politike. Od uspešnega izvajanja teh politik je odvisno, ali bo mogoče izravnati odseljevanje s podeželja v mesta, zavreti opuščanje polj ter ustaviti gospodarsko in socialno zamiranje odročnih območij. Navsezadnje je preprečevanje upadanja števila prebivalcev na teh obmejnih območjih EU tudi z vidika varnosti pomembno za celotno Evropsko unijo.

3.8 Gozdnata in vlažna območja severnih regij so skupaj z ekstenzivnim kmetijstvom in polnaravnimi ekosistemi osnova za naravno raznolikost in biotsko raznovrstnost. Poleg tega je sever območje valjenja za milijone ptic selivk, ki na poljih in neobdelanih travnikih iščejo hrano.

3.9 Zaradi naravnih omejitev in prevoznih stroškov, ki so posledica razdrobljenosti kmetijskih površin in redke poseljenosti, je donosnost kmetij na severnih območjih manjša, dohodki v kmetijstvu pa nižji. Prav zaradi tega so bila neposredna plačila v okviru 1. stebra SKP do sedaj nizka. Obdelava kmetijskih površin, trajnostna proizvodnja živil in negovanje podeželja na severnih območjih z naravnimi omejitvami so mogoči le, če se kmetijskim pridelovalcem zagotovi dohodek, ki je primerljiv z dohodkom kmetov na ugodnejših območjih. V nasprotnem primeru bodo ljudje zapustili vasi in ne bodo več obdelovali polj, ki bodo zato opustela in izgubila rodovitnost. EESO kot eno od možnosti priporoča, da Evropska komisija temeljiteje preuči posebnosti severnih regij in ta območja po potrebi opredeli kot posebna območja po zgledu gorskih območij.

3.10 Vrste in obseg naravnih omejitev v posameznih regijah se lahko med seboj zelo razlikujejo. Zato bi bilo treba pri izračunu podpor za območja z omejenimi možnostmi v prihodnje za vsako posamezno regijo upoštevati skupne stroške obvladovanja naravnih omejitev in neugodnih razmer za proizvodnjo. Kolikor slabše so naravne razmere, toliko višje bi morale biti podpore. Kljub temu bi bilo treba določiti tudi spodnje in zgornje meje plačil.

#### 4. Naravne omejitve poljedelstva, opis problemov in razlogi za posebno obravnavo teh območij

4.1 Na poljedelstvo na severnih območjih vplivajo mrzle zime, kratko obdobje rasti, nizka vsota efektivnih temperatur in tudi vlaga, zaradi katere so potrebne visoke naložbe v drenažne sisteme. Ti sistemi imajo – odvisno od uporabljenih materialov – življenjsko dobo od 30 do 50 let, nakar jih je treba zamenjati. Temu je treba vsako leto prišteti dodatne stroške vzdrževanja in popravil drenažnih sistemov. Predpogoj za obdelavo vlažnih tal je gradnja in vzdrževanje drenažnih sistemov.

4.2 Prst na severnih območjih je večinoma kislja zaradi kristalne matične kamnine ali peščenjaka. Za namene obdelave je treba polja redno (vsakih 6 do 8 let) apnati, kar povzroča dodatne stroške, ki jih na območjih s pH-nevtralno prstjo ni. Apnanje ne poveča rodovitnosti tal, temveč je le predpogoj za obdelovanje kisljih tal in izravnava trajnih naravnih omejitev. EESO meni, da bi bilo treba problem kisljih tal bolj kot doslej upoštevati pri določitvi območij z omejenimi možnostmi in opredelitvi novih meril.

4.3 V severnih regijah je treba vse žito sušiti v posebnih sušilnicah, saj lahko ob žetvi vsebuje tudi do 30 % vlage. Pred skladiščenjem je treba žito posušiti toliko, da vsebuje samo še 12–14 % vlage. Za gradnjo sušilnic žita so potrebne velike naložbe, znatne dodatne stroške pa povzroča še poraba energije za sušenje. Naprave in prostori za sušenje lahko stanejo do 300 000 EUR, amortizacijska doba sušilnic pa – odvisno od intenzivnosti uporabe – znaša 10 do 15 let. Po podatkih kmetov so povprečni stroški sušenja žita 20 do 25 EUR na tono, četudi sta vsebnost vlage v žitu in energija, potrebna za sušenje, iz leta v leto drugačni. Pri povprečnem pridelku tri do štiri tone na hektar na severnih območjih se proizvodni stroški tako zvišajo za 60 do 100 EUR na hektar.

