C/2024/1572

5.3.2024

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Glavni izzivi, s katerimi se soočajo otoki ter gorska in redko poseljena območja v EU

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2024/1572)

Poročevalec: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Sklep plenarne skupščine	25. 1. 2023
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
	mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	15. 11. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	14. 12. 2023
Plenarno zasedanje št.	583
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	185/0/4

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Glede na veljavne določbe primarne zakonodaje EU (člena 174 in 175 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)) in njihovo razlago **Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni**, da obstaja trdna pravna podlaga, ki EU zavezuje k sprejetju ukrepov za podporo njenim otokom, gorskim regijam in redko poseljenim območjem v okviru kohezijske politike EU. Podrobnosti bi bilo treba določiti in izvajati v sodelovanju z zadevnimi državami članicami, saj ukrepi na področju kohezije spadajo med deljene pristojnosti EU (člen 4(2) PDEU).

1.2 **EESO zato poziva** vse institucije in organe EU ter države članice, naj v ustrezne dokumente kohezijske politike EU (npr. dokumente o nacionalnih in regionalnih politikah, strateške dokumente, programe, projekte itd.) vključijo skupne prednostne naloge in ukrepe, ki temeljijo na usklajeni izmenjavi izkušenj in strokovnega znanja, zajemajo pa vse regije iz člena 174 PDEU, in tako preidejo od besed k dejanjem.

1.3 **EESO vztraja** pri ciljni uporabi zgoraj navedenih določb v celoti, da bi se obravnavale strukturne in geografske omejitve ter posebne potrebe, ki ovirajo razvoj teh regij. Potreben je prilagojen pristop, ki bi spodbudil teritorialno solidarnost, tako da nobena regija ne bo prezrta. S tega vidika je obžalovanja vredno, da ni politike, s katero bi se celostno obravnaval položaj regij s trajnimi neugodnimi geografskimi razmerami, in da se njihove posebne značilnosti v več zaporednih kohezijskih poročilih sistematično niso upoštevale.

1.4 **EESO verjame** v razvoj prilagojenih in krajevnih priložnosti, rešitev ter političnih ukrepov, ter v to, da je treba otoškim, gorskim in redko poseljenim območjem EU nameniti ustrezna sredstva. Takšne pobude jim bodo omogočile, da nadomestijo svoje „neugodne razmere“ in v celoti izkoristijo svoj potencial, saj bodo poudarjeni njihova edinstvena krajina, kulturna dediščina in skupnosti, ki tam živijo že dolgo.

1.5 **EESO meni**, da je skrajno pomembno zavezati vse akterje, tako na ravni EU kot na nacionalni ravni, k prizadevanjem za pomoč otokom ter gorskim in redko poseljenim območjem EU pri premagovanju izzivov, s katerimi se soočajo. Ta zaveza bi lahko imela obliko pakta (npr. pakt za otoke, gorska območja, redko poseljena območja itd.), podobnega paktu za mesta ali za podeželje, znotraj katerega bi bilo mogoče razviti strategijo EU za vsako vrsto omenjenih regij ob upoštevanju njihovih posebnosti.

1.6 **EESO meni**, da bi morala biti glavna os strategije EU za vsako od treh vrst območij priznavanje njihove „odrezanosti“ od celine in središč gospodarskega razvoja v njihovih državah. Ravno tako bi bilo treba priznati, da je to razlog za trajne pogoje, ki nanje vplivajo in jih je treba upoštevati.

1.7 Za vsako vrsto teh območij je potreben usmerjen pristop. **EESO predlaga** sprejem usklajene in interaktivne metode priprave in izvajanja ustreznih strategij, v katero bi bili vključeni deležniki s številnih področij politike in različne ravni upravljanja. Tak pristop bi omogočal izmenjavo pomembnih izkušenj, seznanjanje s primeri dobre prakse, razpoložljivim znanjem in dokazi ter njihovo uporabo, vključno z raziskovalnim in analitičnim delom. Pri tem bi bilo treba opredeliti skupne izzive in cilje ter predlagati ukrepe in pogoje za oceno rezultatov strategij.

