C/2024/1572

5.3.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om De största utmaningarna för EU:s öar, bergsområden och glesbefolkade områden

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/1572)

Föredragande: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	25.1.2023
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av sektionen	15.11.2023
Antagande vid plenarsessionen	14.12.2023
Plenarsession nr	583
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	185/0/4

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 På grundval av de nuvarande bestämmelserna i EU:s primärrätt (artiklarna 174 och 175 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)) och tolkningen av dessa är **Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) övertygad** om att det finns en gedigen rättslig grund som ålägger EU att vidta åtgärder för att stödja sina öar, bergsregioner och glesbefolkade områden inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik. De närmare detaljerna bör fastställas och genomföras i samarbete med de berörda medlemsstaterna, eftersom sammanhållningspolitiken omfattas av EU-ordningen med delade befogenheter (artikel 4.2 i EUF-fördraget).

1.2 Denna övertygelse har föranlett **EESK att uppmana** EU:s institutioner, organ och medlemsstater att i relevanta dokument om EU:s sammanhållningspolitik (t.ex. nationella och regionala policydokument, strategidokument, program, projekt osv.) införliva gemensamma prioriteringar och åtgärder som bygger på ett samordnat utbyte av erfarenheter och sakkunskap och som omfattar alla typer av regioner som nämns i artikel 174 i EUF-fördraget, och på så sätt omsätta ord i handling.

1.3 **EESK insisterar på** en målinriktad tillämpning av ovannämnda bestämmelser i sin helhet, för att ta itu med strukturella och geografiska begränsningar och särskilda behov som hindrar dessa regioners utveckling. Det behövs ett skräddarsytt tillvägagångssätt, som ökar den territoriella solidariteten, så att ingen region lämnas utanför. I detta avseende är det beklagligt att det saknas en befintlig politik för att på ett heltäckande sätt ta itu med situationen i områden med permanenta geografiska nackdelar och att dessa regioners särdrag systematiskt har förbisetts i flera på varandra följande sammanhållningsrapporter.

1.4 **EESK tror på** att utveckla skräddarsydda och platsbaserade möjligheter, lösningar och politiska åtgärder samt öronmärka motsvarande medel för EU:s öområden, bergsområden och glesbefolkade områden. Sådana initiativ skulle ge dessa regioner möjlighet att omvandla sina ”nackdelar” i syfte att fullt ut utnyttja sin potential genom att lyfta fram deras unika landskap, kulturarv och mångåriga lokalsamhällen.

1.5 **EESK anser** att det är av yttersta vikt att alla aktörer, på både EU-nivå och nationell nivå, åtar sig att vidta åtgärder för att hjälpa EU:s öar, bergsområden och glesbefolkade områden att möta de utmaningar som de står inför. Detta åtagande kan ta formen av en pakt (t.ex. en pakt för öar, en pakt för bergsområden, en pakt för glesbefolkade områden osv.), i linje med stadspakten eller landsbygdspakten, där en EU-strategi för var och en av dessa typer av regioner kan utarbetas, med beaktande av särdragen hos respektive typ av region.

1.6 **EESK anser** att huvudinslaget i EU:s strategi för var och en av de tre typerna av områden är att erkänna deras ”frånkoppling” från fastlandet och från centrumen för ekonomisk utveckling i sina respektive länder, och att erkänna denna frånkoppling som källan till de förhållanden som alltid måste beaktas.

1.7 Det krävs ett riktat tillvägagångssätt för var och en av dessa typer av region. **EESK föreslår** att man antar en samordnad och interaktiv metod för att utarbeta och genomföra relevanta strategier, med deltagande av berörda parter från flera olika politikområden och olika förvaltningsnivåer. Detta tillvägagångssätt skulle göra det möjligt att utbyta relevanta erfarenheter och att dela och dra nytta av god praxis, tillgänglig know-how och belägg, inbegripet forskning och analytiskt arbete. I denna process bör man kartlägga gemensamma utmaningar, fastställa mål samt föreslå åtgärder och villkoren för att bedöma strategiernas resultat.

