C/2024/1572

5.3.2024.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Glavni izazovi s kojima se suočavaju otoci i planinska i rijetko naseljena područja EU-a”

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2024/1572)

Izvjestitelj: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Odluka Plenarne skupštine:	25.1.2023.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
	samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	15.11.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	14.12.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	583
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	185/0/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. Na temelju postojećih odredbi primarnog prava EU-a (članci 174. i 175. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)) i njihova tumačenja, **Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) je uvjeren** da postoji čvrsta pravna osnova koja obvezuje EU da u okviru kohezijske politike poduzima mjere za pružanje potpore svojim otocima, planinskim regijama i rijetko naseljenim područjima. Budući da je djelovanje u području kohezije obuhvaćeno sustavom podijeljene nadležnosti EU-a (članak 4. stavak 2. UFEU-a), konkretne pojedinosti trebalo bi utvrditi i provoditi u suradnji s predmetnim državama članicama.

1.2. **EGSO** zbog toga **poziva** institucije, tijela i države članice EU-a da u relevantne dokumente kohezijske politike EU-a (npr. nacionalne i regionalne dokumente o politikama, strateške dokumente, programe, projekte) ugrade zajedničke prioritete i mjere koji bi se zasnivali na koordiniranoj razmjeni iskustva i stručnosti i kojima bi bile obuhvaćene sve vrste regija iz članka 174. UFEU-a, čime bi se s riječi prešlo na djela.

1.3. **EGSO insistira na** odlučnoj i potpunoj primjeni navedenih odredbi radi suočavanja sa strukturnim i geografskim ograničenjima i specifičnim potrebama koje usporavaju napredak tih regija. Kako bi se osiguralo da nijedna regija ne bude zapostavljena, potreban je prilagođeni pristup koji bi povećao solidarnost među područjima. U tom pogledu izražava žaljenje zbog toga što ne postoji politika koja se na sveobuhvatni način bavi stanjem područjâ s trajnim geografskim poteškoćama, kao i zbog sustavnog zanemarivanja posebnih značajki tih regija u uzastopnim izvješćima o koheziji.

1.4. **EGSO vjeruje** da treba osmisliti prilagođene i lokalizirane prilike, rješenja i mjere politike i izdvojiti odgovarajuća sredstva za otočna, planinska i rijetko naseljena područja EU-a. Takve će inicijative tim regijama omogućiti da neutraliziraju svoje poteškoće kako bi u potpunosti iskoristile svoj potencijal isticanjem svojih jedinstvenih krajobraza, kulturne baštine i starosjedilačkih zajednica.

1.5. **EGSO smatra** da je od presudne važnosti da se svi akteri, na razini EU-a i na nacionalnoj razini, obvežu na poduzimanje napora kako bi pomogli otočnim, planinskim i rijetko naseljenim područjima EU-a u suočavanju s izazovima kojima su izloženi. Ta obveza može poprimiti oblik pakta (npr. pakt za otoke, pakt za planinska područja, pakt za rijetko naseljena područja), po uzoru na Pakt za gradove ili Pakt za ruralna područja, u okviru kojeg bi se mogla sastaviti strategija EU-a za svaku od tih vrsta regija, uzimajući u obzir posebnosti svake vrste.

1.6. **EGSO smatra** da se strategija EU-a za svako od tih triju vrsta područja treba zasnivati na uvažavanju činjenice da su ona „odvojena” od kopna i od središta gospodarskog razvoja u svojim zemljama i na prepoznavanju te odvojenosti kao izvora trajne uvjetovanosti koju treba uzeti u obzir.

1.7. Za svaku vrstu tih regija potreban je ciljani pristup. **EGSO predlaže** uspostavu koordinirane i interaktivne metode izrade i provedbe relevantnih strategija i uključivanje dionika iz raznih sektora politika i s raznih razina upravljanja. Tim bi se pristupom omogućila razmjena relevantnih iskustava, kao i razmjena i iskorištavanje dobrih praksi, dostupnog znanja i informacija, uključujući istraživački i analitički rad. U okviru tog postupka potrebno je utvrditi zajedničke izazove, definirati ciljeve te predložiti djelovanje i uvjete za ocjenjivanje rezultatâ strategija.

