



C/2024/1572

5.3.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Główne wyzwania stojące przed wyspami oraz obszarami górskimi i słabo zaludnionymi UE”

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2024/1572)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.1.2023
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	15.11.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2023
Sesja plenarna nr	583
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	185/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Opierając się na obecnie obowiązujących postanowieniach prawa pierwotnego UE (art. 174 i 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)) i ich wykładni, **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany**, że istnieje solidna podstawa prawna zobowiązująca UE do podjęcia działania w celu wsparcia wysp, regionów górskich i obszarów słabo zaludnionych w ramach polityki spójności UE. Szczegółowe zasady należy określić i wdrożyć we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi, ponieważ działania w zakresie spójności są objęte unijnym systemem kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE)

1.2. Z tego powodu **EKES wezwał** instytucje, organy i państwa członkowskie UE do uwzględnienia w odpowiednich unijnych dokumentach dotyczących polityki spójności (np. w krajowych i regionalnych dokumentach programowych, dokumentach strategicznych, programach, projektach itp.) wspólnych priorytetów i działań w oparciu o skoordynowaną wymianę doświadczeń i wiedzy eksperckiej z uwzględnieniem wszystkich rodzajów regionów wymienionych w art. 174 TFUE i – tym samym – do przejścia od słów do czynów.

1.3. **EKES podkreśla** konieczność celowego stosowania powyżej wspomnianych postanowień w całości, aby wyeliminować strukturalne i geograficzne ograniczenia oraz zaspokoić szczególne potrzeby, które utrudniają rozwój tych regionów. Aby żaden region nie pozostał w tyle, należy przyjąć podejście dostosowane do potrzeb, które zwiększy solidarność terytorialną. Dlatego też należy wyrazić ubolewanie, że nie ustanowiono polityki w sposób kompleksowy uwzględniającej sytuację terytoriów, na których panują trwałe niekorzystne warunki geograficzne, oraz że w kolejnych sprawozdaniach dotyczących spójności systematycznie pomija się kwestię szczególnych uwarunkowań tych regionów.

1.4. **EKES pokłada nadzieję** w rozwoju dostosowanych do indywidualnych potrzeb i ukierunkowanych na konkretny obszar możliwości, rozwiązań i środków z zakresu polityki oraz w przydzieleniu odpowiednich funduszy obszarom wyspiarskim, górskim i słabo zaludnionym w UE. Dzięki takim inicjatywom regiony będą mogły przezwyciężyć panujące w nich niekorzystne warunki w celu pełnego wykorzystania potencjału, eksponując swe wyjątkowe krajobrazy, dziedzictwo kulturowe i żyjące w nich od dawna społeczności.

1.5. **EKES jest zdania**, że kwestią najwyższej wagi jest zobowiązanie wszystkich podmiotów zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym do podejmowania działań wspierających unijne obszary wyspiarskie, górskie i słabo zaludnione w radzeniu sobie ze stojącymi przed nimi wyzwaniami. To zobowiązanie może mieć formę paktu (np. paktu na rzecz wysp, paktu na rzecz obszarów górskich, paktu na rzecz obszarów słabo zaludnionych itp.), na takich samych zasadach jak pakt na rzecz obszarów miejskich czy pakt na rzecz obszarów wiejskich, w ramach których można opracować unijną strategię w odniesieniu do każdego z tych rodzajów regionów z uwzględnieniem uwarunkowań każdego rodzaju.

1.6. **Zdaniem EKES-u** podstawą unijnej strategii w odniesieniu do każdego z tych trzech rodzajów obszarów jest dostrzeżenie ich oderwania od części kontynentalnej i od ośrodków rozwoju gospodarczego w ich krajach, a także przyznanie, że jest to powód trwałych uwarunkowań, które należy wziąć pod uwagę.

1.7. Konieczne jest przyjęcie ukierunkowanego podejścia do każdego z tych rodzajów regionów. **EKES proponuje** przyjęcie skoordynowanej i interaktywnej metody sporządzania i wdrażania odpowiednich strategii z udziałem zainteresowanych stron z szeregu sektorów polityki i różnych poziomów sprawowania rządów. W ramach takiego podejścia możliwa będzie wymiana istotnych doświadczeń oraz udostępnianie i wykorzystanie dobrych praktyk, dostępnej wiedzy fachowej i dostępnych dowodów, w tym prac badawczych i analitycznych. Ten proces powinien doprowadzić do rozpoznania wspólnych wyzwań, określenia celów oraz zaproponowania działań i warunków oceny wyników strategii.

