C/2024/1572

5.3.2024

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de grootste uitdagingen voor eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden in de EU

(initiatiefadvies)

(C/2024/1572)

Rapporteur: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Besluit van de voltallige vergadering	25.1.2023
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
	Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Afdeling Economische en Monetaire Unie, Economische en Sociale Samenhang
Goedkeuring door de afdeling	15.11.2023
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.12.2023
Zitting nr.	583
Stemuitslag	
(voor/tegen/onthoudingen)	185/0/4

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. **Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ervan overtuigd** dat de huidige bepalingen van primair Unierecht (artikelen 174 en 175 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) en de interpretatie daarvan een solide rechtsgrond vormen die de EU verplicht actie te ondernemen om haar eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden te steunen in het kader van het cohesiebeleid van de EU. De specifieke bepalingen moeten in samenwerking met de betrokken lidstaten worden vastgesteld en uitgevoerd, aangezien maatregelen in het kader van het cohesiebeleid onder de gedeelde bevoegdheden van de EU vallen (artikel 4, lid 2, VWEU).

1.2. Op basis van deze overtuiging **roept het EESC** de EU-instellingen, -organen en -lidstaten op om in de relevante documenten in verband met het cohesiebeleid van de EU (bijv. nationale en regionale beleidsdocumenten, strategische documenten, programma's, projecten enz.) aan de hand van een gecoördineerde uitwisseling van ervaringen en deskundigheid, gemeenschappelijke prioriteiten en acties op te nemen voor alle soorten regio's die in artikel 174 VWEU worden genoemd, zodat woorden in daden worden omgezet.

1.3. **Het EESC dringt erop aan** dat bovengenoemde bepalingen in hun geheel op doelgerichte wijze worden toegepast, opdat er een oplossing wordt geboden voor de structurele en geografische beperkingen die de ontwikkeling van deze regio's in de weg staan en er wordt ingespeeld op hun specifieke behoeften daaromtrent. Er is een aanpak op maat nodig, die de territoriale solidariteit versterkt, zodat geen enkele regio achterblijft. In dit verband valt het te betreuren dat er geen beleid bestaat om de situatie van gebieden met permanente geografische belemmeringen aan te pakken en dat de bijzondere kenmerken van deze regio's systematisch worden veronachtzaamd in de opeenvolgende cohesieverslagen.

1.4. **Het EESC ziet heil in** de ontwikkeling van op maat gemaakte en plaatsgebonden opportuniteiten, oplossingen en beleidsmaatregelen en het reserveren van de daarvoor benodigde middelen voor eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden in de EU. Dergelijke initiatieven zullen deze regio's in staat stellen hun "handicaps" om te buigen en hun potentieel ten volle te benutten, door de aandacht te vestigen op hun unieke landschappen, cultureel erfgoed en eeuwenoude gemeenschappen.

1.5. **Het EESC acht** het van het allergrootste belang dat alle actoren, zowel op EU- als op nationaal niveau, zich ertoe verbinden inspanningen te leveren om de eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden in de EU te helpen het hoofd te bieden aan de uitdagingen waarvoor zij staan. Deze verbintenis kan de vorm aannemen van een pact (bijv. een eilandenpact, een pact voor berggebieden, een pact voor dunbevolkte gebieden enz.), naar het voorbeeld van het stedelijk pact of het plattelandspact, waarin een EU-strategie voor elk van deze soorten regio's kan worden ontwikkeld, rekening houdend met de specifieke kenmerken van elke soort.

1.6. **Volgens het EESC** is de kern van de EU-strategie voor elk van de drie soorten gebieden dat hun "fysieke scheiding" van het vasteland en van de centra van economische ontwikkeling in hun respectieve landen onder ogen wordt gezien en dat deze fysieke scheiding wordt erkend als de bron van permanente voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden.

1.7. Voor elk van deze soorten regio's is een gerichte aanpak nodig. **Het EESC stelt voor** om een gecoördineerde en interactieve methode te hanteren voor het opstellen en uitvoeren van de relevante strategieën, waarbij belanghebbenden uit verschillende beleidssectoren en op verschillende bestuursniveaus worden betrokken. Op die manier kunnen relevante ervaringen worden uitgewisseld en kunnen goede praktijken, beschikbare knowhow en feiten, waaronder onderzoek en analyses, worden gedeeld en benut. Tijdens dit proces moeten gemeenschappelijke uitdagingen worden vastgesteld, doelstellingen worden bepaald en acties worden voorgesteld, maar ook de voorwaarden voor de beoordeling van de resultaten van de strategieën.