4.4 Sorte poljščin na teh območjih morajo biti odpornejše proti mrazu in zmožne preživeti nočno pozebo, ki se pogosto pojavlja še junija, zato je tudi pridelek manjši. Zaradi kratkega obdobja rasti ni mogoče pridelovati sort, npr. krmne koruze, ki potrebujejo daljšo dobo rasti in uspevajo bolje ob višjih povprečnih dnevniških in nočnih temperaturah, obenem pa bi pripomogle k znatnemu znižanju stroškov živinoreje. Zato živino v glavnem krmijo s travno silažo, katere cena na enoto je višja kot pri krmni koruzi.

4.5 Nočna pozeba zlasti ogroža gojenje sadnih dreves, jagodičevja in zelenjave. Vsaj vsakih deset let huda nočna pozeba v času cvetenja uniči ves pridelek. Škodo, ki jo povzroči nočna pozeba, je sicer mogoče na razne načine preprečevati, na primer z oroševanjem proti pozebi, zadimljanjem, pokrivanjem z mrežami itd., vendar so za te metode potrebna dodatna finančna sredstva in delovna sila.

4.6 Zaradi kratkega obdobja rasti je treba vsa dela na polju opraviti v zelo kratkem času. Pogoji za to je razmeroma večje število strojev, kar zviša povprečna vlaganja na hektar.

## 5. Naravne omejitve živinoreje, opis problemov in razlogi za posebno obravnavo teh območij

5.1 Na severu je obdobje paše živine krajše (od sredine maja do konca septembra), zato je treba za zimo spraviti več krmila, kar pomeni višje proizvodne stroške. Poleg tega je treba za hrambo zimskega krmila zgraditi posebna skladišča. Pogosto zaradi vremenskih razmer ni mogoče začeti s spraviljanjem trave v najugodnejšem času, kar negativno vpliva na njeno hranilno vrednost. Pogoste padavine v času spraviljanja sena in travne silaže lahko škodijo kakovosti krmila.

5.2 Stroški poslopij in naprav za živinorejo so višji kot v toplejših področjih, saj je treba postaviti temelje, varne pred zmrzaljo, ter položiti vodovod in kanalizacijo globlje, kot sega zmrzal (npr. v Estoniji najmanj 1,2 metra globoko).

5.3 Dodatne stroške povzroča tudi odstranjevanje snega in ledu s kmetij in kmetijskih poti. Zaradi škode, ki jo povzroči mraz, je treba vsakih pet do deset let obnoviti vrhno plast cestišč. V severnih državah je zaradi redke poseljenosti veliko poljskih poti in makadamskih cest. Za vzdrževanje in popravila teh cest so potrebna dodatna finančna sredstva, in sicer zlasti za odpravljanje škode spomladi in preprečevanje prašenja poleti.

5.4 Stroški na kilogram proizvedenega mleka so na redko poseljenih območjih višji kot na gosto poseljenih območjih z intenzivnim kmetijstvom, kajti za odvoz mleka je treba prevoziti velike razdalje. Na številnih morskih otokih in otokih na celinskih vodah so opustili proizvodnjo mleka, ker zaradi prevoznih stroškov ni bila donosna. Dražja je tudi oskrba kmetij z drugimi obratnimi sredstvi, potrebnimi za kmetijsko proizvodnjo.

## 6. Ohranjanje kmetijstva in podeželskega življenja v severnih regijah je pomembno za celotno Evropsko unijo

Ohranjanje kmetijske dejavnosti in preprečevanje odseljavanja prebivalcev s podeželskih območij severnih regij imata vseevropski pomen, saj pripomoreta k:

- zagotavljanju oskrbe prebivalstva teh območij z domačimi živili in varnosti preskrbe s hrano v EU v primeru globalnega segrevanja;
- ohranjanju delovnih mest in preprečevanju upadanja števila prebivalcev na podeželskih območjih;
- ohranjanju in v številnih primerih celo povečanju biotske raznovrstnosti;
- odprtosti podeželja in ohranjanju njegove privlačnosti za turizem in rekreativne dejavnosti;
- zagotavljanju varnosti obmejnih območij EU.

V Bruslju, 30. septembra 2009

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Mario SEPI