1.8 Predlagana metoda zahteva zanesljive podatke, da bo lahko ustrezno natančno in pravočasno prinesla učinkovite rezultate. **EESO poudarja**, da za nobeno od obravnavanih treh vrst regij (otoških, gorskih in redko poseljenih območij) ni dovolj statističnih podatkov in ocen učinka sektorskih politik EU. To vzbuja pomisleke, ali je sploh mogoče izvesti učinkovite ciljne analize, pravilno prepoznati glavne pomanjkljivosti na teh območjih in opredeliti potrebne določbe ter ukrepe za njihovo odpravo.

1.9 V nadaljnjo podporo svojemu predlogu **EESO priporoča**, naj se v ustrezne strategije za vsako od teh kategorij regij vključijo trije predhodni sklopi vprašanj – gospodarska, socialna in okoljska vprašanja, ki imajo močan teritorialni učinek na vse te vrste regij.

1.10 Prizadevanja za obravnavo **gospodarskih vprašanj** bi morala biti osredotočena na konkurenčnost in privlačnost teh regij, pri čemer je treba upoštevati morebitne dodatne operativne stroške, ki izhajajo iz njihovih „neugodnih razmer“ (otoška lega, gorski teren, manj prebivalcev itd.), in potrebo po večji prožnosti pri uporabi državne pomoči na teh območjih. Prizadevati bi si bilo treba tudi za dodatne in bolj trajnostne načine prevoza, da se izboljša njihova povezljivost. Diverzifikacije gospodarstva v teh regijah, ne le med različnimi vrstami, temveč tudi med regijami iste kategorije, ne bi smeli obravnavati kot oviro, ampak kot priložnost za gospodarske spodbude podjetjem in privabljanje naložb v raziskave, inovacije in digitalizacijo.

1.11 Pri **socialnih vprašanjih** bi bilo treba obravnavati krepitev dobrega upravljanja in spodbujanje socialne kohezije ter blaginje skupnosti v teh regijah z odpravljanjem omejitev, kot so demografski izzivi, povezana infrastruktura, storitve in stanovanjske potrebe ter pomanjkanje priložnosti v smislu zaposlovanja in razvoja znanja in spretnosti, zaradi česar je težko privabiti in obdržati talente. Izboljšati bi bilo treba tudi lokalni podjetniški duh, ne da bi pri tem ogrozili raznoliko izročilo teh regij in njihovo edinstveno kulturno ter jezikovno dediščino.

1.12 Prizadevanja za reševanje **okoljskih vprašanj** bi morala biti osredotočena na odpravljanje energetske negotovosti, kar bi zmanjšalo ranljivost teh regij, obenem pa bi jih bilo treba podpreti, da bodo lahko uresničile cilje v okviru zelenega dogovora in razogljičenja. Prednost bi bilo treba dati ohranjanju in/ali obnovi biotske raznovrstnosti in krhkih ekosistemov teh regij, pa tudi podpori za pravičen prehod na podnebno nevtralnost. S tega vidika sta trajnostno upravljanje z naravnimi viri (zemljišča, voda, surovine itd.) na teh območjih in spodbujanje rešitev, ki temeljijo na krožnem gospodarstvu, bistvenega pomena.

1.13 **ESSO verjame**, da je trajnostna krepitev zmogljivosti medsektorsko vprašanje, ki se dotika vseh treh vrst regij in vseh zgoraj omenjenih sklopov vprašanj. S takšno krepitvijo bi lahko uresničili skupni cilj, ki je prepoznati izzive, s katerimi se soočajo otoki, gorske regije in redko poseljena območja EU, saj bi omogočila krajevne pristope in prilagojene rešitve pri odzivanju na različne, čeprav medsebojno povezane razsežnosti izzivov.

1.14 **EESO** kot institucionalni forum, ki daje besedo socialnim partnerjem in civilni družbi, **izraža trdno prepričanje in se zavzema za to**, da se v okviru tega celotnega procesa vodi neposreden in odkrit dialog, tudi z vsemi ustreznimi deležniki (državami članicami, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, socialnimi partnerji in prebivalstvom), kadar je to primerno. Dialog bi moral temeljiti na njihovih pristojnostih in področjih delovanja, s čimer se dosežeta večja skupna odgovornost in aktivno sodelovanje.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 EESO ugotavlja, da primarna zakonodaja EU daje jasno pravno podlago za ukrepe EU, ki so namenjeni doseganju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije med različnimi regijami Unije. Člen 174 PDEU določa, da sta cilja Unije zmanjšati a) neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij EU in med njimi ter b) zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi. Določa tudi regije, „ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer“, ki so najsevernejše redko poseljene regije, otoki ter čezmejne in gorske regije.