1.8. Za predloženu metodu potrebni su pouzdani podaci kako bi se očekivani rezultati mogli ostvariti uz točnost i na pravodoban i učinkovit način. **EGSO ističe** nedostatak statističkih podataka i ocjena učinka sektorskih politika EU-a u svim trima vrstama regija (otoci, planinska područja i rijetko naseljena područja). To izaziva zabrinutost u pogledu mogućnosti za provedbu djelotvornih ciljanih analiza i sposobnosti ispravnog identificiranja glavnih nedostataka u tim područjima, kao i utvrđivanja odredbi i mjera potrebnih za njihovo svladavanje.

1.9. U svrhu daljnjeg promicanja svojeg prijedloga **EGSO preporučuje** da se za svaku kategoriju regija u relevantne strategije uključe tri preliminarna skupa pitanja, odnosno gospodarska, društvena i okolišna pitanja koja imaju snažan teritorijalni učinak na sve vrste regija.

1.10. Mjere za suočavanje s **gospodarskim pitanjima** trebale bi biti usmjerene na osiguravanje konkurentnosti i privlačnosti predmetnih područja, uzimajući u obzir moguće dodatne operativne troškove koji proizlaze iz „poteškoća" tih regija (inzularnost, planinski teren, ograničen broj stanovnika itd.), kao i na potrebu za većom fleksibilnošću u korištenju državnih potpora u tim područjima. Također bi trebalo nastojati uspostaviti dodatne i održivije oblike prijevoza u svrhu poboljšanja povezivosti tih regija. Diversifikacija gospodarstava tih regija, ne samo između različitih vrsta regija, nego i između regija iste kategorije, ne bi se trebala smatrati poteškoćom nego prilikom da se poduzećima daju ekonomski impulsi i da se privuku ulaganja u istraživanja, inovacije i digitalizaciju.

1.11. Rješavanje **društvenih pitanja** trebalo bi obuhvaćati jačanje dobrog upravljanja i promicanje socijalne kohezije i dobrobiti u zajednicama tih regija, i to otklanjanjem ograničenja kao što su demografski izazovi, povezana infrastruktura, usluge i potrebe u pogledu stanovanja te manjak mogućnosti u smislu radnih mjesta i razvoja vještina, što dovodi do poteškoća u privlačenju i zadržavanju talenata. Također je potrebno ojačati lokalni poduzetnički duh, pri čemu se ne smiju ugroziti raznolike tradicije tih regija i njihova jedinstvena kulturna i jezična baština.

1.12. Napori u pogledu rješavanja **okolišnih pitanja** trebali bi biti usmjereni na rješavanje nesigurnosti opskrbe energijom, čime bi se smanjila ranjivost tih regija i istodobno pružila potpora kako bi one mogle postići ciljeve zelene tranzicije i ciljeve u pogledu dekarbonizacije. Očuvanje i/ili obnova biološke raznolikosti i ranjivih ekosustava tih regija, kao i pružanje potpore za osiguravanje pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti, trebali bi biti prioritet. U tom se kontekstu smatraju nužnima održivo gospodarenje prirodnim resursima (zemljište, voda, sirovine itd.) u tim područjima i promicanje rješenja kružnog gospodarstva.

1.13. **EGSO smatra** da je za sve tri vrste regija u pogledu svih navedenih skupova pitanja održiva izgradnja kapaciteta međusektorsko pitanje. Održiva izgradnja kapaciteta mogla bi doprinijeti ostvarenju kolektivnog cilja utvrđivanja izazova s kojima se suočavaju otočna, planinska i rijetko naseljena područja EU-a, što bi omogućilo usvajanje lokaliziranih pristupa i prilagođenih rješenja u svrhu pružanja odgovora na različite, ali međusobno povezane dimenzije tih izazova.

1.14. Kao institucionalni forum za izražavanje mišljenja socijalnih partnera i civilnog društva, **EGSO je uvjeren i zalaže se za to** da bi taj cjelokupni postupak trebao podrazumijevati izravan i iskren dijalog, u koji bi, po potrebi, bili uključeni svi relevantni dionici (države članice, regionalne i lokalne vlasti, socijalni partneri i stanovništvo), na temelju svojih ovlasti i područja djelovanja, čime bi se postigao veći stupanj suodgovornosti i aktivno sudjelovanje.

2. **Opće napomene**

2.1. EGSO napominje da u primarnom pravu EU-a postoji jasna pravna osnova za djelovanje EU-a u svrhu postizanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije među regijama Unije. U članku 174. UFEU-a ciljevi Unije definirani su kao smanjivanje (a) razlika u stupnju razvijenosti među regijama i razlika među regijama te (b) zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju. U njemu se navode i regije „koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama", odnosno najsjevernije rijetko naseljene regije, otoci, pogranične i planinske regije.

