C/2024/1572

5.3.2024

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n saarten, vuoristoalueiden ja harvaan asuttujen alueiden suurimmat haasteet”

(oma-aloitteinen lausunto)

(C/2024/1572)

Esittelijä: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Komitean täysistunnon päätös	25.1.2023
Oikeusperusta	työjärjestyksen 52 artiklan 2 kohta
	oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus
Hyväksyminen jaostossa	15.11.2023
Hyväksyminen täysistunnossa	14.12.2023
Täysistunnon numero	583
Äänestystulos	
(puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	185/0/4

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on vakuuttunut** EU:n primaarioikeuden voimassa olevien määräysten (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 174 ja 175 artikla) ja niiden tulkinnan perusteella, että on olemassa vankka oikeusperusta, joka velvoittaa EU:n ryhtymään toimiin saartensa, vuoristoalueidensa ja harvaan asuttujen alueidensa tukemiseksi EU:n koheesiopolitiikan puitteissa. Yksityiskohtaiset toimintamenettelyt olisi määritettävä ja pantava täytäntöön yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa, sillä koheesiotoimet kuuluvat EU:n jaetun toimivallan piiriin (SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta).

1.2 **ETSK kehottaa** tämän vakaumuksensa pohjalta EU:n toimielimiä, elimiä ja jäsenvaltioita sisällyttämään asiaankuuluviin EU:n koheesiopoliittisiin asiakirjoihin (esim. kansalliset ja alueelliset poliittiset linjaukset, strategia-asiakirjat, ohjelmat, hankkeet jne.) yhteisiä painopisteitä ja toimia, jotka perustuvat kokemusten ja asiantuntemuksen koordinoituun vaihtoon ja kattavat kaikki SEUT-sopimuksen 174 artiklassa mainitut alueluokat, jotta voitaisiin siirtyä sanoista tekoihin.

1.3 **ETSK vaatii** soveltamaan edellä mainittuja säännöksiä kaikilta osin tarkoituksenmukaisesti, jotta voidaan ottaa huomioon näiden alueiden kehitystä haittaavat rakenteelliset ja maantieteelliset rajoitukset ja erityistarpeet. Tarvitaan alueellista yhteenkuuluvuutta edistävää räätälöityä lähestymistapaa, jotta yhtäkään aluetta ei jätettäisi jälkeen. On valitettavaa, ettei ole olemassa politiikkaa, jolla käsiteltäisiin kokonaisvaltaisesti pysyvistä maantieteellisistä haitoista kärsivien alueiden tilannetta, ja että näiden alueiden erityispiirteet unohdetaan kerta toisensa jälkeen toisiaan seuraavissa koheesiokertomuksissa.

1.4 **ETSK uskoo** räätälöityjen ja paikkalähtöisten mahdollisuuksien, ratkaisujen ja poliittisten toimenpiteiden kehittämiseen ja rahoituksen kohdentamiseen EU:n saari-, vuoristo- ja harvaan asutuille alueille. Tällaiset aloitteet antavat alueille mahdollisuuden muuttaa ”haittansa” eduiksi ja hyödyntää täysipainoisesti potentiaaliaan korostamalla alueensa ainutlaatuista maisemaa, kulttuuriperintöä ja pitkäaikaisia asuinyhteisöjä.

1.5 **ETSK pitää erittäin tärkeänä**, että kaikki toimijat sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla sitoutuvat EU:n saarten, vuoristoalueiden ja harvaan asuttujen alueiden auttamiseen, jotta ne voivat selvitä haasteistaan. Sitoutuminen voidaan toteuttaa konkreettisesti sopimuksena (esim. saarisopimus, vuoristoaluesopimus, harvaan asuttuja alueita koskeva sopimus jne.) kaupunkialueita koskevan sopimuksen ja maaseutusopimuksen tapaan. Sopimuksessa voidaan kehittää EU-strategia kullekin näistä alueluokista ottaen huomioon kunkin luokan erityispiirteet.

1.6 **ETSK katsoo**, että EU-strategian päälähtökohtana tulisi kaikissa näissä kolmessa alueluokassa olla se, että tunnustetaan niiden puuttuvat yhteydet mantereeseen ja asianomaisen valtion talouskehityksen keskuksiin ja että niissä vallitsee sen vuoksi pysyvästi olosuhteet, jotka olisi otettava huomioon.

1.7 Kutakin alueluokkaa olisi käsiteltävä erikseen. **ETSK ehdottaa,** että strategioiden laadintaan ja toteuttamiseen sovelletaan koordinoitua, vuorovaikutteista menetelmää, johon osallistuu sidosryhmiä useilta eri politiikanaloilta ja eri hallintotasoilta. Näin voitaisiin vaihtaa kokemuksia ja jakaa ja hyödyntää hyviä käytäntöjä, saatavilla olevaa taitotietoa ja näyttöä, myös tutkimus- ja analyysituloksia. Prosessin aikana olisi määritettävä yhteiset haasteet, asetettava tavoitteet ja ehdotettava toimia sekä vahvistettava strategioiden tulosten arviointiperusteet.