1.8. Aby osiągnąć oczekiwane wyniki w sposób dokładny, terminowy i skuteczny, ta metoda musi opierać się na wiarygodnych danych. **EKES zwraca uwagę** na brak wystarczających danych statystycznych i ocen skutków unijnej polityki sektorowej w przypadku wszystkich trzech rodzajów regionów (wysp, regionów górskich i obszarów słabo zaludnionych). To stawia pod znakiem zapytania możliwość przeprowadzenia skutecznych ukierunkowanych analiz, prawidłowego zidentyfikowania głównych braków na tych obszarach oraz ustalenia przepisów i działań koniecznych do ich wyeliminowania.

1.9. W ramach rozwinięcia swojego wniosku **EKES zaleca**, aby w odniesieniu do każdej kategorii regionów w stosownych strategiach uwzględnić trzy wstępne zestawy zagadnień – kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe, które w istotny sposób wpływają na terytorium każdego z odnośnych rodzajów regionów.

1.10. Działania służące rozwiązaniu **kwestii gospodarczych** powinny koncentrować się na zapewnieniu konkurencyjności i atrakcyjności przedmiotowych terytoriów, biorąc pod uwagę wszelkie dodatkowe koszty operacyjne wynikające z „niekorzystnych warunków” panujących w tych regionach (wyspiarski charakter, górzyste ukształtowanie terenu, słabe zaludnienie itp.) oraz na koniecznym zapewnieniu większej elastyczności korzystania z pomocy państwa na tych obszarach. Należy również dążyć do zapewnienia dodatkowych bardziej zrównoważonych środków transportu w celu poprawy łączalności tych regionów. Zróżnicowanie gospodarki tych regionów – nie tylko między regionami innego rodzaju, ale również między tego samego rodzaju regionami – należy postrzegać nie jako utrudnienie, ale jako szansę na zapewnienie czynników napędzających gospodarkę na potrzeby przedsiębiorstw oraz przyciągnięcie inwestycji w dziedzinie badań naukowych, innowacji i cyfryzacji.

1.11. Rozwiązanie **kwestii społecznych** powinno wiązać się ze wzmocnieniem dobrych rządów oraz krzewieniem spójności i dobrostanu społeczności zamieszkujących te regiony poprzez wyeliminowanie takich ograniczeń, jak wyzwania demograficzne, powiązane potrzeby w zakresie infrastruktury, usług i mieszkań oraz brak możliwości zatrudnienia i rozwoju umiejętności, co utrudnia przyciąganie i zatrzymywanie talentów. Należy również obudzić ducha przedsiębiorczości wśród lokalnej ludności, czego nie można jednak robić kosztem różnorodnych tradycji tych regionów oraz ich unikalnego dziedzictwa kulturowego i językowego.

1.12. Działania służące uporaniu się z **kwestiami środowiskowymi** powinny koncentrować się na rozwiązaniu problemu braku bezpieczeństwa energetycznego, aby zmniejszyć podatność tych regionów na zagrożenia, a jednocześnie na wsparciu tych regionów w osiągnięciu celów w zakresie zielonej transformacji i dekarbonizacji. Szczególny nacisk należy kłaść na ochronę lub przywrócenie różnorodności biologicznej i wrażliwych ekosystemów tych regionów oraz na pomoc w zapewnieniu sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej. W tym kontekście za kwestię o podstawowym znaczeniu uznaje się zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi (gruntami, wodą, surowcami itp.) na tych obszarach i propagowanie rozwiązań z zakresu gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.13. **EKES uważa**, że zrównoważone budowanie zdolności jest kwestią przekrojową dotyczącą wszystkich trzech rodzajów regionów we wszystkich powyższych zbiorach kwestii. Zrównoważone budowanie zdolności może przyczynić się do osiągnięcia wspólnego celu, którym jest wskazanie wyzwań stojących przed wyspami, regionami górskimi i obszarami słabo zaludnionymi w UE, z możliwością przyjmowania ukierunkowanych na konkretny obszar podejść i dostosowanych do indywidualnych potrzeb rozwiązań w odpowiedzi na różne, choć wzajemnie powiązane, wymiary tych wyzwań.

1.14. **EKES** – jako instytucjonalne forum umożliwiający wyrażenie opinii przez partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie – **jest stanowczo przekonany**, że całe to przedsięwzięcie powinno obejmować bezpośredni i szczery dialog z udziałem wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, stosownie do potrzeb (państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne, partnerzy społeczni i ogół społeczeństwa), w zależności od ich kompetencji i obszarów działania, i **zdecydowanie się opowiada** za przyjęciem takiego podejścia. Dzięki temu uda się osiągnąć wyższy poziom współodpowiedzialności i aktywnego uczestnictwa.

