

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Mindre gynnade regioner – den nordliga dimensionen" (initiativ yttrande)

(2009/C 318/07)

Föredragande: **Kaul NURM**

Den 26 februari 2009 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande på eget initiativ om

"Mindre gynnade regioner – den nordliga dimensionen".

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 september 2009. Föredragande var Kaul NURM.

Vid sin 456:e plenarsession den 30 september–1 oktober 2009 (sammanträdet den 30 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 175 röster för, 1 röst emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 De grundläggande målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, bl.a. tryggad livsmedelsförsörjning, är alltiämt aktuella, förutsatt att jordbruket bevaras i hela Europeiska unionen och då även i de nordliga regionerna.

1.2 Detta yttrande behandlar främst de av natur, klimat och geografi betingade särdragen och problemen i EU:s nordliga regioner, där det kalla klimatet ställer jordbruksproduktionen inför vissa restriktioner och därmed högre kostnader som lantbrukare i zoner med gynnsammare klimat inte drabbas av.

1.3 I de nordliga regionerna är jordbruksproduktionen kostnadsintensivare och produktiviteten väsentligt lägre än i mer gynnsamt belägna regioner. Det fortsatta utnyttjandet av jordbruksmarken i de nordliga regionerna hotas av den sjunkande lönsamheten och den samtidigt minskande motivationen hos producenterna. Risker för detta kan avvärras genom insats av lämpliga jordbrukspolitiska instrument.

1.4 I regioner med naturbetingade svårigheter måste marken fortsätta att brukas för att det traditionella landskapet och områden med högt naturvärde ska bevaras. Detta mål kan nås med hjälp av stödinstrumentet för områden med naturbetingade svårigheter. Förutsättningen är dock att stödet mer än hittills riktas in på de områden där risken för att jordbruksmark ska överges är störst.

1.5 Samtidigt som nya kriterier för att klassificera områden med naturbetingade svårigheter fastställs måste finansieringsmodellerna för detta initiativ revideras för att konkreta, positiva

effekter ska uppnås. En möjlighet som bör övervägas är att integrera stödet för mindre gynnade områden i stödet från den första pelaren. Det system som gällt hittills, där nivån på direktstödet bygger på tidigare produktionsresultat, gynnar lantbrukare i bättre belägna områden. Stödet har inte givit tillräcklig kompensation för de ogynnsamma produktionsvillkoren i områden med naturbetingade svårigheter.

1.6 När stödet för mindre gynnade områden beräknas bör man i fortsättningen för varje enskild region ta hänsyn till den totala nivån på de kostnader som de naturbetingade svårigheterna och de ogynnsamma produktionsvillkoren leder till: Ju sämre de naturliga förutsättningarna är desto högre ska stödet vara. Man bör dock fastställa en högsta och lägsta nivå för stödet.

1.7 Då de naturbetingade svårigheterna beskrivs bör man inte bara beakta den positiva temperatursumman för vegetationsperioden utan också den negativa temperatursumman för vinterperioden i respektive region.

1.8 De nordliga regionerna ligger långt från Europas stora marknader. Landsbygden är ytterst gles bebyggd, och åkermarken är uppsplittrad, vilket driver upp jordbrukarnas produktionskostnader. För att man ska kunna förhindra avfolkning av dessa områden och upprätthålla lantbrukets produktion är kompensationsstöd nödvändigt. I samband med att kriterier för att klassificera områden med naturbetingade svårigheter fastställs rekommenderar EESK därför att även låg befolkningstäthet ska beaktas och att ytterligare kriterier för stöd till lantbruksproduktionen i skogrika områden ska utarbetas.

1.9 Kommittén rekommenderar att man – när kriterier för en ny klassificering av mindre gynnade områden (områden med naturbetingade svårigheter) utarbetas och fastställs – beaktar de natur- och klimatbetingade samt socioekonomiska särdrag och problem i EU:s nordliga regioner som omnämns i yttrandet. En möjlighet skulle kunna vara att ge dessa områden en särställning i analogi med bergsområdena.

2. Bakgrund

2.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har redan behandlat temat "mindre gynnade regioner" i tidigare initiativyttrandet⁽¹⁾.

2.2 I sitt meddelande (KOM(2009) 161 slutlig) av den 21 april 2009 föreslår kommissionen att principerna för klassificering av mindre gynnade områden ska ändras och att nya kriterier ska fastställas. Kommissionen föreslår bl.a. en ny beteckning för de mindre gynnade områdena och rekommenderar att de i fortsättningen ska kallas "områden med naturbetingade svårigheter". EESK välkomnar denna nya ansats.