1.8 Ehdotettu menetelmä edellyttää luotettavia tietoja, jotta odotetut tulokset voidaan saavuttaa riittävän tarkasti, ajoissa ja tehokkaasti. **ETSK huomauttaa**, että tilastotietoja ja arviointeja EU:n toimintapolitiikkojen vaikutuksista kaikkiin kolmeen alueluokkaan (saariin, vuoristoalueisiin ja harvaan asuttuihin alueisiin) ei ole riittävästi saatavilla. Tämä herättää kysymyksiä siitä, onko kohdennettujen analyysien tekeminen mahdollista ja pystytäänkö näiden alueiden merkittävimmät puutteet määrittämään asianmukaisesti ja päättämään, millaiset säännökset ja toimet ovat tarpeen niiden korjaamiseksi.

1.9 Ehdotuksensa edistämiseksi **ETSK kehottaa** sisällyttämään kutakin alueluokkaa koskeviin strategioihin kolme alustavaa asiakokonaisuutta: taloudelliset kysymykset, sosiaaliset kysymykset ja ympäristökysymykset. Niillä kaikilla on voimakkaita alueellisia vaikutuksia kuhunkin näistä alueluokista.

1.10 **Taloudellisia kysymyksiä** tarkasteltaessa olisi painotettava kyseisten alueiden kilpailukyvyn ja houkuttelevuuden varmistamista. Sitä varten olisi otettava huomioon mahdolliset ylimääräiset toimintakustannukset, joita aiheutuu alueen ”haitoista” (saaristoluonne, vuoristoinen maasto, väestön vähyys jne.), sekä tarve suurempaan joustavuuteen valtiontukien käytössä näillä alueilla. Tavoitteena pitäisi olla myös täydentävien ja kestävämpien liikennemuotojen tarjoaminen näiden alueiden yhteyksien parantamiseksi. Alueiden talouden monipuolistamista – ei ainoastaan erityyppisten alueiden välillä vaan myös samaan luokkaan kuuluvien alueiden välillä – ei pitäisi nähdä haittana vaan tilaisuutena antaa yrityksille taloudellisia kannustimia ja herättää kiinnostus investoida tutkimukseen, innovointiin ja digitalisaatioon.

1.11 **Sosiaalisten kysymysten** käsittelyssä olisi kiinnitettävä huomiota hyvän hallinnon ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja hyvinvoinnin parantamiseen alueiden yhteisöissä etsimällä ratkaisuja muun muassa väestökehityksen haasteisiin ja niihin liittyviin infrastruktuuri-, palvelu- ja asumistarpeisiin ja muihin rajoituksiin sekä puutteellisiin työllistymis- ja osaamisen kehittämismahdollisuuksiin, joiden vuoksi alueelle on vaikea saada houkuteltua osaajia pysyvästi. Paikallista yrittäjähenkeä olisi myös vahvistettava vaarantamatta kuitenkaan alueiden erilaisia perinteitä ja ainutlaatuista kulttuuri- ja kielellistä perintöä.

1.12 **Ympäristökysymysten** ratkaisemisessa tulisi painottaa energiavarmuutta, jotta alueet eivät olisi niin haavoittuvia, sekä tuen antamista vihreän siirtymän tavoitteiden ja hiilestä irtautumista koskevien tavoitteiden saavuttamista varten. Etusijalle olisi asetettava näiden alueiden biologisen monimuotoisuuden ja hauraiden ekosysteemien vaaliminen tai ennallistaminen sekä tuen antaminen oikeudenmukaiselle siirtymälle kohti ilmastoneutraaliutta. Tässä yhteydessä on olennaisen tärkeää, että huolehditaan luonnonvarojen (maa, vesi, raaka-aineet jne.) kestävästä hoidosta näillä alueilla ja edistetään kiertotalousratkaisuja.

1.13 **ETSK katsoo**, että kaikissa näissä alueluokissa ja kaikissa mainituissa asiakokonaisuuksissa on tarpeen kehittää valmiuksia kestävällä tavalla ja monialaisesti. Valmiuksien kestävällä kehittämisellä voitaisiin saavuttaa yhteinen tavoite: kartoittaa EU:n saarten, vuoristoalueiden ja harvaan asuttujen alueiden haasteet sekä mahdollistaa paikkalähtöiset toimintatavat ja aluekohtaiset ratkaisut näiden haasteiden erilaisiin, mutta toisiinsa liittyviin ulottuvuuksiin.

1.14 **ETSK** työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan institutionaalisena edustajana **uskoo vakaasti ja kannattaa** sitä, että koko prosessin ajan olisi käytävä suoraa ja avointa vuoropuhelua, johon osallistuvat tilanteen mukaan kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät (jäsenvaltiot, alue- ja paikallisviranomaiset, työmarkkinaosapuolet ja alueiden asukkaat) kukin toimivaltuuksiensa ja toimialojensa mukaisesti. Näin voidaan paremmin varmistaa yhteinen vastuunotto ja aktiivinen osallistuminen.

