C/2024/1572

5.3.2024

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „ELi saarte ning mägi- ja hõredalt asustatud piirkondade peamised probleemid“

(omaalgatuslik arvamus)

(C/2024/1572)

Raportöör: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Täiskogu otsus	25.1.2023
Õiguslik alus	kodukorra artikli 52 lõige 2 – omaalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	15.11.2023
Vastuvõtmine täiskogus	14.12.2023
Täiskogu istungjärk nr	583
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	185/0/4

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Tuginedes Euroopa Liidu esmase õiguse kehtivatele sätetele (Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 174 ja 175) ja nende tõlgendamisele, **on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee veendunud**, et on olemas kindel õiguslik alus, mis kohustab ELi võtma ühtekuuluvuspoliitika raames meetmeid ELi saarte ning mägi- ja hõredalt asustatud piirkondade toetamiseks. Iseärasused tuleks kindlaks määrata ja neid rakendada koostöös asjaomaste liikmesriikidega, kuna ühtekuuluvustegevus kuulub ELi jagatud pädevuse korra alla (ELi toimimise lepingu artikli 4 teine lõik).

1.2. Selle veendumuse tõttu **kutsub komitee** ELi institutsioone, organeid ja liikmesriike üles lisama asjaomastesse ELi ühtekuuluvuspoliitika dokumentidesse (riiklikud ja piirkondlikud poliitikadokumendid, strateegilised dokumendid, programmid, projektid jne) ühised prioriteedid ja meetmed, mis põhinevad koordineeritud kogemuste ja teadmiste vahetamisel. Seejuures tuleb hõlmata kõik ELi toimimise lepingu artiklis 174 nimetatud piirkonnad, muutes nii sõnad tegudeks.

1.3. **Komitee nõuab** eelnimetatud sätete sihikindlat kohaldamist tervikuna, et käsitleda struktuurilisi ja geograafilisi piiranguid ning nende piirkondade arengut pärssivaid erivajadusi. Vaja on kohandatud lähenemisviisi, mis suurendaks territoriaalset solidaarsust, et ühtki piirkonda ei jäetaks kõrvale. Sellega seoses on kahetsusväärne, et praegu puuduvad poliitikameetmed püsivalt ebasoodsate geograafiliste tingimustega piirkondade olukorra põhjalikuks käsitlemiseks ning nende piirkondade iseärasused on järjestikustes ühtekuuluvusaruannetes süsteemaatiliselt hooletusse jäetud.

1.4. **Komitee arvates** toimib see, kui töötatakse välja kohandatud ja kohapõhised võimalused, lahendused ja poliitikameetmed ning eraldatakse vastavad vahendid ELi saare-, mägi- ja hõredalt asustatud piirkondadele. Sellised algatused võimaldavad neil piirkondadel pöörata ümber oma ebasoodsad tingimused, et oma potentsiaali täielikult ära kasutada, rõhutades oma ainulaadseid maastikke, kultuuripärandit ja pikaajalisi kogukondi.

1.5. **Komitee leiab**, et äärmiselt oluline on kohustada kõiki osalejaid nii ELi kui ka riiklikul tasandil tegema jõupingutusi, et aidata ELi saartel, mägipiirkondadel ja hõredalt asustatud piirkondadel nende ees seisvate katsumustega toime tulla. See kohustus võib väljenduda paktis (saarte pakt, mägipiirkondade pakt, hõredalt asustatud piirkondade pakt jne) sarnaselt linnade pakti või maaelupaktiga. Paktis võidakse igat liiki piirkonna jaoks töötada välja ELi strateegia, võttes arvesse igat tüüpi piirkonna iseärasusi.

1.6. **Komitee on seisukohal**, et ELi strateegia põhitelg kõigi kolme piirkonnaliigi puhul on tunnistada nende eraldatust riigi põhiosast ja majandusarengu keskustest. Seda eraldatust tuleb tunnistada alalise tingimusena, mida tuleks arvesse võtta.

1.7. Iga piirkonnaliigi puhul on vaja sihipärast lähenemisviisi. **Komitee teeb ettepaneku** võtta asjakohaste strateegiate koostamiseks ja rakendamiseks kasutusele kooskõlastatud ja interaktiivne meetod, kaasates eri poliitikavaldkondade ja eri valitsemistasandite sidusrühmi. See lähenemisviis võimaldaks vahetada asjakohaseid kogemusi ning jagada ja kasutada ära häid tavasid, olemasolevat oskusteavet ja tõendeid, sealhulgas teadusuuringuid ja analüütilist tööd. Selles protsessis tuleks kindlaks määrata ühised probleemid, määratleda eesmärgid ning pakkuda välja meetmed ja strateegiate tulemuste hindamise tingimused.

