C/2024/1572

2024.3.5.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Az EU szigetei, valamint hegyvidékei és ritkán lakott területei előtt álló fő kihívások

(saját kezdeményezésű vélemény)

(C/2024/1572)

Előadó: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Közgyűlési határozat:	2023.1.25.
Jogalap:	eljárási szabályzat 52. cikk (2) bekezdés
	saját kezdeményezésű vélemény
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2023.11.15.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2023.12.14.
Plenáris ülésszak száma:	583.
A szavazás eredménye:	
(mellette/ellene/tartózkodott)	185/0/4

1. **Következtetések és ajánlások**

1.1. Az elsődleges uniós jog hatályos rendelkezései (az Európai Unió működéséről szóló szerződés [EUMSZ] 174. és 175. cikke) és azok értelmezése alapján az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak** (**EGSZB**) **meggyőződése**, hogy szilárd jogalap kötelezi az Uniót arra, hogy lépéseket tegyen szigeteinek, hegyvidéki régióinak és ritkán lakott területeinek az EU kohéziós politikája keretében történő támogatása érdekében. A sajátosságokat az érintett tagállamokkal együttműködésben kell meghatározni és végrehajtani, mivel a kohéziós tevékenység az EU megosztott hatáskörei közé tartozik (az EUMSZ 4. cikkének (2) bekezdése).

1.2. E meggyőződés eredményeként az **EGSZB felkéri** az uniós intézményeket, szerveket és tagállamokat, hogy az EU vonatkozó kohéziós politikai dokumentumaiban (pl. nemzeti és regionális politikai dokumentumokban, stratégiai dokumentumokban, programokban, projektekben stb.) szerepeltessenek a tapasztalatok és a szakértelem összehangolt cseréjén alapuló, olyan közös prioritásokat és fellépéseket, amelyek az EUMSZ 174. cikkében említett valamennyi régiótípust felölelik, és így a szavakat tettekké alakítják.

1.3. Az **EGSZB kitart amellett**, hogy az említett régiók fejlődését gátló strukturális és földrajzi korlátok, valamint sajátos igények kezelése érdekében a fenti rendelkezéseket teljes egészében megfelelően kell alkalmazni. Ahhoz, hogy egyetlen régió se maradjon le, a területi szolidaritást fokozó, testre szabott megközelítésre van szükség. E tekintetben sajnálatos, hogy jelenleg nincs olyan szakpolitika, amely átfogó módon kezelné az állandó földrajzi hátrányokkal küzdő területek helyzetét, és hogy az egymást követő kohéziós jelentésekben rendszeresen figyelmen kívül hagyják a szóban forgó régiók sajátosságait.

1.4. Az **EGSZB úgy véli**, hogy testre szabott és helyi alapú lehetőségeket, megoldásokat és szakpolitikai intézkedéseket kell kidolgozni, valamint el kell különíteni a megfelelő forrásokat az EU szigeti, hegyvidéki és gyéren lakott területei számára. Az ilyen kezdeményezések lehetővé teszik e régiók számára, hogy előnyt kovácsolhassanak „hátrányaikból” a bennük rejlő lehetőségek teljeskörű kiaknázása érdekében, kiemelve egyedülálló tájaikat, kulturális örökségüket és hosszú múltra visszatekintő közösségeiket.

1.5. Az **EGSZB szerint** rendkívül fontos, hogy valamennyi uniós és nemzeti szintű szereplő elkötelezze magát aziránt, hogy erőfeszítéseket tegyen az EU szigeteinek, hegyvidéki területeinek és ritkán lakott területeinek az előttük álló kihívások kezelése terén való támogatása érdekében. Ez a kötelezettségvállalás – a városi paktumhoz vagy a Vidékfejlesztési Paktumhoz hasonlóan – történhet egyezmény formájában (pl. a szigetek paktuma, a hegyvidéki területek paktuma, a ritkán lakott területek paktuma stb.), amelyben uniós stratégiát lehet kidolgozni az egyes régiótípusokra vonatkozóan, figyelembe véve az egyes típusok sajátosságait.

1.6. Az **EGSZB álláspontja szerint** a három területtípusra vonatkozó uniós stratégia fő tengelye az, hogy el kell ismerni, hogy e területeket elsősorban a szárazföldtől és az adott ország gazdasági fejlődési központjaitól való „elszakadás” jellemzi, valamint hogy ez az elszakadás olyan állandó feltételeket eredményez, amelyeket figyelembe kell venni.