2. Uwagi ogólne

2.1. Komitet odnotowuje, że w prawie pierwotnym UE określono jasną podstawę prawną działania UE w celu osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej między poszczególnymi regionami Unii. W art. 174 TFUE stwierdzono, że Unia dąży do zmniejszenia: a) dysproporcji w poziomach rozwoju w różnych regionach UE i między nimi oraz b) zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Przewidziano w nim również regiony, „które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takie jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

2.2. Sąd Unii Europejskiej⁽¹⁾ i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁽²⁾ zinterpretowały brzmienie tych postanowień jako ogólne warunki, które zapewniają Unii znaczny zakres swobody co do działań, które może ona podjąć w odpowiednich obszarach polityki, biorąc pod uwagę fakt, że przedstawiony w nich wykaz regionów ma charakter przykładowy, a nie wyczerpujący. Uznaje się jednak, że określenie „poważne i trwale niekorzystne warunki przyrodnicze lub demograficzne” ma konkretne znaczenie związane z wyspiarskością, charakterem transgranicznym, rzeźbą terenu, odizolowaniem bądź niską/bardzo niską gęstością zaludnienia tych regionów i nie ma związku z innymi aspektami, takimi jak cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe regionów, jako że te aspekty mogą tkwić u źródła dodatkowych kosztów transakcyjnych lub pewnych trudności dotyczących zatrudnienia, ale jednocześnie zapewniają one przewagę komparatywną pod względem atrakcyjności turystycznej lub wielojęzyczności.

2.3. Te względy prawne stanowią, zdaniem EKES-u, solidny bodziec instytucjonalny do przygotowania, sporządzenia, przyjęcia i wdrożenia wydajnej i skutecznej polityki na szczeblu UE w odniesieniu do każdego z trzech rodzajów regionów, o których mowa w niniejszej opinii.

2.4. W szczególności Komitet rozumie, że postanowienia art. 174 TFUE mają nie tylko charakter deklaracyjny, ale także istotne znaczenie normatywne i na ich podstawie Unia jest zobowiązana do podjęcia stosownego działania w celu wsparcia tych regionów.

2.5. EKES stwierdził⁽³⁾ jednak z ubolewaniem, że dotychczas w ramach programów przyjętych i wdrożonych w kontekście unijnej polityki spójności nie zapewnia się kompleksowych rozwiązań problemów tych regionów.

2.6. Mając na uwadze, że unijna polityka spójności należy do „kompetencji dzielonych” (art. 4 ust. 2 TFUE) wykonywanych z poszanowaniem zasady pomocniczości (art. 5 ust. 3 TFUE) oraz że jak dotąd działania podejmowane przez państwa członkowskie nie były uwieńczone sukcesem, EKES proponuje, aby opracować nowy specjalny mechanizm w formie paktu dla każdego z tych regionów jako nadrzędne ramy istotnych prac instytucji Unii. Takie ramy powinny obejmować strategię, narzędzia, uregulowania i finansowanie, które pomogą tym obszarom skutecznie stawić czoła specyficznym i złożonym wyzwaniom.

2.7. Istotnym krokiem w kierunku osiągnięcia tego celu jest określenie głównych wyzwań, z którymi muszą mierzyć się te regiony. Chociaż uznaje się, że wszystkie te regiony zarówno w danym państwie członkowskim, jak i w różnych państwach członkowskich borykają się z tymi samymi utrudnieniami strukturalnymi, co wymaga zintegrowanego podejścia do wszystkich odpowiednich interwencji, to jednak zasadnicze znaczenie ma wskazanie wyzwań, które wywierają szczególnie wpływ na poszczególne kategorie tych regionów. Celem jest przyjęcie istotnych punktów odniesienia, na podstawie których zostaną opracowane strategie polityczne dla tych regionów. O potrzebie tej świadczy zróżnicowanie sytuacji demograficznej na tych obszarach.

2.8. Na przykład, chociaż większość regionów górskich UE (zamieszkiwanych przez 13 % ludności UE) ucierpiała (bądź wkrótce ucierpi) wskutek wyludnienia, to na niektórych obszarach można zaobserwować ogólne i zróżnicowane tendencje w populacji i gęstości zaludnienia (np. spadek w Europie Południowo-Wschodniej, wzrost w Europie Południowo-Zachodniej i Europie Środkowej).

2.9. Jeżeli chodzi o wyspy w UE (których liczba mieszkańców stanowi zaledwie 4,6 % całkowitej ludności UE), ustalono, że w latach 2016–2020 liczba ich mieszkańców nieco wzrosła – o raptem 2%. Należy jednak zauważyć, że brakuje odpowiednich danych statystycznych⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Wyrok Sądu z dnia 10 maja 2016 r., Izsák i Dabis/Komisja Europejska, T-529/13 P, ECLI:EU:T:2016:282, punkty 86–87.

⁽²⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2019 r., Izsák i Dabis/Komisja Europejska, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, punkty 65–71.

⁽³⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „Przyszłość polityki spójności po 2020 r.” (Dz.U. C 228 z 5.7.2019, s. 50).

⁽⁴⁾ Haase, D. i Maier, A., badanie dla Komisji REGL, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2021, Bruksela.