2.2. Opći sud Europske unije ([1]) i Sud Europske unije ([2]) tumače tekst tih odredbi kao opće uvjete kojima se Uniji daje široko diskrecijsko pravo u pogledu mjera koje može poduzeti u relevantnim područjima politike s obzirom na to da je popis regija naveden u tim odredbama okviran i nije konačan. Međutim, smatra se da riječi „ozbiljne i trajne prirodne ili demografske poteškoće" imaju konkretno značenje koje se odnosi na inzularnost, prekograničnu narav, teren, izoliranost ili nisku odnosno vrlo nisku gustoću naseljenosti u tim regijama, a ne na druge aspekte kao što su etničke, kulturne, religijske ili jezične značajke tih regija, jer iako potonji elementi mogu uzrokovati povećane troškove transakcija ili poteškoće pri zapošljavanju, istodobno predstavljaju komparativne prednosti u smislu višejezičnosti ili atraktivnosti tih regija kao turističkih odredišta.

2.3. EGSO smatra da ta pravna razmatranja pružaju dobar institucionalni poticaj za pripremu, izradu, donošenje i provedbu učinkovitih i djelotvornih politika na razini EU-a za svaku od triju vrsta regija o kojima je riječ u ovom mišljenju.

2.4. Konkretno, EGSO smatra da odredbe članka 174. UFEU-a nisu samo deklarativne, već da imaju važno normativno značenje, kojim se EU obvezuje na primjereno djelovanje u svrhu pružanja potpore predmetnim regijama.

2.5. Međutim, EGSO je već zaključio ([3]) da, nažalost, programi koji su dosad doneseni i koji se provode u kontekstu kohezijske politike EU-a i dalje ne pružaju sveobuhvatna rješenja za izazove s kojima se te regije suočavaju.

2.6. Uzimajući u obzir činjenicu da je kohezijska politika EU-a u podijeljenoj nadležnosti (članak 4. stavak 2. UFEU-a) i da se provodi u skladu s načelom supsidijarnosti (članak 5. stavak 3. UFEU-a) i da mjere koje su države članice dosad poduzele nisu bile uspješne, EGSO predlaže uspostavu novog namjenskog mehanizma u vidu pakta za svaku od tih regija, npr. sveobuhvatnog okvira za rad institucija EU-a u tom području. To bi trebalo obuhvaćati politike, alate, propise i financijska sredstva za pružanje potpore tim područjima u njihovim nastojanjima da se uspješno nose sa svojim specifičnim i složenim izazovima.

2.7. Utvrđivanje glavnih izazova s kojima se te regije moraju nositi predstavlja važan korak naprijed. Iako se smatra da sve te regije dijele iste strukturne poteškoće unutar jedne države članice ili u više njih, zbog čega je potreban integrirani pristup svim relevantnim intervencijama, od presudne je važnosti identificirati izazove s posebnim učinkom na svaku kategoriju tih regija kako bi se uspostavile značajne referentne točke na kojima će se temeljiti i razvijati politike za te regije. Na tu potrebu ukazuju i različita demografska kretanja u tim područjima.

2.8. Na primjer, dok je većina planinskih regija EU-a (u kojima živi 13 % stanovništva EU-a) zahvaćena (ili će uskoro biti zahvaćena) depopulacijom, u nekim područjima vidljivi su široki i raznoliki trendovi i različita gustoća naseljenosti (npr. smanjenja u jugoistočnoj Europi, povećanja u jugozapadnoj i srednjoj Europi).

2.9. Kad je riječ o otocima EU-a (na kojima živi tek 4,6 % ukupnog stanovništva EU-a), utvrđeno je da je u razdoblju između 2016. i 2020. došlo do blagog porasta stanovništva, za tek 2 %. Međutim, treba napomenuti da nedostaju relevantni statistički podaci ([4]).