1.7. E régiók minden egyes típusára vonatkozóan célzott megközelítésre van szükség. Az **EGSZB azt javasolja**, hogy a vonatkozó stratégiák kidolgozására és végrehajtására fogadjanak el egy összehangolt és interaktív módszert, és vonják be a különböző szakpolitikai ágazatok és a különböző kormányzati szintek érdekelt feleit is. Ez a megközelítés lehetővé tenné a releváns tapasztalatok cseréjét, valamint a bevált gyakorlatok, a rendelkezésre álló know-how és bizonyítékok megosztását és hasznosítását, beleértve a kutatást és az elemző munkát is. E folyamat keretében azonosítani kell a közös kihívásokat, meg kell határozni a célkitűzéseket, valamint intézkedésekre és a stratégiák eredményeinek értékelésére vonatkozó javaslatokat kell tenni.

1.8. A javasolt módszerhez megbízható adatokra van szükség annak érdekében, hogy a várt eredményeket pontosan, kellő időben és hatékonyan el lehessen érni. Az **EGSZB rámutat arra**, hogy a három érintett régiótípus (szigetek, hegyvidéki régiók és ritkán lakott területek) egyikénél sem áll rendelkezésre elegendő statisztikai adat és hatásvizsgálat az uniós ágazati politikákról. Ez aggályokat vet fel azzal kapcsolatban, hogy van-e mód eredményes, célzott elemzéseket végezni, megfelelően azonosítani az e területeken tapasztalható főbb hiányosságokat és meghatározni az azok leküzdéséhez szükséges rendelkezéseket és intézkedéseket.

1.9. Javaslatának további elősegítése érdekében az **EGSZB azt ajánlja**, hogy a vonatkozó stratégiákban minden régiókategória esetében szerepeltessenek három előzetes kérdéscsoportot: olyan gazdasági, szociális és környezetvédelmi kérdéseket, amelyek jelentős területi hatást gyakorolnak az egyes érintett régiótípusokra.

1.10. A **gazdasági kérdések** megoldására irányuló erőfeszítéseknek az érintett területek versenyképességének és vonzerejének biztosítására kell összpontosítaniuk, figyelembe véve a régiók „hátrányaiból” (szigetjelleg, hegyvidéki domborzat, korlátozott lakosságszám stb.) eredő esetleges működési többletköltségeket, valamint azt, hogy ezeken a területeken nagyobb rugalmasságra van szükség az állami támogatások felhasználása kapcsán. A régiók összeköttetésének javítása érdekében további és fenntarthatóbb közlekedési eszközökre is törekedni kell. E régiók gazdaságainak diverzifikációját – nemcsak a különböző típusú régiók, hanem az azonos kategóriába tartozó régiók között is – nem hátrányként, hanem lehetőségként kell kezelni, amely gazdasági hajtóerőt biztosít a vállalkozások számára, valamint odavonzza a kutatásba, az innovációba és a digitalizációba irányuló beruházásokat.

1.11. A **szociális kérdések** kezelése magában foglalja a jó kormányzás megerősítését, valamint a társadalmi kohézió és jólét előmozdítását e régiók közösségeiben az olyan korlátok kezelése révén, mint amilyenek a demográfiai kihívások, a kapcsolódó infrastruktúra, a szolgáltatások és a lakhatással kapcsolatos igények, valamint a foglalkoztatási és készségfejlesztési lehetőségek hiánya, ami pedig nehézségeket okoz a tehetségek odavonzásában és megtartásában. Meg kell erősíteni a helyi vállalkozói szellemet is, anélkül azonban, hogy veszélyeztetnénk a régiók sokszínű hagyományait és egyedülálló kulturális és nyelvi örökségét.

1.12. A **környezetvédelmi problémák** leküzdésére irányuló erőfeszítéseknek az energiaellátás bizonytalanságának kezelésére kell összpontosítaniuk, ilyen módon csökkentve e régiók kiszolgáltatottságát, ugyanakkor támogatást nyújtva számukra a zöld átállás célkitűzéseinek eléréséhez és a dekarbonizációs célok megvalósításához. Prioritásként kell kezelni e régiók biológiai sokféleségének és sérülékeny ökoszisztémáinak megőrzését és/vagy helyreállítását, valamint a klímasemlegesség felé való igazságos átmenet biztosításához nyújtott támogatást. Ebben az összefüggésben elengedhetetlen a természeti erőforrások (föld, víz, nyersanyagok stb.) fenntartható kezelése ezeken a területeken, valamint a körforgásos gazdaság megoldásainak az előmozdítása.

1.13. Az **EGSZB úgy véli**, hogy a fenntartható kapacitásépítés mindhárom régiótípus számára horizontális kérdés a fenti kérdések mindegyikében. A fenntartható kapacitásépítéssel megvalósítható az EU szigetei, hegyvidéki régiói és ritkán lakott területei előtt álló kihívások azonosítására vonatkozó közös cél, és így helyi alapú megközelítéseket és testre szabott megoldásokat lehet alkalmazni e kihívások különböző, bár egymással összefüggő dimenzióira való reagálás érdekében.