1.8. De voorgestelde methode vereist betrouwbare gegevens om de verwachte resultaten accuraat, op tijd en op efficiënte wijze te kunnen leveren. **Het EESC wijst op** het gebrek aan voldoende statistische gegevens en effectbeoordelingen van het sectorale beleid van de EU in de drie soorten regio's in kwestie (eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden). Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid omtrent de mogelijkheid om doeltreffende gerichte analyses uit te voeren en om de belangrijkste tekortkomingen in deze gebieden goed in kaart te brengen en de nodige bepalingen en maatregelen vast te stellen om deze te verhelpen.

1.9. Om zijn voorstel verder te promoten, **beveelt het EESC aan** om voor elke categorie regio's eerst drie groepen vraagstukken in de desbetreffende strategieën op te nemen — economische vraagstukken, sociale vraagstukken en vraagstukken die een sterke territoriale impact hebben op elk van de betrokken soorten regio's.

1.10. Inspanningen om **economische vraagstukken** aan te pakken moeten gericht zijn op het waarborgen van het concurrentievermogen en de aantrekkelijkheid van de gebieden in kwestie, rekening houdend met eventuele extra exploitatiekosten als gevolg van de "handicaps" van de regio's (insulariteit, bergachtig terrein, beperkte bevolkingsomvang enz.) en de noodzaak om meer flexibiliteit toe te staan bij het gebruik van staatssteun in deze gebieden. Er moet ook worden gestreefd naar aanvullende en duurzamere vervoerswijzen om de connectiviteit van de regio's te verbeteren. De diversificatie van de economieën van deze regio's — niet alleen tussen de verschillende soorten regio's, maar ook tussen regio's van dezelfde categorie — moet niet als een belemmering worden gezien, maar als een kans om bedrijven economische stimulansen te bieden en investeringen in onderzoek, innovatie en digitalisering aan te trekken.

1.11. De aanpak van **sociale vraagstukken** moet gepaard gaan met de versterking van goed bestuur en de bevordering van sociale cohesie en welzijn in de gemeenschappen van deze regio's, door een oplossing te bieden voor beperkingen zoals demografische uitdagingen, de daarmee samenhangende behoeften op het gebied van infrastructuur, diensten en huisvesting, en het gebrek aan kansen op het gebied van werkgelegenheid en de ontwikkeling van vaardigheden, waardoor het moeilijk is om talent aan te trekken en vast te houden. De lokale ondernemersgeest moet ook worden versterkt, maar zonder dat dit ten koste gaat van de diverse tradities en het unieke culturele en taalkundige erfgoed van de regio's.

1.12. Inspanningen om **milieuvraagstukken** op te lossen moeten gericht zijn op het aanpakken van de energieonzekerheid, zodat de regio's minder kwetsbaar worden. Tegelijkertijd moet steun worden verleend zodat ze de doelstellingen van de groene transitie kunnen halen en de decarbonisatiedoelstellingen kunnen verwezenlijken. Er moet prioriteit worden gegeven aan het behoud en/of herstel van de biodiversiteit en kwetsbare ecosystemen van deze regio's en aan steun voor het veiligstellen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit. In dit verband worden het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen (land, water, grondstoffen enz.) in deze gebieden en de bevordering van oplossingen op het gebied van circulaire economie essentieel geacht.

1.13. **Het EESC is van mening** dat duurzame capaciteitsopbouw een transversale kwestie is voor alle drie de soorten regio's in alle bovengenoemde vraagstukken. Door duurzame capaciteitsopbouw kan de collectieve doelstelling om de uitdagingen voor eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden in de EU in kaart te brengen, worden verwezenlijkt. Hierdoor kunnen plaatsgebonden benaderingen en oplossingen op maat worden ontwikkeld waarmee kan worden ingespeeld op de verschillende, zij het onderling verbonden dimensies van deze uitdagingen.

1.14. Als institutioneel forum voor de sociale partners en het maatschappelijk middenveld **is het EESC er vast van overtuigd** dat deze hele exercitie gepaard moet gaan met een rechtstreekse en openhartige dialoog, waarbij alle relevante belanghebbenden (lidstaten, regionale en lokale overheden, sociale partners en de bevolking), naargelang van hun respectieve bevoegdheden en actiegebieden, moeten worden betrokken, om zo tot een betere gedeelde verantwoordelijkheid en actieve participatie te komen.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. Het EESC wijst erop dat het primaire Unierecht een duidelijke rechtsgrondslag biedt voor EU-maatregelen die gericht zijn op economische, sociale en territoriale cohesie tussen de verschillende regio's van de Unie. Krachtens artikel 174 VWEU stelt de Unie zich ten doel om a) de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de EU-regio's en b) de achterstand van de minst begunstigde regio's terug te dringen. Het artikel heeft ook betrekking op "regio's die kampen met ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen", zoals de meest noordelijke dunbevolkte regio's, eilanden, grensoverschrijdende regio's en berggebieden.