2.2 Splošno sodišče Evropske unije ([1]) in Sodišče Evropske unije ([2]) te določbe tolmačita kot splošne pogoje, kar Uniji daje široko diskrecijsko pravico v zvezi z ukrepi, ki jih lahko sprejme na ustreznih političnih področjih, saj je seznam regij v teh določbah okviren in ni izčrpen. Vendar velja, da ima izraz „neugodne naravne ali demografske razmere“ poseben pomen in se nanaša na otoško lego, čezmejni značaj, teren, izoliranost ali (zelo) nizko gostoto prebivalstva v teh regijah, ne pa na druge vidike, kot so etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti, saj te sicer lahko povzročijo nekatere povečane stroške transakcij ali težave pri zaposlovanju, vendar so hkrati primerjalna prednost v smislu večjezičnosti ali privlačnosti kot turistične destinacije.

2.3 Ti pravni vidiki so po mnenju EESO trdna institucionalna spodbuda za pripravo, oblikovanje, sprejetje in izvajanje učinkovitih in uspešnih politik na ravni EU za vsako od treh vrst regij, ki jih obravnava to mnenje.

2.4 Povedano natančneje, EESO razume določbe člena 174 PDEU v tem smislu, da niso zgolj deklarativnega značaja, temveč imajo precejšnjo normativno funkcijo, kar Unijo zavezuje k ustreznemu ukrepanju v podporo obravnavanim regijam.

2.5 Vendar EESO ugotavlja ([3]), da sheme, ki se sprejemajo in izvajajo v okviru kohezijske politike EU, žal še vedno ne ponujajo celovitih rešitev za izzive, s katerimi se soočajo te regije.

2.6 Glede na to, da kohezijska politika EU sodi med deljene pristojnosti (člen 4(2) PDEU), ki se izvajajo ob upoštevanju načela subsidiarnosti (člen 5(3) PDEU), in da ukrepi, ki so jih sprejele države članice, do zdaj še niso bili uspešni, EESO predlaga razvoj novega namenskega mehanizma v obliki pakta za vsako od regij, ki bi bil krovni okvir za delo institucij EU na tem področju. Ti pakti bi morali vsebovati politike, orodja, predpise in finančna sredstva za podporo tem območjem v njihovih prizadevanjih za učinkovito obravnavo specifičnih in zapletenih izzivov.

2.7 Pomemben korak v to smer je opredelitev glavnih izzivov, s katerimi se morajo te regije spopadati. Čeprav si vse delijo enake neugodne strukturne razmere, bodisi znotraj države članice bodisi med državami članicami, kar narekuje celosten pristop k vsem ustreznim ukrepom, pa je ključno opredeliti izzive, ki posebej močno vplivajo na posamezno kategorijo regij, da bi določili vsebinska izhodišča, na podlagi katerih bodo zasnovane in pripravljene politike za te regije. To je utemeljeno zaradi raznolikega demografskega razvoja na teh območjih.

2.8 Čeprav na primer večino gorskih regij EU (ki predstavljajo 13 % prebivalstva EU) ogroža (ali jih bo kmalu ogrožala) depopulacija, pa so na nekaterih območjih opazni obsežni in raznoliki trendi v zvezi s prebivalstvom in njegovo gostoto (npr. upadanje števila prebivalcev v jugovzhodni Evropi in povečanje v jugozahodni ter osrednji Evropi).

2.9 V zvezi z otoki EU (ki predstavljajo samo 4,6 % celotnega prebivalstva EU) je bilo ugotovljeno, da se je njihovo prebivalstvo v obdobju 2016–2020 nekoliko povečalo, za zgolj 2 %. Treba pa je omeniti, da ni dovolj ustreznih statističnih podatkov ([4]).