1.14. **Az EGSZB-nek** – a szociális partnerek és a civil társadalom véleménynyilvánításának intézményi fórumaként – **szilárd meggyőződése és támogatja azt**, hogy ennek az egész folyamatnak közvetlen és őszinte párbeszédet kell magában foglalnia, adott esetben valamennyi érdekelt fél (tagállamok, regionális és helyi önkormányzatok, szociális partnerek és a lakosság) bevonásával, saját hatásköreik és tevékenységi területeik alapján, megfelelőbb közös szerepvállalást és aktív részvételt biztosítva.

2. **Általános megjegyzések**

2.1. Az EGSZB megállapítja, hogy az elsődleges uniós jog egyértelmű jogalapot biztosít az Unió különböző régiói közötti gazdasági, társadalmi és területi kohézió megvalósítására irányuló uniós fellépéshez. Az EUMSZ 174. cikke az Unió céljaiként határozza meg a) az uniós régiók fejlettségi szintje és a régiók közötti egyenlőtlenségek, valamint b) a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentését. Megemlíti továbbá a „súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrányban lévő” régiókat, azaz a ritkán lakott legészakibb régiókat, a szigeteket, a határon átnyúló régiókat és a hegyvidéki régiókat.

2.2. Az Európai Unió Törvényszéke ([1]) és az Európai Unió Bírósága ([2]) e rendelkezések szövegét olyan általános kifejezésként értelmezi, amely széles mérlegelési jogkört biztosít az Unió számára a vonatkozó szakpolitikai területeken általa meghozható intézkedések tekintetében, tekintettel az azokban említett régiók tájékoztató és nem kimerítő jellegű listájára. A „súlyos és állandó természeti vagy demográfiai hátrány" kifejezés azonban e régiók szigetjellegéhez, határokon átnyúló jellegéhez, domborzatához, elszigeteltségéhez, alacsony vagy nagyon alacsony népsűrűségéhez köthető, nem pedig más szempontokhoz – például a régiók etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőihez –, mivel ezek az elemek bizonyos megnövekedett tranzakciós költségeket vagy foglalkoztatási nehézségeket okozhatnak, ugyanakkor komparatív előnyöket is jelentenek a többnyelvűség vagy a turisztikai desztinációk vonzereje formájában.

2.3. Ezek a jogi megfontolások az EGSZB véleménye szerint szilárd intézményi lendületet adnak a hatékony és eredményes politikák uniós szintű előkészítéséhez, kidolgozásához, elfogadásához és végrehajtásához az e véleményben említett három régiótípus mindegyike tekintetében.

2.4. Konkrétabban az EGSZB úgy értelmezi az EUMSZ 174. cikkének rendelkezéseit, hogy azok nem pusztán deklaratív jellegűek, hanem jelentős normatív részletgazdagságuk arra kötelezi az Uniót, hogy megfelelő lépéseket tegyen a szóban forgó régiók támogatása érdekében.

2.5. Az EGSZB azonban arra a következtetésre jutott ([3]), hogy az uniós kohéziós politika keretében elfogadott és végrehajtott rendszerek sajnálatos módon még mindig nem kínálnak átfogó megoldásokat az ezen régiók előtt álló kihívásokra.

2.6. Figyelembe véve, hogy az EU kohéziós politikája a szubszidiaritás elve (EUMSZ 5. cikk (3) bekezdés) alapján gyakorolt „megosztott hatáskör" (EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés), és hogy a tagállamok eddigi intézkedései nem voltak sikeresek, az EGSZB azt javasolja, hogy az egyes régiókra vonatkozó paktumok formájában dolgozzanak ki egy új, célzott mechanizmust, amely átfogó keretet biztosít az uniós intézmények ezzel kapcsolatos munkájához. E paktumoknak olyan szakpolitikákat, eszközöket, szabályozásokat és finanszírozást kell magukban foglalniuk, amelyek támogatják ezeket a területeket az egyedi és összetett kihívásaik eredményes kezelésére irányuló erőfeszítéseikben.

2.7. Jelentős előrelépés ezzel kapcsolatban azoknak a fő kihívásoknak a meghatározása, amelyekkel e régióknak szembe kell nézniük. Bár e régiók minden kategóriáját ugyanazon strukturális hátrányok érintik – akár egy-egy tagállamon belül, akár a tagállamok közötti viszonylatban –, ami integrált megközelítést tesz szükségessé valamennyi vonatkozó beavatkozás tekintetében, kulcsfontosságú az e régiók egyes kategóriáira különös hatást gyakorló kihívásokat is azonosítani, hogy olyan érdemi referenciapontokat lehessen meghatározni, amelyekre az e régiókra vonatkozó szakpolitikák alapozhatók és továbbfejleszthetők. Az ezeken a területeken tapasztalható változatos demográfiai fejlemények jól illusztrálják ennek szükségességét.