([1]) Presuda Općeg suda od 10. svibnja 2016., *Izsák i Dabis protiv Europske komisije*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, t. 86. i 87.
([2]) Presuda Suda od 7. ožujka 2019., *Izsák i Dabis protiv Europske komisije*, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, t. 65.-71.
([3]) Vidjeti razmatračko mišljenje EGSO-a „Budućnost kohezijske politike u razdoblju nakon 2020." (SL C 228, 5.7.2019., str. 50.).
([4]) Haase, D. i Maier, A., 2021., Istraživanje za odbor REGI – *Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Otoci Europske unije: trenutačno stanje i budući izazovi), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

2.10. Na rijetko naseljena područja EU-a po definiciji negativno utječe mali broj stanovnika; ona su definirana kao regije s manje od osam stanovnika po četvornom kilometru (na razini NUTS 2) i s manje od 12,5 stanovnika po četvornom kilometru (na razini NUTS 3) ([5]). Takva se područja uglavnom nalaze u najsjevernijim regijama Švedske i Finske (poznata su pod nazivom sjeverna rijetko naseljena područja), ali tijekom posljednjih godina nekoliko je slučajeva smanjene gustoće naseljenosti zabilježeno i u mediteranskoj regiji ([6]).

2.11. Zbog tako različitih demografskih trendova potreban je fleksibilniji pristup za svaku vrstu regije, dok istodobno treba zadržati integrirani pristup propisan člankom 174. UFEU-a.

3. **Otoci EU-a**

3.1. Eurostat definira otoke kao područja s minimalnom površinom od 1 km², koja su udaljena najmanje jedan kilometar od kopna, na kojima živi više od 50 stanovnika i koja nemaju fiksnu fizičku vezu s kopnom. Nadalje, otoci se smatraju regijama na razini NUTS 3, koje se mogu sastojati od nekoliko otoka, a ne samo jednog otočnog teritorija ([7]).

3.2. Takve regije imaju svoje specifične značajke u smislu gospodarskog i društvenog razvoja, stanovništva, veličine, administrativne organizacije, prirodnog okoliša itd., a ta se raznolikost uočava ne samo između skupina otoka, nego i između otoka iste skupine, zbog čega su potrebni različiti pristupi, dok se istodobno mora voditi računa o činjenici da inzularnost donosi zajedničke izazove za sve otoke ([8]).

3.3. Kad je riječ o planiranju politika, inzularnost se tradicionalno smatra trajnom i nepromjenjivom geografskom značajkom koja podrazumijeva dodatne troškove (prijevoz, energija, gospodarenje otpadom, javne usluge, nužna roba i usluge) koji koče razvoj i konkurentnost otoka, koji su zbog nje istodobno posebno izloženi gubitku biološke raznolikosti i klimatskim promjenama ([9]).

3.4. EGSO je već utvrdio tri dimenzije kojima se definira inzularnost: mali razmjeri, udaljenost i ranjivost. Iz relevantne analize SWOT (analiza prednosti, slabosti, prilika i opasnosti) proizlazi sljedeći opis konteksta u kojem se trenutno nalaze otoci EU-a: *prednosti* – kvaliteta života, visoka gustoća prirodnog i kulturnog kapitala i snažan kulturni identitet kao potencijalni izvori novog bogatstva i radnih mjesta na otocima; *slabosti* – ograničena pristupačnost, ograničene usluge od javnog interesa, ograničene privatne usluge i mreže, manjak ekonomije razmjera i ograničena organizacija tržišta; *prilike* – potražnja za kvalitetnim životom, kvalitetna i sigurna hrana, turizam od posebnog interesa i stambene usluge; *opasnosti* – klimatske promjene, globalizacija, gospodarske krize, rastuće cijene energije, nestašica vode, degradacija tla i izumiranje ribljeg fonda ([10]).

3.5. U tom je kontekstu utvrđen niz izazova za otoke EU-a, koji su podijeljeni u niz kategorija (vidjeti u nastavku). Iako su te kategorije odvojene, mogu imati međusobno povezane aspekte.

3.6. Gospodarski izazovi obuhvaćaju potrebu za postizanjem ravnoteže između uporabe resursa zemljišta u gospodarske svrhe i njihove ograničene dostupnosti; potrebu za većim ulaganjima i proizvodne troškove u industrijskim sektorima čije je poslovanje otežano čimbenikom inzularnosti; nemogućnost ostvarivanja koristi od prelijevanja financijskih sredstava iz gradova; poteškoće u diversifikaciji gospodarskog modela otoka, što dovodi do smanjivanja konkurentnosti otočnih poduzeća (osobito MSP-ova); zasad ograničeno korištenje IKT-a i ograničena stručnost u tom području; usredotočenost na jedan sektor (najčešće turizam, poljoprivredu ili ribarstvo), što uzrokuje ovisnost, kao i sezonsku zaposlenost, koja rezultira ograničenim financijskim resursima kad je riječ o godišnjem prosjeku; i ograničeni razvoj održivijih sektora koji imaju velik potencijal da otoke pretvore u laboratorije za inovacije (npr. obnovljiva energija mora, akvakultura) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.