([1]) Sodba Splošnega sodišča z dne 10. maja 2016, *Izsák in Dabis proti Evropski komisiji*, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, točki 86 in 87.
([2]) Sodba Sodišča z dne 7. marca 2019, *Izsák in Dabis proti Evropski komisiji*, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, točke 65 do 71.
([3]) Raziskovalno mnenje EESO *Kohezijska politika v obdobju po letu 2020* (UL C 228, 5.7.2019, str. 50).
([4]) D. Haase in A. Maier, 2021, *Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Raziskava za odbor REGI – Otoki Evropske unije: sedanje stanje in prihodnji izzivi), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

2.10 Redko poseljena območja EU že po definiciji ovira nizka stopnja poseljenosti, saj so opredeljena kot regije z manj kot 8 prebivalcev na km² (na ravni NUTS 2) in manj kot 12,5 prebivalca na km² (na ravni NUTS 3) ([5]). Praviloma so taka območja v najsevernejših regijah Švedske in Finske (znana so kot redko poseljena severna območja), v zadnjih letih pa je opaziti nekaj primerov zmanjševanja gostote prebivalstva v sredozemski regiji ([6]).

2.11 Tako raznolike demografske težnje zahtevajo bolj prožen pristop k vsaki vrsti regij, hkrati pa je treba ohraniti celostni pristop, ki ga določa člen 174 PDEU.

3. **Otoki EU**

3.1 Eurostat otoke opredeljuje kot ozemlja s površino najmanj 1 km², ki so vsaj 1 km oddaljeni od celine, imajo stalno prebivalstvo, ki šteje več kot 50 prebivalcev, in nimajo stalne fizične povezave s celino. Poleg tega se otoki uvrščajo med regije na ravni NUTS 3, ki jih lahko sestavlja več in ne le en sam otok ([7]).

3.2 Take regije imajo svoje posebne značilnosti, kar zadeva gospodarski in socialni razvoj, prebivalstvo, velikost, upravno strukturno, naravno okolje itd. Ta raznolikost je opazna ne le med skupinami otokov, temveč tudi med otoki znotraj iste skupine, zato so potrebni diferencirani pristopi, obenem pa je treba imeti v mislih, da otoška lega vsem otokom prinaša skupne izzive ([8]).

3.3 V političnem načrtovanju otoška lega običajno velja za stalno in nespremenljivo geografsko značilnost, ki povzroča dodatne stroške (prevoz, energija, ravnanje z odpadki, javne storitve, nujno blago in storitve) in ovira razvoj ter konkurenčnost, hkrati pa otoke močno izpostavlja izgubi biotske raznovrstnosti in podnebnim spremembam ([9]).

3.4 EESO je že v preteklosti opredelil tri razsežnosti, ki določajo otoško lego: majhnost, oddaljenost in ranljivost. V analizi SWOT (analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti) je bil podan naslednji opis sedanjega okvira za otoke EU: *prednosti* – kakovost življenja, velika gostota naravnega in kulturnega kapitala in močna kulturna identiteta kot potencialni viri novega bogastva in zaposlovanja na otokih; *slabosti* – omejena dostopnost, omejene storitve javnega interesa, omejene zasebne storitve in mreže, odsotnost ekonomije obsega in tržne organizacije; *priložnosti* – povpraševanje po kakovosti življenja, kakovostnih in varnih prehranskih izdelkih, tematskem turizmu in nastanitvenih storitvah; *nevarnosti* – podnebne spremembe, globalizacija, gospodarske krize, naraščajoče cene energije, pomanjkanje vode, degradacija prsti in izumiranje ribjih staležev ([10]).

3.5 V tem okviru je bila ugotovljena vrsta izzivov za otoke EU, ki so bili razdeljeni v različne skupine (glej spodaj); te imajo lahko kljub raznolikosti medsebojno povezane vidike.

3.6 Med gospodarske izzive sodijo: potreba po ohranjanju ravnovesja med gospodarsko rabo kopenskih virov in njihovo omejeno razpoložljivostjo, nujnost večjih naložb in višji proizvodni stroški v industrijskih panogah, ki jih ovira otoška lega, premalo koristi od učinkov finančnega prelivanja iz mestnih središč, težave pri diverzifikaciji ekonomskih modelov otokov (kar zmanjšuje konkurenčnost njihovih podjetij, zlasti MSP), doslej omejeno strokovno znanje o IKT in njegova uporaba, osredotočenost na eno panogo (običajno turizem, kmetijstvo ali ribištvo), kar povzroča odvisnost, sezonsko zaposlovanje, ki pomeni omejena finančna sredstva na povprečni letni ravni, in omejen razvoj bolj trajnostnih panog, čeprav imajo otoki velik potencial za to, da postanejo preskuševališča za inovacije (npr. obnovljivi viri energije morja, akvakultura itd.) ([11]).