2. **Yleistä**

2.1 ETSK toteaa, että EU:n primaarioikeudessa on selkeä oikeusperusta EU:n toiminnalle, jolla pyritään turvaamaan taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus unionin eri alueiden välillä. SEUT-sopimuksen 174 artiklan mukaan unionin tavoitteena on vähentää a) EU:n alueiden välisiä kehityseroja ja muita eroja ja b) muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeenjääneisyyttä. Siinä myös mainitaan erikseen ”vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsivät alueet”, joihin kuuluvat pohjoisimmat alueet, joiden väestöntiheys on erittäin alhainen, sekä saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueet.

2.2 Unionin yleinen tuomioistuin ([1]) ja Euroopan unionin tuomioistuin ([2]) ovat tulkinneet näiden määräysten asettavan yleiset edellytykset, joiden puitteissa unionilla on laaja liikkumavara toimissa, joihin se voi ryhtyä kyseisillä aloilla, koska alueiden luettelo on luonteeltaan ohjeellinen eikä tyhjentävä. Käsitteellä ”vakava ja pysyvä väestöön liittyvä haitta” katsotaan kuitenkin olevan erityinen merkitys, joka liittyy näiden alueiden saaristo- tai rajaseutuluonteeseen, pinnanmuodostukseen, eristyneisyyteen tai alhaiseen tai erittäin alhaiseen väestöntiheyteen eikä esimerkiksi etnisiin, kulttuurisiin, uskonnollisiin tai kielellisiin ominaispiirteisiin, sillä viimeksi mainitut ominaispiirteet voivat toki aiheuttaa tiettyjä liiketoimiin liittyviä lisäkustannuksia tai tiettyjä vaikeuksia työhönotossa, mutta ne voivat myös antaa tiettyjä suhteellisia etuja, joita ovat esimerkiksi matkailuun liittyvä vetovoima tai monikielisyys.

2.3 ETSK katsoo, että nämä oikeudelliset näkökannat ovat vahva institutionaalinen peruste tehokkaan ja tuloksellisen EU-tason politiikan valmistelulle, suunnittelulle, hyväksymiselle ja toteuttamiselle kaikkia tässä lausunnossa käsiteltyjä kolmea alueluokkaa varten.

2.4 ETSK:n mielestä SEUT-sopimuksen 174 artiklan määräykset eivät siis ole vain ilmoitusluonteisia, vaan niillä on huomattavan voimakas normatiivinen sisältö, joka velvoittaa unionin ryhtymään asianmukaisiin toimiin kyseisten alueiden tukemiseksi.

2.5 ETSK on kuitenkin todennut ([3]), että EU:n koheesiopolitiikan puitteissa hyväksytyt ja toteutetut järjestelyt eivät valitettavasti ole tähän mennessä tarjonneet kattavia ratkaisuja EU:n erittäin harvaan asuttujen alueiden, saarten ja vuoristoalueiden haasteisiin.

2.6 Kun otetaan huomioon, että EU:n koheesiopolitiikka kuuluu ”jaetun toimivallan” aloihin (SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohta), joihin sovelletaan toissijaisuusperiaatetta (SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta), ja että jäsenvaltioiden tähän mennessä toteuttamat toimet eivät ole onnistuneet, ETSK ehdottaa uuden kohdennetun mekanismin perustamista eli kutakin alueluokkaa koskevan sopimuksen tekemistä yleiseksi kehykseksi asiaa koskevalle työlle EU:n toimielimissä. Niiden olisi katettava toimintapolitiikat, välineet, säännökset ja rahoitus, joilla kyseisiä alueita tuetaan toimivien ratkaisujen löytämiseksi niille ominaisiin monimutkaisiin haasteisiin.

2.7 Merkittävä askel tähän suuntaan on näiden alueiden ratkaistavana olevien suurimpien haasteiden kartoittaminen. Vaikka kaikilla näillä alueilla katsotaan olevan samat rakenteelliset haitat niin yhden jäsenvaltion sisällä kuin jäsenvaltioiden välillä ja siten kaikkiin asiaankuuluviin toimiin olisi sovellettava yhdenmukaista lähestymistapaa, on tärkeää kartoittaa kuhunkin aluetyyppiin erityisesti vaikuttavat haasteet, jotta voidaan määrittää sisällölliset viitekohdat, joiden pohjalta näihin alueisiin kohdistuvaa politiikkaa kehitetään. Esimerkkinä tästä tarpeesta ovat väestökehityksen erot näillä alueilla.