1.8 Den föreslagna metoden förutsätter tillförlitliga uppgifter för att kunna ge de förväntade resultaten med exakthet och på ett snabbt och effektivt sätt. **EESK påpekar** att det saknas tillräckliga statistiska uppgifter och konsekvensbedömningar av EU:s sektorspolitik i alla de tre typerna av regioner i fråga (öar, bergsregioner och glesbefolkade områden). Detta väcker farhågor om möjligheten att kunna genomföra effektiva riktade analyser och på ett korrekt sätt kunna identifiera de viktigaste bristerna inom dessa områden och fastställa nödvändiga bestämmelser och åtgärder för att komma till rätta med dem.

1.9 För att ytterligare främja sitt förslag **rekommenderar EESK** att man för varje kategori av region inkluderar tre preliminära uppsättningar frågor i de relevanta strategierna – ekonomiska frågor, sociala frågor och miljöfrågor som har stor territoriell inverkan på var och en av de berörda typerna av regioner.

1.10 Insatserna för att ta itu med **ekonomiska frågor** bör inriktas på att säkerställa de berörda områdenas konkurrenskraft och attraktionskraft, med beaktande av eventuella extra driftskostnader till följd av regionernas ”nackdelar” (ökaraktär, bergig terräng, begränsad befolkning osv.) och behovet av större flexibilitet i användningen av statligt stöd i dessa områden. Det bör också finnas ett mål om ytterligare och mer hållbara transportmedel för att förbättra regionernas konnektivitet. Diversifieringen av ekonomierna i dessa regioner – inte bara mellan olika typer av regioner utan även mellan regioner i samma kategori – bör inte hanteras som en nackdel utan som en möjlighet att skapa ekonomiska drivkrafter för företag och locka investeringar i forskning, innovation och digitalisering.

1.11 För att hantera **sociala frågor** bör man stärka goda styrelseformer och främja social sammanhållning och välbefinnande i dessa regioners samhällen genom att ta itu med begränsningar såsom demografiska utmaningar, tillhörande infrastruktur, tjänster och bostadsbehov samt bristen på möjligheter när det gäller sysselsättning och kompetensutveckling, som leder till svårigheter att locka och behålla talanger. Den lokala företagarandan bör också stärkas, dock utan att man äventyrar regionernas mångfald av traditioner och deras unika kulturella och språkliga arv.

1.12 Insatserna för att hantera **miljöfrågor** bör inriktas på att ta itu med bristande energitrygghet och på så sätt minska dessa regioners sårbarhet, samtidigt som de ges stöd för att uppnå målen för den gröna omställningen och målen om utfasning av fossila bränslen. Man bör prioritera att bevara och/eller återställa dessa regioners biologiska mångfald och ömtåliga ekosystem samt tillhandahålla stöd för att säkerställa en rättvis omställning till klimatneutralitet. I detta sammanhang anses hållbar förvaltning av naturresurser (mark, vatten, råvaror osv.) i dessa områden och främjande av cirkulärekonomiska lösningar vara avgörande.

1.13 **EESK anser** att hållbar kapacitetsuppbyggnad är en övergripande fråga för alla tre typer av regioner i alla ovannämnda frågor. Hållbar kapacitetsuppbyggnad skulle kunna bidra till det gemensamma målet att kartlägga de utmaningar som EU:s öar, bergsregioner och glesbefolkade områden står inför, och möjliggöra platsbaserade strategier och skräddarsydda lösningar för att möta de olika, om än sammankopplade, dimensionerna av dessa utmaningar.

1.14 **Kommittén är**, i egenskap av institutionellt forum där arbetsmarknadens parter och det civila samhället kan framföra sina åsikter, **fast övertygad om och förespråkar** att allt detta arbete bör inbegripa en direkt och uppriktig dialog, i förekommande fall med deltagande av alla berörda parter (medlemsstaterna, de regionala och lokala myndigheterna, arbetsmarknadens parter och befolkningen), på grundval av deras respektive befogenheter och verksamhetsområden, för att på så sätt uppnå ett bättre medansvar och aktivt deltagande.