2.10. Unijne obszary słabo zaludnione są z definicji obszarami o nieznaczącej liczbie mieszkańców – definiuje się je jako regiony, w których gęstość zaludnienia jest mniejsza niż ośmioro mieszkańców na km² (na poziomie NUTS 2) i mniejsza niż 12,5 mieszkańca na km² (na poziomie NUTS 3) ⁽⁵⁾. Zasadniczo takie obszary występują w najbardziej na północ wysuniętych regionach Szwecji i Finlandii (tak zwane północne obszary słabo zaludnione), ale w ostatnich latach odnotowano przypadki zmniejszonej gęstości zaludnienia w regionie śródziemnomorskim ⁽⁶⁾.

2.11. Takie zróżnicowane tendencje demograficzne wymagają elastyczniejszego podejścia do każdego rodzaju regionu, przy czym konieczne jest zachowanie zintegrowanego podejścia przewidzianego w art. 174 TFUE.

3. Wyspy UE

3.1. Zgodnie z definicją Eurostatu wyspy to terytoria o minimalnej powierzchni 1 km², oddalone od części kontynentalnej o co najmniej 1 km, liczące więcej niż 50 mieszkańców i nieposiadające żadnego fizycznego połączenia z częścią kontynentalną. Wyspy klasyfikuje się ponadto jako regiony na poziomie NUTS 3 (NUTS 3), które mogą składać się z kilku wysp, a nie tylko jednego terytorium wyspiarskiego ⁽⁷⁾.

3.2. Takie regiony mają własne cechy charakterystyczne pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego, liczby ludności, wielkości, organizacji administracyjnej, środowiska naturalnego itp., a ta różnorodność występuje nie tylko między grupami wysp, ale także między wyspami należącymi do tej samej grupy. Dlatego też konieczne jest przyjęcie różnych podejść, a jednocześnie należy pamiętać, że wszystkie wyspy stoją również przed wspólnymi wyzwaniami związanymi z ich wyspiarskim charakterem ⁽⁸⁾.

3.3. Jeżeli chodzi o planowanie polityki, wyspiarski charakter uważa się tradycyjnie za trwałą i niezmienną cechę geograficzną wiążącą się z dodatkowymi kosztami (transport, energia, gospodarowanie odpadami, usługi publiczne, niezbędne towary i usługi), które osłabiają rozwój i konkurencyjność wysp, a także w szczególności narażają je na utratę różnorodności biologicznej i skutki zmiany klimatu ⁽⁹⁾.

3.4. EKES wskazał już wcześniej, że wyspiarskość można definiować w trzech wymiarach: niewielkiej powierzchni, oddalenia i niekorzystnej sytuacji. W analizie SWOT na ten temat przedstawiono następujący opis obecnego kontekstu wysp UE: *mocne strony*, czyli jakość życia, obecność kapitału przyrodniczego i kulturowego o dużym zagęszczeniu oraz silna tożsamość kulturowa jako atuty, którymi można by się posłużyć, by pozyskać nowe zasoby i zapewnić zatrudnienie na wyspach; *słabe strony*: ograniczona dostępność, ograniczone usługi publiczne, ograniczone usługi i sieci prywatne, brak korzyści skali i organizacji rynku; *szanse*: popyt na wysoką jakość życia, bezpieczna żywność o wysokiej jakości, turystyka tematyczna i usługi mieszkaniowe; *zagrożenia*: zmiana klimatu, globalizacja, kryzysy gospodarcze, wzrost cen energii, niedobór wody, degradacja gleby i wyczerpywanie się zasobów ryb ⁽¹⁰⁾.

3.5. W tym kontekście określono szereg wyzwań stojących przed wyspami UE i podzielono je na różne kategorie (zob. poniżej). Choć te kategorie różnią się między sobą, mogą mieć punkty wspólne.

3.6. Wyzwania gospodarcze obejmują: konieczność wyważonego wykorzystania zasobów lądowych do celów gospodarczych w związku z ich ograniczoną dostępnością, nieuniknione wyższe koszty inwestycji i produkcji w sektorach przemysłowych, których funkcjonowanie jest utrudnione ze względu na wyspiarski charakter, brak możliwości korzystania z finansowego efektu mnożnikowego występującego w miastach, trudności w dywersyfikacji modelu gospodarczego wysp (co skutkuje ograniczoną konkurencyjnością ich przedsiębiorstw, szczególnie MŚP), jak dotąd ograniczone wykorzystanie ICT i ograniczona wiedza ekspercka w tym zakresie, skoncentrowanie na jednym sektorze (przeważnie na turystyce, rolnictwie albo rybołówstwie) prowadzące do zależności, a także sezonowy model zatrudnienia skutkujący ograniczonymi średnimi rocznymi zasobami finansowymi oraz ograniczony rozwój bardziej zrównoważonych sektorów, przy czym wyspy mogą stać się poligonem doświadczalnym innowacji (np. energii morskiej, akwakultury itp.) ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, PE 586.632, 2016.