2.3 Eftersom den fria rörligheten för varor och tjänster garanteras på inre marknaden, kan jordbruksproduktionen i EU:s nordliga regioner, där kostnaderna per enhet är högre, på lång sikt inte upprätthållas utan särskilt stöd. Detta har i sin tur negativa konsekvenser för den sociala och ekologiska hållbarheten liksom för den biologiska mångfalden i dessa områden.

2.4 De regler som i de olika medlemsstaterna gäller för mindre gynnade områden och effekterna av dessa kan inte jämföras. Eftersom det tillämpas ett flertal olika kriterier tar de nuvarande reglerna för mindre gynnade områden inte tillräcklig hänsyn till de specifika produktionsvillkor som skapas av de natur- och klimatbetingade svårigheterna, vilket leder till att kompensationen för dessa är otillräcklig och opropotionerlig.

2.5 Med tanke på en tryggad långsiktig livsmedelsförsörjning för Europa och världen måste jordbruket drivas vidare även i EU:s nordliga regioner, där agroklimatet under de närmaste 50–100 åren enligt prognoserna kan komma att förbättras på grund av den globala uppvärmningen. För de sydliga regionerna blir konsekvensen att de torkar ut, varför jordbruksproduktionen i Europa torde förskjutas norrut.

3. De nordliga regionernas natur- och klimatbetingade särdrag – en allmän beskrivning av problemen och skälen till en särbehandling av dessa områden

3.1 Jordbruket i EU:s nordliga regioner skiljer sig från det i Mellan- och Sydeuropa genom en mycket kortare vegetationsperiod, en betydligt lägre summa av de effektiva temperaturer

som krävs för grödornas tillväxt och ett överskott av nederbörd under större delen av året. Nederbörden är ojämnt fördelad över året. Under våren och sommaren när grödorna gror, spirar och växer räcker nederbördsmängden inte, medan de frekventa regnen under hösten gör det svårare att få in skörden i tid och leder till sämre kvalitet.

3.2 Den långa vintern och den därmed sammanhängande tjälen påverkar jordbruket kraftigt i de nordliga regionerna. Temperaturen kan till och med ibland gå ner under minus 40 grader. Tjälldjupet beror både på den negativa temperatursumman och på snötäckets djup, som i Lettland och Estland kan uppgå till en meter och i norra Finland och Sverige till två meter. Snösmältningen och tjällossningen är långvariga processer som försenar vårsådden och vegetationsperiodens början. I de nordliga regionerna sker vårsådden mellan slutet av april och mitten av juni beroende på breddgraden och avståndet till havet. Därför måste den negativa temperatursumman i respektive region beaktas när man utarbetar kriterierna för att klassificera mindre gynnade områden.

3.3 Det kostar mer att uppföra byggnader eftersom grunden samt vatten- och avloppsledningar måste ner till frostfritt djup och ytterväggarna måste isoleras. Uppvärmning och snöröjning på vintern medför också höga kostnader.

3.4 Jordarna i de nordliga regionerna är tunnare och har en annan kvalitet och struktur på grund av den korta bildningsprocessen efter istiden. De är i regel fuktiga, på sina håll steniga, och innehåller alltför mycket lera, sand eller torv. För att förbättra marken måste stora summor investeras framför allt i anläggning och skötsel av dräneringssystem och i kalkning av marken.

3.5 De nordliga regionerna kännetecknas av kuperade och sönderdelade glaciala ytstrukturer där karga skogar, våtmarker och andra naturområden dominerar. Därför är åkrarna små och utspridda. Det finns områden där en jordbrukares fält har en genomsnittlig storlek på mindre än en hektar och där dessa dessutom ligger spridda i skogen långt från gården. Detta gör det omöjligt att använda större och effektivare maskiner. Samtidigt ökar gårdens produktionskostnader och transportkostnaderna (på själva gården). Naturbetingade svårigheter av detta slag kan inte kompenseras genom att man satsar på alternativ odling eller rationaliserar jordbruksproduktionen på andra sätt. Därför måste det införas ytterligare kriterier som beaktar skogrika regioners naturbetingade svårigheter. Ett kriterium skulle kunna vara åkermarkens andel per hektar. En av åtgärderna till förmån för mindre gynnade områden borde vara att ge kompensation för de extra transportkostnader som faller på jordbruksföretagen.