2.8. Míg például az EU legtöbb hegyvidéki régióját (amelyek az uniós népesség 13 %-ának adnak otthont) érintette (vagy hamarosan érinteni fogja) az elnéptelenedés, egyes területeken széles körű és változatos népesedési tendenciák és népsűrűség figyelhető meg (pl. csökkenés tapasztalható Délkelet-Európában, növekedés Délnyugat-Európában és Közép-Európában).

2.9. Az EU szigeteit illetően (amelyek az Unió teljes népességének mindössze 4,6 %-át teszik ki) megállapítást nyert, hogy a 2016 és 2020 közötti időszakban lakosságuk kismértékben, mindössze 2 %-kal nőtt. Meg kell azonban jegyezni, hogy nem állnak rendelkezésre releváns statisztikai adatok ([4]).

([1]) A Törvényszék 2016. május 10-i ítélete – *Izsák és Dabis kontra Bizottság*, T-529/13. sz. ügy, ECLI:EU:T:2016:282, 86-87. bekezdés.
([2]) A Bíróság ítélete 2019. március 7. – Izsák Balázs-Árpád és Dabis Attila kontra Európai Bizottság, C-420/16. P. sz. ügy, ECLI:EU:C:2019:177, 65–71. bekezdés.
([3]) Az EGSZB feltáró véleménye: A kohéziós politika jövője a 2020 utáni időszakban (HL C 228., 2019.7.5., 50. o.).
([4]) Haase, D. and Maier, A. 2021: Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.

2.10. Az EU ritkán lakott területeit jellegükből adódóan hátrányos helyzetbe hozza az alacsony népességszám, mivel fogalommeghatározásuk szerint ezek olyan régiók, ahol a népsűrűség kevesebb, mint 8 fő/km² (NUTS 2 szinten), illetve kevesebb mint 12,5 fő/km² (NUTS 3 szinten) ([5]). Ilyen területek elvben Svédország és Finnország legészakibb régióiban (az úgynevezett ritkán lakott északi területeken) találhatók, de az elmúlt években a földközi-tengeri térségben is volt példa lecsökkent népsűrűségre ([6]).

2.11. Az ilyen eltérő demográfiai tendenciák rugalmasabb megközelítést tesznek szükségessé minden egyes régiótípus esetében, ugyanakkor fenn kell tartani az EUMSZ 174. cikkében előírt integrált megközelítést.

3. **Az EU szigetei**

3.1. Az Eurostat a szigeteket olyan területként határozza meg, amely legalább 1 km² alapterülettel rendelkezik, és legalább 1 km távolságra helyezkedik el a szárazföldtől, a lakosságszáma meghaladja az 50 főt, továbbá nincs állandó fizikai összeköttetése a szárazfölddel. Ezenkívül a szigetek a NUTS 3 szintű régiókhoz (NUTS 3) tartoznak, amelyeket nemcsak egy szigettest, hanem több sziget is alkothat ([7]).

3.2. E régiókat sajátos gazdasági és társadalmi fejlődés, népesség, méret, közigazgatási szervezet, természeti környezet stb. jellemzi, és ez a sokféleség nemcsak a szigetcsoportok között, hanem az ugyanazon szigetcsoporton belüli szigetek között is megfigyelhető, ami differenciált megközelítéseket tesz szükségessé, ugyanakkor szem előtt kell tartani, hogy a szigetjelleg valamennyi sziget számára közös kihívást jelent ([8]).

3.3. A szakpolitikai tervezésben a szigetjelleget hagyományosan állandó és megváltoztathatatlan földrajzi jellemzőnek tekintik, amely többletköltséggel jár (közlekedés, energia, hulladékgazdálkodás, közszolgáltatások, elsődleges fontosságú áruk és szolgáltatások), ami hátráltatja e területek fejlődését és versenyképességét, ugyanakkor a szigetek különösen ki vannak téve a biológiai sokféleség csökkenésének és az éghajlatváltozásnak is ([9]).

3.4. Az EGSZB korábban három dimenziót határozott meg, amelyek meghatározzák a szigetjelleget: kis méret, távoli fekvés és kiszolgáltatottság. Egy releváns GYELV-elemzés a következőképpen írta le az EU szigeteivel kapcsolatos jelenlegi kontextust: *erősségek*: az életminőség, a természeti és kulturális tőke nagy arányú jelenléte, valamint az erős kulturális identitás mint az új jólét és foglalkoztatás potenciális forrásai a szigeteken; *gyengeségek*: korlátozott megközelíthetőség, korlátozott közérdekű szolgáltatások, korlátozott magánszolgáltatások és hálózatok, a méretgazdaságosság és a piacszervezés hiánya; *lehetőségek*: életminőség iránti igény, minőségi és biztonságos élelmiszertermékek, különleges érdeklődést kiszolgáló turizmus és lakossági szolgáltatások; *veszélyek*: éghajlatváltozás, globalizáció, gazdasági válságok, növekvő energiaárak, vízhiány, talajromlás és a halállományok kihalása ([10]).