⁽⁶⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽⁷⁾ Haase, D. i Maier, A., badanie dla Komisji REGI, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2021, Bruksela.

⁽⁸⁾ Carbone G. *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Zwiększenie wsparcia w ramach polityki spójności dla regionów o niekorzystnych warunkach geograficznych i demograficznych (art. 174 TFUE)” (Dz.U. C 79 z 2.3.2023, s. 36).

⁽¹⁰⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „Wyspy w UE: jak przezwyciężyć trudnienia strukturalne, aby stworzyć obszar sprzyjający włączeniu społecznemu” (Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 9).

⁽¹¹⁾ Haase, D. i Maier, A., badanie dla Komisji REGI, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2021, Bruksela.

3.7. Wyzwania w zakresie jakości sieci połączeń i dostępności wiążą się z: koniecznością zapewnienia odpowiednich połączeń w obie strony z wyspami za pomocą zrównoważonych, niedrogich i często kursujących środków transportu; oddaleniem wysp od dużych (europejskich i krajowych) rynków i ośrodków miejskich (co ma wpływ na dostępność towarów i usług i skutkuje ograniczoną możliwością powstawania i rozwoju przedsiębiorstwo); podwójnym lub potrójnym efektem wyspiarskim; brakiem wzrostu lokalnej produkcji, w wyniku czego konieczny jest przywóz towarów takich jak m. in. żywność, energia, paliwa i produkty medyczne, co z kolei wpływa na warunki życia na wyspach oraz ich niezależność i bezpieczeństwo ⁽¹²⁾.

3.8. Wyzwania w zakresie niebieskiej i zielonej gospodarki oraz ochrony środowiska odnoszą się do wrażliwości i niestabilności ekosystemów wysp (przy czym dodatkowo zagrożenie stanowią skutki zmiany klimatu takie, jak susze, erozja wodna, powodzie, zasalanie gleb itp.), wpływu działalności takiej jak turystyka na środowisko naturalne i kulturowe (np. zanieczyszczenie, zużycie wody itp.), konieczności rozwiązania problemu niedoboru wody poprzez zapewnienie odpowiedniego pod względem ilościowym i jakościowym zaopatrzenia w wodę (szczególnie wodę pitną), ograniczonych możliwości wysp (pod względem powierzchni i przetwarzania) do gospodarowania coraz większymi ilościami odpadów oraz odizolowanych i nieznacznych źródeł energii i sieci energetycznych na wyspach, przez co konieczny jest import energii i wykorzystanie paliw kopalnych zamiast bardziej ekologicznych i zrównoważonych paliw alternatywnych ⁽¹³⁾.

3.9. Wyzwania społeczne obejmują: osiągnięcie sprawiedliwości społecznej, tj. zapewnienie przystępnych cenowo mieszkań, świadczenie podstawowych usług publicznych (takich jak edukacja, opieka zdrowotna, pomoc socjalna i komunikacja) na rzecz mieszkańców wysp na tych samych warunkach co dla mieszkańców części kontynentalnej, zwiększenie możliwości zatrudnienia wśród mieszkańców wysp (szczególnie osób młodych, aby nie decydowały się na opuszczanie wysp), zapewnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji w drodze szkolnictwa wyższego na wyspach, przeciwdziałanie zjawisku wczesnego kończenia nauki, zwiększenie możliwości uczenia się przez całe życie (prowadzących do dywersyfikacji działalności zawodowej) i przyjęcie – zarówno jeżeli chodzi o zakwaterowanie, jak i o włączenie społeczne – dużych liczb migrantów przybywających na wyspy ⁽¹⁴⁾.

3.10. Wyzwania dotyczące zarządzania obejmują: potrzebę skutecznej interakcji między poszczególnymi szczeblami rządów na wyspach, a także konieczność ponownego rozważenia klasyfikacji wysp i wykorzystania PKB jako jedyne kryterium na potrzeby ustalenia poziomu rozwoju (dodatkowymi wskaźnikami mogą być standard siły nabywczej, wskaźnik postępu społecznego i wskaźniki realizacji celów zrównoważonego rozwoju), konieczność przyjęcia specjalnych programów operacyjnych dotyczących wysp, a także niedobór dokładnych danych statystycznych dotyczących wysp, co utrudnia podejmowanie wobec tych terytoriów wyważonych decyzji.