1.8. Kavandatud meetod vajab usaldusväärseid andmeid, et oodatavad tulemused oleksid täpsed, õigeaegsed ja tõhusad. **Komitee juhib tähelepanu** piisavate statistiliste andmete ja mõjuhinnangute puudumisele ELi valdkondliku poliitika kohta kõigis kolmes asjaomases piirkonnatüübis (saared, mägipiirkonnad ja hõredalt asustatud piirkonnad). See tekitab muret seoses võimalusega viia läbi tõhusaid sihipäraseid analüüse, teha nõuetekohaselt kindlaks nende piirkondade peamised puudused ning määrata kindlaks vajalikud vahendid ja meetmed nende kõrvaldamiseks.

1.9. Oma ettepaneku täiendavaks edendamiseks **soovitab komitee**, et iga piirkonnakategooria puhul lisataks asjakohastesse strateegiatesse kolm esialgset teemade kogumit – majandusküsimused, sotsiaalküsimused ja keskkonnaküsimused –, millel on tugev territoriaalne mõju igale kõnealusele piirkonnatüübile.

1.10. **Majandusküsimuste** lahendamiseks tehtavates jõupingutustes tuleks keskenduda kõnealuste territooriumide konkurentsivõime ja atraktiivsuse tagamisele. Arvesse tuleb võtta võimalikke täiendavaid tegevuskulusid, mis tulenevad piirkondade ebasoodsatest tingimustest (saarelisus, mägine maastik, väike elanikkond jne), ning vajadust suurema paindlikkuse järele neis piirkondades riigiabi kasutamisel. Samuti tuleks eesmärgiks seada täiendavad ja kestlikumad transpordivahendid, et parandada piirkondade ühendusi. Nende piirkondade majanduse mitmekesistamist – mitte ainult eri tüüpi piirkondade, vaid ka samasse kategooriasse kuuluvate piirkondade vahel – tuleks käsitleda mitte kui ebasoodsat olukorda, vaid kui võimalust pakkuda ettevõtjatele majanduslikku tõukejõudu ning meelitada ligi investeeringuid teadusuuringutesse, innovatsiooni ja digipöördesse.

1.11. **Sotsiaalküsimuste** käsitlemine peaks hõlmama hea valitsemistava tugevdamist ning sotsiaalse ühtekuuluvuse ja heaolu edendamist nende piirkondade kogukondades. Selleks tuleb tegeleda järgmiste piirangutega: demograafilised probleemid, asjaomane taristu, teenused ja eluasemevajadused ning töökohtade ja oskuste arendamise võimaluste puudumine, mis põhjustab raskusi talentide ligimeelitamisel ja hoidmisel. Samuti tuleks tugevdada kohalikku ettevõtlikkust, seadmata ohtu piirkondade erinevaid traditsioone ning nende ainulaadset kultuuri- ja keelepärandit.

1.12. **Keskkonnaprobleemide** lahendamiseks tehtavates jõupingutustes tuleks keskenduda energiaalase ebakindluse probleemi lahendamisele. Seeläbi vähendatakse nende piirkondade nõrkusi ja pakutakse samal ajal toetust, et nad saaksid täita rohepöörde eesmärgid ja saavutada CO_2 heite vähendamise eesmärgid. Prioriteediks tuleks seada nende piirkondade elurikkuse ja haprate ökosüsteemide säilitamine ja/või taastamine ning toetuse andmine õiglase kliimaneutraalsusele ülemineku tagamiseks. Sellega seoses peetakse oluliseks loodusvarade (maa, vesi, toorained jne) kestlikku majandamist nendes piirkondades ja ringmajanduse lahenduste edendamist.

1.13. **Komitee leiab**, et kestlik suutlikkuse suurendamine on kõigi kolme piirkonnatüübi puhul läbiv teema kõigis eespool nimetatud küsimustes. Kestlik suutlikkuse suurendamine võiks aidata saavutada ühist eesmärki teha kindlaks probleemid, millega ELi saared, mägipiirkonnad ja hõredalt asustatud piirkonnad silmitsi seisavad. Nii võimaldatakse kohapõhiseid lähenemisviise ja kohandatud lahendusi, et reageerida nende probleemide erinevatele, kuid samal ajal omavahel seotud mõõtmetele.

1.14. **Komitee** kui sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna institutsiooniline väljendusfoorum **usub ja toetab kindlalt**, et kogu see tegevus peaks hõlmama otsest ja avameelset dialoogi, millesse kaasatakse vajaduse korral kõik asjaomased sidusrühmad (liikmesriigid, piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused, sotsiaalpartnerid ja elanikkond) vastavalt nende pädevustele ja tegevusvaldkondadele. Seeläbi saavutatakse parem ühisvastutus ja aktiivne osalemine.