([7]) Haase, D. i Maier, A., 2021., Istraživanje za odbor REGI – *Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Otoci Europske unije: trenutačno stanje i budući izazovi), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

([8]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.

([9]) Mišljenje OR-a „Poboljšanje potpore u okviru kohezijske politike regijama s geografskim i demografskim poteškoćama (članak 174. UFEU-a)” (SL C 79, 2.3.2023., str. 36.).

([10]) Razmatračko mišljenje EGSO-a „Otoci u EU-u: od strukturnih nedostataka do uključivih teritorija” (razmatračko mišljenje) (SL C 209, 30.6.2017., str. 9.).

([11]) Haase, D. i Maier, A., 2021., Istraživanje za odbor REGI – *Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Otoci Europske unije: trenutačno stanje i budući izazovi), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

3.7. Izazovi u pogledu povezivosti i pristupačnosti odnose se na potrebu za prikladnim vezama s otocima u obliku održivog, cjenovno pristupačnog i čestog prijevoza; udaljenost otoka od velikih (europskih i nacionalnih) tržišta i gradskih središta (što utječe na dostupnost robe i usluga i smanjuje mogućnost poslovnog razvoja i rasta); učinak dvostruke ili trostruke inzularnosti; i manjak povećane lokalne proizvodnje, što dovodi do uvoza robe kao što su hrana, energija, gorivo i zdravstvene potrepštine, što utječe na uvjete života, neovisnost i sigurnost na otocima ([12]).

3.8. Plavi, zeleni i okolišni izazovi odnose se na osjetljivost i ranjivost ekosustavâ otokâ (koje dodatno pogoršavaju posljedice klimatskih promjena kao što su suše, erozija vodom, poplave i slanost tla), učinak djelatnosti kao što je turizam na prirodnu i kulturnu okolinu (npr. onečišćenje i potrošnja vode), potrebu za rješavanjem problema nestašice vode osiguravanjem primjerene opskrbe vodom u smislu količine i kvalitete (osobito kad je riječ o vodi za piće), ograničeni kapacitet otoka (u smislu prostora i obrade) za gospodarenje povećanim količinama otpada te izolirane i slabe izvore energije i energetske mreže na otocima, što dovodi do uvoza energije i korištenja fosilnih goriva umjesto zelenijih i održivijih opcija ([13]).

3.9. Društveni izazovi odnose se na postizanje socijalne jednakosti, odnosno pružanje cjenovno pristupačnog stambenog prostora i osnovnih javnih usluga (npr. obrazovanje, zdravstvena skrb, socijalna skrb i komunikacija) stanovnicima otoka pod istim uvjetima kao i stanovnicima kopnenih područja; povećanje mogućnosti zapošljavanja za otočno stanovništvo (osobito mlade, kako ne bi imali razloga da napuštaju otoke); pružanje mogućnosti usavršavanja putem višeg obrazovanja na otocima, suzbijanje problema ranog napuštanja školovanja i povećanje mogućnosti cjeloživotnog učenja (što dovodi do profesionalne diversifikacije); i zbrinjavanje velikog broja migranata koji su pristigli na otoke, kako u pogledu smještaja tako i u pogledu društvene uključenosti ([14]).

3.10. Izazovi u pogledu upravljanja odnose se na potrebu za djelotvornom interakcijom raznih razina vlasti na otocima, kao i na potrebu za ponovnim razmatranjem klasifikacije otoka i korištenje BDP-a kao jedinog kriterija za utvrđivanje stupnja razvijenosti (dodatni pokazatelji mogli bi biti kupovna moć, indeks društvenog napretka i provedba ciljeva održivog razvoja), na potrebu za namjenskim operativnim programima na otocima i nedostatak preciznih statističkih podataka za otoke, čime se otežava donošenje dobro informiranih odluka o otocima.

4. **Planinska područja EU-a**

4.1. Već je više puta utvrđeno da su planinska područja EU-a vrlo raznolika. Stoga je veoma teško, ako ne i nemoguće, definirati tipičnu planinsku regiju. Nadalje, čak i unutar velikih planinskih masiva postoje izrazito velike razlike. Kako proizlazi iz klasifikacije planinskih područja na razini NUTS 2, vrlo malo europskih regija u potpunosti su planinske. Gotovo sve se sastoje od nizinskih i planinskih područja, a potonja se najčešće nalaze uz granicu regije i protežu se u susjednu regiju ili više njih ([15]).