3.5. Ebben az összefüggésben számos, az EU szigetei előtt álló kihívást azonosítottak, és különböző kategóriákba sorolták azokat (lásd alább). Ezek a kategóriák egymástól elkülönülnek ugyan, ám lehetnek egymással összefüggő vonatkozásaik.

3.6. A gazdasági kihívások közé tartozik, hogy egyensúlyt kell teremteni a földterületek gazdasági hasznosítása és korlátozott rendelkezésre állása között, több beruházási és termelési költségre van szükség a szigetjelleg által akadályozott ipari ágazatokban, nem lehet kihasználni a városi pénzügyi továbbgyűrűző hatásokat, nehéz diverzifikálni a szigetek gazdasági modelljét (ami csökkenti a vállalkozások, különösen a kkv-k versenyképességét), rendkívül korlátozott az IKT-használat és az azzal kapcsolatos szakértelem, az egyetlen ágazatra (általában a turizmusra, a mezőgazdaságra vagy a halászatra) való összpontosítás függőséghez és szezonális foglalkoztatáshoz vezet, ez pedig átlagos éves szinten kevesebb pénzügyi forrást és a fenntarthatóbb ágazatok) korlátozott fejlődését eredményezi, ami nagy lehetőséget kínál arra, hogy a szigetek az innováció tesztkörnyezetévé váljanak (pl. tengeri megújuló energia, akvakultúra stb.) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, EPRS-tájékoztató: 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, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.
([8]) Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020, Final Report.
([9]) A Régiók Európai Bizottsága véleménye a következő tárgyban: A földrajzi és demográfiai hátrányban lévő régiók kohéziós politikai támogatásának növelése (EUMSZ 174. cikk)(HL C 79., 2023.3.2., 36. o.).
([10]) Az EGSZB feltáró véleménye: Szigetek az Európai Unióban: a strukturális hátránytól az inkluzív területig (HL C 209., 2017.6.30., 9. o.).
([11]) Haase, D. and Maier, A. 2021: Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.

3.7. Az összeköttetéssel és a hozzáférhetőséggel kapcsolatos kihívások azt jelentik, hogy a szigetek felé és onnan megfelelő összeköttetésre van szükség fenntartható, alacsony költségű és gyakori közlekedés formájában; a szigetek távol fekszenek a nagy (európai és nemzeti) piacoktól és városi központoktól (ami hatással van az áruk és szolgáltatások elérhetőségére, és csökkenti az üzleti fejlődés és növekedés lehetőségét); kétszeres vagy háromszoros szigethatás érvényesülhet; valamint nem bővül a helyi termelés, ami többek között az élelmiszerek, energia, üzemanyag és egészségügyi termékek importjával jár, és befolyásolja ezáltal a szigetek életkörülményeit, függetlenségét és biztonságát ([12]).

3.8. A kék, a zöld és a környezeti kihívások közé tartozik a szigetek ökoszisztémáinak érzékenysége és sérülékenysége (amelyet tovább fokoznak az éghajlatváltozás hatásai, például az aszály, a vízerózió, az áradások, a talaj magas sótartalma stb.), a turizmus és a hasonló tevékenységek természeti és kulturális környezetre gyakorolt hatása (pl. szennyezés, vízfogyasztás stb.), a vízhiány kezelésének szükségessége a megfelelő mennyiségű és minőségű vízellátás biztosítása révén (különösen az ivóvíz tekintetében), a szigetek korlátozott kapacitása a megnövekedett mennyiségű hulladék kezelésére (mind a rendelkezésre álló tér, mind a feldolgozás tekintetében), valamint a szigetek elszigetelt és gyenge energiaforrásai és -hálózatai, amelyek miatt a zöldebb és fenntarthatóbb lehetőségek helyett energiaimportot és fosszilis tüzelőanyagokat kell igénybe venni ([13]).

3.9. A társadalmi kihívások közé tartozik a társadalmi igazságosság megvalósítása, azaz megfizethető lakhatás biztosítása, alapvető közszolgáltatások nyújtása (mint pl. oktatás, egészségügyi, szociális ellátás, kommunikációs szolgáltatások) a szigetek lakói számára a szárazföldi területek lakosaira vonatkozóakkal megegyező feltételek mellett, a szigetek lakosságát érintő foglalkoztatási lehetőségek bővítése (különösen a fiatalok számára, hogy ne hagyják el a szigetet), a szigeteken a felsőoktatás révén továbbképzési lehetőségek biztosítása, a korai iskolaelhagyás elleni küzdelem, az egész életen át tartó tanulás lehetőségeinek a növelése (és ezáltal a szakmai diverzifikáció), valamint a szigetekre érkező nagyszámú migráns befogadása, mind a lakhatás, mind a társadalmi integráció szempontjából ([14]).