([5]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([6]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

([7]) D. Haase in A. Maier, 2021, *Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Raziskava za odbor REGI – Otoki Evropske unije: sedanje stanje in prihodnji izzivi), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

([8]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020, končno poročilo.

([9]) Mnenje OR *Krepitev podpore kohezijske politike regijam z neugodnimi geografskimi in demografskimi razmerami* (člen 174 PDEU) (UL C 79, 2.3.2023, str. 36).

([10]) Raziskovalno mnenje EESO *Otoki v EU: od strukturne prikrajšanosti do vključujočega območja* (UL C 209, 30.6.2017, str. 9).

([11]) D. Haase in A. Maier, 2021, *Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Raziskava za odbor REGI – Otoki Evropske unije: sedanje stanje in prihodnji izzivi), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

3.7 Izzivi na področju povezljivosti in dostopnosti se nanašajo na: potrebo po primernih povezavah do otokov in z njih s trajnostnim, cenovno dostopnim in pogostim prevozom, oddaljenost otokov od velikih (evropskih in nacionalnih) trgov in mestnih središč (kar zmanjšuje razpoložljivost blaga in storitev ter možnosti za razvoj in rast podjetij), dvojen ali trojen učinek izoliranosti ter nezadostna lokalna proizvodnja, zaradi česar je treba uvažati blago in storitve, kot so hrana, energija, gorivo in zdravstvene storitve, to pa vpliva na življenjske pogoje, odvisnost in varnost na otokih ([12]).

3.8 Modri, zeleni in okoljski izzivi se nanašajo na: občutljivost in krhkost otoških ekosistemov (ki sta še večji zaradi posledic podnebnih sprememb, kot so suša, erozija zaradi vode, poplave, zaslanjevanje tal itd.), vpliv turizma in podobnih dejavnosti na naravno in kulturno okolje (npr. onesnaževanje, poraba vode itd.), potrebo po obravnavanju pomanjkanja vode z ureditvijo ustrezne oskrbe z vodo, tako v smislu količine kot kakovosti (zlasti pitne vode), omejeno (prostorsko in predelovalno) zmogljivost otokov za ravnanje s povečanimi količinami odpadkov ter na izolirane in šibke vire energije in energetska omrežja na otokih, zaradi česar se uvaža energija in uporabljajo fosilna goriva namesto drugih, bolj zelenih in trajnostnih virov ([13]).

3.9 Socialni izzivi vključujejo: socialno pravičnost, tj. ponudbo cenovno dostopnih stanovanj in temeljnih javnih storitev (kot so izobraževanje, zdravstveno in socialno varstvo ter komunikacija) za prebivalce otokov pod enakimi pogoji kot za prebivalce celine, povečanje zaposlitvenih priložnosti za otoške prebivalce (zlasti za mlade, da se ne bi odseljevali), možnosti izpopolnjevanja z visokošolskim izobraževanjem na otokih, boj proti zgodnjemu opuščanju šolanja, povečanje priložnosti za vseživljenjsko učenje (ki prinaša strokovno diverzifikacijo) in upoštevanje – tako v smislu nastanitve kot družbenega vključevanja – velikega števila migrantov, ki prispejo na otoke ([14]).

3.10 Upravljavski izzivi se nanašajo na: potrebo po učinkoviti interakciji med različnimi ravnmi upravljanja na otokih, nujnost ponovne preučitve razvrščanja otokov in uporabe BDP kot edinega merila za določanje stopnje razvoja (dodatni kazalniki bi bili lahko standard kupne moči, indeks družbenega napredka in uspešnost pri ciljih trajnostnega razvoja), nujnost posebnih operativnih programov na otokih in pomanjkanje prečiščenih statističnih podatkov o otokih, kar onemogoča dobro informirano odločanje o njih.