4.2. Planinska područja EU-a izrazito su bogata prirodnom i kulturnom baštinom; mnoga od njih uvrštena su na Unesco-ov popis svjetske baštine i većinom je riječ o zaštićenim područjima. Također posjeduju veliku biološku raznolikost i bogata su prirodnim resursima. S obzirom na te čimbenike i atraktivnost njihove baštine utvrđeno je da planine imaju velik potencijal za razvoj, osobito u sektoru turizma ([16]).

([12]) Haase, D. i Maier, A., 2021., Istraživanje za odbor REGI – *Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Otoci Europske unije: trenutačno stanje i budući izazovi), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

([13]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014. – 2020., završno izvješće.

([14]) Haase, D. i Maier, A., 2021., Istraživanje za odbor REGI – *Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Otoci Europske unije: trenutačno stanje i budući izazovi), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.

([15]) Kohezija u planinskim regijama EU-a

([16]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014. – 2020., završno izvješće.

4.3. Međutim, planinska područja EU-a izložena su prirodnim prijetnjama i izazovima, koji su većinom povezani s klimatskim promjenama i posljedičnim rizicima za okoliš (povlačenje ledenjaka, suša, erozija vodom, poplave, slanost tla, erozija tla, strmi teren itd.) ([17]). Kao što je vidljivo iz prosječnog porasta temperatura i pomicanja granica snježnog pokrivača prema gore (čak i tijekom zime), klima tih regija se promijenila. Smatra se vjerojatnim da će u brojnim planinskim područjima (npr. u Skandinaviji ili Alpama) zimske oborine prijeći iz snijega u kišu i da će brzine vjetra ljeti porasti, što će povećati vjerojatnost klizišta i odrona kamenja ([18]).

4.4. Te promjene imaju znatan učinak. Pouzdanost i sigurnost prometa prema tim područjima, unutar njih i iz njih predstavljaju značajne izazove ne samo za lokalno stanovništvo nego i za posjetitelje/turiste i gospodarske djelatnosti (turizam, rekreacija, komercijalni prijevoz tereta itd.) koje se odvijaju na tim područjima. Primjerena zaštita cesta, željeznica i naselja od svih oblika opasnosti (poplave, požari itd.) doprinijet će preobrazbi takvih prijetnji u prilike za razvoj osiguravanjem struktura i komunalnih usluga (zgrade, voda, energija itd.) kojima će se pružati potpora održivom rastu ([19]).

4.5. Budući da šume kojima se dobro gospodari štite od prirodnih opasnosti ili prijetnji kao što su nametnici i bolesti te da istodobno donose korist u vidu goriva od biomase i građevnog materijala, šumarstvo predstavlja područje od posebnog interesa za planinska područja EU-a. Planinske šume stvaraju posebna staništa za rijetke biljke i životinje, privlače posjetitelje i izvor su proizvoda kojima se pruža potpora lokalnom gospodarstvu. Većina relevantnih područja uživa zaštićeni status, kojim se štite njihov okoliš i krajobraz i omogućuje obavljanje drugih djelatnosti s dodanom vrijednošću, kao što su rekreacija, obrazovanje u području turizma, istraživanja o relevantnim pitanjima, stvaranje radnih mjesta itd ([20]).

4.6. Gospodarski profili planinskih regija EU-a odražavaju različite stupnjeve razvoja među njima. Raspodjela radnih mjesta u primarnom, sekundarnom i tercijarnom sektoru ukazuje na to da je u nekim regijama uvelike zastupljena zaposlenost u poljoprivredi, dok je u drugima većina stanovništva zaposlena u industriji i uslužnom sektoru. Takve su razlike odraz davanja prednosti turizmu i javnim uslugama ili postojanja ograničenih alternativa za tradicionalne poljoprivredne djelatnosti ([21]).

4.7. U svakom slučaju, na gospodarske djelatnosti koje se obavljaju u planinskim područjima EU-a negativno utječu klimatske promjene i ograničena dostupnost zemljišta. Izdvajamo turizam koji, kao prvenstveno sezonska djelatnost, ne jamči kontinuirani priljev prihoda, a turističke aktivnosti koje se odvijaju tijekom cijele godine (npr. ruralni turizam, agroturizam, ekoturizam, turizam utemeljen u zajednici, kulturni turizam, sportski turizam, rekreacijski turizam) mogle bi ugroziti okolišnu održivost tih regija ([22]).