2. **Allmänna kommentarer**

2.1 EESK noterar att det i EU:s primärrätt finns en tydlig rättslig grund för EU-åtgärder som syftar till att uppnå ekonomisk, social och territoriell sammanhållning mellan de olika regionerna i unionen. I artikel 174 i EUF-fördraget fastställs att unionens mål är att minska a) skillnaderna mellan EU-regionernas utvecklingsnivå och mellan regionerna och b) eftersläpningen i de minst gynnade regionerna. Det fastställs också att det finns regioner ”med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar”, såsom de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, öregioner, gränsregioner och bergsregioner.

2.2 Europeiska unionens tribunal ([1]) och Europeiska unionens domstol ([2]) har tolkat ordalydelsen i dessa bestämmelser som allmänna villkor som ger unionen stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller vilka åtgärder den kan vidta på de berörda politikområdena, med tanke på den vägledande och icke uttömmande förteckningen över de regioner som nämns där. Uttrycket ”allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar” anses dock ha en särskild betydelse som avser dessa regioners ökaraktär, gränsöverskridande karaktär, terräng, isolering eller låga/mycket låga befolkningstäthet, och inte andra aspekter såsom regionernas etniska, kulturella, religiösa eller språkliga särdrag, eftersom de sistnämnda faktorerna kan orsaka vissa ökade transaktionskostnader eller sysselsättningssvårigheter, men samtidigt utgör komparativa fördelar i form av flerspråkighet eller attraktionskraft som turistmål.

2.3 EESK anser att dessa rättsliga överväganden ger en gedigen institutionell drivkraft för att förbereda, utarbeta, anta och genomföra en effektiv och ändamålsenlig politik på EU-nivå för var och en av de tre typer av regioner som avses i detta yttrande.

2.4 Mer specifikt förstår EESK det som att bestämmelserna i artikel 174 i EUF-fördraget inte enbart är av förklarande karaktär, utan har en substantiell normativ tyngd som ålägger unionen att vidta lämpliga åtgärder till stöd för de berörda regionerna.

2.5 EESK har dock konstaterat ([3]) att de ordningar som hittills antagits och genomförts inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik tyvärr fortfarande inte erbjuder några heltäckande lösningar på de utmaningar som dessa regioner står inför.

2.6 Med tanke på att EU:s sammanhållningspolitik hör till de ”delade befogenheter” (artikel 4.2 i EUF-fördraget) som utövas i enlighet med subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i EUF-fördraget), och att de åtgärder som medlemsstaterna hittills har vidtagit inte har varit framgångsrika, föreslår EESK att man tar fram en ny särskild mekanism i form av en pakt för var och en av dessa regioner, som en övergripande ram för EU-institutionernas arbete med dessa frågor. Dessa bör omfatta politik, verktyg, bestämmelser och finansiering för att stödja dessa områden i deras strävan att på ett ändamålsenligt sätt ta itu med sina specifika och komplexa utmaningar.

2.7 Ett betydande steg framåt i denna riktning är att kartlägga de största utmaningar som dessa regioner står inför. Även om de alla anses ha samma strukturella nackdelar, antingen inom en medlemsstat eller mellan medlemsstater, vilket nödvändiggör ett integrerat tillvägagångssätt beträffande alla relevanta insatser, är det mycket viktigt att man kartlägger utmaningar med särskild inverkan på varje kategori av dessa regioner, i syfte att fastställa konkreta referenspunkter på vilka politiken för dessa regioner kommer att baseras och utvecklas. Den diversifierade demografiska utvecklingen i dessa områden är ett exempel på detta behov.

2.8 Till exempel har de flesta av EU:s bergsregioner (där 13 % av EU:s befolkning bor) påverkats (eller kommer snart att påverkas) av avfolkning, men i vissa områden kan man se mycket olika och varierande befolkningstendenser och befolkningstätheter (t.ex. minskningar i sydöstra Europa, ökningar i sydvästra Europa och Centraleuropa).

