

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru północnego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/07)

Sprawozdawca: **Kaul NURM**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„wymiaru północnego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Kaul NURM.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z dnia 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 175 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zasadnicze cele wspólnej polityki rolnej – w tym i bezpieczeństwo dostaw żywności – nie straciły na aktualności, jeśli chodzi o utrzymanie rolnictwa na całym terytorium Unii Europejskiej, także w regionach północnych.

1.2 Tematem tej opinii są naturalne, klimatyczne i geograficzne uwarunkowania regionów północnych UE. Tamtejszy zimny klimat rodzi liczne utrudnienia i ograniczenia dla działalności rolniczej, których przezwyciężenie wymaga wyższych nakładów, jakich nie muszą ponosić rolnicy z terenów o bardziej sprzyjającym agroklimacie.

1.3 W regionach północnych Europy koszt produkcji rolnej jest wyższy, a jej wydajność niższa niż w regionach o korzystniejszym położeniu. Coraz mniejsza opłacalność i spadek motywacji wśród rolników stawiają pod znakiem zapytania dalszą eksploatację gruntów rolnych na tych obszarach. Tymczasem temu negatywnemu zjawisku można zapobiegać, wykorzystując odpowiednie instrumenty polityki rolnej.

1.4 W regionach o specyficznych utrudnieniach naturalnych trzeba nadal uprawiać ziemię, aby zachować tradycyjny, wiejski krajobraz i bogactwo przyrody. Cel ten można osiągnąć za pomocą płatności wyrównawczych na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), ale pod warunkiem że wsparcie to będzie ukierunkowane w większym niż dotąd stopniu na regiony najbardziej zagrożone rezygnacją z uprawy gruntów rolnych.

1.5 Oprócz ustalenia nowych kryteriów wytyczania ONW, trzeba też dokonać przeglądu koncepcji finansowania tej inicja-

tywy, aby uzyskać namacalne korzyści. Warto rozważyć możliwość włączenia płatności na rzecz ONW do pierwszego filara WPR. Dotychczasowy system, który wysokość dopłat bezpośrednich uzależnia od plonów w przeszłości, faworyzuje rolników z obszarów o korzystniejszych uwarunkowaniach, zaś dopłaty wyrównawcze w niewystarczający sposób rekompensują ograniczenia dla produkcji rolnej w regionach o trudniejszych warunkach naturalnych.

1.6 W przyszłości, przy obliczaniu wysokości wsparcia dla ONW, należy dla każdego regionu z osobna uwzględnić całkowitą sumę nakładów poniesionych w związku z niwelowaniem specyficznych utrudnień naturalnych i niekorzystnych warunków produkcji. Innymi słowy – im trudniejsze warunki, tym wyższe powinny być dopłaty. Niemniej trzeba też określić dolne i górne granice wysokości dopłat.

1.7 Przy definiowaniu specyficznych utrudnień naturalnych trzeba wziąć pod uwagę nie tylko sumę temperatur dodatnich panujących w danym regionie w okresie wegetacji, ale także sumę jego temperatur ujemnych w zimie.

1.8 Obszary na północy Europy są oddalone od dużych rynków, ich niezwykle słabo zaludnione obszary wiejskie charakteryzują się rozdrobnieniem gruntów uprawnych, co zwiększa koszty produkcji gospodarstw rolnych. Aby zapobiec wyludnianiu tych terenów i utrzymać tam działalność rolniczą, konieczne są dopłaty wyrównawcze ze środków dla ONW. Dlatego EKES zaleca, by określając kryteria dla wytyczenia ONW, uwzględnić także niską gęstość zaludnienia i opracować dodatkowe kryteria dla wsparcia produkcji rolnej na obszarach o dużym stopniu zalesienia.

1.9 EKES zaleca, by analizując i definiując kryteria dla wytyczenia na nowo obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszarów o specyficznych utrudnieniach naturalnych), mieć na uwadze opisaną w opinii naturalną, klimatyczną i społeczno-gospodarczą specyfikę regionów północnych. Jednym z rozwiązań może być przyznanie im szczególnego statusu – na podobnej zasadzie jak regionom górskim.

2. Kontekst opinii

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już we wcześniejszych opiniach z inicjatywy własnej podejmował zagadnienie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania⁽¹⁾.