4. Obszary górskie UE

4.1. Wielokrotnie stwierdzano, że obszary górskie w Europie są niezwykle zróżnicowane. Trudne, a niekiedy nawet niemożliwe jest zatem zdefiniowanie typowego regionu górskiego. Co więcej, nawet w obrębie dużych masywów występują znaczne różnice w zakresie cech charakterystycznych. Na podstawie wytyczenia obszarów górskich na poziomie NUTS 2 można stwierdzić, że niewiele jest w Europie regionów, które charakteryzują się wyłącznie górzystym ukształtowaniem terenu. Niemal we wszystkich regionach znajdują się zarówno obszary nizinne, jak i górskie, przy czym obszary górskie położone są zazwyczaj wzdłuż granicy regionu i obejmują również terytorium co najmniej jednego sąsiedniego regionu ⁽¹⁵⁾.

4.2. Obszary górskie w UE mają niezwykle bogate dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe – wiele z nich znajduje się na liście światowego dziedzictwa Unesco, a większość z nich to obszary chronione. Charakteryzują się ponadto dużą różnorodnością biologiczną i bogactwem zasobów naturalnych. Ze względu na te czynniki i atrakcyjność dziedzictwa tych terenów stwierdzono, że góry mają ogromny potencjał pod względem rozwoju, szczególnie w sektorze turystyki ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Haase, D. i Maier, A., badanie dla Komisji REGI, *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2021, Bruksela.

⁽¹³⁾ Carbone G., „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020”, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽¹⁴⁾ Haase, D. i Maier, A., badanie dla Komisji REGI: *Islands of the European Union: State of play and future challenges*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2021, Bruksela.

⁽¹⁵⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽¹⁶⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas- Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

4.3. Regiony górskie w UE są jednak narażone na naturalne zagrożenia i wyzwania związane głównie ze zmianą klimatu i wynikającymi z niej zagrożeniami dla środowiska (cofanie się lodowców, susze, erozja wodna, powódzie, zasolenie gleb, erozja gleby, stromy teren itp.)⁽¹⁷⁾. Ich klimat się zmienił, o czym świadczy średni wzrost temperatur i przesuwanie się granicy śniegu wyżej (nawet zimą). Uznaje się, że prawdopodobnie na wielu obszarach górskich (np. w Skandynawii lub w Alpach) zimą zamiast śniegu będzie padać deszcz, a latem wzrośnie prędkość wiatru, co zwiększy prawdopodobieństwo osuwania się ziemi i spadania obrywów skalnych⁽¹⁸⁾.

4.4. Te zmiany mają poważne skutki. Poważnym wyzwaniem jest niezawodność i bezpieczeństwo transportowych połączeń z tymi regionami w obu kierunkach oraz transport w obrębie tych regionów, nie tylko z punktu widzenia lokalnej społeczności, ale również odwiedzających/turystów, oraz w kontekście prowadzenia na tych terenach działalności gospodarczej (turystyka, rekreacja, transport komercyjny itp.). Jeżeli drogi, linie kolejowe i tereny zamieszkałe zostaną odpowiednio zabezpieczone przed wszelkimi zagrożeniami (powódzie, pożary itp.), te niebezpieczeństwa mogą zostać przekute w szansę na rozwój dzięki zapewnieniu struktur i usług użyteczności publicznej (budynki, woda, energia itp.) wspierających zrównoważony rozwój⁽¹⁹⁾.

4.5. Jedną z dziedzin o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia obszarów górskich w UE jest leśnictwo, ponieważ dobrze utrzymane lasy chronią przed zagrożeniami naturalnymi lub zagrożeniami takimi jak agrofagi i choroby, a jednocześnie zapewniają korzyści, takie jak paliwo z biomasy i materiały budowlane. Lasy na terenach górskich stanowią szczególne siedlisko rzadkich gatunków ptaków i zwierząt, które przyciągają odwiedzających i są źródłem produktów wspierających regionalną gospodarkę. Większość istotnych obszarów jest objęta ochroną, co korzystnie wpływa na ich środowisko i krajobraz i umożliwia prowadzenie innych działań wnoszących wartość dodaną, takich jak działania rekreacyjne, edukacja turystyczna, badania tematyczne, tworzenie miejsc pracy itp.⁽²⁰⁾

4.6. Profil gospodarczy regionów górskich w UE odzwierciedla dość różny poziom ich rozwoju. W niektórych regionach rozkład zatrudnienia między sektorem pierwotnym, przetwórczym i sektorem usług wskazuje na bardzo wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie, a w innych mieszkańcy są zatrudnieni głównie w przemyśle i usługach. Tego typu różnice świadczą o nastawieniu na turystykę i usługi publiczne albo o ograniczonych alternatywach wobec tradycyjnej działalności rolniczej⁽²¹⁾.

4.7. W każdym razie na działalność gospodarczą prowadzoną w regionach górskich w UE niekorzystnie wpływa zmiana klimatu i ograniczona dostępność gruntów. W szczególności turystyka – będąca głównie działalnością sezonową – nie zapewnia stałych dochodów, a całoroczna działalność turystyczna (np. turystyka wiejska, agroturystyka, ekoturystyka, turystyka wspólnotowa, kulturalna, sportowa, rekreacyjna itp.) może również zagrażać zrównoważeniu środowiskowemu tych regionów⁽²²⁾.