4. **Gorska območja EU**

4.1 Že večkrat je bilo ugotovljeno, da so gorska območja v Evropi zelo raznolika. Zato je zelo težko, če ne celo nemogoče, opredeliti tipično gorsko regijo. Poleg tega imajo tudi posamezni gorski masivi zelo različne značilnosti. Kot je pokazala razmejitev gorskih območij na ravni NUTS 2, je zelo malo evropskih regij popolnoma goratih. Skoraj vse sestavljajo tako nižinski kot gorski predeli, slednji pa so običajno ob meji regije ter se raztezajo v eno ali več sosednjih regij ([15]).

4.2 Gorske regije v EU so izjemno bogate v smislu naravne in kulturne dediščine, saj so številne uvrščene na Unescov seznam svetovne dediščine in večina jih sodi med zavarovana območja. Odlikujeta jih tudi velika biotska raznovrstnost in bogastvo naravnih virov. Zaradi teh dejavnikov in privlačnosti njihove dediščine gore veljajo za območja z velikim razvojnim kapitalom, zlasti v turizmu ([16]).

([12]) D. Haase in A. Maier, 2021, *Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Raziskava za odbor REGI – Otoki Evropske unije: sedanje stanje in prihodnji izzivi), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

([13]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

([14]) D. Haase in A. Maier, 2021, *Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges* (Raziskava za odbor REGI – Otoki Evropske unije: sedanje stanje in prihodnji izzivi), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

([15]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).

([16]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

4.3 Kljub temu so gorska območja EU izpostavljena naravnim grožnjam in izzivom, ki so večinoma povezani s podnebnimi spremembami in posledičnimi tveganji za okolje (umik ledenikov, suša, erozija zaradi vode, poplave, zaslanjevanje tal, erozija prsti, strm teren itd.) ([17]). Njihovo podnebje se spreminja, na kar kaže povprečen dvig temperatur in vse višja meja sneženja (celo pozimi). Pričakovati je, da bodo na mnogih gorskih območjih (npr. v Skandinaviji ali Alpah) zimske padavine prešle iz snega v dež, poleti pa se bo okrepil veter, kar bo povečalo verjetnost zemeljskih plazov in udorov kamenja ([18]).

4.4 Vpliv teh sprememb je precejšen. Zanesljivost in varnost prevoza do teh območij, na njih in z njih sta pomembna izziva ne le za lokalno prebivalstvo, temveč tudi za obiskovalce/turiste in tamkajšnje gospodarske dejavnosti (turizem, rekreacija, gospodarski prevoz tovora itd.). Z ustreznim varovanjem cest, železnice in naselij pred vsemi vrstami nevarnosti (poplave, požari itd.) se lahko take grožnje spremenijo v razvojne priložnosti, tako da se gradijo objekti in infrastruktura (zgradbe, voda, energija itd.), ki bodo podprli trajnostno rast ([19]).

4.5 Za gorska območja EU je posebej zanimivo gozdarstvo, saj dobro vzdrževani gozdovi varujejo pred naravnimi nevarnostmi ali grožnjami, kot so škodljivci in bolezni, hkrati pa prinašajo koristi, na primer biomasno gorivo in surovine za gradbeništvo. Gorski gozdovi so poseben habitat, v katerem uspevajo redke rastline in živali, ki privabljajo obiskovalce in so osnova za proizvode, ki podpirajo gospodarstvo regije. Večina takih območij je zaščitenih, kar podpira njihovo okolje in krajino ter omogoča druge dejavnosti z dodano vrednostjo, kot so rekreacija, turistično izobraževanje, raziskave o pomembnih vprašanjih, ustvarjanje delovnih mest itd. ([20]).

4.6 Ekonomski profili gorskih regij EU pričajo o njihovih precej različnih ravneh razvoja. Porazdelitev delovnih mest med primarnimi, sekundarnimi in terciarnimi sektorji gospodarstva kaže na zelo veliko zaposlovanje v kmetijstvu v nekaterih regijah, medtem ko je v drugih zaposlovanje predvsem v industriji in storitvenem sektorju. Razlog za takšne razlike so bodisi večja naklonjenost turizmu in javnim storitvam ali pa so alternative omejene na tradicionalne kmetijske dejavnosti ([21]).

4.7 V vsakem primeru na gospodarske dejavnosti v gorskih regijah EU negativno vplivajo podnebne spremembe in omejena razpoložljivost zemljišč. Zlasti turizem kot glavna sezonska dejavnost ne zagotavlja stalnega pritoka prihodkov, turistične dejavnosti, ki potekajo celo leto (na primer podeželski in kmečki turizem, ekoturizem, skupnostni, kulturni, športni in prostočasni turizem itd.), pa bi lahko tudi ogrozile okoljsko trajnostnost teh regij ([22]).