2.2. Het Gerecht van de Europese Unie ([1]) en het Hof van Justitie van de EU ([2]) hebben de formulering van deze bepalingen geïnterpreteerd als een algemene formulering die de Unie een ruime discretionaire bevoegdheid verleent met betrekking tot de maatregelen die zij op de relevante beleidsterreinen kan nemen, gezien de indicatieve en niet-uitputtende lijst van regio's die erin wordt genoemd. De termen "ernstige en permanente natuurlijke of demografische belemmeringen" worden echter geacht een specifieke betekenis te hebben die verband houdt met de insulariteit, het grensoverschrijdende karakter, het reliëf, het isolement of de lage of zeer lage bevolkingsdichtheid van deze regio's, en niet met andere aspecten zoals de etnische, culturele, religieuze of taalkundige kenmerken van de regio's, aangezien deze laatste elementen bepaalde hogere transactiekosten of werkgelegenheidsproblemen kunnen veroorzaken, maar tegelijkertijd comparatieve voordelen opleveren in de vorm van meertaligheid of aantrekkelijkheid als toeristische bestemming.

2.3. Deze juridische overwegingen bieden volgens het EESC een solide institutionele impuls voor de voorbereiding, uitwerking, goedkeuring en uitvoering van efficiënt en doeltreffend beleid op EU-niveau voor elk van de drie soorten regio's die in dit advies worden genoemd.

2.4. Meer in het bijzonder is het EESC ervan overtuigd dat de bepalingen van artikel 174 VWEU niet louter declaratoir van aard zijn, maar een aanzienlijke normatieve waarde hebben die de Unie verplicht passende actie te ondernemen om de regio's in kwestie te steunen.

2.5. Het EESC heeft echter geconcludeerd ([3]) dat de in het kader van het cohesiebeleid van de EU goedgekeurde en uitgevoerde programma's tot dusver helaas nog steeds geen alomvattende oplossingen bieden voor de uitdagingen waarvoor deze regio's staan.

2.6. Aangezien het cohesiebeleid van de EU tot de "gedeelde bevoegdheden" behoort (artikel 4, lid 2, VWEU) en wordt uitgeoefend op grond van het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5, lid 3, VWEU), en aangezien de maatregelen van de lidstaten tot dusverre niet succesvol zijn geweest, stelt het EESC voor om voor elk van deze regio's een nieuw specifiek mechanisme in de vorm van een pact te ontwikkelen, als overkoepelend kader voor de desbetreffende werkzaamheden van de EU-instellingen. Daarbij moet worden gedacht aan beleid, instrumenten, regelgeving en financiering om deze gebieden te ondersteunen bij hun inspanningen om hun specifieke en complexe uitdagingen doeltreffend aan te pakken.

2.7. Met het in kaart brengen van de belangrijkste uitdagingen voor deze regio's is een aanzienlijke stap in deze richting gezet. Hoewel ervan wordt uitgegaan dat al deze regio's dezelfde structurele belemmeringen hebben — hetzij binnen een lidstaat, hetzij tussen lidstaten — waardoor een geïntegreerde aanpak van alle relevante maatregelen nodig is, is het van cruciaal belang dat voor elke categorie van deze regio's de uitdagingen in kaart worden gebracht die specifieke gevolgen hebben, teneinde inhoudelijke referentiepunten vast te stellen waarop het beleid voor deze regio's zal worden gebaseerd en ontwikkeld. De verschillende demografische ontwikkelingen in deze gebieden illustreren deze noodzaak.

2.8. Hoewel bijvoorbeeld de meeste berggebieden van de EU (die 13 % van de EU-bevolking vertegenwoordigen) te maken hebben met ontvolking (of daar binnenkort mee te maken krijgen), kunnen in sommige gebieden brede en diverse bevolkingstrends en -dichtheden worden waargenomen (zoals een afname in Zuidoost-Europa en een toename in Zuidwest- en Centraal-Europa).

2.9. Wat de eilanden in de EU betreft (die slechts 4,6 % van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen) is vastgesteld dat hun bevolking in de periode 2016-2020 met amper 2 % is toegenomen. Er is echter een tekort aan relevante statistische gegevens ([4]).