4.8. Topografia regionów górskich w UE jest atutem specyficznym dla danego miejsca, dodatkowo wzmocnionym przez walory przyrodnicze i specyficzne uwarunkowania klimatyczne, w oparciu o które można rozwijać turystykę. Przestrzenna koncentracja turystyki na niektórych obszarach górskich powoduje jednak intensywną eksploatację zasobów naturalnych, co wpływa na możliwość zrównoważonego rozwoju tych regionów, podczas gdy skuteczność działań podejmowanych w celu wsparcia turystyki górskiej uwzględniającej aspekty ekologiczne, społeczne, kulturowe i gospodarcze jest ograniczona ze względu na niedostateczne działania promocyjne, świadomość i udział zainteresowanych stron⁽²³⁾.

4.9. Ogólne działania na rzecz rozwoju regionów górskich obejmują budowę „twardej” infrastruktury na potrzeby inwestycji transportowych i telekomunikacyjnych, co stanowi oczywisty sposób na poradzenie sobie z nieodłącznymi niekorzystnymi warunkami i sprostanie wyzwaniom występującym na tych obszarach.

⁽¹⁷⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas- Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽¹⁸⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽¹⁹⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽²⁰⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽²¹⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽²²⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽²³⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

4.10. Udoskonalona infrastruktura transportowa może przyczynić się do poprawy łączalności i ułatwić wywóz, ale również do otwarcia lokalnych rynków na większą konkurencję. Dostęp szerokopasmowy ma kapitalne znaczenie dla poprawy efektywności działań w wielu dziedzinach, takich jak turystyka, edukacja, usługi świadczone w interesie ogólnym, administracja elektroniczna itp. Zwiększenie zachęt (a mianowicie zysku) dla potencjalnych inwestorów prywatnych w ramach takich systemów oraz obniżenie kosztów (tj. osiągnięcie korzyści skali) publicznego zapewnienia takich systemów to wyzwania wspólne dla regionów górskich, wysp i obszarów słabo zaludnionych⁽²⁴⁾.

5. Obszary słabo zaludnione w UE

5.1. Ta kategoria regionów charakteryzuje się zasadniczo małą gęstością zaludnienia i znacznym geograficznym odizolowaniem lub utrudnioną integracją terytorialną z innymi regionami; ich gospodarka na ogół opiera się głównie na działalności związanej z rolnictwem, a poziom dochodów utrzymuje się poniżej średniej krajowej lub unijnej. Takie obszary wymagają wsparcia gospodarczego, rewitalizacji lub określonych zmian strukturalnych, które pomogłyby im w przezwycięzeniu doświadczanych trudności⁽²⁵⁾.

5.2. Ich wzorce demograficzne wskazują na stały spadek liczby ludności, przy czym te tendencje są jednak wyraźniejsze na obszarach położonych w głębi lądu niż na obszarach przybrzeżnych, na których działalność turystyczna przyczynia się do ustabilizowania liczby ludności⁽²⁶⁾.

5.3. Powszechnie obserwuje się jednak, że młode osoby zamieszkujące te obszary wolą migrować do bardziej dynamicznych gospodarczo regionów i miast w poszukiwaniu lepszych perspektyw zatrudnienia. Na tych terenach pozostają głównie osoby starsze, co wiąże się z dodatkowymi potrzebami w zakresie usług zdrowotnych i socjalnych i tym samym z dalszymi kosztami⁽²⁷⁾.

5.4. Warunki demograficzne na obszarach słabo zaludnionych w UE dodatkowo pogarsza ich oddalenie, które niekorzystnie wpływa na usługi transportowe i dostępność tych obszarów. W szczególności najbardziej niedostępnymi obszarami w Europie są północne obszary słabo zaludnione, na których infrastruktura drogowa jest bardzo ograniczona i które polegają głównie na transporcie morskim i powietrznym, przy czym te środki transportu często wiążą się z dużymi kosztami⁽²⁸⁾. Skutecznych połączeń brakuje nie tylko między unijnymi obszarami słabo zaludnionymi a ośrodkami miejskimi w Europie, ale również między regionami peryferyjnymi, co dodatkowo zwiększa nieproporcjonalny wpływ niedostępności tych regionów⁽²⁹⁾.

5.5. Północne obszary słabo zaludnione znajdują się w dużym oddaleniu od głównych ośrodków i przedsiębiorstw tworzących europejski wspólny rynek, przez co trudno jest im konkurować ze względu na utrudniony dostęp i wyższe koszty transportu surowców i produktów końcowych. W przypadku tych obszarów kwestią najwyższej wagi jest zatem zwiększenie ich fizycznej i cyfrowej dostępności w celu ograniczenia ich odizolowania i zwiększenia konkurencyjności rynkowej ich przedsiębiorstw⁽³⁰⁾.