2.2 W swym komunikacie COM(2009) 161 wersja ostateczna, przedłożonym 21 kwietnia 2009 r., Komisja Europejska proponuje zmienić zasady wytyczania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz określić w tym celu nowe kryteria. Zalecono m.in., aby w przyszłości obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) nazywać „obszarami nacechowanymi specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”. EKES z zadowoleniem przyjmuje to nowe podejście.

2.3 Jako że na rynku wewnętrznym UE zagwarantowano swobodę przepływu towarów i usług, na dłuższą metę nie sposób będzie utrzymać rolnictwa północnych regionów UE bez szczególnego wsparcia, ponieważ koszty jednostkowe tamtejszej produkcji rolnej są wyższe. To z kolei niekorzystnie wpływa na równowagę społeczną, na środowisko naturalne, jak i na różnorodność gatunkową tych terenów.

2.4 Nie da się porównać regulacji dotyczących ONW, które obowiązują w poszczególnych państwach członkowskich, i ich oddziaływania. Ponieważ stosuje się w nich rozmaite kryteria, w dotychczasowych programach na rzecz ONW nie dość uwzględniano specyfikę produkcji rolnej w trudnych warunkach naturalnych i klimatycznych, co sprawia, że rekompensowanie tych utrudnień jest niewystarczające i nierówne.

2.5 W trosce o zapewnienie Europie i światu trwałego bezpieczeństwa dostaw żywności także w północnych regionach UE należy kontynuować działalność rolniczą. Prognozy wskazują, że wskutek globalnego ocieplenia w ciągu najbliższych 50-100 lat ich agroklimat może się poprawić, podczas gdy regiony południowe będą wysychać. Spowodowałoby to potencjalne przeniesienie produkcji rolnej na północ Europy.

3. Naturalne i klimatyczne uwarunkowania regionów północnych, ogólna charakterystyka utrudnień oraz powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

3.1 W porównaniu z Europą Południową i Środkową, w północnych regionach UE okres wegetacji jest znacznie krótszy, zaś produkcja rolna prowadzona jest przy wyraźnie niższej sumie temperatur efektywnych, niezbędnych do wzrostu

roślin, oraz przy nadmiernej wilgotności przez większą część roku. Występowanie opadów w skali roku jest nierównomierne – o ile wiosną i latem, kiedy rośliny kiełkują, wschodzą i rosną, ilość opadów jest niewystarczająca, to częste jesienne deszcze utrudniają z kolei terminowe zbiory i wyrządzają szkody w plonach.

3.2 Zasadniczym czynnikiem warunkującym rolnictwo w północnych regionach są długie zimy i związane z tym zamarzanie gruntu. Bywa, że temperatur spada nawet poniżej -40°C . Na głębokość przymrozków wpływa zarówno suma temperatur ujemnych, jak i grubość pokrywy śnieżnej, która na Łotwie i w Estonii może wynosić do jednego metra, a na północy Finlandii i Szwecji nawet do dwóch metrów. Topnienie śniegu i tajanie gleby są długotrwałymi procesami, opóźniającymi wiosenny wysiew i początek wegetacji. W zależności od szerokości geograficznej i oddalenia od morza, w regionach północnych czas wiosennego wysiewu przypada na okres od końca kwietnia do połowy czerwca. Opracowując kryteria wytyczania ONW, trzeba wziąć więc pod uwagę także sumę temperatur ujemnych występujących w danym regionie.

3.3 Stawianie budynków wiąże się z wyższymi kosztami, ponieważ fundamenty muszą być mrozoodporne, a rury wodociągowe i kanalizacyjne muszą być umieszczone poniżej granicy zamarzania gruntu, natomiast ściany zewnętrzne wymagają izolacji. Kosztowne jest także ogrzewanie budynków zimą oraz usuwanie śniegu.

3.4 Z powodu krótkiego czasu trwania procesów glebotwórczych po ustąpieniu zlodowacenia, warstwa gruntu w regionach północnych jest cienka i zróżnicowana pod względem struktury i jakości. Gleby te są z reguły mokre, miejscami kamieniste, gliniaste, piaszczyste lub torfowe. Do poprawy jakości gleb potrzeba zatem sporych inwestycji, przede wszystkim w rozproszanie i utrzymanie systemów osuszających, ale także w wapnowanie pól.