2. **Üldised märkused**

2.1. Komitee märgib, et ELi esmases õiguses on sätestatud selge õiguslik alus ELi tegevusele, mille eesmärk on saavutada majanduslik, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus liidu eri piirkondade vahel. ELi toimimise lepingu artiklis 174 määratletakse liidu eesmärkidena a) ELi piirkondade arengutaseme ühtlustamine ning b) mahajäämuse vähendamine kõige ebasoodsamates piirkondades. Selle sättega luuakse ka selliste piirkondade kategooria, „kus valitsevad rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused“, nimelt kõige põhjapoolsemad hõredalt asustatud piirkonnad, saared, piiriülesed ja mägipiirkonnad.

2.2. Euroopa Liidu Üldkohus ([1]) ja Euroopa Liidu Kohus ([2]) on nende sätete sõnastust tõlgendanud selliselt, et tegu on üldmõistetega, mis annavad liidule ulatusliku kaalutlusõiguse meetmete suhtes, mida ta võib asjaomastes poliitikavaldkondades võtta, võttes arvesse nendes nimetatud piirkondade soovituslikku ja mittetäielikku loetelu. Mõistetel „rasked ja püsivad ebasoodsad looduslikud või demograafilised tingimused“ on siiski konkreetne tähendus seoses nende piirkondade saarelise asendi, piiriülese iseloomu, maastiku, isoleerituse või väikese või väga väikese rahvastikutihedusega. See tähendus ei puuduta muid aspekte, nagu nende etnilised, kultuurilised, religioossed või keelelised iseärasused, kuna viimased võivad põhjustada teatavaid suuremaid tehingukulutusi või tööhõiveraskusi, kuid samal ajal kujutavad need endast suhtelisi eeliseid mitmekeelsuse või atraktiivsuse näol turismisihtkohtadena.

2.3. Need õiguslikud kaalutlused annavad komitee arvates tugeva institutsioonilise tõuke tõhusate ja toimivate poliitikameetmete ettevalmistamiseks, väljatöötamiseks, vastuvõtmiseks ja rakendamiseks ELi tasandil kõigi kõnealuses arvamuses nimetatud kolme tüüpi piirkonna puhul.

2.4. Täpsemalt leiab komitee, et ELi toimimise lepingu artikli 174 sätted ei ole olemuselt pelgalt deklaratiivsed, vaid neil on oluline normatiivne tihedus, mis kohustab liitu võtma asjakohaseid meetmeid kõnealuste piirkondade toetamiseks.

2.5. Komitee on siiski jõudnud järeldusele, ([3]) et kahjuks ei paku ELi ühtekuuluvuspoliitika raames vastu võetud ja rakendatud kavad ikka veel terviklikke lahendusi selliste piirkondade probleemidele.

2.6. ELi ühtekuuluvuspoliitika kuulub jagatud pädevusse (ELi toimimise lepingu artikli 4 lõige 2), mille puhul järgitakse subsidiaarsuse põhimõtet (ELi toimimise lepingu artikli 5 lõige 3), ning siiani ei ole liikmesriikide võetud meetmed olnud edukad. Seepärast teeb komitee ettepaneku töötada iga kõnealuse piirkonna jaoks välja uus sihtotstarbeline mehhanism pakti kujul, näiteks ELi institutsioonide asjakohase töö üldise raamistikuna. Need paktid peaksid hõlmama poliitikameetmeid, vahendeid, eeskirju ja rahastamist, et toetada neid piirkondi nende püüdlustes oma konkreetseid ja keerulisi probleeme tõhusalt lahendada.

2.7. Oluline samm selles suunas on teha kindlaks peamised probleemid, millega need piirkonnad silmitsi seisavad. Kõigil neil piirkondadel on kas liikmesriigi sees või liikmesriikide vahel samad struktuurilised puudused, mistõttu on vaja integreeritud lähenemisviisi kõigile asjakohastele sekkumistele. Siiski on hädavajalik teha kindlaks probleemid, mis iseäranis mõjutavad iga mainitud piirkonnakategooriat, et määrata kindlaks sisulised võrdlusalused, millel nende piirkondade poliitika põhineb ja mille alusel see välja töötatakse. Seda vajadust näitlikustab nende piirkondade mitmekesine demograafiline areng.