4.8 Topografija gorskih regij EU je posebna krajevna prednost, ki jo še bolj bogatijo naravne dobrine in podnebne posebnosti, ki so lahko osnova za razvoj turizma. Vendar prostorska koncentracija turizma na nekaterih gorskih območjih povzroča tudi intenzivno rabo naravnih virov, kar vpliva na možnosti za trajnostni razvoj, hkrati pa prizadevanja za podporo gorskega turizma z ekološkimi, socialnimi, kulturnimi in gospodarskimi vidiki zavirajo omejeni promocija, ozaveščenost in sodelovanje deležnikov ([23]).

4.9 Prizadevanja za razvoj gorskih regij na splošno vključujejo „trdo“ infrastrukturo za promet in telekomunikacijske naložbe kot logično rešitev za neugodne naravne razmere in izzive na teh območjih.

([17]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.
([18]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).
([19]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).
([20]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).
([21]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).
([22]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.
([23]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).

4.10 Izboljšana prometna infrastruktura lahko poveča povezljivost in spodbuja uvoz, hkrati pa se lahko z njo lokalni trg odpre večji konkurenci. Dostop do širokopasovnega interneta je ključen za večjo učinkovitost dejavnosti na mnogih področjih, kot so turizem, izobraževanje, ponudba storitev splošnega pomena, e-uprava itd. Izboljšanje spodbud (konkretno dobičkonosnosti) za potencialne zasebne vlagatelje v takih shemah, pa tudi zmanjšanje stroškov (tj. doseganje ekonomije obsega) za javno izvajanje takih shem je skupni izziv, s katerim se srečujejo gorske regije, otoki in redko poseljena območja ([24]).

5. **Redko poseljena območja EU**

5.1 Za to kategorijo regij EU so na splošno značilni nizka gostota prebivalstva in precejšnja geografska izoliranost oziroma težave pri ozemeljskem povezovanju z drugimi regijami, njihovo gospodarstvo pa običajno temelji pretežno na dejavnostih, povezanih s kmetijstvom, in njihovi prihodki so nižji od povprečja na ravni države ali EU. Takšna območja potrebujejo gospodarsko podporo, oživitev ali strukturne spremembe, s katerimi bodo lažje premagovala svoje težave ([25]).

5.2 Njihovi demografski vzorci kažejo na stalno upadanje prebivalstva, vendar so ti trendi bolj opazni v zaledju kot v priobalnih območjih, saj turistična dejavnost pripomore k stabilizaciji števila prebivalcev ([26]).

5.3 Kljub temu se pogosto dogaja, da se mlajši prebivalci teh območij v iskanju boljših zaposlitvenih možnosti raje preselijo v gospodarsko živahnejše regije in mesta. Starejše prebivalstvo, ki ostaja, pa ustvarja dodatne potrebe po zdravstvenih in socialnih storitvah, s tem pa dodatne stroške ([27]).

5.4 Demografsko stanje na redko poseljenih območjih EU še bolj otežuje njihova oddaljenost, ki negativno vpliva na prometne storitve in njihovo dostopnost. Redko poseljena severna območja so najmanj dostopna v Evropi, ker imajo zelo omejeno cestno infrastrukturo in so večinoma odvisna od pomorskega ter zračnega prometa, kar je pogosto draga možnost ([28]). Učinkovite povezave manjkajo ne le med redko poseljenimi območji EU in mestnimi središči Evrope, temveč tudi med posameznimi obrobnimi predeli, kar povečuje nesorazmeren učinek njihove nedostopnosti ([29]).

5.5 Redko poseljena severna območja so zelo daleč od glavnih središč in podjetij skupnega evropskega trga, kar zaradi težjega dostopa in večjih stroškov prevoza surovin ter končnih izdelkov povzroča težave pri konkurenčnosti. Zato je izboljšanje fizične in digitalne dostopnosti izrednega pomena, da se zmanjša njihova izoliranost in poveča konkurenčnost njihovih podjetij na trgu ([30]).