3.5 Połodowcowe ukształtowanie terenu regionów północnych jest pagórkowatą mozaiką zdominowaną przez lasy, mokradła i inne formacje środowiska naturalnego. Sprawia to, że grunty nadające się pod uprawę mają niewielką powierzchnię i są rozproszone. Bywa, że średnia powierzchnia pól uprawnych gospodarstwa rolnego nie przekracza jednego hektara, a dodatkowo pola te rozrzucone są po lesie całkiem daleko od gospodarstwa. Uniemożliwia to wykorzystanie większych i bardziej wydajnych maszyn rolniczych, natomiast zwiększa koszty produkcji i transportu (w obrębie gospodarstwa). Tego typu naturalnych utrudnień nie da się zniwelować alternatywnymi urządzeniami lub inną racjonalizacją produkcji rolnej. Dlatego trzeba sięgnąć po dodatkowe kryteria, które pozwolą uwzględnić naturalne utrudnienia panujące na obszarach leśnych. Jednym z takich kryteriów może być udział powierzchni uprawnych w jednym hektarze gruntu. Wśród podejmowanych działań na rzecz ONW powinno znaleźć się też kompensowanie gospodarstwom rolnym dodatkowych kosztów transportu i dojazdu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 86; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 56; Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 47.

3.6 Obszary wiejskie regionów północnych cechuje bardzo niska gęstość zaludnienia. Poza dużymi miastami gęstość zaludnienia nie przekracza 10 mieszkańców na 1 km², a na bardziej oddalonych obszarach spada nawet poniżej 3 mieszkańców, co generuje spore koszty transportu nie tylko na użytek produkcji rolnej, ale także dla zapewnienia dostępu do instytucji publicznych i prywatnych. W XX wieku w północnej Europie dzięki mechanizacji znacznie wzrosła wydajność pracy, a na wsi zmniejszała się liczba miejsc pracy. Niska gęstość zaludnienia i ograniczony dostęp do usług stał się z kolei czynnikiem, który zniechęca ludzi do pozostania na wsi – wielu rolników porzuca swoje gospodarstwa, bo ich dzieci nie zamierzają ich po nich przejmować. A przecież w regionach północnych rolnictwo wraz z leśnictwem i turystyką są ekonomicznym filarem życia na wsi. Gminy wiejskie są znacznie mniejsze, tymczasem w przeliczeniu na jednego mieszkańca znacznie wyższe są ich wydatki na usługi publiczne, takie jak choćby na szkolnictwo czy na edukację nieformalną. Na słabo zaludnionych obszarach wiejskich życie kosztuje więcej, ponieważ niewielka liczba mieszkańców tworzy niewielki popyt na towary i usługi. Odległość do większych ośrodków miejskich jest zbyt duża, aby mieszkańcy codziennie ją pokonywali w drodze do pracy lub po usługę. Jednym z działań na rzecz ONW powinno być więc wyrównanie dodatkowych kosztów transportu i dojazdu z większych ośrodków (rynku) do oddalonych gospodarstw rolnych.

3.7 Im mniej ludzi na północy Europy będzie mieszkało na obszarach wiejskich, tym bardziej będzie to dla nich kosztowne, ponieważ dostęp do towarów, usług, opieki zdrowotnej, edukacji itp. będzie wiązał się z przebyciem znacznych odległości. Z tego względu w słabo zaludnionych północnych regionach Europy szczególnego znaczenia nabiera utrzymanie istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie i nie tylko. Ku temu powinny zmierzać zarówno wspólna polityka rolna (WPR), jak i polityka regionalna. Od ich skutecznej realizacji zależeć będzie, czy uda się zniwelować migrację ze wsi do miasta, zatrzymać tendencję rezygnacji z uprawy ziemi oraz nie dopuścić do ekonomicznego i społecznego opustoszenia oddalonych obszarów. Wszak również ze względów polityki bezpieczeństwa dla całej UE istotne jest, aby zapobiec wyludnieniu jej terenów przygranicznych.

3.8 Lasy i tereny podmokłe północnych regionów wraz z rolnictwem ekstensywnym i półnaturalnymi ekosystemami tworzą podstawę dla różnorodności biologicznej i bogactwa gatunkowego. Ponadto północne tereny służą za lęgowisko dla milionów ptaków wędrownych, poszukujących pożywienia na polach i dzikich łąkach.