2.9 När det gäller EU:s öar (där bara 4,6 % av EU:s totala befolkning bor) har det konstaterats att deras befolkning under perioden 2016–2020 hade ökat något, med endast 2 %. Det bör dock noteras att det råder brist på statistiska uppgifter på detta område ([4]).

([1]) Dom av den 10 maj 2016, Izsák och Dabis mot kommissionen, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, punkterna 86 och 87.
([2]) Dom av den 7 mars 2019, Izsák och Dabis mot kommissionen, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, punkterna 65–71.
([3]) Se EESK:s förberedande yttrande ”Sammanhållningspolitikens framtid under tiden efter 2020” (EUT C 228, 5.7.2019, s. 50).
([4]) Haase, D. och Maier, A., 2021, ”Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.

2.10 EU:s glesbefolkade områden hämmas per definition av låg befolkning, eftersom de definieras som regioner med färre än 8 invånare per km² (på Nuts 2-nivå) och med färre än 12,5 invånare per km² (på Nuts 3-nivå) ([5]). I princip finns dessa områden i de nordligaste regionerna i Sverige och Finland (de s.k. nordliga glesbefolkade områdena), men under de senaste åren har vissa fall av minskad befolkningstäthet noterats i Medelhavsområdet ([6]).

2.11 Sådana olikartade befolkningstendenser nödvändiggör ett mer flexibelt tillvägagångssätt för varje typ av region, samtidigt som man bibehåller det integrerade tillvägagångssätt som föreskrivs i artikel 174 i EUF-fördraget.

3. **EU:s öar**

3.1 Eurostat definierar öar som områden med en yta på minst 1 km², som är belägna minst 1 km från fastlandet och som har en bofast befolkning på mer än 50 invånare och ingen fast fysisk förbindelse med fastlandet. Dessutom klassificeras öar som Nuts 3-regioner, som kan bestå av flera öar, inte bara ett enda område ([7]).

3.2 Dessa regioner har sina egna särdrag i fråga om ekonomisk och social utveckling, befolkning, storlek, administrativ organisation, naturmiljö osv., och denna variation konstateras inte bara mellan ögrupper utan även mellan öar inom samma grupp, vilket nödvändiggör olika tillvägagångssätt, samtidigt som man måste komma ihåg att ökaraktären medför gemensamma utmaningar för alla öar ([8]).

3.3 Vad gäller politisk planering anses ökaraktären traditionellt vara ett permanent och oföränderligt geografiskt särdrag som medför extra kostnader (transport, energi, avfallshantering, offentliga tjänster, nödvändiga varor och tjänster) som hämmar öarnas utveckling och konkurrenskraft, samtidigt som de är särskilt utsatta för förlust av biologisk mångfald och klimatförändringar ([9]).

3.4 EESK har vid ett tidigare tillfälle fastställt tre aspekter som definierar ökaraktär: ringa storlek, avskildhet och sårbarhet. En relevant swot-analys gav följande beskrivning av nuläget för EU:s öar: *styrkor*: livskvalitet, den höga förekomsten av natur- och kulturtillgångar och en stark kulturell identitet, som potentiella källor till nytt välstånd och sysselsättning på öarna; *svagheter*: begränsad tillgänglighet, begränsade tjänster av allmänt intresse, begränsade privata tjänster och nätverk, avsaknad av stordriftsfördelar och marknadsorganisation; *möjligheter*: efterfrågan på livskvalitet, högkvalitativa och säkra livsmedel, turism inriktad på särskilda intressen samt tjänster för de bosatta; *hot*: klimatförändringar, globalisering, ekonomiska kriser, stigande energipriser, vattenbrist, markförstöring och utrotning av fiskebestånd ([10]).

3.5 I detta sammanhang har en rad utmaningar för EU:s öar kartlagts och delats upp i olika kategorier (se nedan). Dessa kategorier kan, även om de är åtskilda, ha inbördes relaterade aspekter.