3.10. A kormányzással kapcsolatos kihívások közé tartozik a szigetek különböző kormányzati szintjei közötti eredményes együttműködés szükségessége, valamint az, hogy meg kell vizsgálni a szigetek besorolását és a GDP-nek a fejlettségi szint meghatározása egyedüli kritériumaként való felhasználását (további mutató lehet a vásárlóerő-egység, a társadalmi fejlődési index és a fenntartható fejlődési célok teljesítése), a célzott operatív programok szükségessége a szigeteken, valamint a szigetekre vonatkozó pontos statisztikai adatok hiánya, ami hátráltatja az említett térségekkel kapcsolatos megalapozott döntéshozatalt.

4. **Az EU hegyvidéki térségei**

4.1. Többször is megállapítást nyert, hogy Európában a hegyvidéki területek nagyon változatosak. Ezért nagyon nehéz, szinte lehetetlen egy tipikus hegyvidéki régió meghatározása. Ráadásul még a nagy kiterjedésű hegycsoportokon belül is jelentős eltérések mutatkoznak. Amint azt a hegyvidéki területek NUTS 2 szintű besorolása is megmutatta, nagyon kevés teljesen hegyvidéki európai régiónk van. Szinte mindegyik síkvidéki és hegyvidéki területekből áll, az utóbbiak pedig általában a régió határán helyezkednek el, és azokon egy vagy több további szomszédos régió is osztozik ([15]).

4.2. Az EU hegyvidéki térségei természeti és kulturális örökségüket tekintve rendkívül gazdagok, mivel sokuk szerepel az UNESCO világörökségi listáján, és többségük védett terület. Ráadásul nagyfokú biológiai sokféleség jellemzi ezen térségeket, a természeti erőforrások bősége mellett. E tényezők és örökségük vonzereje miatt a hegyvidékeket úgy határozták meg, hogy jelentős fejlődési potenciállal rendelkeznek, különösen az idegenforgalmi ágazatban ([16]).

([12]) Haase, D. and Maier, A. 2021: Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.
([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, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.
([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. Mindazonáltal az EU hegyvidéki régiói természeti veszélyeknek és kihívásoknak vannak kitéve, amelyek főként az éghajlati változásokhoz és az ebből eredő környezeti kockázatokhoz (a gleccserek visszahúzódása, aszály, vízerózió, áradások, talaj magas sótartalma, talajerózió, meredek domborzat stb.) kapcsolódnak ([17]). Éghajlatuk megváltozott, amint azt az átlaghőmérséklet és a hóhatár emelkedése is mutatja (még télen is). Valószínű, hogy számos hegyvidéki területen (pl. Skandináviában vagy az Alpokban) a téli csapadék hóról esőre módosul, nyáron pedig fokozódik a szél sebessége, ami megnöveli a földcsuszamlások és sziklaomlások valószínűségét ([18]).

4.4. E változások jelentős hatással járnak. Az e területekre irányuló, azokon belüli és onnan kiinduló közlekedés megbízhatósága és biztonsága jelentős kihívásokat jelent nemcsak a helyi lakosság, hanem a látogatók/turisták és az ott zajló gazdasági tevékenységek (turizmus, szabadidős tevékenységek, kereskedelmi áruszállítás stb.) szempontjából is. Az utak, vasutak és települések mindenféle veszéllyel (árvíz, tűz stb.) szembeni megfelelő védelme révén az ilyen veszélyek fejlesztési lehetőségekké alakíthatók, mégpedig a fenntartható növekedést támogató építmények és közművek (épületek, víz, energia stb.) biztosításával ([19]).

4.5. Az EU hegyvidéki területeinek egyik különösen fontos területe az erdőgazdálkodás, mivel a jól karbantartott erdők védelmet nyújtanak a természeti veszélyekkel vagy fenyegetésekkel, például a kártevőkkel és betegségekkel szemben, egyúttal olyan előnyöket is biztosítanak, mint amilyen a biomasszából nyert üzemanyag és az építőanyagok. A hegyvidéki erdők különleges élőhelyet teremtenek olyan ritka növények és állatok számára, amelyek odavonzzák a látogatókat, valamint a regionális gazdaságot támogató termékeket eredményeznek. A legtöbb érintett terület olyan védett státusszal rendelkezik, amely támogatja környezetüket és a tájat, és lehetővé teszi a hozzáadott értéket képviselő egyéb tevékenységeket, például a szabadidős tevékenységeket, a turisztikai oktatást, a kapcsolódó témákkal kapcsolatos kutatást, a munkahelyteremtést stb. ([20])

4.6. Az EU hegyvidéki régióinak gazdasági profilja meglehetősen eltérő fejlettségi szintet tükröz. A foglalkoztatásnak a gazdaság primer, szekunder és tercier szektorai közötti megoszlása azt jelzi, hogy egyes régiókban nagyon erős a mezőgazdasági foglalkoztatás, míg más régiókban a munkahelyek főként az iparban és a szolgáltatásokban koncentrálódnak. Az ilyen különbségek vagy a turizmus és a közszolgáltatások előnyben részesítését, vagy a hagyományos mezőgazdasági tevékenységek korlátozott alternatíváit tükrözik ([21]).