2.8. Näiteks kui enamikku ELi mägipiirkondi (mis moodustavad 13 % ELi elanikkonnast) on mõjutanud (või mõjutab varsti) rahvastikukadu, võib mõnes piirkonnas täheldada ulatuslikke ja mitmekesiseid rahvastikusuundumusi ja asustustihedust (nt elanikkonna kahanemine Kagu-Euroopas, kasv Edela- ja Kesk-Euroopas).

2.9. Mis puudutab ELi saari (mis moodustavad vaid 4,6 % ELi kogurahvastikust), siis on leitud, et ajavahemikul 2016–2020 oli nende rahvaarv veidi suurenenud, küll aga vaid 2 % võrra. Tuleb siiski märkida, et asjakohased statistilised andmed on puudulikud ([4]).

([1]) Üldkohtu 10. mai 2016. aasta otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis *versus* Euroopa Komisjon, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, punktid 86–87.

([2]) Euroopa Kohtu 7. märtsi 2019. aasta otsus kohtuasjas Izsák ja Dabis *versus* Euroopa Komisjon, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, punktid 65–71.

([3]) Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Ühtekuuluvuspoliitika tulevik pärast 2020. aastat“ (ELT C 228, 5.7.2019, lk 50).

([4]) Haase, D. ja Maier, A., 2021, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Islands of the European Union: State of play and future challenges“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

2.10. ELi hõredalt asustatud alasid pärsib definitsiooni kohaselt madal rahvastikuarv, sest neid määratletakse piirkondadena, kus on vähem kui 8 elanikku ruutkilomeetri kohta (NUTS 2 tasandil) ja vähem kui 12,5 elanikku ruutkilomeetri kohta (NUTS 3 tasandil) ([5]). Põhimõtteliselt asuvad sellised alad Rootsi ja Soome põhjapoolseimates piirkondades (nn hõredalt asustatud põhjapoolsed piirkonnad), kuid viimastel aastatel on täheldatud mõningaid rahvastikutiheduse vähenemise juhtumeid ka Vahemere piirkonnas ([6]).

2.11. Sellised mitmekesised demograafilised suundumused nõuavad iga piirkonnatüübi puhul paindlikumat lähenemisviisi ja samas tuleb säilitada ELi toimimise lepingu artiklis 174 ette nähtud integreeritud lähenemisviis.

3. **ELi saared**

3.1. Eurostati määratluse kohaselt on saared territooriumid, mille pindala on vähemalt 1 km^2, mille puhul saare ja mandri vaheline minimaalne kaugus on 1 km, kus elab püsivalt rohkem kui 50 elanikku ja millel puudub püsiv füüsiline ühendus mandriga. Lisaks liigitatakse saared NUTS 3 tasandi piirkondadeks, mis võivad koosneda mitmest saarest, mitte ainult ühest saareterritooriumist ([7]).

3.2. Sellistel piirkondadel on oma iseärasused majandusliku ja sotsiaalse arengu, rahvaarvu, suuruse, halduskorralduse, looduskeskkonna jne poolest. Seda mitmekesisust ei täheldata mitte ainult saarerühmade vahel, vaid ka samasse rühma kuuluvate saarte vahel. Seetõttu on vaja erinevaid lähenemisviise, kuid samal ajal tuleb meeles pidada, et saareline asend tekitab kõigile saartele ühiseid probleeme ([8]).

3.3. Tavaliselt peetakse poliitikakujundamises saarelist asendit püsivaks ja muutumatuks geograafiliseks näitajaks. Sellega kaasnevad lisakulud (transport, energia, jäätmekäitlus, avalikud teenused, esmatarbekaubad ja põhiteenused), mis takistavad nende piirkondade arengut ja konkurentsivõimet ning samas on elurikkuse kao ja kliimamuutuste oht seal eriti suur ([9]).

3.4. Komitee on varem määratlenud kolm mõõdet, mis määravad ära saarelise asendi: väiksus, kauge asukoht ja haavatavus. Asjakohane SWOT-analüüs kirjeldas ELi saarte praegust konteksti järgmiselt: *tugevused* – elukvaliteet, väga tihe looduslik ja kultuuriline kapital ning tugev kultuuriline identiteet, mis on saartel uue jõukuse ning tööhõive võimalikud allikad; *nõrkused* – piiratud ligipääsetavus, piiratud avalikud teenused, piiratud erateenused ja -võrgud, puudub mastaabisääst ja turukorraldus; *võimalused* – nõudlus elukvaliteedi, kvaliteetsete ja ohutute toidukaupade, erihuvidel põhineva turismi ja majutusteenuste järele; *ohud* – kliimamuutused, globaliseerumine, majanduskriisid, kasvavad energiahinnad, veenappus, mulla degradeerumine ning kalavarude kadumine ([10]).