3.6 Till de ekonomiska utmaningarna hör behovet av att balansera den ekonomiska användningen av markresurser med den begränsade tillgången på dem, behovet av fler investeringar och produktionskostnaderna i industrisektorer som hämmas av ökaraktären, oförmågan att dra nytta av städers spridning av ekonomiskt välstånd, svårigheten att diversifiera öarnas ekonomiska modell (vilket minskar deras företags, särskilt de små och medelstora företagens, konkurrenskraft), den hittills begränsade användningen av och sakkunskapen om IKT, koncentrationen till en sektor (vanligtvis turism, jordbruk eller fiske) som leder till beroende, och säsongsanställningarna som leder till begränsade ekonomiska resurser sett till genomsnittet under ett helt år och begränsad utveckling av mer hållbara sektorer, med stor potential att öarna blir testbäddar för innovation (t.ex. förnybar havsenergi, vattenbruk osv.) ([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 – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.

([7]) Haase, D. och Maier, A., 2021, ”Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.

([8]) Carbone, G., 2018, ”Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.

([9]) Se ReK:s yttrande ”Förstärkt sammanhållningspolitiskt stöd till regioner med geografiska och demografiska nackdelar (artikel 174 i EUF-fördraget)” (EUT C 79, 2.3.2023, s. 36).

([10]) Se EESK:s förberedande yttrande ”EU:s öar: från strukturellt handikapp till inkluderande territorium” (EUT C 209, 30.6.2017, s. 9).

([11]) Haase, D. och Maier, A., 2021, ”Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.

3.7 Konnektivitets- och tillgänglighetsutmaningarna avser behovet av ordentlig anslutning till och från öarna med hållbara, billiga och frekventa transporter; öarnas avskildhet i förhållande till stora (europeiska och nationella) marknader och stadsområden (vilket påverkar tillgången på varor och tjänster och minskar möjligheterna till företagsutveckling och tillväxt); effekten av dubbel eller trefaldig ökaraktär; och bristen på ökad lokal produktion, vilket leder till import av bl.a. livsmedel, energi, bränsle och hälso- och sjukvård och i sin tur påverkar levnadsvillkoren på öarna och deras oberoende och säkerhet ([12]).

3.8 De blå, gröna och miljömässiga utmaningarna avser känsligheten och sårbarheten hos öarnas ekosystem (som ytterligare förstärks av klimatförändringarnas konsekvenser såsom torka, vattenerosion, översvämningar, marksalinitet osv.), inverkan av verksamheter såsom turism på natur- och kulturmiljön (t.ex. föroreningar, vattenförbrukning osv.), behovet av att ta itu med vattenbristen genom att säkerställa en lämplig vattenförsörjning i fråga om kvantitet och kvalitet (särskilt för dricksvatten), öarnas begränsade kapacitet (när det gäller både utrymme och behandling) att hantera ökade avfallsmängder samt öarnas isolerade och svaga energikällor och energinät, vilket leder till energiimport och användning av fossila bränslen i stället för miljövänligare och mer hållbara alternativ ([13]).

3.9 De sociala utmaningarna handlar om att uppnå social rättvisa, dvs. att tillhandahålla bostäder till rimliga priser och grundläggande offentliga tjänster (såsom utbildning, hälso- och sjukvård, social omsorg och kommunikation) till öborna på samma villkor som invånarna på fastlandet, öka sysselsättningsmöjligheterna för öborna (särskilt ungdomar för att förhindra att de flyttar), tillhandahålla kompetenshöjningsmöjligheter genom högre utbildning på öarna, bekämpa skolavhopp, öka möjligheterna till livslångt lärande (vilket skulle leda till yrkesmässig diversifiering) och ta emot det stora antal migranter som har anlänt till öarna, när det gäller både bostäder och social delaktighet ([14]).

3.10 Styrningsutmaningarna avser behovet av effektiv samverkan mellan de olika förvaltningsnivåerna på öarna samt behovet av att ompröva klassificeringen av öarna och användningen av BNP som det enda kriteriet för att fastställa utvecklingsnivån (ytterligare indikatorer skulle kunna vara köpkraftsstandarden, indexet för sociala framsteg och resultaten vad gäller målen för hållbar utveckling), behovet av särskilda operativa program på öarna och bristen på detaljerade statistiska uppgifter för öarna, vilket hindrar välunderbyggda beslut om dem.