2.8 Vaikka useimmilla EU:n vuoristoalueilla (joilla asuu 13 prosenttia EU:n väestöstä) esiintyy (tai tulee pian esiintymään) väestökatoa, voidaan eräillä alueilla havaita hyvin laajasti vaihtelevia erilaisia väestökehitys- ja asukastiheyssuuntauksia (esimerkiksi Kaakkois-Euroopassa suuntaus on aleneva mutta Lounais- ja Keski-Euroopassa nouseva).

2.9 EU:n saarilla (joilla asuu vain 4,6 prosenttia EU:n kokonaisväestöstä) asukasluvun on havaittu kasvaneen vuosina 2016–2020 vain 2 prosenttia. On kuitenkin syytä ottaa huomioon, että asiaankuuluvia tilastotietoja ei ole riittävästi ([4]).

([1]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 10. toukokuuta 2016, Izsák & Dabis v. Euroopan komissio, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, kohdat 86–87.

([2]) Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 7. maaliskuuta 2019, Izsák & Dabis v. Euroopan komissio, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, kohdat 65–71.

([3]) ETSK:n valmisteleva lausunto aiheesta ”Koheesiopolitiikan tulevaisuus vuoden 2020 jälkeen” (EUVL C 228, 5.7.2019, s. 50).

([4]) Haase, D. and Maier, A., 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.

2.10 EU:n harvaan asutut alueet ovat jo määritelmänsä mukaisesti niitä, joiden haittapuolena on asukkaiden vähyys, sillä niiden määritelmänä on asukastiheys, joka on alle 8 asukasta neliökilometrillä (NUTS 2 -tasolla) ja alle 12,5 asukasta neliökilometrillä (NUTS 3 -tasolla) ([5]). Tällaisia alueita on lähinnä Ruotsin ja Suomen pohjoisimmilla alueilla (ns. pohjoiset harvaan asutut alueet), mutta viime vuosina asukastiheyden on huomattu laskeneen myös Välimeren alueella ([6]).

2.11 Nämä erot väestökehityksessä merkitsevät sitä, että tarvitaan joustavampi lähestymistapa kutakin luokkaa varten, ja samalla on säilytettävä SEUT-sopimuksen 174 artiklan mukainen yhdennetty lähestymistapa.

3. **EU:n saaret**

3.1 Eurostatin määritelmän mukaan saari on vähintään yhden neliökilometrin suuruinen alue, joka sijaitsee vähintään yhden kilometrin päässä mantereesta ilman kiinteää yhteyttä mantereeseen ja jossa asuu vähintään 50 asukasta. Saaret luokitellaan lisäksi NUTS 3 -tason alueiksi, jolloin niihin voidaan lukea useampia kuin vain yksi saari ([7]).

3.2 Näillä alueilla on omat erityispiirteensä, jotka liittyvät esimerkiksi taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen, väestöön, kokoon, hallinnolliseen organisaatioon ja luonnonympäristöön. Eroja on sekä saariryhmien välillä että saman saariston yksittäisten saarten välillä. Tästä syystä toisaalta tarvitaan eriytettyjä lähestymistapoja ja toisaalta on pidettävä mielessä, että saaristoluonne asettaa kaikille saarille yhteisiä haasteita ([8]).

3.3 Perinteisessä politiikanlaadinnassa saaristoaseman katsotaan olevan pysyvä ja muuttumaton maantieteellinen piirre, josta aiheutuu lisäkustannuksia (liikenne, energia, jätehuolto, julkiset palvelut, välttämättömät tavarat ja palvelut), jotka haittaavat saarten kehitystä ja kilpailukykyä. Se altistaa ne myös biologisen monimuotoisuuden köyhtymiselle ja ilmastonmuutokselle ([9]).

3.4 ETSK on aiemmin määritellyt, että saaristoluonteeseen liittyy olennaisesti kolme ulottuvuutta: pieni koko, syrjäinen sijainti ja haavoittuvuus. Asiaan liittyvässä SWOT-analyysissa kuvattiin EU:n saarten nykytilannetta seuraavasti: ”Vahvuuksia” ovat elämänlaatu, rikas luonnon- ja kulttuuripääoma ja vahva kulttuuri-identiteetti. Niitä voitaisiin hyödyntää lisävaurauden ja työpaikkojen luomiseksi saarille. ”Heikkouksia” ovat puutteelliset kulkuyhteydet, yleishyödylliset palvelut, yksityiset palvelut ja verkostot, mittakaavaedut ja markkinajärjestelyt. ”Mahdollisuuksia” ovat elämänlaadun kysyntä, korkealaatuiset ja turvalliset elintarvikkeet sekä erikoistuneet matkailu- ja asuinpalvelut. ”Uhkia” ovat ilmastonmuutos, globalisaatio, talouskriisit, energian hintojen nousu, veden niukkuus, maaperän huonontuminen ja kalavarojen ehtyminen ([10]).

3.5 Tässä kontekstissa voidaan katsoa, että EU:n saarten haasteet voidaan jakaa eri luokkiin (ks. jäljempänä). Nämä luokat ovat erillisiä, mutta niissä voi olla toisiinsa kytkeytyviä osa-alueita.