3.5. Sellega seoses on kindlaks tehtud mitmed ELi saartega seotud probleemid ja need on jagatud eri kategooriatesse (vt allpool). Kuigi need kategooriad on eraldiseisvad, võib neil olla omavahel seotud aspekte.

3.6. Majandusprobleemide hulgas on järgmised: vajadus tasakaalustada maaressursside majanduslik kasutamine nende piiratud kättesaadavusega; vajadus suuremate investeeringute ja tootmiskulude järele tööstussektorites, mida takistab saarelisuse tegur; suutmatus saada kasu linnade rahastuse ülekandumisest; raskused saarte majandusmudeli mitmekesistamisel (mis vähendab nende ettevõtjate ja eriti VKEde konkurentsivõimet); info- ja sidetehnoloogia siiani piiratud kasutamine ja sellealane piiratud asjatundlikkus; keskendumine ühele sektorile (tavaliselt turism, põllumajandus või kalandus), mis põhjustab sõltuvust; hooajaline tööhõive, mille tulemuseks on keskmise tulu piiratus aasta lõikes ja piiratud areng kestlikumates sektorites, millel on suur potentsiaal muuta saared innovatsiooni katsekeskkonnaks (nt mereenergia, vesiviljelus jne) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas“, PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.

([7]) Haase, D. ja Maier, A., 2021, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Islands of the European Union: State of play and future challenges“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

([8]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.

([9]) Vt Euroopa Regioonide Komitee arvamus „Ühtekuuluvuspoliitika toetuse suurendamine ebasoodsate geograafiliste ja demograafiliste tingimustega piirkondadele (ELi toimimise lepingu artikkel 174)“ (ELT C 79, 2.3.2023, lk 36).

([10]) Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettevalmistav arvamus teemal „ELi saared: struktuurilistest puudustest kaasatud territooriumini“ (ELT C 209, 30.6.2017, lk 9).

([11]) Haase, D. ja Maier, A., 2021, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Islands of the European Union: State of play and future challenges“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.

3.7. Ühendatuse ja juurdepääsetavuse probleemid puudutavad järgmiseid aspekte: vajadus tagada nõuetekohane ühendus saartega sinna suunduva ja sealt lähtuva transpordi abil, mis on kestlik, odav ja sage; saarte kaugus suurtest (Euroopa ja riiklikest) turgudest ja linnakeskustest (mis mõjutab kaupade ja teenuste kättesaadavust ning vähendab ettevõtluse arendamise ja kasvu võimalusi); saarelisusest tulenenev kahe- või kolmekordne mõju ning suurema kohaliku tootmise puudumine, mis tingib muu hulgas vajaduse importida selliseid kaupu nagu toit, energia, kütus ja tervishoid ja mõjutab sellega saarte elutingimusi, sõltumatust ja turvalisust ([12]).

3.8. Sinised, rohelised ja keskkonnaalased probleemid on seotud järgmiste aspektidega: saarte ökosüsteemide tundlikkus ja haprus (mida suurendavad veelgi sellised kliimamuutuste tagajärjed nagu põud, vee-erosioon, üleujutused, mulla soolsus jne); turismi ja muu tegevuse mõju loodus- ja kultuurikeskkonnale (nt reostus ja veetarbimine); vajadus tegeleda veepuudusega, tagades asjakohase veevarustuse nii kvantiteedi kui kvaliteedi poolest (eriti joogivee puhul); saarte piiratud suutlikkus (nii ruumi kui ka töötlemise osas) tulla toime suurenenud jäätmekogustega; saarte isoleeritud ja nõrgad energiaallikad ja võrgud, mis viivad energiaimpordini ja fossiilkütuste kasutamiseni rohelisemate ja kestlikumate võimaluste asemel ([13]).

3.9. Sotsiaalsed probleemid on seotud sotsiaalse võrdsuse saavutamisega. See hõlmab järgmiseid aspekte: taskukohase eluaseme ja oluliste avalike teenuste (nagu haridus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne ja kommunikatsiooniteenused) pakkumine samadel tingimustel mandrielanikega; saarte elanike töövõimaluste suurendamine (puudutab eriti noori, et vältida nende lahkumist); oskuste täiendamise võimaluste pakkumine saartel kõrghariduse kaudu; võitlus koolist väljalangemise vastu; elukestva õppe võimaluste suurendamine (mis toob kaasa kutsealase mitmekesistamise) ning saartele saabunud suure hulga rändajate vastuvõtmine nii majutuse kui sotsiaalse kaasatuse asjus ([14]).