4.8. Topografija planinskih područja EU-a resurs je specifičan za te lokacije, čiju vrijednost povećavaju prirodni resursi i klimatske posebnosti, na osnovi kojih se može razvijati turizam. Međutim, zbog prostorne koncentracije turizma u nekim planinskim područjima dolazi do intenzivnog korištenja prirodnih resursa, što utječe na izglede za održivi razvoj tih područja, dok su istodobno nastojanja da se planinski turizam podrži uz pomoć ekoloških, društvenih, kulturnih i gospodarskih faktora otežani ograničenom promidžbom, osviještenošću i sudjelovanjem dionika ([23]).

4.9. Opća nastojanja da se planinska područja razviju podrazumijevaju ulaganja u fizičku prometnu i telekomunikacijsku infrastrukturu, što je logična opcija za suočavanje s inherentnim poteškoćama i izazovima kojima su izložena ta područja.

([17]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014. – 2020., završno izvješće.
([18]) Kohezija u planinskim regijama EU-a
([19]) Kohezija u planinskim regijama EU-a
([20]) Kohezija u planinskim regijama EU-a
([21]) Kohezija u planinskim regijama EU-a
([22]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.
([23]) Kohezija u planinskim regijama EU-a

4.10. Poboljšana prometna infrastruktura mogla bi poboljšati povezivost i olakšati izvoz, ali bi ujedno mogla dovesti do izlaganja lokalnih tržišta većoj konkurenciji. Širokopojasni pristup od presudne je važnosti za poboljšanje uspješnosti brojnih djelatnosti, primjerice turizma, obrazovanja i pružanja usluga od općeg interesa, kao i e-uprave. Povećanje poticaja (prije svega profitabilnosti) za potencijalne privatne ulagače u takve programe, kao i smanjenje troškova (odnosno postizanje ekonomije razmjera) za javno pružanje takvih programa predstavljaju zajednički izazov za planinske regije, otoke i rijetko naseljena područja ([24]).

5. **Rijetko naseljena područja EU-a**

5.1. Ovu kategoriju regija EU-a obično karakteriziraju niska gustoća naseljenosti i izrazita geografska izoliranost ili poteškoće u pogledu teritorijalne integracije s drugim regijama, dok se njihova gospodarstva uglavnom temelje na djelatnostima povezanima s poljoprivredom, a razina dohotka je niža od nacionalnog prosjeka ili prosjeka EU-a. Takvim područjima potrebna je gospodarska potpora, revitalizacija ili strukturne promjene koje će im pomoći da svladaju svoje poteškoće ([25]).

5.2. Demografski obrasci u tim regijama ukazuju na stalni pad stanovništva; međutim, ti su trendovi vidljiviji u područjima koja se nalaze u unutrašnjosti nego u obalnim područjima, u kojima je turizam pridonio stabilizaciji broja stanovnika ([26]).

5.3. Unatoč tome, često je slučaj da se mladi ljudi iz tih područja odlučuju na migraciju u gospodarski aktivnije regije i gradove u potrazi za boljim izgledima za pronalazak radnog mjesta. Preostalo starije stanovništvo stvara dodatne potrebe u pogledu usluga zdravstvene i socijalne skrbi, zbog čega nastaju dodatni troškovi ([27]).

5.4. Demografski uvjeti u rijetko naseljenim područjima EU-a dodatno su pogoršani njihovom udaljenošću, što negativno utječe na usluge prijevoza i pristupačnost tih područja. Sjeverna rijetko naseljena područja najslabije su pristupačna područja u Europi; imaju veoma ograničenu cestovnu infrastrukturu te se većinom oslanjaju na pomorski i zračni prijevoz, koji često predstavljaju skupe opcije ([28]). Valja primijetiti da nepostojanje dobrih veza nije slučaj samo između rijetko naseljenih područja EU-a i europskih gradskih središta, nego i između perifernih područja, čime se povećava nerazmjeran učinak njihove nepristupačnosti ([29]).

5.5. Sjeverna rijetko naseljena područja veoma su udaljena od središnjih točaka i poduzeća europskog zajedničkog tržišta, što im uzrokuje poteškoće u pogledu konkurentnosti zbog težeg pristupa i povećanih troškova prijevoza sirovina i gotovih proizvoda. Stoga je za ta područja od presudne važnosti poboljšanje fizičke i digitalne pristupačnosti kako bi se smanjila izoliranost, a konkurentnost njihovih poduzeća na tržištu povećala ([30]).