4. **EU:s bergsområden**

4.1 Det har vid upprepade tillfällen konstaterats att bergsområdena i Europa är mycket olika. Det är därför mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att definiera en typisk bergsregion. Dessutom finns det, även inom stora massiv, mycket varierande kännetecken. Såsom avgränsningen av bergsområden på Nuts 2-nivå har visat är mycket få regioner inom EU helt och hållet höglänta. Nästan alla består av både låglands- och bergsområden, varav de sistnämnda vanligtvis är belägna längs en av regionens gränser och delas med en eller flera angränsande regioner ([15]).

4.2 EU:s bergsområden är extremt rika på natur- och kulturarv, då många är klassificerade på Unescos världsarvslista och de flesta är skyddade områden. De hyser också en stor biologisk mångfald och är fulla av naturresurser. På grund av dessa faktorer och deras arvs attraktionskraft har bergsområdena konstaterats ha stor utvecklingspotential, särskilt inom turistnäringen ([16]).

([12]) Haase, D. och Maier, A., 2021, ”Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.
([13]) Carbone, G., 2018, ”Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.
([14]) Haase, D. och Maier, A., 2021, ”Research for REGI Committee – Islands of the European Union: State of play and future challenges”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.
([15]) ”Cohesion in Mountainous Regions of the EU”.
([16]) Carbone, G., 2018, ”Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.

4.3 EU:s bergsregioner är dock utsatta för naturliga hot och utmaningar, främst kopplade till klimatförändringar och därav följande miljörisker (glaciäravsmältning, torka, vattenerosion, översvämningar, marksalinitet, markerosion, branta terrängförhållanden osv.) ([17]). Deras klimat har förändrats, såsom framgår av den genomsnittliga temperaturökningen och de allt högre snögränserna (även under vintern). Det anses sannolikt att vinternederbörden kommer att förändras från snö till regn i många bergsområden (t.ex. i Skandinavien eller Alperna) och att vindhastigheten kommer att öka sommartid, vilket ökar sannolikheten för jordskred och stenras ([18]).

4.4 Inverkan av dessa förändringar är betydande. Tillförlitligheten och säkerheten hos transporter till, inom och från dessa områden utgör stora utmaningar, inte bara för lokalbefolkningen utan även för besökare/turister och för den ekonomiska verksamhet (turism, rekreation, kommersiell frakt osv.) som äger rum där. Att på lämpligt sätt skydda vägar, järnvägar och bosättningar mot alla typer av faror (översvämningar, bränder osv.) kommer att bidra till att sådana hot omvandlas till utvecklingsmöjligheter genom tillhandahållandet av strukturer och allmännyttiga tjänster (byggnader, vatten, energi osv.) som kommer att stödja en hållbar tillväxt ([19]).

4.5 En sektor av särskilt intresse för EU:s bergsområden är skogsbruket, eftersom välbevarade skogar skyddar mot naturkatastrofer eller hot såsom skadegörare och sjukdomar, samtidigt som de tillhandahåller fördelar såsom biomassabränslen och byggmaterial. Bergsskogar skapar en särskild livsmiljö för sällsynta växter och djur, som lockar besökare och utgör en källa till produkter till stöd för den regionala ekonomin. De flesta av de berörda områdena har en skyddad status som stöder deras miljö och landskap och möjliggör annan verksamhet med mervärde, såsom rekreation, turismutbildning, forskning om relevanta frågor, skapande av sysselsättning osv ([20]).

4.6 De ekonomiska profilerna hos EU:s bergsregioner återspeglar tämligen olika utvecklingsnivåer. Sysselsättningsfördelningen i den primära, den sekundära och den tertiära sektorn tyder på en mycket stark förekomst av sysselsättning inom jordbruket i vissa regioner, medan sysselsättningen i andra regioner huvudsakligen finns inom industri och tjänster. Sådana skillnader återspeglar antingen en preferens för turism och offentliga tjänster eller begränsade alternativ till traditionell jordbruksverksamhet ([21]).