3.6 Taloudellisia haasteita ovat muun muassa tarve sovittaa tasapainoisesti yhteen maa-alavarojen taloudellinen käyttö ja niiden rajallinen saatavuus, suurempien investointien tarve ja suuremmat tuotantokustannukset elinkeinoaloilla saaristoluonteen vuoksi, kaupunkien taloudellisten heijastusvaikutusten hyödyntämisen mahdottomuus, saarten talousmallin monipuolistamisen vaikeus, mikä heikentää niiden yritysten (erityisesti pk-yritysten) kilpailukykyä, tieto- ja viestintätekniikan tähän asti vähäinen hyödyntäminen ja asiantuntemus, keskittyminen yhdelle alalle (yleensä matkailu, maatalous tai kalastus), mikä johtaa riippuvuuteen, sekä työpaikkojen kausiluonteisuus, jonka seurauksena keskimääräiset vuotuiset taloudelliset resurssit ovat rajalliset ja kehitys vähäistä sellaisilla kestävämmillä aloilla (esim. uusiutuva merienergia, vesiviljely jne.), joilla saarilla olisi suuret mahdollisuudet toimia innovoinnin testausalueina ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: 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. and Maier, A., 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.
([8]) Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report.
([9]) AK:n lausunto aiheesta ”Koheesiopolitiikan tuen lisääminen maantieteellisistä ja väestöön liittyvistä haitoista kärsiville alueille (SEUT-sopimuksen 174 artikla)” (EUVL C 79, 2.3.2023, s. 36).
([10]) ETSK:n valmisteleva lausunto aiheesta ”EU:n saaret: rakenteellisesta haitasta osallistaviksi alueiksi” (EUVL C 209, 30.6.2017, s. 9).
([11]) Haase, D. and Maier, A., 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.

3.7 Yhteys- ja saatavuushaasteilla tarkoitetaan tarvetta luoda kunnolliset kulkuyhteydet saarille ja saarilta kestävyysperiaatteiden mukaisilla, kustannuksiltaan alhaisilla ja riittävän tiheästi liikennöidyillä kulkuneuvoilla, saarten syrjäisyys suurilta (Euroopan ja kansallisilta) markkinoilta ja kaukaisuus kaupunkikeskuksista (mikä vaikeuttaa tavaroiden ja palvelujen saantia ja heikentää yritysten kehitys- ja kasvumahdollisuuksia), saaristoluonteen vaikutuksen kertautuminen kaksin- tai kolminkertaiseksi sekä se, että paikallinen tuotanto ei kasva, mikä johtaa elintarvikkeiden, energian, polttoaineiden, terveydenhuoltotarvikkeiden ja muiden tavaroiden tuontiin ja heikentää näin saarten elinoloja, riippumattomuutta ja turvallisuutta ([12]).

3.8 Sinisten ja vihreiden alojen haasteita ja ympäristöön liittyviä haasteita ovat saarten ekosysteemien herkkyys ja hauraus (jota ilmastonmuutoksen seuraukset, kuten kuivuus, vesieroosio, tulvat ja maaperän suolapitoisuus, pahentavat entisestään), matkailun kaltaisten toimintojen vaikutukset luonnon- ja kulttuuriympäristöön (esim. saastuminen, vedenkulutus), tarve ratkaista vesipula huolehtimalla määrällisesti ja laadullisesti asianmukaisesta vesihuollosta (erityisesti juomavesihuollosta), saarten rajalliset valmiudet hallinnoida suurentuneita jätemääriä (niin tilan kuin käsittelyn kannalta) sekä saarten eristyksissä olevat ja heikot energialähteet ja -verkostot, minkä vuoksi on tuotava energiaa ja käytettävä fossiilisia polttoaineita vihreämpien ja kestävämpien vaihtoehtojen sijaan ([13]).

3.9 Sosiaalisia haasteita ovat sosiaalisen oikeudenmukaisuuden saavuttaminen eli kohtuuhintaisten asuntojen ja julkisten peruspalvelujen, kuten koulutuksen, terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja viestintäpalvelujen, tarjoaminen saaristolaisille samoin edellytyksin kuin mannermaan asukkaille, saaristolaisten työllistymisnäkymien parantaminen (erityisesti nuorille, jotta he eivät muuttaisi pois), täydennyskoulutusmahdollisuuksien tarjoaminen saarilla järjestettävän korkea-asteen koulutuksen avulla, koulunkäynnin keskeyttämisen torjuminen, elinikäisen oppimisen mahdollisuuksien lisääminen (mikä mahdollistaa ammatillisen monipuolistumisen) sekä saarille suurin joukoin saapuneiden muuttajien asuttaminen (sekä asuntojen tarjoamista että yhteiskuntaan kotouttamista ajatellen) ([14]).