([1]) Arrest van het Gerecht van 10 mei 2016 — Izsák en Dabis/Commissie, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, punten 86-87.
([2]) Arrest van het Gerecht van 7 maart 2019 — Izsák en Dabis/Commissie, C-420/16, ECLI:EU:T:2019:177, punten 65-71.
([3]) Zie het verkennend advies van het EESC over de toekomst van het cohesiebeleid na 2020 (PB C 228 van 5.7.2019, blz. 50).
([4]) Haase, D. en Maier, A., 2021, "Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

2.10. De dunbevolkte gebieden in de EU hebben per definitie te maken met lage bevolkingscijfers, aangezien ze worden gedefinieerd als regio's met minder dan 8 inwoners per km² (op NUTS 2-niveau) en met minder dan 12,5 inwoners per km² (op NUTS 3-niveau) ([5]). In beginsel zijn dergelijke gebieden te vinden in de meest noordelijke regio's van Zweden en Finland (bekend als dunbevolkte noordelijke gebieden), maar de laatste jaren zijn er ook enkele gevallen van afnemende bevolkingsdichtheid vastgesteld in het Middellandse Zeegebied ([6]).

2.11. Deze uiteenlopende demografische trends vragen om een flexibelere aanpak voor elk type regio, terwijl ook de in artikel 174 VWEU voorgeschreven geïntegreerde aanpak in stand moet worden gehouden.

3. **Eilanden in de EU**

3.1. Eurostat definieert eilanden als gebieden met een oppervlakte van ten minste 1 km², die zich op een afstand van ten minste 1 km tussen het eiland en het vasteland bevinden, met een bevolking van meer dan 50 inwoners en zonder vaste fysieke verbinding met het vasteland. Bovendien worden eilanden geclassificeerd als regio's op NUTS 3-niveau, die kunnen bestaan uit verschillende eilanden en niet slechts uit één eilandgebied ([7]).

3.2. Deze regio's hebben hun eigen specifieke kenmerken op het gebied van economische en sociale ontwikkeling, bevolking, grootte, administratieve organisatie, natuurlijke omgeving enz. Deze verscheidenheid is niet alleen merkbaar tussen groepen eilanden, maar ook tussen eilanden binnen dezelfde groep, waardoor een gedifferentieerde aanpak nodig is, terwijl tegelijkertijd in gedachten moet worden gehouden dat insulariteit gemeenschappelijke uitdagingen voor alle eilanden met zich meebrengt ([8]).

3.3. Vanuit het oogpunt van beleidsplanning wordt insulariteit van oudsher beschouwd als een permanent en onveranderlijk geografisch kenmerk dat extra kosten met zich meebrengt (voor vervoer, energie, afvalbeheer, openbare diensten, noodzakelijke goederen en diensten) die de ontwikkeling en het concurrentievermogen van de eilanden belemmeren, waardoor zij bijzonder kwetsbaar zijn voor biodiversiteitsverlies en klimaatverandering ([9]).

3.4. Het EESC heeft bij een eerdere gelegenheid al drie dimensies van insulariteit genoemd: kleinschaligheid, afgelegenheid en kwetsbaarheid. In een relevante SWOT-analyse worden de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van eilanden in de EU als volgt beschreven: *Sterke punten*: de levenskwaliteit, de aanwezigheid van natuurlijk en cultureel kapitaal binnen een klein gebied en een sterke culturele identiteit, als potentiële bronnen van nieuwe rijkdom en tewerkstelling op de eilanden; *Zwakke punten*: beperkte toegankelijkheid, beperkte diensten van openbaar belang, beperkte particuliere diensten en netwerken, gebrek aan schaalvoordelen en marktorganisatie; *Kansen*: de vraag naar levenskwaliteit, hoogwaardige en veilige voedingsproducten, bijzondere vormen van toerisme en residentiële diensten; *Bedreigingen*: klimaatverandering, globalisering, economische crises, stijgende energieprijzen, waterschaarste, bodemaantasting en uitsterven van visbestanden ([10]).

3.5. Binnen deze context is een reeks uitdagingen voor de eilanden van de EU in kaart gebracht en onderverdeeld in verschillende categorieën (zie hieronder). Hoewel deze categorieën verschillend zijn, kunnen ze met elkaar verband houden.