5.6. Istotne znaczenie ma współpraca na rzecz zapewnienia interoperacyjności poszczególnych systemów transportu, zwłaszcza w kontekście działania UE jako środka zapewniającego terytorialną ciągłość północnych regionów Europy. Ten cel można osiągnąć również za pomocą popularyzacji ICT. Technologie cyfrowe przyczyniają się do skracania odległości pod względem fizycznym i gospodarczym, a także społecznym⁽³¹⁾.

⁽²⁴⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU.

⁽²⁵⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, 2016, PE 586.632.

⁽²⁶⁾ Gløersen, E., badanie dla Komisji REGI, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2022, Bruksela.

⁽²⁷⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, 2016, PE 586.632.

⁽²⁸⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽²⁹⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, 2016, PE 586.632.

⁽³⁰⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽³¹⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas- Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

5.7. Na obszarach słabo zaludnionych w UE działalność gospodarczą najczęściej podejmuje się w sektorze pierwotnym (rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i górnictwo), sektorze wytwarzania energii, przemyśle wytwórczym i sektorze zakwaterowania turystycznego (hotele i restauracje)⁽³²⁾. Ostatnio odnotowano rozwój gospodarczy w północnych częściach Europy dzięki przyspieszeniu ważnych inwestycji przemysłowych, do których zachętą były dostęp do energii hydroelektrycznej, dostępność rozległych gruntów i utrwalone tradycje przemysłowe. Te czynniki całkowicie odmieniły sytuację regionów, w których utworzono nowe zakłady produkcyjne mające stanowić źródło nowych miejsc pracy. Główne wyzwanie będzie jednak polegało na obsadzeniu tych stanowisk i przyjęciu środków przyciągających talenty z innych regionów i krajów oraz zapewnienie szkoleń dla lokalnej ludności⁽³³⁾.

5.8. O ile niektóre rodzaje działalności gospodarczej (takie jak górnictwo i przetwórstwo przemysłowe) stanowią źródło znacznych dochodów, to ich monotematyczność czyni je podatnymi na działanie czynników zewnętrznych, takich jak wahania cen lub kryzysy finansowe, i tym samym skutkuje zwiększeniem niestabilności i narażenia gospodarki tych regionów. Kolejnym rozwiązaniem jest zatem także dywersyfikacja działalności gospodarczej oraz tworzenie nowych lub modernizacja już istniejących modeli biznesowych⁽³⁴⁾.

5.9. Głównymi czynnikami pozwalającymi na pobudzenie dywersyfikacji działalności gospodarczej na obszarach słabo zaludnionych w UE są innowacja i wiedza. Podstawowe znaczenie ma krzewienie współpracy i powiązań między przedsiębiorstwami i uczelniami w dziedzinach nauki, które mogą skutkować dywersyfikacją działalności gospodarczej. Warunki geograficzne i ekstremalne warunki klimatyczne, szczególnie na północnych obszarach słabo zaludnionych, są ponadto odpowiednie do testowania działalności i wprowadzania wielu nowych pomysłów biznesowych bazujących na zasobach naturalnych, zimnym klimacie i arktycznych warunkach. Podobnie zasoby naturalne występujące na tych terytoriach są również istotne dla większego wykorzystania energii odnawialnej⁽³⁵⁾.

5.10. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego przyczyni się do zwiększenia zatrudnienia na słabo zaludnionych obszarach w UE. Te regiony, szczególnie północna część Europy, wykazują znaczące zdolności przystosowawcze. Świadczy o tym spadek stopy bezrobocia w ostatnich latach po tym, jak nastąpił jej gwałtowny wzrost podczas kryzysu gospodarczego w latach 2008–2009. Występują jednak znaczne niedobory pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. Rozwiązanie tego problemu wymagałoby przyjęcia całościowego podejścia zakładającego udział podmiotów z różnych sektorów i poziomów geograficznych (np. organów publicznych, przedsiębiorstw prywatnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego), które będą promować inwestycje regionalne, realizować politykę rynku pracy i wprowadzać dostosowane programy kształcenia i szkolenia⁽³⁶⁾.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2023 r.

Oliver RÖPKE

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³²⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, 2016, PE 586.632.

⁽³³⁾ Gløersen, E., badanie dla Komisji REGI, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2022, Bruksela.

⁽³⁴⁾ Margaras, V., briefing EPRS na temat obszarów słabo zaludnionych i niedostatecznie zaludnionych, 2016, PE 586.632.

⁽³⁵⁾ Carbone G., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas- Cohesion policy 2014-2020*, 2018, sprawozdanie końcowe.

⁽³⁶⁾ Gløersen, E., badanie dla Komisji REGI, *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU*, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2022, Bruksela.