3.10. Juhtimist puudutavad probleemid on seotud järgmiste aspektidega: vajadus tõhusa koostoime järele saarte eri valitsemistasandite vahel; vajadus vaadata uuesti läbi saarte klassifitseerimine ja SKP kasutamine ainsa kriteeriumina arengutaseme kindlaksmääramiseks (lisanäitajad võivad olla ostujõu standard, sotsiaalse arengu indeks ja tulemused kestliku arengu eesmärkide täitmisel); vajadus spetsiaalsete rakenduskavade järele saartel; saari puudutavate täpsete statistiliste andmete nappus, mis takistab nende kohta teadlike otsuste tegemist.

4. **ELi mägipiirkonnad**

4.1. Korduvalt on kindlaks tehtud, et Euroopa mägipiirkonnad on väga mitmekesised. Seetõttu on väga raske, ehk isegi võimatu määratleda tüüpilist mägipiirkonda. Peale selle esineb isegi suurtes massiivides väga erinevaid omadusi. Nagu on näidanud mägipiirkondade piiritlemine NUTS 2 tasandil, on väga vähesed Euroopa piirkonnad täiesti mägised. Peaaegu kõik koosnevad nii tasandiku- kui ka mägipiirkondadest, viimased asuvad tavaliselt piirkonna piiri ääres ja neid jagatakse ühe või mitme naaberpiirkonnaga ([15]).

4.2. ELi mägipiirkonnad on loodus- ja kultuuripärandi poolest äärmiselt rikkad, kuna paljud neist on UNESCO maailmapärandi nimekirjas ja enamik neist on kaitsealad. Samuti on neis suur elurikkus ja palju loodusvarasid. Nende tegurite ja nende pärandi atraktiivsuse tõttu on mägedel suur arengupotentsiaal, eriti turismisektoris ([16]).

([12]) Haase, D. ja Maier, A., 2021, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Islands of the European Union: State of play and future challenges“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.
([13]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([14]) Haase, D. ja Maier, A., 2021, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Islands of the European Union: State of play and future challenges“ , Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.
([15]) „Cohesion in Mountainous Regions of the EU“.
([16]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.

4.3. Sellest hoolimata seisavad ELi mägipiirkonnad silmitsi looduslike ohtude ja probleemidega, mis on peamiselt seotud kliimamuutuste ja neist tulenevate keskkonnariskidega (liustike sulamine, põud, vee-erosioon, üleujutused, mulla soolsus, mullaerosioon, järsk maastik jne) ([17]). Mägipiirkondade kliima on muutunud, nagu näitab keskmine temperatuuritõus ja lumepiiride kerkimine (isegi talvel). Peetakse tõenäoliseks, et paljudes mägipiirkondades (nt Skandinaavias või Alpides) hakkab talvel lume asemel sadama vihma ning suvel suureneb tuulekiirus, mis suurendab maalihete ja kaljuvaringute tõenäosust ([18]).

4.4. Nende muudatuste mõju on märkimisväärne. Nendesse piirkondadesse suunduva, sealse ja sealt lähtuva transpordi usaldusväärsus ja ohutus on suur katsumus mitte ainult kohalikule elanikkonnale, vaid ka külastajatele/turistidele ja kohalikule majandustegevusele (turism, vaba aja veetmine, kaubavedu jne). Maanteede, raudteede ja asulate nõuetekohane kaitse mis tahes liiki ohtude eest (üleujutused, tulekahjud jne) aitab muuta sellised ohud arenguvõimalusteks, pakkudes struktuure ja kommunaalteenuseid (hooned, vesi, energia jne), mis toetavad kestlikku majanduskasvu ([19]).

4.5. Üks ELi mägipiirkondadele erilist huvi pakkuv valdkond on metsandus, kuna hästi hooldatud metsad kaitsevad looduslike ohtude, sealhulgas kahjurite ja haiguste eest, pakkudes samal ajal kasu biomasskütuse ja ehitusmaterjalide näol. Mägimetsad loovad erilise elupaiga haruldastele taimedele ja loomadele, mis meelitavad ligi külastajaid ja võimaldavad valmistada tooteid, mis toetavad piirkondlikku majandust. Enamik asjaomaseid piirkondi on kaitstud, mis toetab nende keskkonda ja maastikku ning võimaldab muid lisaväärtusega tegevusi, nagu vaba aja veetmine, turismialane haridus, teadusuuringud asjakohastes küsimustes, töökohtade loomine jne ([20]).

4.6. ELi mägipiirkondade majandusprofiilid peegeldavad üsna erinevat arengutaset. Tööhõive jaotus primaar-, tööstus- ja teenindussektoris näitab, et mõnes piirkonnas on väga suur tööhõive põllumajanduses, samas kui teistes on töökohad peamiselt tööstus- ja teenindussektoris. Sellised erinevused kajastavad turismi ja avalike teenuste eelistamist või piiratud alternatiive traditsioonilisele põllumajandustegevusele ([21]).