3.6. De economische uitdagingen omvatten de noodzaak om het economische gebruik van natuurlijke hulpbronnen in evenwicht te brengen met de beperkte beschikbaarheid ervan, de noodzaak van hogere investerings- en productiekosten in industriële sectoren die gehinderd worden door de factor insulariteit, het onvermogen om te profiteren van de financiële spill-over van steden, de moeilijkheid om het economisch model van eilanden te diversifiëren (waardoor het concurrentievermogen van hun ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen, afneemt), het tot dusver beperkte gebruik van en kennis over ICT, de concentratie op één sector (meestal toerisme, landbouw of visserij) die leidt tot afhankelijkheid, en seizoensarbeid, die resulteert in beperkte financiële middelen op jaarbasis en een beperkte ontwikkeling van duurzamere sectoren met een groot potentieel voor eilanden om proeftuinen voor innovatie te worden (bijvoorbeeld hernieuwbare mariene energie, aquacultuur enz.) ([11]).

([5]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.

([6]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.

([7]) Haase, D. en Maier, A., 2021, "Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

([8]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.

([9]) Zie het advies van het CvdR over uitbreiding van de steun in het kader van het cohesiebeleid voor regio's met geografische en demografische belemmeringen (artikel 174 VWEU) (PB C 79 van 2.3.2023, blz. 36).

([10]) Zie het verkennend advies van het EESC over de eilanden in de EU: van structurele handicap tot inclusief gebied (PB C 209 van 30.6.2017, blz. 9).

([11]) Haase, D. en Maier, A., 2021, "Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.

3.7. De uitdagingen op het gebied van connectiviteit en toegankelijkheid hebben betrekking op de behoefte aan goede verbindingen van en naar de eilanden met duurzaam, goedkoop en frequent vervoer; de afgelegen ligging van de eilanden ten opzichte van grote (Europese en nationale) markten en stedelijke centra (hetgeen de beschikbaarheid van goederen en diensten beïnvloedt en de mogelijkheden voor de ontwikkeling en groei van bedrijven beperkt); het dubbele of drievoudige insulariteitseffect; en het gebrek aan een meer lokale productie, wat leidt tot de invoer van goederen zoals bijvoorbeeld voedsel, energie, brandstof en gezondheidszorg, waardoor de levensomstandigheden, onafhankelijkheid en veiligheid van de eilanden worden aangetast ([12]).

3.8. De blauwe, groene en ecologische uitdagingen hebben betrekking op de gevoeligheid en kwetsbaarheid van de ecosystemen van de eilanden (nog versterkt door de gevolgen van de klimaatverandering, zoals droogte, watererosie, overstromingen, verzilting van de bodem enz.), de impact van activiteiten zoals toerisme op de natuurlijke en culturele omgeving (bijv. vervuiling, waterverbruik enz.), de noodzaak om het watertekort aan te pakken door te zorgen voor een in kwantitatief en kwalitatief opzicht adequate watervoorziening (vooral voor drinkwater), de beperkte capaciteit van de eilanden (zowel qua ruimte als qua verwerking) om de toegenomen hoeveelheden afval te verwerken, en de geïsoleerde en zwakke energiebronnen en -netwerken van de eilanden die leiden tot de invoer van energie en het gebruik van fossiele brandstoffen in plaats van groenere en duurzamere opties ([13]).

3.9. De sociale uitdagingen hebben betrekking op het bereiken van sociale gelijkheid, d.w.z. het bieden van betaalbare huisvesting, het verstrekken van essentiële openbare diensten (zoals onderwijs, gezondheidszorg, sociale zorg en communicatie) aan eilandbewoners, op gelijke voet met de inwoners van het vasteland, het vergroten van de werkgelegenheidskansen voor de eilandbevolking (vooral jongeren om te voorkomen dat ze wegtrekken), het bieden van bijscholingsmogelijkheden via hoger onderwijs op de eilanden, het bestrijden van vroegtijdig schoolverlaten, het vergroten van de mogelijkheden voor een leven lang leren (hetgeen leidt tot professionele diversificatie) en de opvang — zowel in de vorm van huisvesting als sociale integratie — van de grote aantallen migranten die op de eilanden zijn aangekomen ([14]).

3.10. De uitdagingen op het gebied van bestuur hebben betrekking op de behoefte aan doeltreffende interactie tussen de verschillende bestuursniveaus op de eilanden, de noodzaak om de classificatie van de eilanden en het gebruik van het bbp als het enige criterium om de graad van ontwikkeling te bepalen opnieuw te bezien (aanvullende indicatoren kunnen de koopkrachtstandaard, de index voor sociale vooruitgang en SDG-prestaties zijn), de behoefte aan specifieke operationele programma's op de eilanden en het gebrek aan verfijnde statistische gegevens voor de eilanden, waardoor een goed geïnformeerde besluitvorming over de eilanden wordt belemmerd.