4.7 Under alla omständigheter påverkas den ekonomiska verksamhet som bedrivs i EU:s bergsregioner negativt av klimatförändringarna och den begränsade tillgången på mark. Särskilt turismen, som i första hand är säsongsbunden, säkerställer inte ett kontinuerligt inkomstflöde, samtidigt som turistverksamhet året runt (såsom landsbygdsturism, lantgårdsturism, ekoturism, lokalt förankrad turism, kulturturism, idrottsturism, fritidsturism osv.) också kan undergräva dessa regioners miljömässiga hållbarhet ([22]).

4.8 Topografin i EU:s bergsregioner är en platsspecifik tillgång som ytterligare förstärks av naturbaserade tillgångar och klimatförhållanden, på vilka turismen kan utvecklas. Den rumsliga koncentrationen av turism i vissa bergsområden medför dock en intensiv användning av naturresurser, vilket påverkar deras utsikter till hållbar utveckling, samtidigt som insatserna för att stödja bergsturism med ekologiska, sociala, kulturella och ekonomiska aspekter hämmas av begränsad marknadsföring, medvetenhet och medverkan av berörda parter ([23]).

4.9 De övergripande utvecklingsinsatserna i bergsregioner omfattar ”hård” infrastruktur för transport- och telekommunikationsinvesteringar, som ett självklart alternativ för att avhjälpa de inneboende nackdelarna och ta itu med utmaningarna i dessa områden.

([17]) Carbone, G., 2018, ”Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.
([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”, slutrapport.
([23]) ”Cohesion in Mountainous Regions of the EU”.

4.10 Bättre transportinfrastruktur kan förbättra konnektiviteten och underlätta export, men kan också öppna upp de lokala marknaderna för ökad konkurrens. Bredbandstillgång är avgörande för att effektivisera verksamheten inom många områden, såsom turism, utbildning, tillhandahållande av tjänster av allmänt intresse, e-förvaltning osv. Ökade incitament (särskilt lönsamhet) för potentiella privata investerare i sådana system samt minskade kostnader (dvs. stordriftsfördelar) för offentligt tillhandahållande av sådana system är en gemensam utmaning för bergsregioner, öar och glesbefolkade områden ([24]).

5. **EU:s glesbefolkade områden**

5.1 Denna kategori av EU-regioner kännetecknas i allmänhet av låg befolkningstäthet och betydande geografisk isolering eller svårigheter med territoriell integration med andra regioner, medan deras ekonomier i allmänhet främst bygger på jordbruksverksamhet och inkomsterna är lägre än genomsnittet på nationell nivå eller EU-nivå. Dessa områden är i behov av ekonomiskt stöd, ”förnyelse” eller strukturförändringar som kommer att hjälpa dem att övervinna sina svårigheter ([25]).

5.2 Deras demografiska mönster visar på en kontinuerlig befolkningsminskning. Dessa tendenser är dock mer uppenbara i inlandsområden än i kustområden, där turistverksamheten har bidragit till att stabilisera befolkningssiffrorna ([26]).

5.3 Det är dock vanligt att den yngre befolkningen i dessa områden föredrar att flytta till ekonomiskt mer dynamiska regioner och städer på jakt efter bättre utsikter till arbete. Den kvarvarande äldre befolkningen skapar ytterligare behov av hälso- och sjukvårdstjänster och sociala tjänster, vilket medför ytterligare kostnader ([27]).

5.4 De demografiska förhållandena i EU:s glesbefolkade områden förvärras ytterligare av deras avlägsenhet, som inverkar negativt på transporttjänsterna och dessa områdens tillgänglighet. I synnerhet de nordliga glesbefolkade områdena är de minst tillgängliga i Europa, med mycket begränsad väginfrastruktur, och de är främst beroende av sjö- och lufttransporter, som ofta är dyra alternativ ([28]). En avsaknad av effektiva förbindelser kan konstateras inte bara mellan EU:s glesbefolkade områden och de europeiska stadsområdena, utan även mellan randområdena, vilket ökar den oproportionerliga effekten av deras otillgänglighet ([29]).