4.7. Mindenesetre az EU hegyvidéki régióiban folytatott gazdasági tevékenységeket kedvezőtlenül befolyásolja az éghajlatváltozás és a földterületek korlátozott rendelkezésre állása. Konkrétan a turizmus mint elsősorban szezonális tevékenység nem biztosít folyamatos jövedelmet, ugyanakkor az egész évre kiterjedő turisztikai tevékenységek (pl. falusi turizmus, agroturizmus, ökoturizmus, közösségi alapú turizmus, kulturális turizmus, sportturizmus, szabadidős turizmus stb.) szintén veszélyeztethetik e régiók környezeti fenntarthatóságát ([22]).

4.8. Az EU hegyvidéki régióinak domborzata olyan helyspecifikus érték, amelyet a természeti adottságok és az éghajlati sajátosságok tovább fokoznak, és amely az idegenforgalmi fejlesztések alapjául szolgálhat. Azonban egyes hegyvidéki területeken a turizmus területi koncentrálódása a természeti erőforrások intenzív felhasználását eredményezi, ez pedig befolyásolja fenntartható fejlődési kilátásaikat, Ugyanakkor az ökológiai, társadalmi, kulturális és gazdasági vonatkozású hegyvidéki turizmus támogatására irányuló erőfeszítéseket hátráltatja a promóciónak, a tudatosságnak és az érdekelt felek részvételének a korlátozottsága ([23]).

4.9. A hegyvidéki régiókban megtett általános fejlesztési erőfeszítések folytán létrejön a közlekedési és távközlési beruházások „kemény” infrastruktúrája, ami kézenfekvő lehetőség az eredendő hátrányok kezelésére és az e területek előtt álló kihívások kezelésére.

([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. A megfelelőbb közlekedési infrastruktúra javíthatja az összeköttetést és elősegítheti az exportot, ugyanakkor a helyi piacokat is megnyithatja a nagyobb verseny előtt. A széles sávú hozzáférés számos területen – például az idegenforgalom, az oktatás, az általános érdekű szolgáltatások, az e-kormányzat stb. területén – kulcsfontosságú a tevékenységek hatékonyságának a javításához. A hegyvidéki régiók, a szigetek és a ritkán lakott területek számára egyaránt kihívást jelent az említett rendszerek potenciális magánbefektetői számára nyújtott ösztönzők (nevezetesen a nyereségesség) növelése, valamint az ilyen rendszerek állami biztosításával kapcsolatos költségek csökkentése (azaz a méretgazdaságosság elérése) ([24]).

5. **Az EU ritkán lakott térségei**

5.1. Az uniós régiók e kategóriáját általában alacsony népsűrűség és jelentős földrajzi elszigeteltség, illetve a más régiókkal való területi integráció nehézségei jellemzik, ugyanakkor gazdaságuk általában túlnyomórészt mezőgazdasági tevékenységekre épül, és a nemzeti vagy uniós átlagnál alacsonyabb jövedelemszintet képviselnek. E területek gazdasági támogatásra, „revitalizációra" vagy olyan strukturális változtatásokra szorulnak, amelyek segíthetik ezeket nehézségeik leküzdésében ([25]).

5.2. Demográfiai mintáik a népesség folyamatos csökkenését mutatják; ezek a tendenciák azonban nyilvánvalóbbak a szárazföldi területeken, mint a part menti területeken, ahol az idegenforgalmi tevékenység révén stabilizálódtak a népességi adatok ([26]).

5.3. Mindazonáltal gyakran tapasztalható, hogy e területek fiatal népessége inkább a gazdaságilag élénkebb régiókba és városokba vándorol a jobb munkalehetőségek nyomában. A helyben maradó idős lakosság többletigényeket támaszt az egészségügyi és szociális szolgáltatások terén, így további költségeket generál ([27]).

5.4. Az EU ritkán lakott területeinek demográfiai viszonyait tovább súlyosbítja távoli fekvésük, ez pedig kedvezőtlenül befolyásolja a közlekedési szolgáltatásokat és e területek megközelíthetőségét. Európában konkrétan a ritkán lakott északi területek a legkevésbé megközelíthető területek, ahol nagyon korlátozott a közúti infrastruktúra, és ezek leginkább a tengeri és légi közlekedésre támaszkodnak, amelyek gyakran költséges megoldások ([28]). Nem csupán az EU ritkán lakott területei és Európa városi központjai között, hanem a perifériák közötti szinten is megfigyelhető a tényleges összeköttetések hiánya, ez pedig fokozza a megközelíthetetlenségből fakadó aránytalan hatásokat ([29]).