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

3.6 Landsbygden i de nordliga regionerna är mycket glesbefolkad. Utanför de större städerna ligger befolkningstätheten på under tio invånare per kvadratkilometer, i avsides belägna områden på mindre än tre invånare. Detta förorsakar höga transportkostnader både för jordbruket och för tillgången till offentliga och privata inrättningar. Under 1900-talet steg arbetsproduktiviteten kraftigt i Nordeuropa genom mekaniseringen, medan arbetstillfällen samtidigt gick förlorade på landsbygden. Den låga befolkningstätheten och det glesa serviceutbudet har utvecklats till en faktor som får människorna att flytta från landsbygden. Många lantbrukare upphör med sin verksamhet eftersom barnen inte vill ta över gårdarna. Ändå utgör jordbruket tillsammans med skogsbruket och turismen den ekonomiska basen för livet på landsbygden i de nordliga regionerna. Kommunerna är mycket mindre på landsbygden, och därför är utgifterna per capita för offentliga tjänster, t.ex. skola och informell utbildning, betydligt högre. Levnadskostnaderna är högre i glesbygden eftersom de fåtaliga invånarna utgör alltför få avnämare för varor och tjänster. De avlägsna områdena i de nordliga regionerna ligger alltför långt från de stora centralorterna för att människor skulle kunna åka dit dagligen för att arbeta eller utnyttja tjänster av olika slag. En av åtgärderna till förmån för mindre gynnade områden borde vara att ge kompensation för de extra transportkostnaderna från centralorterna (marknaden) till de enskilda jordbruksföretagen.

3.7 Ju färre människor som bor på landsbygden i Nordeuropa, desto dyrare blir livet för dem eftersom de måste resa långt för att få tillgång till varor och tjänster, till hälsovård, skola etc. Därför är det särskilt viktigt att man i Nordeuropas glesbygd kan bevara och skapa arbetstillfällen inom jordbruket och i andra verksamheter. Det bör man arbeta för både inom den gemensamma jordbrukspolitiken och i regionalpolitiken. Ett framgångsrikt genomförande av politiken på dessa områden avgör om man ska få flyttningen från landsbygden till städerna att plana ut, kunna stoppa tendensen att mark läggs i träda och hejda den ekonomiska och sociala utarmningen av avsides belägna områden. Till sist är det också av säkerhetspolitiska skäl viktigt för hela unionen att man kan undvika en avfolkning av dessa gränsområden.

3.8 Skogs- och våtmarkerna i de nordliga regionerna utgör tillsammans med ett mer extensivt jordbruk och seminaturliga ekosystem en bas för den naturliga mångfalden och artrikedomen. Dessutom är de nordliga regionerna häckningsplats för miljontals flyttfåglar som söker föda på fält och naturliga ängar.

3.9 På grund av de naturbetingade svårigheterna och de transportkostnader som beror på jordbruksmarkens fragmente-

ring och den ringa befolkningstätheten är jordbruksföretagens lönsamhet och inkomster lägre i de nordliga regionerna. Detta är i sin tur utslagsgivande för det hittills låga direktstödet (första pelaren) inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. I de nordliga regionerna med naturbetingade svårigheter kan bruket av marken, den hållbara produktionen av livsmedel och vården av landskapet endast upprätthållas om jordbrukarna garanteras inkomster på samma nivå som jordbrukare i mer gynnsamt belägna regioner. Annars kommer människor att lämna byarna och inte längre bruka jorden. Vårdade kulturlandskap kommer att läggas i träda och bli ofruktbara. Som en möjlighet rekommenderar EESK kommissionen att mer ingående undersöka de nordliga regionernas särdrag och eventuellt ge dessa områden en särställning i analogi med bergsområdena.

3.10 De naturbetingade svårigheterna kan med hänsyn till sin art och omfattning vara mycket olika i olika regioner. När stödet för mindre gynnade områden beräknas, bör man i fortsättningen för varje enskild region ta hänsyn till den totala nivån på de kostnader som de naturbetingade svårigheterna och de ogynnsamma produktionsvillkoren leder till: Ju sämre de naturliga förutsättningarna är, desto högre ska stödet vara. Man bör dock fastställa en högsta och lägsta nivå för stödet.

4. Naturbetingade begränsningar för jordbruket, problembeskrivning, skäl till särbehandling av dessa områden

4.1 I de nordliga regionerna påverkas jordbruket av de kalla vintrarna, den korta vegetationsperioden, en låg effektiv temperatursumma och slutligen av nederbörden som leder till höga investeringar i dräneringssystem. Dessa har beroende på materialval en livslängd av 30–50 år och måste sedan förnyas. Därutöver tillkommer årligen kostnader för skötsel och underhåll av dessa system. För att man ska kunna bruka fuktig mark är det en förutsättning att man anlägger och underhåller dräneringssystem.

4.2 Jordmånen i de nordliga regionerna är till stor del sur på grund av de kristallina bergarter eller den sandsten som den uppstått ur. För att kunna odlas måste fälten kalkas vart sjätte till åttonde år, vilket förorsakar ytterligare kostnader som man inte har i områden med pH-neutral jordmån. Kalkningen gör inte jorden bördigare utan är en grundförutsättning för att man ska kunna bruka sura marker och för att balansera varaktiga naturbetingade svårigheter. EESK anser att problemet med sur mark måste ges större uppmärksamhet än hittills vid klassificeringen av mindre gynnade områden och då man beslutar om nya kriterier.