3.10 Hallintohaasteilla tarkoitetaan tarvetta käydä hyödyllistä vuoropuhelua saarten eri hallintotasojen välillä, tarvetta tarkastella uudelleen saarten luokittelua ja BKT:n käyttämistä ainoana kriteerinä kehitysasteen määrittämisessä (kun muita indikaattoreita voisivat olla ostovoimastandardi, sosiaalisen edistyksen indeksi ja kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisaste), tarvetta luoda erityisesti saarille tarkoitettuja toimenpideohjelmia sekä saaria koskevien tarkkojen tilastotietojen puutetta, joka vaikeuttaa niitä koskevaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa.

4. **EU:n vuoristoalueet**

4.1 Kuten on moneen kertaan osoitettu, Euroopan vuoristoalueet ovat hyvin erilaisia. Tyypillisen vuoristoalueen määritteleminen on siksi vaikeaa, ellei jopa mahdotonta. Laajojen ylänköalueiden eri osienkin ominaispiirteet voivat olla hyvin erilaisia. Vuoristoalueiden rajaaminen NUTS 2 -tasolla on osoittanut, että hyvin harvat Euroopan alueet ovat kokonaan vuoristoa. Lähes kaikissa on sekä tasankoa että vuoristoa, ja vuoristoiset osat sijaitsevat yleensä alueen rajalla ja ovat yhteisiä yhden tai useamman naapurialueen kanssa ([15]).

4.2 EU:n vuoristoalueet ovat luonnon- ja kulttuuriperinnöltään erittäin rikkaita, monet niistä kuuluvat Unescon maailmanperintöluetteloon ja useimmat ovat suojelualueita. Ne ovat myös biologisesti hyvin monimuotoisia, ja niillä on runsaasti luonnonvaroja. Näiden tekijöiden ja niiden kulttuuriperinnön herättämän kiinnostuksen vuoksi vuoristoalueilla katsotaan olevan suuret kehitysmahdollisuudet erityisesti matkailun alalla ([16]).

([12]) Haase, D. and Maier, A., 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.
([13]) Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020, Final Report.
([14]) Haase, D. and Maier, A., 2021, Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.
([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 EU:n vuoristoalueisiin kohdistuu kuitenkin luonnosta johtuvia uhkia ja haasteita, jotka liittyvät pääasiassa ilmastonmuutokseen ja siitä seuraaviin ympäristöriskeihin (jäätiköiden vetäytyminen, kuivuus, vesieroosio, tulvat, maaperän suolapitoisuus, maan eroosio, maan kaltevuus jne.) ([17]). Niiden ilmasto on muuttunut: keskilämpötilat ovat kohonneet ja lumiraja noussut (jopa talvella). On todennäköistä, että monilla vuoristoalueilla (esimerkiksi Skandinaviassa ja Alpeilla) talven lumisateet muuttuvat vesisateiksi ja kesäaikaan tuulennopeus kasvaa, jolloin maanvyörymien ja kivivyöryjen todennäköisyys kasvaa ([18]).

4.4 Näiden muutosten vaikutus on huomattava. Näille alueille johtavien ja niiden sisäisten liikenneyhteyksien luotettavuus ja turvallisuus ovat tärkeitä haasteita paitsi paikallisväestölle myös vierailijoille ja matkailijoille sekä alueiden taloudelliselle toiminnalle (matkailu, virkistystoiminta, kaupparahti jne.). Teiden, rautateiden ja asutusten suojaaminen kaikenlaisilta vaaroilta (tulvat, tulipalot jne.) auttaa muuttamaan uhat kehitysmahdollisuuksiksi, kun tarjotaan kestävää kasvua tukevia rakenteita ja palveluja (rakennukset, vesi, energia jne.) ([19]).

4.5 Yksi vuoristoalueiden kannalta merkittävä osa-alue on metsätalous: hyvin hoidetut metsät suojaavat luonnon vaaroilta ja uhilta, kuten tuholaisilta ja taudeilta, sekä tarjoavat hyödyllisiä tuotteita, kuten biomassapolttoainetta ja rakennusmateriaalia. Vuoristometsissä vallitsee ainutlaatuinen elinympäristö harvinaisille kasveille ja eläimille, jotka kiinnostavat vierailijoita ja joista voidaan valmistaa alueen taloutta tukevia tuotteita. Useimmilla näistä alueista ympäristö ja maisema on suojeltu, ja tämä suojeluasema mahdollistaa muun lisäarvoa tuottavan toiminnan, kuten virkistystoiminnan, matkailukasvatuksen, tutkimustoiminnan, työpaikkojen luomisen jne. ([20]).

4.6 EU:n vuoristoalueiden taloudelliset profiilit heijastavat näiden alueiden hyvin erilaisia kehitystasoja. Työpaikkojen jakautumisessa alkutuotantoon, teollisuuteen ja palveluihin näkyy työpaikkojen voimakas painottuminen maatalouteen joillakin alueilla, kun taas toisilla alueilla työpaikkoja on pääasiassa teollisuudessa ja palvelualoilla. Nämä erot johtuvat joko matkailun ja julkisten palvelujen painottumisesta tai siitä, että perinteiselle maataloudelle on rajallisesti vaihtoehtoja ([21]).