3.9 Z powodu specyficznych utrudnień naturalnych oraz kosztów transportu, wynikających z rozdrobnienia gruntów rolnych i niskiej gęstości zaludnienia, rentowność oraz dochody

tamtejszych gospodarstw rolnych są mniejsze. To z kolei zasadniczo wpływało na to, że dotychczasowe dopłaty bezpośrednie (1. filar) w ramach WPR były skąpe. Tymczasem w regionach północnych o specyficznych utrudnieniach naturalnych tylko wtedy można zapewnić zagospodarowanie gruntów rolnych, zrównoważoną produkcję żywności i ochronę krajobrazu, gdy rolnikom zagwarantuje się dochód porównywalny z dochodem, jaki wypracowują rolnicy z obszarów o korzystniejszych uwarunkowaniach. W przeciwnym wypadku ludzie będą opuszczać wsie, przestaną uprawiać ziemię, a w krajobrazie miejsce kultywowanych pól zajmą nieurodzajne nieużytki. Jako jedną z możliwości, EKES zaleca Komisji dokładniejsze przeanalizowanie specyfiki regionów północnych i ewentualne przyznanie im szczególnego statusu – na podobnej zasadzie jak regionom górskim.

3.10 Specyficzne utrudnienia naturalne mogą w zależności od regionu znacznie różnić się pod względem rodzaju i natężenia. Dlatego w przyszłości, przy obliczaniu wysokości wsparcia dla ONW, należy dla każdego regionu z osobna uwzględnić całkowitą sumę nakładów poniesionych w związku z niwelowaniem specyficznych utrudnień naturalnych i niekorzystnych warunków produkcji. Innymi słowy – im trudniejsze warunki, tym wyższe powinny być dopłaty. Niemniej trzeba też określić dolne i górne granice wysokości dopłat.

4. Naturalne ograniczenia dla upraw, charakterystyka utrudnień, powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

4.1 Na sytuację rolnictwa w regionach północnych wpływają takie czynniki, jak zimne zimy, krótkie okresy wegetacji, niska suma temperatur efektywnych oraz wilgoć, wymagająca dużych inwestycji w systemy osuszające. W zależności od wykorzystanych materiałów systemy te mogą być użytkowane przez ok. 30–50 lat, a następnie trzeba je wymienić. Oprócz tego co roku konieczne są nakłady na ich utrzymanie i konserwację. Założenie i utrzymywanie systemów odwadniających jest podstawowym warunkiem dla gospodarowania mokrymi gruntami.

4.2 Z powodu podłoża ze skał krystalicznych bądź piaskowca w regionach północnych dominują ziemie kwaśne. Aby móc je uprawiać, trzeba je regularnie wapnować (co 6–8 lat), a to powoduje dodatkowe koszty, których nie muszą ponosić rolnicy z regionów o ziemiach z odczynem obojętnym. Przy czym wapnowanie samo w sobie bynajmniej nie podnosi żyzności ziemi, a jest jedynie niezbędnym zabiegiem niwelującym trwałą niedogodność i sprawiającym, że uprawa kwaśnej ziemi w ogóle staje się możliwa. Zdaniem EKES-u problem kwaśnych ziem powinien być w większym niż dotąd stopniu brany pod uwagę przy wytyczaniu ONW i ustalaniu nowych kryteriów.

4.3 Ponieważ w regionach północnych wilgotność ziarna przy żniwach może wynosić nawet 30 %, całe zebrane zboże musi być osuszane w specjalnych suszarniach, aż jego wilgotność spadnie do 12–14 %, czyli poziomu umożliwiającego składowanie. Instalacja suszarni wymaga jednak dużych inwestycji, zaś energia potrzebna do osuszania pochłania dodatkowe koszty. Koszt zakupu maszyn osuszających może sięgać 300 tys. EUR, a czas ich eksploatacji – w zależności od jej intensywności – wynosi 10–15 lat. Według szacunków samych rolników średni koszt suszenia ziarna to 20–25 EUR na tonę zboża, choć z roku na rok wilgotność zboża może być różna i w związku z tym zmienia się też zużycie potrzebnej do tego celu energii. Tym samym w regionach północnych przy plonach wynoszących średnio 3–4 t/ha, koszty producenta wzrastają o 60–100 EUR na każdy hektar upraw.