5.6. Suradnja u svrhu osiguravanja interoperabilnosti različitih prometnih sustava od ključne je važnosti, osobito u kontekstu djelovanja EU-a u svrhu osiguravanja teritorijalnog kontinuiteta europskih sjevernih regija. To se također može postići promicanjem IKT-a. Digitalna tehnologija doprinosi smanjenju udaljenosti u fizičkom, gospodarskom, ali i društvenom smislu ([31]).

([24]) Kohezija u planinskim regijama EU-a
([25]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.
([26]) Gløersen, E., 2022., Istraživanje za odbor REGI – *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Kohezijska politika u najsjevernijim regijama EU-a), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.
([27]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.
([28]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.
([29]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.
([30]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.
([31]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.

5.7. U rijetko naseljenim područjima EU-a najuobičajenije poslovne djelatnosti najčešće su djelatnosti u primarnom sektoru (poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo i rudarstvo), sektoru proizvodnje energije, proizvodnom sektoru i turizmu (hoteli i restorani) ([32]). U sjevernim dijelovima Europe u zadnje se vrijeme uočava gospodarski razvoj do kojeg je došlo zahvaljujući ubrzanju velikih industrijskih ulaganja koja su privukli pristup hidroelektričnoj energiji, dostupnost velikih površina zemljišta i etablirane industrijske tradicije. Ti čimbenici predstavljaju prekretnicu za regije u kojima se nalaze novi proizvodni pogoni jer se očekuje da će se u njima otvoriti nova radna mjesta. Međutim, velik izazov bit će popunjavanje tih radnih mjesta i donošenje mjera za privlačenje talentiranih pojedinaca iz drugih regija i zemalja, kao i osposobljavanje lokalnog stanovništva ([33]).

5.8. Iako određene gospodarske djelatnosti (npr. rudarenje i industrijska prerada) stvaraju visoke prihode, zbog svoje monotematske prirode osjetljive su na vanjske čimbenike, kao što su fluktuacije cijena ili financijske krize, čime se povećava ranjivost i osjetljivost gospodarstva tih regija. Stoga je jedna od mogućih opcija i diversifikacija poslovnih djelatnosti i uspostava novih ili moderniziranje postojećih poslovnih modela ([34]).

5.9. Inovacije i znanje ključni su čimbenik za poticanje diversifikacije gospodarskih djelatnosti u rijetko naseljenim područjima EU-a. Promicanje suradnje i poveznica između poduzeća i sveučilišta u znanstvenim poljima koja mogu doprinijeti diversifikaciji gospodarske djelatnosti od presudne su važnosti. Nadalje, geografski i ekstremni klimatski uvjeti, osobito u sjevernim rijetko naseljenim područjima, prikladni su za aktivnosti ispitivanja, što bi pružilo osnovu za uvođenje brojnih poslovnih ideja koje se temelje na prirodnim resursima, hladnoj klimi i arktičkim uvjetima. Isto tako, prirodni resursi tih područja važni su i za povećanje uporabe energije iz obnovljivih izvora ([35]).

5.10. Povećanje gospodarskog rasta poboljšat će zaposlenost u rijetko naseljenim područjima EU-a. Budući da su se nakon naglih povećanja uzrokovanih gospodarskom krizom 2008. i 2009. stope nezaposlenosti u tim regijama posljednjih godina smanjile, te regije, osobito one koje se nalaze u sjevernoj Europi, pokazale su iznimnu sposobnost prilagodbe. Međutim, postoji značajan nedostatak kvalificirane radne snage. Rješavanje tog problema iziskuje holistički pristup koji bi obuhvaćao aktere iz različitih sektora i geografskih razina (npr. javne vlasti, privatna poduzeća i predstavnici civilnog društva), koji će promicati regionalna ulaganja, provoditi politike tržišta rada i uvoditi prilagođene programe obrazovanja i osposobljavanja ([36]).

Bruxelles, 14. prosinca 2023.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.
([33]) Gløersen, E., 2022., Istraživanje za odbor REGI – *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Kohezijska politika u najsjevernijim regijama EU-a), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.
([34]) Margaras, V., 2016., Informativni izvještaj EPRS-a o rijetko i nedovoljno naseljenim područjima, PE 586.632.
([35]) Carbone, G., 2018., *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas* (Stručna analiza geografskih posebnosti: planine, otoci i rijetko naseljena područja) – Kohezijska politika 2014.-2020., završno izvješće.
([36]) Gløersen, E., 2022., Istraživanje za odbor REGI – *Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Kohezijska politika u najsjevernijim regijama EU-a), Europski parlament, Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku, Bruxelles.