4.7 Ilmastonmuutos ja käytettävissä olevan maa-alan rajallisuus vaikuttavat joka tapauksessa kielteisesti EU:n vuoristoalueiden taloudelliseen toimintaan. Etenkään matkailu, joka on pääasiassa kausiluonteista toimintaa, ei takaa jatkuvaa tulovirtaa, ja toisaalta ympärivuotinen turismi (joka voi olla maaseutumatkailua, maatilamatkailua, ekoturismia, yhteisöturismia, kulttuurimatkailua, urheilumatkailua, vapaa-ajanmatkailua jne.) voi myös uhata näiden alueiden ympäristökestävyyttä ([22]).

4.8 EU:n vuoristoalueiden pinnanmuodostus on sijainnin tarjoama voimavara, jota tukevat osaltaan luonnonpiirteet ja ilmasto-olot. Tämä tarjoaa pohjan matkailun kehittämiselle. Matkailun maantieteellinen keskittyminen tietyille vuoristoalueille johtaa kuitenkin luonnonvarojen tehokäyttöön ja heikentää niiden kestävän kehityksen näkymiä. Samaan aikaan pyrkimyksiä tukea vuoristomatkailun ekologista, sosiaalista, kulttuurista ja taloudellista puolta rajoittaa mainonnan, tunnettuuden ja sidosryhmien osallistumisen vähyys ([23]).

4.9 Vuoristoalueiden yleiset kehittämistoimet edellyttävät fyysistä infrastruktuuria liikenne- ja televiestintäinvestoinneille. Tämä on ilmeinen keino lieventää näiden alueiden luontaisia haittoja ja ratkaista niiden haasteita.

([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 Liikenneinfrastruktuurin parantaminen voi parantaa yhteyksiä ja helpottaa vientiä mutta myös avata paikallisia markkinoita kovemmalle kilpailulle. Laajakaistayhteydet ovat ratkaisevan tärkeitä toiminnan tehostajana monilla aloilla, kuten matkailussa, koulutuksessa, yleishyödyllisten palvelujen tarjonnassa ja sähköisessä hallinnossa. Se, mistä löydetään uusia kannustimia (eli kannattavuutta) tällaisiin järjestelmiin potentiaalisesti investoiville yksityisille sijoittajille ja miten vähennetään tällaisten järjestelmien julkisen tarjoamisen kustannuksia (eli saadaan aikaan mittakaavaetuja), on yhteinen haaste vuoristoalueille, saarille ja harvaan asutuille alueille ([24]).

5. **EU:n harvaan asutut alueet**

5.1 Tälle EU:n alueiden ryhmälle on yleensä ominaista alhainen väestötiheys ja huomattava maantieteellinen eristyneisyys tai vaikeudet yhdentyä alueellisesti muiden alueiden kanssa. Niiden talous pohjautuu yleensä valtaosin maatalouteen liittyvään toimintaan, ja niiden tulot ovat kansallista tai EU:n keskiarvoa alhaisempia. Tällaiset alueet tarvitsevat taloudellista tukea, elvyttämistä tai rakenteellisia muutoksia, jotta ne voivat selviytyä vaikeuksistaan ([25]).

5.2 Näiden alueiden väestörakenteelle on ominaista väestön jatkuva väheneminen. Tämä suuntaus on kuitenkin selvempi sisämaassa kuin rannikkoalueilla, missä matkailutoiminta on auttanut pitämään väkiluvun vakaampana ([26]).

5.3 Yleisesti kuitenkin havaitaan, että nuoret muuttavat usein näiltä alueilta taloudellisesti elinvoimaisemille alueille ja kaupunkeihin parempien työllistymisnäkymien perässä. Alueelle jäävällä iäkkäällä väestöllä on suuremmat tarpeet terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluille, mistä aiheutuu lisäkustannuksia ([27]).

5.4 EU:n harvaan asuttujen alueiden väestötilannetta hankaloittaa niiden syrjäinen sijainti, jonka vuoksi liikennepalvelut ja kulkuyhteydet alueille ovat heikot. Erityisesti pohjoisen harvaan asutut alueet ovat Euroopan vaikeimmin saavutettavia: niille johtavat tieyhteydet ovat erittäin suppeat, ja niille kuljetaankin pääasiassa meritse tai ilmateitse. Nämä ovat usein kalliita vaihtoehtoja ([28]). Kunnollisten yhteyksien puute haittaa paitsi EU:n harvaan asuttujen alueiden ja Euroopan kaupunkikeskusten välistä kulkua myös kulkua reuna-alueilta toisille, mikä kasvattaa suhteettomasti niiden vaikean saavutettavuuden vaikutuksia ([29]).