4. **Bergachtige gebieden in de EU**

4.1. Er is al herhaaldelijk op gewezen dat bergachtige gebieden in Europa zeer divers zijn. Het is daarom erg moeilijk, zo niet onmogelijk, om een typisch bergachtig gebied te definiëren. Bovendien zijn er zelfs binnen grootschalige gebergten sterk uiteenlopende kenmerken. Zoals blijkt uit de afbakening van berggebieden op NUTS 2-niveau, bestaan maar heel weinig Europese regio's volledig uit bergen. Bijna alle regio's bestaan uit zowel laagland- als bergachtige gebieden, waarbij deze laatste meestal langs een grens van de regio liggen en worden gedeeld met een of meer aangrenzende regio's ([15]).

4.2. De bergachtige gebieden in de EU zijn zeer rijk aan natuurlijk en cultureel erfgoed, aangezien veel van hen op de Werelderfgoedlijst van Unesco staan en het merendeel beschermd gebied is. Daarnaast is de biodiversiteit er groot en zijn er veel natuurlijke hulpbronnen. Vanwege deze factoren en de aantrekkelijkheid van hun erfgoed is vastgesteld dat bergen een groot ontwikkelingspotentieel hebben, vooral in de toeristische sector ([16]).

([12]) Haase, D. en Maier, A., 2021, "Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.
([13]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([14]) Haase, D. en Maier, A., 2021, "Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.
([15]) "Cohesion in Mountainous Regions of the EU".
([16]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.

4.3. Niettemin staan berggebieden in de EU bloot aan natuurlijke bedreigingen en uitdagingen, die voornamelijk verband houden met klimaatverandering en de daaruit voortvloeiende risico's voor het milieu (terugtrekking van gletsjers, droogte, watererosie, overstromingen, verzilting van de bodem, bodemerosie, hellingen enz.) ([17]). Het klimaat van deze regio's is veranderd, zoals blijkt uit de gemiddelde temperatuurstijging en de opwaartse beweging van sneeuwlijnen (zelfs in de winter). Het wordt waarschijnlijk geacht dat in veel bergachtige gebieden (bijv. in Scandinavië of de Alpen) in de winter regen in plaats van sneeuw zal vallen en dat in de zomer de windsnelheid zal toenemen, waardoor de kans op aardverschuivingen en steenval zal toenemen ([18]).

4.4. De impact van deze veranderingen is aanzienlijk. De betrouwbaarheid en veiligheid van het vervoer naar, binnen en vanuit deze gebieden zijn belangrijke uitdagingen, niet alleen voor de lokale bevolking, maar ook voor bezoekers/toeristen en de economische activiteiten (toerisme, recreatie, commercieel vrachtvervoer enz.) die er plaatsvinden. Door wegen, spoorwegen en woongebieden goed te beschermen tegen elk soort gevaar (overstromingen, branden enz.) en door structuren en nutsvoorzieningen (gebouwen, water, energie enz.) aan te leggen die duurzame groei ondersteunen, kunnen dergelijke bedreigingen worden omgezet in ontwikkelingskansen ([19]).

4.5. Een sector die van bijzonder belang is voor berggebieden in de EU is bosbouw, aangezien goed onderhouden bossen bescherming bieden tegen natuurlijke gevaren of bedreigingen zoals plagen en ziekten, en tegelijkertijd voordelen bieden zoals biomassa als brandstof en materialen voor de bouw. Bergbossen vormen een bijzondere habitat voor zeldzame planten en dieren, die bezoekers aantrekken en producten opleveren waarmee de regionale economie wordt ondersteund. De meeste van deze gebieden genieten een beschermde status waardoor hun omgeving en landschap wordt ondersteund en andere activiteiten met toegevoegde waarde mogelijk worden, zoals recreatie, toeristische educatie, onderzoek naar relevante kwesties, het scheppen van werkgelegenheid enz. ([20]).

4.6. Het economische ontwikkelingsniveau van de berggebieden in de EU loopt sterk uiteen. Kijken we naar de spreiding van de werkgelegenheid in de primaire, secundaire en tertiaire sectoren van de economie dan zien we in sommige regio's veel werkgelegenheid in de landbouw, terwijl er in andere regio's vooral werkgelegenheid is in de industrie en de dienstensector. Dergelijke verschillen duiden ofwel op een voorkeur voor toerisme en openbare diensten ofwel op een gebrek aan alternatieven voor traditionele landbouwactiviteiten ([21]).