4.7. Kindel on, et kliimamuutused ja maa piiratud kättesaadavus mõjutavad ELi mägipiirkondades toimuvat majandustegevust negatiivselt. Eelkõige turism kui peamiselt hooajaline tegevus ei taga pidevat sissetulekuvoogu, samas kui aastaringne turism (nagu maaturism, agroturism, ökoturism, kogukonnapõhine turism, kultuuriturism, sporditurism, vaba aja veetmise turism jne) võib kahjustada ka nende piirkondade keskkonnasäästlikkust ([22]).

4.8. ELi mägipiirkondade topograafia on kohapõhine väärtus, mida täiendavad looduspõhised varad ja kliimaga seotud iseärasused, mille põhjal saab turismi arendada. Turismi ruumiline kontsentreerumine mõnda mägipiirkonda toob aga kaasa loodusvarade intensiivse kasutamise, mõjutades nende piirkondade kestliku arengu väljavaateid. Pingutusi mägiturismi toetamiseks ökoloogiliste, sotsiaalsete, kultuuriliste ja majanduslike aspektidega takistab aga piiratud teavitamine, teadlikkus ja sidusrühmade osalemine ([23]).

4.9. Mägipiirkondade üldised arengualased jõupingutused hõlmavad transpordi- ja telekommunikatsiooniinvesteeringute füüsilist taristut kui ilmset võimalust kõrvaldada ebasoodsad tingimused ja lahendada nende piirkondade probleemid.

([17]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([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., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([23]) „Cohesion in Mountainous Regions of the EU“.

4.10. Parem transporditaristu võib parandada ühendusi ja hõlbustada eksporti, kuid võib ka avada kohalikud turud suuremale konkurentsile. Lairibaühendus on hädavajalik tegevuse tõhustamiseks paljudes valdkondades, nagu turism, haridus, üldhuviteenuste osutamine, e-valitsus jne. Stiimulite (nimelt kasumlikkuse) suurendamine sellistes kavades potentsiaalsete erainvestorite jaoks ning kulude vähendamine (st mastaabisäästu saavutamine) selliste kavade riiklikul pakkumisel on mägipiirkondade, saarte ja hõredalt asustatud piirkondade ühine väljakutse ([24]).

5. **ELi hõredalt asustatud piirkonnad**

5.1. Seda ELi piirkondade kategooriat iseloomustab üldiselt madal rahvastikutihedus ja märkimisväärne geograafiline eraldatus või raskused territoriaalsel integreerumisel teiste piirkondadega. Lisaks põhineb nende majandus üldiselt peamiselt põllumajandusega seotud tegevusaladel ning nende sissetulekud on riigi või ELi keskmisest madalamad. Sellised piirkonnad vajavad majanduslikku toetust, taaselustamist või struktuurimuutusi, mis aitaksid neil raskustest üle saada ([25]).

5.2. Nende piirkondade demograafilised mustrid näitavad pidevat rahvaarvu kahanemist, kuid need suundumused on ilmsemad mandri-, mitte rannikualadel, kus turism on aidanud kaasa rahvaarvu stabiliseerumisele ([26]).

5.3. Siiski on üldiselt leitud, et nende piirkondade noored eelistavad paremate tööväljavaadete otsimisel siirduda majanduslikult elujõulisematesse piirkondadesse ja linnadesse. Ülejäänud eakamad inimesed tekitavad lisavajadusi tervishoiu- ja sotsiaalteenuste valdkonnas, põhjustades seega lisakulusid ([27]).

5.4. ELi hõredalt asustatud piirkondade demograafilisi tingimusi halvendab veelgi nende kaugus muudest piirkondadest, mis mõjutab negatiivselt transporditeenuseid ja nende piirkondade juurdepääsetavust. Eelkõige on kõige vähem ligipääsetavad Euroopa hõredalt asustatud põhjapoolsed piirkonnad, kus maanteetaristu on väga piiratud, ning need sõltuvad peamiselt mere- ja õhutranspordist, mis on sageli kulukad variandid ([28]). On täheldatud, et tõhusad ühendused ei puudu mitte ainult ELi hõredalt asustatud piirkondade ja Euroopa linnapiirkondade vahel, vaid ka erinevate äärealade vahel, mis suurendab nende juurdepääsetavuse puudumise ebaproportsionaalset mõju ([29]).