5.5 Pohjoisen harvaan asutut alueet sijaitsevat kaukana Euroopan sisämarkkinoiden ydinalueista ja yrityksistä, mikä aiheuttaa niille kilpailukykyvaikeuksia hankalan saavutettavuuden sekä raaka-aineiden ja lopputuotteiden korkeiden kuljetuskustannusten vuoksi. Fyysisten ja digitaalisten yhteyksien parantaminen onkin näille alueille ratkaisevan tärkeää, jotta ne eivät olisi niin eristyksissä ja jotta niiden yritysten kilpailukyky markkinoilla voisi parantua ([30]).

5.6 Yhteistyö eri liikennejärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi on keskeisen tärkeää erityisesti toteutettaessa EU:n toimia Euroopan pohjoisten alueiden alueellisen jatkuvuuden turvaamiseksi. Tilannetta voidaan auttaa myös edistämällä tieto- ja viestintätekniikkaa. Digitaaliteknologia auttaa lyhentämään etäisyyksiä fyysisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti ([31]).

([24]) ”Cohesion in Mountainous Regions of the EU”.
([25]) Margaras, V., 2016, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.
([26]) Gløersen, E., 2022, Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.
([27]) Margaras, V., 2016, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: 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, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: 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 Yleisimmät elinkeinot EU:n harvaan asutuilla alueilla ovat usein alkutuotannossa (maatalous, metsätalous, kalastus ja kaivostoiminta), energiantuotannossa, valmistusteollisuudessa ja matkailumajoituksessa (hotellit ja ravintolat) ([32]). Euroopan pohjoisilla alueilla on tapahtunut viime aikoina talouskehitystä mittavien teollisuusinvestointien vauhdittumisen ansiosta. Niitä ovat houkutelleet vesivoiman saatavuus, käytettävissä olevan maa-alan laajuus ja vakiintuneet teolliset perinteet. Nämä tekijät muuttavat merkittävästi tilannetta niillä alueilla, joille uudet tuotantolaitokset sijoitetaan, sillä niiden odotetaan tarjoavan uusia työpaikkoja. Suurena haasteena on kuitenkin löytää soveltuvat työntekijät, ja sitä varten tarvitaankin toimenpiteitä osaajien houkuttelemiseksi muilta alueilta ja muista maista sekä paikallisten asukkaiden kouluttamiseksi ([33]).

5.8 Vaikka tietyt taloudelliset toiminnot (kuten kaivostoiminta ja teollinen jalostus) tuottavat suuria tuloja, niiden yksipuolisuus tekee niistä alttiita ulkoisille tekijöille, kuten hintojen vaihtelulle tai rahoituskriiseille. Tämä lisää näiden alueiden talouden haurautta ja haavoittuvuutta. Liiketoimintojen monipuolistaminen ja uusien liiketoimintamallien luominen tai käytössä olevien uudenaikaistaminen onkin siksi myös varteenotettava vaihtoehto ([34]).

5.9 Keskeisiä tekijöitä taloudellisen toiminnan monipuolistamisessa EU:n harvaan asutuilla alueilla ovat innovointi ja osaaminen. Yritysten ja yliopistojen välisen yhteistyön ja yhteyksien edistäminen sellaisilla tieteenaloilla, joilla taloudellista toimintaa voidaan monipuolistaa, on olennaisen tärkeää. Maantieteelliset olot ja äärimmäiset ilmasto-olosuhteet, erityisesti pohjoisilla harvaan asutuilla alueilla, soveltuvat niin ikään testaustoimintaan ja tarjoavat perustan monenlaisille luonnonvaroihin, kylmään ilmastoon ja arktisiin oloihin perustuville liiketoimintaideoille. Näiden alueiden luonnonvaroilla on myös tärkeä merkitys uusiutuvan energian käytön lisäämisessä ([35]).

5.10 Talouskasvun vauhdittuminen parantaa EU:n harvaan asuttujen alueiden työllisyystilannetta. Näillä alueilla on erityisesti Pohjois-Euroopassa erinomainen sopeutumiskyky, sillä niiden työttömyysluvut ovat viime vuosina laskeneet vuosien 2008–2009 talouskriisin aiheuttamien huippujen jälkeen. Osaajista on kuitenkin merkittävä pula. Tämän asian ratkaiseminen edellyttäisi kokonaisvaltaista toimintatapaa, johon osallistuisi toimijoita eri aloilta ja maantieteellisiltä tasoilta (esim. viranomaiset, yksityiset yritykset ja kansalaisyhteiskunnan edustajat) ja jolla edistettäisiin alueellisia investointeja, pantaisiin täytäntöön työmarkkinapolitiikkaa ja luotaisiin räätälöityjä koulutusohjelmia ([36]).

Bryssel 14. joulukuuta 2023.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
Puheenjohtaja

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.
([33]) Gløersen, E., 2022, Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.
([34]) Margaras, V., 2016, Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun muistio: 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, Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU, Euroopan parlamentti, rakenne- ja koheesiopolitiikkayksikkö, Bryssel.