4.7. De economische activiteiten in berggebieden in de EU worden hoe dan ook negatief beïnvloed door de klimaatverandering en de beperkte beschikbaarheid van land. Vooral toerisme, dat voornamelijk een seizoensgebonden activiteit is, zorgt niet voor een continue inkomstenstroom, terwijl toeristische activiteiten die het hele jaar plaatsvinden (zoals plattelandstoerisme, agrotoerisme, ecotoerisme, gemeenschapstoerisme, cultureel toerisme, sporttoerisme, recreatief toerisme enz.) ook de ecologische duurzaamheid van deze regio's kan ondermijnen ([22]).

4.8. De topografie van berggebieden in de EU is een plaatsgebonden troef, die nog eens extra waarde krijgt door de specifieke natuurlijke en klimatologische kenmerken. Dat is het fundament waarop het toerisme zich kan ontwikkelen. De ruimtelijke concentratie van het toerisme in sommige berggebieden gaat echter gepaard met een intensief gebruik van de natuurlijke hulpbronnen, hetgeen de vooruitzichten voor duurzame ontwikkeling beïnvloedt, terwijl tegelijkertijd de inspanningen om het bergtoerisme met ecologische, sociale, culturele en economische aspecten te ondersteunen worden belemmerd door beperkte promotie, bewustmaking en participatie van belanghebbenden ([23]).

4.9. De algemene ontwikkelingsinspanning in berggebieden omvat investeringen in "harde" infrastructuur voor vervoer en telecommunicatie, als een voor de hand liggende optie om de inherente belemmeringen aan te pakken en de uitdagingen van deze gebieden aan te gaan.

([17]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([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" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([23]) "Cohesion in Mountainous Regions of the EU".

4.10. Een betere vervoerinfrastructuur kan de connectiviteit verbeteren en de export vergemakkelijken, maar kan de lokale markten ook meer openstellen voor concurrentie. Breedbandtoegang is cruciaal voor het verbeteren van de doeltreffendheid van activiteiten op vele gebieden, zoals toerisme, onderwijs, levering van diensten van algemeen belang, e-overheid enz. Het vergroten van de stimulansen (namelijk de winstgevendheid) voor potentiële particuliere investeerders in dergelijke programma's en het verlagen van de kosten (d.w.z. het bereiken van schaalvoordelen) voor de openbare voorziening van dergelijke programma's vormen een gemeenschappelijke uitdaging voor eilanden, bergachtige en dunbevolkte gebieden ([24]).

5. **Dunbevolkte gebieden in de EU**

5.1. Deze categorie EU-regio's wordt over het algemeen gekenmerkt door een lage bevolkingsdichtheid en een aanzienlijk geografisch isolement of moeilijkheden bij de territoriale integratie met andere regio's, terwijl hun economieën over het algemeen voornamelijk gebaseerd zijn op landbouwgerelateerde activiteiten en hun inkomen lager is dan het nationale of EU-gemiddelde. Dergelijke gebieden hebben behoefte aan economische steun, "revitalisering" of bepaalde structurele veranderingen waarmee ze hun problemen kunnen oplossen ([25]).

5.2. Hun demografische patronen laten een voortdurende bevolkingsafname zien; deze trends zijn echter duidelijker waarneembaar in het binnenland dan in de kustgebieden, waar toeristische activiteiten hebben bijgedragen aan de stabilisatie van de bevolkingscijfers ([26]).

5.3. Toch blijkt vaak dat de jonge bevolking van deze gebieden er de voorkeur aan geeft te migreren naar economisch dynamischer regio's en steden, op zoek naar betere arbeidsvooruitzichten. De overblijvende oudere bevolking creëert extra behoeften in de gezondheidszorg en sociale voorzieningen, waardoor nog hogere kosten ontstaan ([27]).

5.4. De demografische omstandigheden in de dunbevolkte gebieden in de EU worden nog verergerd door hun afgelegen ligging, hetgeen een negatieve invloed heeft op de vervoerdiensten en de toegankelijkheid van deze gebieden. Met name de noordelijke dunbevolkte gebieden zijn de minst toegankelijke gebieden in Europa, vanwege een zeer beperkte wegeninfrastructuur. Deze gebieden zijn vooral afhankelijk van vervoer over zee en door de lucht, dat vaak duur is ([28]). Er is niet alleen sprake van een gebrek aan doeltreffende verbindingen tussen de dunbevolkte gebieden van de EU en de stedelijke centra van Europa, maar ook van periferie tot periferie, waardoor het onevenredige effect van hun ontoegankelijkheid nog groter wordt ([29]).