5.5 De nordliga glesbefolkade områdena ligger mycket långt från de centrala europeiska gemensamma marknadsplatserna och företagen, vilket skapar konkurrenskraftsproblem på grund av svårare tillgång och högre kostnader för transport av råvaror och färdiga produkter. Att den fysiska och digitala tillgängligheten förbättras är därför av yttersta vikt för dessa områden, för att minska isoleringen och öka deras företags konkurrenskraft på marknaden ([30]).

5.6 Samarbete för att säkerställa interoperabilitet mellan olika transportsystem är avgörande, särskilt inom ramen för EU:s åtgärder som ett sätt att säkerställa territoriell kontinuitet i de nordliga europeiska regionerna. Detta kan också uppnås genom att man främjar IKT. Digital teknik bidrar till att minska avstånden såväl fysiskt och ekonomiskt som socialt ([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”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.
([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 – Cohesion policy 2014-2020”, slutrapport.
([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 – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.
([31]) Carbone, G., 2018, ”Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.

5.7 I EU:s glesbefolkade områden tenderar den vanligaste affärsverksamheten att vara primärsektorn (jordbruk, skogsbruk, fiske och gruvdrift), energiproduktion, tillverkningssektorn och turistlogi (hotell och restauranger) ([32]). I de norra delarna av Europa har man på senare tid konstaterat en ekonomisk utveckling som beror på påskyndade stora industriinvesteringar, som lockats av tillgång till vattenkraft, betydande tillgänglig mark och väletablerade industritraditioner. Dessa faktorer är banbrytande för de regioner där de nya produktionsanläggningarna finns, eftersom de förväntas skapa nya arbetstillfällen. Den största utmaningen kommer dock att vara att tillsätta dessa tjänster och vidta nödvändiga åtgärder för att locka talanger från andra regioner och länder och utbilda lokalbefolkningen ([33]).

5.8 Vissa ekonomiska verksamheter (t.ex. gruvdrift och industriell bearbetning) genererar visserligen höga inkomster, men deras monotematiska karaktär gör dem känsliga för externa faktorer såsom prisfluktuationer eller finanskriser, vilket gör ekonomin i dessa regioner mer utsatt och sårbar. Att diversifiera affärsverksamheten och skapa nya affärsmodeller eller modernisera befintliga sådana är därför också ett annat alternativ ([34]).

5.9 En viktig faktor för att främja diversifieringen av den ekonomiska verksamheten i EU:s glesbefolkade områden är innovation och kunskap. Det är mycket viktigt att främja samarbete och kopplingar mellan företag och universitet på vetenskapliga områden som kan diversifiera den ekonomiska verksamheten. Dessutom lämpar sig de geografiska förhållandena och de extrema klimatförhållandena, särskilt i de nordliga glesbefolkade områdena, för testverksamhet och utgör en grund för att introducera många affärsidéer som härrör från naturresurser, kallt klimat och arktiska förhållanden. På samma sätt är naturresurserna i dessa områden också viktiga för att öka användningen av förnybar energi ([35]).

5.10 Ökad ekonomisk tillväxt kommer att förbättra sysselsättningen i EU:s glesbefolkade områden. Dessa regioner, särskilt i norra Europa, har uppvisat en anmärkningsvärd anpassningsförmåga, eftersom deras arbetslöshetssiffror har sjunkit under de senaste åren efter de toppar som orsakades av den ekonomiska krisen 2008–2009. Det råder dock stor brist på kvalificerad arbetskraft. För att ta itu med detta krävs en helhetssyn som inbegriper aktörer från olika sektorer och geografiska nivåer (t.ex. offentliga myndigheter, privata företag och företrädare för det civila samhället) i syfte att främja regionala investeringar, vidta arbetsmarknadspolitiska åtgärder och införa skräddarsydda utbildningsprogram ([36]).

Bryssel den 14 december 2023.

Oliver RÖPKE

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([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”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.
([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 – Cohesion policy 2014–2020”, slutrapport.
([36]) Gløersen, E., 2022, ”Research for REGI Committee – Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU”, Europaparlamentet, utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.