5.5. Hõredalt asustatud põhjapoolsed piirkonnad asuvad Euroopa peamistest ühisturu keskustest ja ettevõtetest kaugel, mis tekitab raskusi konkurentsivõimega, sest juurdepääs on keerulisem ning tooraine ja valmistoodete transpordikulud suuremad. Seetõttu on nende piirkondade jaoks äärmiselt oluline parandada füüsilist ja digitaalset juurdepääsu, et vähendada isoleeritust ja suurendada ettevõtete konkurentsivõimet turul ([30]).

5.6. Koostöö erinevate transpordisüsteemide koostalitlusvõime tagamiseks on äärmiselt oluline, eriti ELi tegevuse kontekstis, mille eesmärk on tagada Euroopa põhjapoolsete piirkondade territoriaalne järjepidevus. Seda on võimalik saavutada ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia edendamisega. Digitehnoloogia aitab lühendada vahemaasid nii füüsilises, majanduslikus kui ka sotsiaalses mõttes ([31]).

([24]) „Cohesion in Mountainous Regions of the EU".
([25]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas", PE 586.632.
([26]) Gløersen, E., 2022, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU", Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.
([27]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas", PE 586.632.
([28]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas", Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([29]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas", PE 586.632.
([30]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas", Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([31]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas", Cohesion policy 2014-2020, Final Report.

5.7. ELi hõredalt asustatud piirkondades on kõige levinum äritegevus primaarsektoris (põllumajandus, metsandus, kalandus ja kaevandamine), energiatootmises, tootmissektoris ja majutusettevõtetes (hotellid ja restoranid) ([32]). Euroopa põhjaosas on hiljuti täheldatud majandusarengut, mis on tingitud kiirenenud suurtest tööstusinvesteeringutest, mida meelitab ligi juurdepääs hüdroelektrile, ulatuslikule olemasolevale maale ja väljakujunenud tööstustraditsioonidele. Need tegurid toovad uute tootmistehastega piirkondades kaasa pöördelisi muutusi, kuna need loovad eeldatavasti uusi töökohti. Peamine katsumus on aga ametikohtade täitmine ning tuleb tegutseda, et meelitada ligi talente teistest piirkondadest ja riikidest ning koolitada kohalikke inimesi ([33]).

5.8. Kuigi teatavad majandusharud (nt kaevandamine ja tööstuslik töötlemine) võimaldavad teenida suurt tulu, muudab ainult üht liiki majandustegevus piirkonna vastuvõtlikuks välistele teguritele, nagu hinnakõikumine või finantskriis. See süvendab nende piirkondade majanduse haprust ja nõrku kohti. Seetõttu on teine võimalus äritegevuse mitmekesistamine ja uute ärimudelite loomine või olemasolevate moderniseerimine ([34]).

5.9. Peamised tegurid majandustegevuse mitmekesistamiseks ELi hõredalt asustatud piirkondades on innovatsioon ja teadmised. Oluline on edendada koostööd ja sidemeid ettevõtete ja ülikoolide vahel teadusvaldkondades, mis võivad majandustegevust mitmekesistada. Lisaks sobivad geograafilised ja äärmuslikud kliimatingimused, eriti hõredalt asustatud põhjapoolsetes piirkondades, katsetusteks, luues aluse paljude loodusressurssidest, külmast kliimast ja arktilistest tingimustest tulenevate äriideede kasutuselevõtuks. Samamoodi on nende territooriumide loodusvarad olulised ka taastuvenergia kasutamise suurendamiseks ([35]).

5.10. Majanduskasvu kiirenemine parandab ELi hõredalt asustatud piirkondade tööhõivet. Need piirkonnad, eriti Põhja-Euroopas, on näidanud üles märkimisväärset kohanemisvõimet, kuna töötuse näitajad on viimastel aastatel pärast 2008.–2009. aasta majanduskriisist tingitud järsku tõusu vähenenud. Oskustööjõu puudus on siiski märkimisväärne. Selle probleemiga tegelemine nõuaks terviklikku lähenemisviisi ja hõlmaks eri sektorite ja geograafiliste tasandite osalejaid (nt avaliku sektori asutused, eraettevõtjad ja kodanikuühiskonna esindajad), kes edendaksid piirkondlikke investeeringuid, rakendaksid tööturupoliitikat ning võtaksid kasutusele kohandatud haridus- ja koolituskavad ([36]).

Brüssel, 14. detsember 2023

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas“, PE 586.632.
([33]) Gløersen, E., 2022, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.
([34]) Margaras, V., 2016, Euroopa Parlamendi uuringuteenuste ülevaade „Sparsely populated and under-populated areas“, PE 586.632.
([35]) Carbone, G., 2018, „Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas“, Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([36]) Gløersen, E., 2022, regionaalarengukomisjoni tellitud uuring „Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU“, Euroopa Parlament, struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond, Brüssel.