5.5. A ritkán lakott északi területek jóval távolabb helyezkednek el az európai közös piac központjaitól és központi vállalkozásaitól, ami versenyképességüket tekintve nehézségeket okoz a nehezebb megközelíthetőség, valamint a nyersanyagok és késztermékek szállításának magasabb költségei miatt. Ezért a fizikai és digitális hozzáférhetőség javítása e területek esetében kiemelkedő fontosságú az elszigeteltség csökkentése és a vállalkozások piaci versenyképességének a növelése szempontjából ([30]).

5.6. Kulcsfontosságú a különböző közlekedési rendszerek átjárhatóságát biztosító együttműködés, különösen az európai északi régiók területi folytonosságát biztosító uniós fellépés keretében. Ez az információs és kommunikációs technológiák előmozdításával is elérhető. A digitális technológia hozzájárul a fizikai, gazdasági és társadalmi távolságok mérsékléséhez ([31]).

([24]) Cohesion in Mountainous Regions of the EU.
([25]) Margaras, V., 2016, EPRS-tájékoztató: 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, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.
([27]) Margaras, V., 2016, EPRS-tájékoztató: 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, EPRS-tájékoztató: 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. Az EU ritkán lakott területein vállalkozási tevékenységek elsősorban a primer szektorban (mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat és bányászat), valamint az energiatermelés, a feldolgozóipar és a vendéglátás (szállodák és éttermek) területén zajlanak ([32]). Európa északi részén az elmúlt években gazdasági fejlődés volt tapasztalható a vízenergiához való hozzáférés, a rendelkezésre álló hatalmas földterületek és a bevett ipari hagyományok által odavonzott, jelentős ipari beruházások felgyorsulásának köszönhetően. Ezek a tényezők gyökeres változást idéznek elő az új termelőüzemeknek otthont adó régiókban, mivel várhatóan új munkahelyeket teremtenek. A legnagyobb kihívást azonban e munkahelyek betöltése jelenti, emellett pedig a tehetségek más régiókból és országokból való odavonzását és a helyiek képzését célzó intézkedéseket kell elfogadni ([33]).

5.8. Egyes gazdasági tevékenységek (például a bányászat és az ipari feldolgozás) ugyan magas jövedelmet generálnak, monotematikus jellegük miatt azonban érzékennyé válnak olyan külső tényezőkre, mint amilyen az áringadozás vagy a pénzügyi válságok, ez pedig növeli e régiók gazdaságának sebezhetőségét és kiszolgáltatottságát. Ezért az üzleti tevékenységek diverzifikálása, új üzleti modellek létrehozása vagy a meglévők korszerűsítése is járható út lehet ([34]).

5.9. Az EU ritkán lakott területein a gazdasági tevékenységek diverzifikációjának fokozása szempontjából kulcsfontosságú tényező az innováció és a tudás. Alapvető fontosságú a vállalkozások és az egyetemek közötti együttműködés és kapcsolatok előmozdítása azokon a tudományos területeken, amelyek diverzifikálhatják a gazdasági tevékenységet. Ezenkívül a földrajzi és a szélsőséges éghajlati viszonyok – különösen a ritkán lakott északi területeken – alkalmasak a tesztelési tevékenységekre, és biztosíthatják számos, a természeti erőforrásokra, a hideg éghajlatra és a sarkvidéki viszonyokra alapuló üzleti ötlet megvalósítását. Ugyanígy e területek természeti erőforrásai is fontosak a megújuló energia használatának fokozása szempontjából ([35]).

5.10. A gazdasági fellendülés növekedése javítani fogja a foglalkoztatást az EU ritkán lakott területein. Ezek a régiók – különösen Észak-Európában – figyelemreméltó alkalmazkodási képességről tettek tanúbizonyságot, mivel munkanélküliségre vonatkozó adataik a 2008–2009-es gazdasági válság okozta csúcsokat követően az elmúlt években javultak. Szakképzett munkaerőből azonban jelentős hiány mutatkozik. Ennek kezeléséhez olyan holisztikus megközelítésre lenne szükség, amely bevonja a különböző ágazatok és földrajzi szintek szereplőit (pl. közigazgatási szervek, magánvállalatok és a civil társadalom képviselői), és előmozdítja a regionális beruházásokat, végrehajtja a munkaerőpiaci politikákat, és személyre szabott oktatási és képzési rendszereket vezet be ([36]).

Kelt Brüsszelben, 2023. december 14-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elnöke

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, EPRS-tájékoztató: 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, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.
([34]) Margaras, V., 2016, EPRS-tájékoztató: 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, Európai Parlament, Strukturális és Kohéziós Politikai Tematikus Főosztály, Brüsszel.