4.3 I de nordliga regionerna måste all säd torkas i särskilda torkar eftersom vattenhalten vid skörden ännu kan uppgå till 30 %. För att säden ska kunna lagras måste halten sänkas till 12–14 %. Installationen av spannmålstorkar kräver höga investeringar och torkningen kräver också energi till höga kostnader. Kostnaderna för en torkanläggning kan uppgå till 300 000 euro, och dess livslängd är 10–15 år beroende på hur intensivt den används. Enligt uppgifter från jordbruksföretag uppgår kostnaderna för torkning av säden till i genomsnitt 20–25 euro per ton. Vattenhalten i säden och den energi som går åt för torkningen varierar från år till år. Med en genomsnittlig avkastning av tre till fyra ton per hektar i de nordliga regionerna ökar produktionskostnaderna därigenom med mellan 60 och 100 euro per hektar.

4.4 De växtsorter som odlas måste vara mer köldtåliga och klara den nattfrost som ofta förekommer ännu i juni. Därför är skördarna också lägre. På grund av den korta vegetationsperioden kan inga sorter odlas som i likhet med t.ex. fodermjäs kräver en längre vegetationsperiod, som behöver högre medeltemperaturer på dagen och natten och som dessutom skulle bidra till att kraftigt sänka kostnaderna för boskapsuppfödningen. Därför utfodras boskapen övervägande med gräsenilage, vars enhetspris ligger högre än fodermjäsen.

4.5 Nattfrost utgör ett hot främst för odling av fruktträd, bärbuskar och grönsaker. Minst vart tionde år inträffar så kraftig nattfrost under blomningsperioden att hela skörden förstörs. Det finns visserligen olika möjligheter att undvika frostsador, t.ex. genom frostsnyddbevättning, rök eller övertäckning, men dessa metoder är arbetskrävande och kostnadskrävande.

4.6 På grund av den korta vegetationsperioden måste allt arbete på fälten göras under en mycket kort period. En förutsättning för det är en i jämförelse med andra områden större maskinpark, vilket innebär högre genomsnittliga investeringar per hektar.

5. Naturbetingade begränsningar för boskapsuppfödningen, problembeskrivning, skäl till särbehandling av dessa områden

5.1 I norr är betesperioden för boskapen kortare (från mitten av maj till slutet av september). Därför måste mer foder lagras för vintern, vilket driver upp produktionskostnaderna. Dessutom måste särskilda lagringsutrymmen byggas för förvaringen av vinterfodret. På grund av väderleken kan gräs- och höskörden ofta inte påbörjas vid den lämpligaste tidpunkten, vilket inverkar negativt på näringsvärdet. Frekvent nederbörd under

skörden av hö eller gräsenilage kan leda till lägre kvalitet på fodret.

5.2 Det kostar mer än i varmare regioner att uppföra byggnader och anläggningar för djurhållning eftersom grunderna samt vatten- och avloppsledningar måste ner till frostfritt djup (i Estland t.ex. minst 1,2 m).

5.3 Ytterligare kostnader tillkommer för snöröjning och halkbekämpning på gårdarna och deras vägar. På grund av tjälskador måste vägbelaggen förnyas vart femte till tionde år. Eftersom befolkningstätheten är så låg finns det många grusvägar i de nordliga länderna. Det krävs extra medel för underhåll och reparationer av dessa vägar, framför allt för att reparera skador på våren och binda damm på sommaren.

5.4 Produktionskostnaderna per kilo mjölk är högre i glesbygden än i tätbefolkade regioner med intensivt jordbruk eftersom det är långa avstånd att köra för att hämta mjölken. På många öar i havet eller i insjöar har mjölkproduktionen t.ex. ställts in eftersom den var olönsam på grund av transportkostnaderna. Det är också dyrare att leverera andra nödvändiga insatsvaror till jordbruksföretagen.

6. Att bevara jordbruket och en levande landsbygd i de nordliga regionerna är viktigt för hela EU

Att bevara jordbruksproduktionen och förhindra avfolkning av landsbygden i de nordliga regionerna har betydelse för hela Europa eftersom det bidrar till

- att förse befolkningen i dessa områden med inhemska livsmedel och säkra livsmedelstillgången i EU i samband med en global uppvärmning,
- att bevara arbetstillfällena och motverka flykten från landsbygden,
- att bevara den biologiska mångfalden och i många fall även öka den,
- att bevara det öppna landskapet så att det är fortsatt attraktivt för turist- och fritidsindustrin,
- att trygga säkerheten i EU:s gränsområden.

Bryssel den 30 september 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Mario SEPI