5.6 Za interoperabilnost različnih prometnih sistemov je ključno sodelovanje, zlasti v okviru ukrepov EU za ozemeljsko kontinuiteto evropskih severnih regij. To je mogoče doseči tudi s spodbujanjem IKT. Digitalna tehnologija prispeva k krajšanju razdalj, tako v fizičnem in gospodarskem kot tudi socialnem smislu ([31]).

([24]) *Cohesion in Mountainous Regions of the EU* (Kohezija v gorskih regijah EU).

([25]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([26]) E. Gløersen, 2022, *Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Raziskava za odbor REGI – Kohezijska politika v najsevernejših regijah EU), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

([27]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([28]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

([29]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([30]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

([31]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

5.7 Najpogostejše poslovne dejavnosti na redko poseljenih območjih EU so običajno primarni sektor (kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in rudarstvo), proizvodnja energije, predelovalna industrija in turizem (hoteli in restavracije) ([32]). V severnih delih Evrope je zadnje čase opazen gospodarski razvoj zaradi pospešitve večjih industrijskih naložb, ki jih privablja dostop do električne energije iz hidroelektrarn, razpoložljivost obsežnih zemljišč in uveljavljena industrijska tradicija. Ti dejavniki bistveno vplivajo na stanje v regijah, ki gostijo nove proizvodne obrate, saj se pričakuje, da bodo ustvarjali nova delovna mesta. Toda najpomembnejši izziv bo zapolnitev teh mest, saj bo treba sprejeti ukrepe za privabljanje talentov iz drugih regij in držav ter za usposabljanje domačinov ([33]).

5.8 Nekatere gospodarske dejavnosti (kot sta rudarstvo in industrijska predelava) sicer ustvarjajo visoke prihodke, vendar so zaradi svoje monotematske narave dovzetne za zunanje dejavnike, kot so nihanja cen ali finančne krize, kar povečuje krhkost in ranljivost gospodarstev teh regij. Zato je druga možnost tudi diverzifikacija poslovnih dejavnosti in oblikovanje novih poslovnih modelov ali posodobitev sedanjih ([34]).

5.9 Ključna dejavnika za večjo diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti na redko poseljenih območjih EU sta inovativnost in znanje. Spodbujanje sodelovanja in povezovanja med podjetji in univerzami na znanstvenih področjih, ki lahko diverzificirajo gospodarske dejavnosti, je bistvenega pomena. Prav tako so geografski in skrajni podnebni pogoji, zlasti na redko poseljenih severnih območjih, primerni za testne dejavnosti, ki dajejo osnovo za uvajanje številnih poslovnih idej, vezanih na naravne vire, hladno podnebje in arktične razmere. V tem smislu so naravni viri na teh ozemljih pomembni tudi za povečanje rabe energije iz obnovljivih virov ([35]).

5.10 Povečana gospodarska rast bo izboljšala zaposlovanje na redko poseljenih območjih EU. Te regije, posebno v severni Evropi, so pokazale izjemno sposobnost prilagajanja, saj se je njihova brezposelnost v zadnjih letih – po vrhuncu v letih 2008 in 2009 zaradi gospodarske krize – zmanjšala. Vendar pa jim močno primanjkuje kvalificirane delovne sile. Za reševanje tega vprašanja bi potrebovali celosten pristop s sodelovanjem akterjev iz različnih sektorjev in z različnih geografskih ravni (npr. javni organi, zasebna podjetja in predstavniki civilne družbe), ki bodo spodbujali regionalne naložbe, izvajali politike trga dela in uvajali prilagojene sheme izobraževanja in usposabljanja ([36]).

V Bruslju, 14. decembra 2023

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oliver RÖPKE

([32]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([33]) E. Gløersen, 2022, *Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Raziskava za odbor REGI – Kohezijska politika v najsevernejših regijah EU), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

([34]) V. Margaras, 2016, briefing Službe Evropskega parlamenta za raziskave (EPRS): *Sparsely populated and under–populated areas* (Redko poseljena in premalo naseljena območja), PE 586.632.

([35]) G. Carbone, 2018, *Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014-2020* (Strokovna analiza geografskih posebnosti: gore, otoki in redko poseljena območja – kohezijska politika 2014–2020), končno poročilo.

([36]) E. Gløersen, 2022, *Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU* (Raziskava za odbor REGI – Kohezijska politika v najsevernejših regijah EU), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.