5.5. De noordelijke dunbevolkte gebieden liggen ver verwijderd van de kerngebieden en -ondernemingen van de Europese gemeenschappelijke markt, waardoor het concurrentievermogen wordt bemoeilijkt als gevolg van de moeilijkere toegang en de hogere kosten voor het vervoer van grondstoffen en eindproducten. Daarom is het voor deze gebieden van het grootste belang om de fysieke en digitale toegankelijkheid te verbeteren, zodat het isolement wordt verminderd en het concurrentievermogen van hun ondernemingen op de markt wordt vergroot ([30]).

5.6. Samenwerking om de interoperabiliteit van verschillende vervoersystemen te waarborgen is cruciaal, vooral binnen de context van EU-maatregelen als middel om de territoriale continuïteit van de Europese noordelijke regio's veilig te stellen. Dit kan ook worden bereikt door het gebruik van ICT te bevorderen. Digitale technologie draagt ertoe bij dat afstanden, zowel fysiek en economisch gezien als sociaal gezien, korter worden ([31]).

([24]) "Cohesion in Mountainous Regions of the EU".
([25]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: 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", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.
([27]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.
([28]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([29]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.
([30]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([31]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.

5.7. In de dunbevolkte gebieden van de EU zijn de meest voorkomende bedrijfsactiviteiten te vinden in de primaire sector (landbouw, bosbouw, visserij en mijnbouw), energieproductie, de be- en verwerkende industrie en toeristische accommodaties (hotels en restaurants) ([32]). De noordelijke delen van Europa hebben de afgelopen jaren een economische ontwikkeling doorgemaakt die te danken is aan de versnelling van grote industriële investeringen, aangetrokken door de toegang tot waterkracht, uitgestrekte beschikbare grond en gevestigde industriële tradities. Deze factoren zijn van doorslaggevend belang voor de regio's waar de nieuwe productie-installaties staan, omdat ze naar verwachting nieuwe banen zullen opleveren. De grootste uitdaging zal er echter in bestaan om deze vacatures in te vullen en maatregelen te nemen om talent uit andere regio's en landen aan te trekken en lokale werknemers op te leiden ([33]).

5.8. Hoewel bepaalde economische activiteiten (zoals mijnbouw en industriële verwerking) hoge inkomens genereren, maakt hun monothematische karakter ze gevoelig voor externe factoren zoals prijsschommelingen of financiële crises, waardoor de economie van deze regio's kwetsbaarder wordt. Daarom is het ook een optie om bedrijfsactiviteiten te diversifiëren en nieuwe bedrijfsmodellen te creëren of bestaande modellen te moderniseren ([34]).

5.9. Innovatie en kennis zijn belangrijke factoren bij het stimuleren van de diversificatie van economische activiteiten in dunbevolkte gebieden in de EU. Het is essentieel om samenwerking en banden te bevorderen tussen bedrijven en universiteiten op wetenschappelijke gebieden die de economische activiteit kunnen diversifiëren. Bovendien zijn de geografische en extreme klimaatomstandigheden, vooral in de noordelijke dunbevolkte gebieden, geschikt voor testactiviteiten, waardoor een basis wordt gelegd voor de introductie van veel bedrijfsideeën die voortkomen uit natuurlijke hulpbronnen, een koud klimaat en arctische omstandigheden. In dezelfde geest zijn de natuurlijke hulpbronnen van deze gebieden ook van belang om het gebruik van hernieuwbare energie te vergroten ([35]).

5.10. Een toename van de economische groei zal de werkgelegenheid in de dunbevolkte gebieden van de EU verbeteren. Deze regio's, vooral in Noord-Europa, hebben een opmerkelijk aanpassingsvermogen getoond, aangezien na de hoge werkloosheidscijfers als gevolg van de economische crisis van 2008-2009, deze cijfers de afgelopen jaren zijn gedaald. Er is echter een aanzienlijk tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Om dit probleem op te lossen is een holistische aanpak nodig waarbij actoren uit verschillende sectoren en geografische niveaus betrokken zijn (bijv. overheidsinstanties, particuliere bedrijven en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld), die regionale investeringen zal bevorderen, arbeidsmarktbeleid zal implementeren en op maat gemaakte onderwijs- en opleidingsprogramma's zal invoeren ([36]).

Brussel, 14 december 2023.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Oliver RÖPKE

([32]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: 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", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.
([34]) Margaras, V., 2016, EPRS-Briefing: Sparsely populated and under–populated areas, PE 586.632.
([35]) Carbone, G., 2018, "Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas" — Cohesiebeleid 2014-2020, Eindverslag.
([36]) Gløersen, E., 2022, "Research for REGI Committee — Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU", Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Structuur- en Cohesiebeleid, Brussel.