4.4 Uprawiane gatunki roślin muszą być bardziej odporne na zimno i móc przetrwać nocne przymrozki, nieraz występujące jeszcze w czerwcu. To z kolei obniża plony. Ze względu na krótki okres wzrostu niemożliwa jest uprawa takich roślin, jak np. kukurydza paszowa, która wymaga dłuższego czasu wzrostu oraz wyższych średnich temperatur dziennych i nocnych, ale za to pozwala znacznie obniżyć koszty hodowli bydła. Dlatego tamtejsze bydło karmi się zwykle kiszoną z traw, co jest droższym rozwiązaniem niż kukurydza.

4.5 Nocne przymrozki zagrażają przede wszystkim uprawom drzew i krzewów owocowych oraz warzyw. Przynajmniej raz na 10 lat w okresie kwitnienia zdarzają się tak silne przymrozki, że całkowicie niszczą całe plony. Istnieją wprowadzić rozmaite sposoby zapobiegania takim szkodom, jak choćby odmianie, zraszanie wodą czy okrywanie włókniną, jednak są one związane z dodatkowymi nakładami pracy i pieniędzy.

4.6 Przy tak krótkim okresie wegetacji wszystkie prace przy uprawach trzeba przeprowadzać bardzo szybko, a to z kolei wymaga stosunkowo dużej liczby maszyn, co podnosi średni poziom inwestycji przypadających na hektar upraw.

5. Naturalne ograniczenia dla hodowli bydła, charakterystyka utrudnień, powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

5.1 W regionach północnych okres wypasu bydła trwa krócej (od połowy maja do końca września), w związku z czym konieczne jest magazynowanie większej ilości paszy na zimę, a to zwiększa koszty hodowli. Dodatkowo do przechowywania paszy na zimę potrzebne są specjalne magazyny. Nierzadko z powodu niesprzyjającej pogody zebranie traw w najlepszym okresie jest niemożliwe, co później niekorzystnie wpływa na wartość odżywczą paszy. Częste opady w czasie zbiorów siana i trawy na kiszonki mogą obniżyć jakość paszy.

5.2 Koszty postawienia budynków i instalacji maszyn do hodowli bydła są wyższe niż w cieplejszych regionach, ponieważ w regionach północnych fundamenty muszą być mrozoodporne, a rury wodociągowe i kanalizacyjne muszą być umieszczone poniżej granicy zamarzania gruntu (np. w Estonii minimalna głębokość wynosi 1,2 m).

5.3 Kosztowne jest także odśnieżanie i zapobieganie oblodzeniu w gospodarstwach i na drogach dojazdowych. Z powodu szkód powstałych wskutek mrozu co 5–10 lat trzeba wymieniać nawierzchnie dróg. W słabo zaludnionych regionach północnych wiele jest dróg polnych i żwirowych, których wytyczenie i utrzymanie wymaga dodatkowych środków, zwłaszcza jeśli chodzi o usuwanie szkód po zimie i zapobieganie pyleniu w lecie.

5.4 Ze względu na znaczne odległości, które trzeba pokonać, aby dowieźć mleko do punktu skupu, koszty wyprodukowania kilograma mleka w regionach słabo zaludnionych są wyższe niż na obszarach o dużej gęstości zaludnienia i z rolnictwem intensywnym. Z tego powodu na wielu wysepkach morskich i śródlądowych zaprzestano już produkcji mleka, bo koszty transportu czyniły ją niedochodową. Kosztowne jest także dostarczanie do gospodarstw rolnych innych produktów niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej.

6. Utrzymanie rolnictwa i zapobieganie wyludnianiu obszarów wiejskich w regionach północnych mają duże znaczenie dla całej Unii Europejskiej

Zachowanie produkcji rolnej i zapobieżenie wyludnieniu obszarów wiejskich w regionach północnych mają ogólnoeuropejskie znaczenie, gdyż dzięki temu:

- zapewnia się zaopatrzenie mieszkańców tych obszarów w lokalną żywność, a na wypadek globalnego ocieplenia gwarantuje się UE bezpieczeństwo dostaw żywności;
- zachowuje się miejsca pracy i zapobiega wyludnianiu obszarów wiejskich;
- chroni się, a niejednokrotnie nawet zwiększa różnorodność biologiczną;
- zachowuje się otwarty charakter krajobrazu i troszczy o jego atrakcyjność turystyczną i wypoczynkową;
- gwarantuje się bezpieczeństwo w rejonach granicznych UE.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI