



C/2024/1572

5.3.2024

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα νησιά, καθώς και οι ορεινές και οι αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(C/2024/1572)

Εισηγητής: ο κ. **Ιωάννης ΒΑΡΔΑΚΑΣΤΑΝΗΣ**

Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	25.1.2023
Νομική βάση	Άρθρο 52 παράγραφος 2 του Εσωτερικού Κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο τμήμα	Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή
Υιοθετήθηκε από το τμήμα	15.11.2023
Υιοθετήθηκε από την ολομέλεια	14.12.2023
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	583
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	185/0/4

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Με βάση τις ισχύουσες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ [άρθρα 174 και 175 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)] και την ερμηνεία τους, η **Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) είναι πεπεισμένη** ότι υπάρχει μια στέρεη νομική βάση που υποχρεώνει την ΕΕ να αναλάβει δράση για τη στήριξη των νησιών, των ορεινών και των αραιοκατοικημένων περιοχών της, στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ. Οι ιδιαιτερότητες θα πρέπει να καθορίζονται και να εφαρμόζονται σε συνεργασία με τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, δεδομένου ότι η δραστηριότητα συνοχής εμπίπτει στο καθεστώς των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων της ΕΕ (άρθρο 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ).

1.2. Η πεποίθηση αυτή οδήγησε την **ΕΟΚΕ να καλέσει** τα θεσμικά και λοιπά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη της να ενσωματώσουν στα σχετικά έγγραφα πολιτικής συνοχής της ΕΕ (π.χ. εθνικά και περιφερειακά έγγραφα πολιτικής, στρατηγικά έγγραφα, προγράμματα, έργα κ.λπ.) κοινές προτεραιότητες και δράσεις που βασίζονται σε συντονισμένες ανταλλαγές εμπειριών και εμπειρογνωμοσύνης, καλύπτοντας όλους τους τύπους περιοχών που μνημονεύονται στο άρθρο 174 της ΣΛΕΕ, μετατρέποντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα λόγια σε πράξη.

1.3. Η **ΕΟΚΕ επιμένει** ότι πρέπει να εφαρμοστούν συνειδητά οι ανωτέρω διατάξεις στο σύνολό τους, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι διαρθρωτικοί και οι γεωγραφικοί περιορισμοί και οι ειδικές ανάγκες που εμποδίζουν την ανάπτυξη των εν λόγω περιοχών. Απαιτείται μια εξατομικευμένη προσέγγιση, που θα ενισχύσει την εδαφική αλληλεγγύη, ώστε καμία περιοχή να μη μείνει στο περιθώριο. Εν προκειμένω, είναι λυπηρή η απουσία ισχύουσας πολιτικής για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση της κατάστασης των περιοχών με μόνιμα γεωγραφικά μειονεκτήματα, καθώς και η συστηματική αμέλεια όσον αφορά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εν λόγω περιοχών σε διαδοχικές εκθέσεις για τη συνοχή.

1.4. Η **ΕΟΚΕ πιστεύει** στην ανάπτυξη εξατομικευμένων και τοποκεντρικών ευκαιριών, λύσεων και μέτρων πολιτικής, καθώς και στη διάθεση των αντίστοιχων κονδυλίων για τις νησιωτικές, ορεινές και αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ. Τέτοιες πρωτοβουλίες θα βοηθήσουν τις περιοχές αυτές να αντιστρέψουν τα «μειονεκτήματά» τους προκειμένου να αξιοποιήσουν πλήρως το δυναμικό τους, προβάλλοντας τα μοναδικά τοπία, την πολιτιστική κληρονομιά και τις μακροχρόνιες κοινότητες τους.

1.5. Η **ΕΟΚΕ φρονεί** ότι είναι εξαιρετικά σημαντικό να δεσμευθούν όλοι οι παράγοντες, τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο, να καταβάλουν προσπάθειες προκειμένου να συνδράμουν τα νησιά, τις ορεινές και τις αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν. Η δέσμευση αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή συμφώνου (π.χ. συμφωνο για τα νησιά, συμφωνο για τις ορεινές περιοχές, συμφωνο για τις αραιοκατοικημένες περιοχές κ.λπ.), στο ίδιο πνεύμα με το αστικό συμφωνο ή το αγροτικό συμφωνο, στο πλαίσιο του οποίου μπορεί να αναπτυχθεί μια στρατηγική της ΕΕ για καθέναν από αυτούς τους τύπους περιοχών, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων κάθε τύπου.

1.6. Κατά την **άποψη της ΕΟΚΕ**, ο κύριος άξονας της στρατηγικής της ΕΕ για καθέναν από τους τρεις τύπους περιοχών είναι να γίνει δεκτή η «αποσύνδεσή» τους από την ηπειρωτική χώρα και από τα κέντρα οικονομικής ανάπτυξης στις αντίστοιχες χώρες τους και να αναγνωριστεί η εν λόγω αποσύνδεση ως πηγή μόνιμων προϋποθέσεων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη.

1.7. Απαιτείται στοχευμένη προσέγγιση για κάθε τύπο των εν λόγω περιοχών. Η **ΕΟΚΕ προτείνει** την υιοθέτηση μιας συντονισμένης και διαδραστικής μεθόδου εκπόνησης και εφαρμογής των σχετικών στρατηγικών, με τη συμμετοχή ενδιαφερόμενων μερών από διάφορους τομείς πολιτικής και διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Η προσέγγιση αυτή θα καταστήσει δυνατή την ανταλλαγή σχετικών εμπειριών, καθώς και την ανταλλαγή και την αξιοποίηση ορθών πρακτικών, διαθέσιμης τεχνογνωσίας και αποδεικτικών στοιχείων, συμπεριλαμβανομένων εργασιών έρευνας και ανάλυσης. Με την εν λόγω διαδικασία θα πρέπει να προσδιορίζονται κοινές προκλήσεις, να καθορίζονται στόχοι και να προτείνονται δράσεις και οι όροι αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των στρατηγικών.

1.8. Η προτεινόμενη μέθοδος απαιτεί αξιόπιστα δεδομένα για την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων με ακρίβεια και με τρόπο έγκαιρο και αποτελεσματικό. Η **ΕΟΚΕ επισημαίνει** την έλλειψη επαρκών στατιστικών στοιχείων και εκτιμήσεων επιπτώσεων των τομεακών πολιτικών της ΕΕ και στους τρεις τύπους περιοχών (νησιά, ορεινές περιοχές και αραιοκατοικημένες περιοχές). Το γεγονός αυτό εγείρει ανησυχίες σχετικά με τη δυνατότητα διενέργειας αποτελεσματικών στοχευμένων αναλύσεων, καθώς και σχετικά με τη δυνατότητα ορθού εντοπισμού των βασικών ελλείψεων σε αυτές τις περιοχές και τον καθορισμό των αναγκαίων προβλέψεων και δράσεων για την αντιμετώπισή τους.

1.9. Για την περαιτέρω προώθηση της πρότασής της, η **ΕΟΚΕ συνιστά** να συμπεριληφθούν στις σχετικές στρατηγικές τρεις προκαταρκτικές ομάδες ζητημάτων για κάθε κατηγορία περιοχών —οικονομικά, κοινωνικά και περιβαλλοντικά ζητήματα που έχουν ισχυρό εδαφικό αντίκτυπο σε κάθε τύπο των οικείων περιοχών.

1.10. Οι προσπάθειες για την αντιμετώπιση των **οικονομικών ζητημάτων** θα πρέπει να επικεντρωθούν στη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας και της ελαστικότητας των εν λόγω περιοχών, λαμβανομένων υπόψη τυχόν πρόσθετων λειτουργικών δαπανών που προκύπτουν από τα «μειονεκτήματα» των περιοχών (νησιωτικός χαρακτήρας, ορεινό ανάγλυφο, περιορισμένος πληθυσμός κ.λπ.) και από την ανάγκη για μεγαλύτερη ευελιξία στη χρήση των κρατικών ενισχύσεων στις περιοχές αυτές. Θα πρέπει επίσης να τεθεί στόχος για πρόσθετα και πιο βιώσιμα μέσα μεταφοράς προκειμένου να βελτιωθεί η συνδεσιμότητα των περιοχών. Η διαφοροποίηση των οικονομιών των περιοχών αυτών —όχι μόνο μεταξύ των επιμέρους τύπων περιοχών αλλά και μεταξύ των περιοχών της ίδιας κατηγορίας— δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως μειονέκτημα, αλλά ως ευκαιρία για την παροχή οικονομικών κινήτρων στις επιχειρήσεις, καθώς και για την προσέλκυση επενδύσεων στην έρευνα, την καινοτομία και την ψηφιοποίηση.

1.11. Η αντιμετώπιση των **κοινωνικών ζητημάτων** θα πρέπει να συνεπάγεται ενίσχυση της χρηστής διακυβέρνησης και προώθηση της κοινωνικής συνοχής και της ευημερίας στις κοινότητες των εν λόγω περιοχών, μέσω της αντιμετώπισης περιορισμών όπως οι δημογραφικές προκλήσεις, οι σχετικές υποδομές, οι υπηρεσίες και οι στεγαστικές ανάγκες, καθώς και η έλλειψη ευκαιριών όσον αφορά τις θέσεις εργασίας και την ανάπτυξη δεξιοτήτων, η οποία οδηγεί σε δυσκολίες προσέλκυσης και διατήρησης ταλαντούχων ατόμων. Θα πρέπει επίσης να ενισχυθεί το τοπικό επιχειρηματικό πνεύμα, χωρίς ωστόσο να διακυβευθούν οι διαφορετικές παραδόσεις των περιοχών και η μοναδική πολιτιστική και γλωσσική τους κληρονομιά.

1.12. Οι προσπάθειες για την αντιμετώπιση των **περιβαλλοντικών ζητημάτων** θα πρέπει να επικεντρωθούν στην αντιμετώπιση της ενεργειακής επισφάλειας, πράγμα που θα μειώσει τα τρωτά σημεία των εν λόγω περιοχών, ενώ παράλληλα θα πρέπει να παρέχεται στήριξη στις περιοχές αυτές ώστε να μπορέσουν να επιτύχουν τους στόχους της πράσινης μετάβασης, καθώς και τους στόχους απαλλαγής από τις ανθρακούχες εκπομπές. Θα πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στη διατήρηση και/ή την αποκατάσταση της βιοποικιλότητας και των εύαλων οικοσυστημάτων των εν λόγω περιοχών, καθώς και στην παροχή στήριξης για τη διασφάλιση της δίκαιης μετάβασης προς την κλιματική ουδετερότητα. Στο πλαίσιο αυτό, η βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων (γη, νερό, πρώτες ύλες κ.λπ.) σε αυτές τις περιοχές και η προώθηση λύσεων κυκλικής οικονομίας θεωρούνται ουσιαστικής σημασίας.

1.13. Η **ΕΟΚΕ φρονεί** ότι η βιώσιμη ανάπτυξη ικανοτήτων αποτελεί οριζόντιο ζήτημα και για τους τρεις τύπους περιοχών σε όλες τις ανωτέρω ομάδες ζητημάτων. Η βιώσιμη ανάπτυξη ικανοτήτων θα μπορούσε να συμβάλει στο να επιτευχθεί ο συλλογικός στόχος του προσδιορισμού των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν τα νησιά της ΕΕ, οι ορεινές και οι αραιοκατοικημένες περιοχές της, δίνοντας τη δυνατότητα να αντιμετωπιστούν οι διαφορετικές, αν και αλληλοσυνδεόμενες, διαστάσεις αυτών των προκλήσεων με τοποκεντρικές προσεγγίσεις και εξατομικευμένες λύσεις.

1.14. Η **ΕΟΚΕ**, ως θεσμικό φόρουμ έκφρασης για τους κοινωνικούς εταίρους και την κοινωνία των πολιτών, **πιστεύει ακράδαντα και υποστηρίζει** ότι το όλο εγχείρημα θα πρέπει να περιλαμβάνει άμεσο και ειλικρινή διάλογο, με τη συμμετοχή, κατά περίπτωση, όλων των σχετικών ενδιαφερόμενων μερών (κράτη μέλη, περιφερειακές και τοπικές αρχές, κοινωνικοί εταίροι και κάτοικοι), με βάση τις αντίστοιχες αρμοδιότητες και τα πεδία δράσης τους, ώστε να επιτευχθεί καλύτερη συνυπευθυνότητα και ενεργός συμμετοχή.

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η **ΕΟΚΕ** επισημαίνει ότι στο πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ υπάρχει σαφής νομική βάση για δράση της ΕΕ με στόχο την επίτευξη οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής μεταξύ των διαφόρων περιοχών της Ένωσης. Το άρθρο 174 της ΣΛΕΕ ορίζει ως στόχους της Ένωσης τη μείωση α) των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των περιοχών της ΕΕ και μεταξύ των περιοχών και β) της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών. Προβλέπει επίσης περιοχές «που πλήττονται από σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα», δηλαδή τις υπερβόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές, τα νησιά, τις διασυννοριακές περιοχές και τις ορεινές περιοχές.

2.2. Το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁽¹⁾ και το Δικαστήριο της ΕΕ⁽²⁾ ερμηνεύουν τη διατύπωση των εν λόγω διατάξεων ως γενικές έννοιες που παρέχουν στην Ένωση ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις δράσεις που μπορεί να αναλάβει στους σχετικούς τομείς πολιτικής, δεδομένου του ενδεικτικού και όχι εξαντλητικού καταλόγου των περιοχών που αυτές μνημονεύουν. Ωστόσο, οι όροι «σοβαρά και μόνιμα φυσικά ή δημογραφικά προβλήματα» θεωρείται ότι έχουν συγκεκριμένη σημασία η οποία αναφέρεται στον νησιωτικό χαρακτήρα, τον διασυννοριακό χαρακτήρα, το ανάγλυφο, την απομόνωση ή τη χαμηλή/πολύ χαμηλή πυκνότητα του πληθυσμού των περιοχών αυτών και όχι σε άλλες πτυχές, όπως τα εθνοτικά, πολιτιστικά, θρησκευτικά ή γλωσσικά χαρακτηριστικά των περιοχών, δεδομένου ότι τα τελευταία αυτά στοιχεία ενδέχεται να συνεπάγονται αυξημένο κόστος συναλλαγών ή δυσκολίες ως προς την απασχόληση, αλλά, ταυτόχρονα, αποτελούν συγκριτικά πλεονεκτήματα υπό τη μορφή της πολυγλωσσίας ή της τουριστικής ελκυστικότητας.

2.3. Οι συγκεκριμένες νομικές εκτιμήσεις παρέχουν, κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, ισχυρή θεσμική ώθηση για την προετοιμασία, τη χάραξη, την υιοθέτηση και την εφαρμογή αποδοτικών και αποτελεσματικών πολιτικών σε επίπεδο ΕΕ για καθέναν από τους τρεις τύπους περιοχών στους οποίους αναφέρεται η παρούσα γνωμοδότηση.

2.4. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ αντιλαμβάνεται ότι οι διατάξεις του άρθρου 174 της ΣΛΕΕ δεν έχουν απλώς δηλωτικό χαρακτήρα, αλλά σημαντική κανονιστική πυκνότητα που υποχρεώνει την Ένωση να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για τη στήριξη των εν λόγω περιοχών.

2.5. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ έχει καταλήξει στο συμπέρασμα⁽³⁾ ότι μέχρι στιγμής, δυστυχώς, οι μηχανισμοί που έχουν εγκριθεί και εφαρμοστεί στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ εξακολουθούν να μην προσφέρουν ολοκληρωμένες λύσεις στις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι εν λόγω περιοχές.

2.6. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η πολιτική συνοχής της ΕΕ αποτελεί «συντρέχουσα αρμοδιότητα» (άρθρο 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ) που ασκείται βάσει της αρχής της επικουρικότητας (άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ), και ότι, μέχρι στιγμής, η δράση που ανέλαβαν τα κράτη μέλη δεν έχει στεφθεί με επιτυχία, η ΕΟΚΕ προτείνει την ανάπτυξη ενός νέου ειδικού μηχανισμού με τη μορφή συμφώνου για καθεμία από αυτές τις περιοχές, όπως ένα γενικό πλαίσιο για το σχετικό έργο των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Το έργο αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει πολιτικές, εργαλεία, κανονισμούς και χρηματοδότηση για τη στήριξη των εν λόγω περιοχών στις προσπάθειές τους να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ειδικές και πολύπλοκες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν.

2.7. Ένα σημαντικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση είναι να προσδιοριστούν οι κύριες προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσουν αυτές οι περιοχές. Ενώ όλες θεωρείται ότι παρουσιάζουν τα ίδια διαρθρωτικά μειονεκτήματα είτε εντός ενός κράτους μέλους είτε μεταξύ των κρατών μελών, γεγονός που απαιτεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση όλων των σχετικών παρεμβάσεων, είναι ζωτικής σημασίας να εντοπιστούν οι προκλήσεις που έχουν ιδιαίτερο αντίκτυπο σε κάθε κατηγορία των εν λόγω περιοχών, προκειμένου να καθοριστούν ουσιαστικά σημεία αναφοράς στα οποία θα βασιστούν και από τα οποία θα αναπτυχθούν οι πολιτικές για τις εν λόγω περιοχές. Η ανάγκη αυτή καταδεικνύεται από τις διαφοροποιημένες δημογραφικές εξελίξεις στις περιοχές αυτές.

2.8. Για παράδειγμα, ενώ οι περισσότερες ορεινές περιοχές της ΕΕ (που αντιπροσωπεύουν το 13 % του ενωσιακού πληθυσμού) έχουν πληγεί (ή θα πληγούν σύντομα) από τη μείωση του πληθυσμού, σε ορισμένες περιοχές παρατηρούνται ευρείες και ποικίλες πληθυσμιακές τάσεις και πυκνότητες (π.χ. μειώσεις στη Νοτιοανατολική Ευρώπη, αυξήσεις στη νοτιοδυτική Ευρώπη και στην Κεντρική Ευρώπη).

2.9. Όσον αφορά τα νησιά της ΕΕ (που αντιπροσωπεύουν μόλις το 4,6 % του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ), διαπιστώθηκε ότι την περίοδο 2016-2020 ο πληθυσμός τους σημείωσε μικρή αύξηση, μόλις κατά 2 %. Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι υπάρχει έλλειψη σχετικών στατιστικών στοιχείων⁽⁴⁾.

(1) Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 10ης Μαΐου 2016, *Izsák και Dabis* κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, σκέψεις 86-87.

(2) Απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Μαρτίου 2019, *Izsák και Dabis* κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, C-420/16 P, ECLI:EU:C:2019:177, σκέψεις 65-71.

(3) Διερευνητική γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) με θέμα «Το μέλλον της πολιτικής συνοχής κατά την περίοδο μετά το 2020» (ΕΕ C 228 της 5.7.2019, σ. 50).

(4) Haase, D. και Maier, A., 2021, Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Νησιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προκλήσεις), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

2.10. Οι αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ αντιμετωπίζουν, εξ' ορισμού, προβλήματα λόγω των χαμηλών ποσοτών πληθυσμού, καθώς ορίζονται ως οι περιοχές με λιγότερους από 8 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο (σε επίπεδο NUTS 2) και με λιγότερους από 12,5 κατοίκους ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο (σε επίπεδο NUTS 3) ⁽⁵⁾. Καταρχήν, τέτοιες περιοχές απαντούν στις υπερβόρειες περιοχές της Σουηδίας και της Φινλανδίας (γνωστές ως βόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές), αλλά κατά τα τελευταία έτη παρατηρούνται ορισμένες περιπτώσεις μειωμένης πυκνότητας πληθυσμού στην περιοχή της Μεσογείου ⁽⁶⁾.

2.11. Αυτές οι διαφορετικές δημογραφικές τάσεις απαιτούν μια πιο ευέλικτη προσέγγιση για κάθε τύπο περιοχής, με παράλληλη διατήρηση της ολοκληρωμένης προσέγγισης που προβλέπεται στο άρθρο 174 της ΣΛΕΕ.

3. Νησιά της ΕΕ

3.1. Η Eurostat ορίζει τα νησιά ως περιοχές με ελάχιστη επιφάνεια 1 τετραγωνικό χιλιόμετρο, οι οποίες βρίσκονται σε ελάχιστη απόσταση 1 χιλιομέτρου από την ηπειρωτική χώρα, έχουν μόνιμο πληθυσμό άνω των 50 κατοίκων, και δεν συνδέονται με φυσικό τρόπο με την ηπειρωτική χώρα. Επιπλέον, τα νησιά ταξινομούνται ως περιοχές επιπέδου NUTS 3 (NUTS 3), οι οποίες μπορεί να αποτελούνται από διάφορα νησιά και όχι μόνο από μια νησιωτική περιοχή ⁽⁷⁾.

3.2. Οι εν λόγω περιοχές έχουν τα δικά τους ιδιαίτερα χαρακτηριστικά όσον αφορά την οικονομική και την κοινωνική ανάπτυξη, τον πληθυσμό, το μέγεθος, τη διοικητική οργάνωση, το φυσικό περιβάλλον κ.λπ., η δε ποικιλία αυτή παρατηρείται όχι μόνο μεταξύ ομάδων νησιών αλλά και μεταξύ νησιών της ίδιας ομάδας, με αποτέλεσμα να απαιτούνται διαφοροποιημένες προσεγγίσεις, ενώ παράλληλα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι ο νησιωτικός χαρακτήρας δημιουργεί κοινές προκλήσεις για όλα τα νησιά ⁽⁸⁾.

3.3. Κατά παράδοση, όσον αφορά τον σχεδιασμό πολιτικής, ο νησιωτικός χαρακτήρας θεωρείται μόνιμο και αμετάβλητο γεωγραφικό χαρακτηριστικό που συνεπάγεται πρόσθετο κόστος (μεταφορές, ενέργεια, διαχείριση αποβλήτων, δημόσιες υπηρεσίες, αγαθά και υπηρεσίες ανάγκης), το οποίο αποτελεί τροχοπέδη για την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα των νησιών, εκθέτοντάς τα ιδιαίτερα στην απώλεια της βιοποικιλότητας και στην κλιματική αλλαγή ⁽⁹⁾.

3.4. Η ΕΟΚΕ είχε την ευκαιρία να εντοπίσει στο παρελθόν τρεις διαστάσεις που καθορίζουν τον νησιωτικό χαρακτήρα: μικρό μέγεθος, απόκεντρος χαρακτήρας και ευπάθεια. Μια σχετική ανάλυση SWOT παρείχε την ακόλουθη περιγραφή του τρέχοντος πλαισίου των νησιών της ΕΕ: *Δυνατά σημεία (Strengths)*: ποιότητα ζωής, υψηλή πυκνότητα φυσικού και πολιτιστικού κεφαλαίου και ισχυρή πολιτιστική ταυτότητα, ως δυνητικές πηγές νέου πλούτου και απασχόλησης στα νησιά· *Αδυναμίες (Weaknesses)*: περιορισμένη προσβασιμότητα, περιορισμένες υπηρεσίες δημόσιου συμφέροντος, περιορισμένες ιδιωτικές υπηρεσίες και δίκτυα, έλλειψη οικονομικών κλίμακας και οργάνωσης της αγοράς· *Ευκαιρίες (Opportunities)*: ζήτηση για ποιότητα ζωής, ποιοτικά και ασφαλή τρόφιμα, τουρισμός ειδικού ενδιαφέροντος και υπηρεσίες στέγασης· *Απειλές (Threats)* κλιματική αλλαγή, παγκοσμιοποίηση, οικονομικές κρίσεις, αύξηση των τιμών της ενέργειας, λειψυδρία, υποβάθμιση του εδάφους και εξαφάνιση των αλιευτικών αποθεμάτων ⁽¹⁰⁾.

3.5. Στο πλαίσιο αυτό, προσδιορίστηκε μια σειρά προκλήσεων για τα νησιά της ΕΕ, οι οποίες χωρίστηκαν σε διάφορες κατηγορίες (βλέπε κατωτέρω). Οι κατηγορίες αυτές, αν και διακριτές, ενδέχεται να έχουν αλληλένδετες πτυχές.

3.6. Στις οικονομικές προκλήσεις περιλαμβάνονται η ανάγκη εξισορρόπησης της οικονομικής χρήσης των χερσαίων πόρων με την περιορισμένη διαθεσιμότητά τους, η ανάγκη για υψηλότερο κόστος επενδύσεων και παραγωγής σε βιομηχανικούς τομείς που παρεμποδίζονται από τον παράγοντα του νησιωτικού χαρακτήρα, η αδυναμία αξιοποίησης των δευτερογενών επιπτώσεων της αστικής χρηματοδότησης, η δυσκολία διαφοροποίησης του οικονομικού μοντέλου των νησιών (με αποτέλεσμα τη μείωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεών τους, ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων), η μέχρι στιγμής περιορισμένη χρήση και εμπειρογνωμοσύνη στον τομέα των ΤΠΕ, η συγκέντρωση σε έναν τομέα (συνήθως τον τουρισμό, τη γεωργία ή την αλιεία) που οδηγεί σε εξάρτηση και η εποχική απασχόληση που οδηγεί σε περιορισμένους οικονομικούς πόρους σε μέσες ετήσιες τιμές και περιορισμένη ανάπτυξη πιο βιώσιμων τομέων, με υψηλό δυναμικό για τα νησιά ώστε να μετατραπούν σε πεδία πειραματισμού για την καινοτομία (π.χ. θαλάσσια ανανεώσιμη ενέργεια, υδατοκαλλιέργειες κ.λπ.) ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Αραιοκατοικημένες περιοχές και περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό), PE 586.632.

⁽⁶⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομών σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽⁷⁾ Haase, D. και Maier, A., 2021, Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Νησιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προκλήσεις), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

⁽⁸⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομών σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽⁹⁾ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Ενίσχυση της πολιτικής συνοχής των περιφερειών με γεωγραφικά και δημογραφικά μειονεκτήματα (άρθρο 174 της ΣΛΕΕ)» (ΕΕ C 79 της 2.3.2023, σ. 36).

⁽¹⁰⁾ Διερευνητική γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Νησιά στην ΕΕ: από διαρθρωτικό μειονέκτημα σε περιοχές χωρίς αποκλεισμούς» (ΕΕ C 209 της 30.6.2017, σ. 9).

⁽¹¹⁾ Haase, D. και Maier, A., 2021, Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Νησιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προκλήσεις), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

3.7. Οι προκλήσεις συνδεσιμότητας και προσβασιμότητας σχετίζονται με την ανάγκη για κατάλληλη σύνδεση από και προς τα νησιά με βιώσιμες, χαμηλού κόστους και συχνές μεταφορές· τη μεγάλη απόσταση των νησιών από τις μεγάλες (ευρωπαϊκές και εθνικές) αγορές και τα αστικά κέντρα (γεγονός που επηρεάζει τη διαθεσιμότητα των αγαθών και των υπηρεσιών και μειώνει τις δυνατότητες επιχειρηματικής εξέλιξης και ανάπτυξης)· το διπλό ή τριπλό φαινόμενο του νησιωτικού χαρακτήρα· και την έλλειψη αυξημένης τοπικής παραγωγής, γεγονός που οδηγεί σε εισαγωγές αγαθών όπως τρόφιμα, ενέργεια, καύσιμα, υγειονομική περίθαλψη, μεταξύ άλλων, επηρεάζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις συνθήκες διαβίωσης στα νησιά, την ανεξαρτησία και την ασφάλειά τους ⁽¹²⁾.

3.8. Οι γαλάζιες, οι πράσινες και οι περιβαλλοντικές προκλήσεις αφορούν την ευαισθησία και την ευαλωτότητα των οικοσυστημάτων των νησιών (που επηρεάζονται περαιτέρω από τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, όπως η ξηρασία, η υδατική διάβρωση, οι πλημμύρες, η αλατότητα του εδάφους κ.λπ.), τον αντίκτυπο δραστηριοτήτων όπως ο τουρισμός στο φυσικό και στο πολιτιστικό περιβάλλον (π.χ. ρύπανση, κατανάλωση νερού κ.λπ.), την ανάγκη αντιμετώπισης της λειψυδρίας με την εξασφάλιση της κατάλληλης παροχής νερού σε ποσότητα και ποιότητα (ιδίως για το πόσιμο νερό), την περιορισμένη ικανότητα των νησιών (τόσο από άποψη χώρου όσο και από άποψη επεξεργασίας) να διαχειρίζονται αυξημένες ποσότητες αποβλήτων, καθώς και τις απομονωμένες και όχι ιδιαίτερα αποδοτικές πηγές ενέργειας και τα δίκτυα των νησιών που έχουν ως συνέπεια τις εισαγωγές ενέργειας και τη χρήση ορυκτών καυσίμων αντί για πιο οικολογικές και πιο βιώσιμες επιλογές ⁽¹³⁾.

3.9. Οι κοινωνικές προκλήσεις αφορούν την επίτευξη κοινωνικής ισότητας, δηλαδή την παροχή οικονομικά προσιτής στέγασης, βασικών δημόσιων υπηρεσιών (όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η κοινωνική μέριμνα και η επικοινωνία) στους νησιώτες με τους ίδιους όρους που παρέχονται στους κατοίκους της ηπειρωτικής χώρας, την αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης για τον νησιωτικό πληθυσμό (ιδίως για τους νέους προκειμένου να αποτραπεί τυχόν μετανάστευσή τους), την παροχή δυνατοτήτων αναβάθμισης των δεξιοτήτων μέσω ανώτερης εκπαίδευσης στα νησιά, την καταπολέμηση της πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, την αύξηση των ευκαιριών διά βίου μάθησης (που συνεπάγεται επαγγελματική διαφοροποίηση) και τη στέγαση —τόσο όσον αφορά την κατοικία όσο και την κοινωνική ένταξη— του μεγάλου αριθμού μεταναστών οι οποίοι έχουν φτάσει στα νησιά ⁽¹⁴⁾.

3.10. Οι προκλήσεις διακυβέρνησης αφορούν την ανάγκη αποτελεσματικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης στα νησιά, καθώς και την ανάγκη επανεξέτασης της ταξινόμησης των νησιών και της χρήσης του ΑΕγΧΠ ως μοναδικού κριτηρίου για τον προσδιορισμό του βαθμού ανάπτυξης (πρόσθετοι δείκτες μπορεί να είναι η μονάδα αγοραστικής δύναμης, ο δείκτης κοινωνικής πρόοδου και οι επιδόσεις των ΣΒΑ), την ανάγκη για ειδικά επιχειρησιακά προγράμματα στα νησιά και την έλλειψη βελτιωμένων στατιστικών στοιχείων για τα νησιά, η οποία εμποδίζει τη λήψη ικανοποιητικά τεκμηριωμένων αποφάσεων σχετικά με αυτά.

4. Ορεινές περιοχές της ΕΕ

4.1. Έχει διαπιστωθεί επανειλημμένα ότι οι ορεινές περιοχές στην Ευρώπη παρουσιάζουν μεγάλη ποικιλομορφία. Ως εκ τούτου, είναι πολύ δύσκολο, αν όχι αδύνατο, να οριστεί μια τυπική ορεινή περιοχή. Επιπλέον, ακόμη και σε μεγάλης κλίμακας όγκους, υπάρχουν σημαντικά διαφορετικά χαρακτηριστικά. Όπως κατέδειξε η οριοθέτηση των ορεινών περιοχών σε επίπεδο NUTS 2, ελάχιστες ευρωπαϊκές περιοχές είναι εξολοκλήρου ορεινές. Σχεδόν όλες αποτελούνται από τόσο πεδινές όσο και ορεινές περιοχές, με τις τελευταίες να βρίσκονται συνήθως κατά μήκος των συνόρων μιας περιοχής και να ανήκουν σε μία ή και σε περισσότερες όμορες περιοχές ⁽¹⁵⁾.

4.2. Οι ορεινές περιοχές της ΕΕ είναι εξαιρετικά πλούσιες από άποψη φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς πολλές από αυτές κατατάσσονται στον Κατάλογο Παγκόσμιας Κληρονομιάς της Unesco, οι δε περισσότερες εξ αυτών είναι προστατευόμενες περιοχές. Παρουσιάζουν επίσης μεγάλη βιοποικιλότητα και είναι γεμάτες από φυσικούς πόρους. Λόγω των παραγόντων αυτών και της ελκυστικότητας της κληρονομιάς τους, έχει διαπιστωθεί ότι τα βουνά διαθέτουν μεγάλες δυνατότητες ανάπτυξης, ιδίως στον τομέα του τουρισμού ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Haase, D. και Maier, A., 2021, Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Νησιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προκλήσεις), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

⁽¹³⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽¹⁴⁾ Haase, D. και Maier, A., 2021, Research for REGI Committee — Islands of the European Union: State of play and future challenges (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Νησιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Τρέχουσα κατάσταση και μελλοντικές προκλήσεις), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

⁽¹⁵⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽¹⁶⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

4.3. Ωστόσο, οι ορεινές περιοχές της ΕΕ είναι εκτεθειμένες σε φυσικές απειλές και προκλήσεις, που συνδέονται κυρίως με τις κλιματικές αλλαγές και τους επακόλουθους κινδύνους για το περιβάλλον (υποχώρηση των παγετώνων, ξηρασία, υδατική διάβρωση, πλημμύρες, αλατότητα του εδάφους, διάβρωση του εδάφους, απόκρημνα εδάφη κ.λπ.)⁽¹⁷⁾. Το κλίμα τους έχει αλλάξει, όπως καταδεικνύεται από τη μέση άνοδο της θερμοκρασίας και την ανοδική κίνηση του ορίου χιόνος (ακόμη και κατά τη διάρκεια του χειμώνα). Θεωρείται πιθανό ότι σε πολλές ορεινές περιοχές (π.χ. στη Σκανδιναβία ή στις Άλπεις) οι χειμερινές ατμοσφαιρικές κατακρημνίσεις θα αλλάξουν από χιόνι σε βροχή και κατά τη θερινή περίοδο θα αυξηθεί η ταχύτητα του ανέμου, αυξάνοντας επομένως την πιθανότητα κατολισθήσεων και πτώσεων βράχων⁽¹⁸⁾.

4.4. Ο αντίκτυπος αυτών των αλλαγών είναι σημαντικός. Η αξιοπιστία και η ασφάλεια των μεταφορών προς, εντός και από τις περιοχές αυτές αποτελούν σημαντικές προκλήσεις όχι μόνο για τον τοπικό πληθυσμό αλλά και για τους επισκέπτες/τουρίστες και για τις οικονομικές δραστηριότητες (τουρισμός, αναψυχή, εμπορευματικές μεταφορές κ.λπ.) που πραγματοποιούνται εκεί. Η κατάλληλη προστασία των οδών, των σιδηροδρόμων και των οικισμών από κάθε είδους κινδύνους (πλημμύρες, πυρκαγιές κ.λπ.) θα συμβάλει στη μετατροπή αυτών των απειλών σε ευκαιρίες ανάπτυξης με την παροχή δομών και υπηρεσιών κοινής ωφελίας (κτίρια, νερό, ενέργεια κ.λπ.) που θα στηρίξουν τη βιώσιμη ανάπτυξη⁽¹⁹⁾.

4.5. Ένας τομέας ιδιαίτερου ενδιαφέροντος για τις ορεινές περιοχές της ΕΕ είναι η δασοπονία, καθώς τα καλά συντηρούμενα δάση προστατεύουν από φυσικούς κινδύνους ή απειλές, όπως επιβλαβείς οργανισμούς και ασθένειες, ενώ παράλληλα παρέχουν οφέλη, όπως καύσιμα από βιομάζα και υλικά για κατασκευές. Τα ορεινά δάση δημιουργούν έναν ειδικό οικοτόπο για σπάνια φυτά και ζώα, που αποτελεί πηγή προσέλκυσης επισκεπτών, καθώς και πηγή προϊόντων για τη στήριξη της περιφερειακής οικονομίας. Οι περισσότερες από τις σχετικές περιοχές απολαύουν καθεστώς προστασίας που στηρίζει το περιβάλλον και το τοπίο τους και επιτρέπει άλλες δραστηριότητες με προστιθέμενη αξία, όπως η αναψυχή, η τουριστική εκπαίδευση, η έρευνα σε συναφή θέματα, η δημιουργία θέσεων εργασίας κ.λπ.⁽²⁰⁾.

4.6. Τα οικονομικά χαρακτηριστικά των ορεινών περιοχών της ΕΕ αντικατοπτρίζουν αρκετά διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης μεταξύ τους. Η κατανομή της απασχόλησης στον πρωτογενή, δευτερογενή και τριτογενή τομέα της οικονομίας δείχνει πολύ ισχυρή παρουσία γεωργικής απασχόλησης σε ορισμένες περιοχές, ενώ σε άλλες η απασχόληση απαντάται κυρίως στη βιομηχανία και τις υπηρεσίες. Οι εν λόγω διαφοροποιήσεις αντικατοπτρίζουν είτε την προτίμηση για τον τουρισμό και τις δημόσιες υπηρεσίες είτε περιορισμένες εναλλακτικές λύσεις έναντι των παραδοσιακών γεωργικών δραστηριοτήτων⁽²¹⁾.

4.7. Σε κάθε περίπτωση, οι οικονομικές δραστηριότητες που ασκούνται στις ορεινές περιοχές της ΕΕ επηρεάζονται αρνητικά από την κλιματική αλλαγή και την περιορισμένη διαθεσιμότητα γης. Ειδικότερα, ο τουρισμός, ως κύρια εποχική δραστηριότητα, δεν εξασφαλίζει συνεχή εισοδηματική ροή, ενώ οι τουριστικές δραστηριότητες καθ' όλη τη διάρκεια του έτους (π.χ. τουρισμός στην ύπαιθρο, αγροτουρισμός, οικολογικός τουρισμός, τουρισμός σε επίπεδο τοπικής κοινότητας, πολιτιστικός τουρισμός, αθλητικός τουρισμός, τουρισμός αναψυχής κ.λπ.) ενδέχεται επίσης να υπονομεύσουν την περιβαλλοντική βιωσιμότητα των εν λόγω περιοχών⁽²²⁾.

4.8. Η τοπογραφία των ορεινών περιοχών της ΕΕ αποτελεί ειδικό πλεονέκτημα για κάθε τόπο, το οποίο ενισχύεται περαιτέρω από τους φυσικούς πόρους και τις κλιματικές ιδιαιτερότητες, βάσει των οποίων μπορεί να αναπτυχθεί ο τουρισμός. Ωστόσο, η χωρική συγκέντρωση του τουρισμού σε ορισμένες ορεινές περιοχές επιφέρει την εντατική χρήση των φυσικών πόρων, επηρεάζοντας τις προοπτικές βιώσιμης ανάπτυξης τους, ενώ ταυτόχρονα οι προσπάθειες στήριξης του ορεινού τουρισμού με οικολογικές, κοινωνικές, πολιτιστικές και οικονομικές πτυχές παρεμποδίζονται από την περιορισμένη προώθηση, ευαισθητοποίηση και συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών⁽²³⁾.

4.9. Η συνολική αναπτυξιακή προσπάθεια στις ορεινές περιοχές συνεπάγεται «σκληρές» υποδομές για επενδύσεις στις μεταφορές και τις τηλεπικοινωνίες, ως προφανή επιλογή για τη διαχείριση των μειονεκτημάτων και την αντιμετώπιση των προκλήσεων των περιοχών αυτών.

⁽¹⁷⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014–2020 (Ανάλυση εμπειρογνομώνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014–2020), τελική έκθεση.

⁽¹⁸⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽¹⁹⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽²⁰⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽²¹⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽²²⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014–2020 (Ανάλυση εμπειρογνομώνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014–2020), τελική έκθεση.

⁽²³⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

4.10. Η βελτίωση των υποδομών μεταφορών μπορεί να βελτιώσει τη συνδεσιμότητα και να διευκολύνει τις εξαγωγές, αλλά μπορεί επίσης να ανοίξει τις τοπικές αγορές σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό. Η ευρυζωνική πρόσβαση είναι ζωτικής σημασίας για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δραστηριοτήτων σε πολλούς τομείς, όπως ο τουρισμός, η εκπαίδευση, η παροχή υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση κ.λπ. Η αύξηση των κινήτρων (δηλαδή της κερδοφορίας) για δυνητικούς ιδιώτες επενδυτές σε τέτοια προγράμματα, καθώς και η μείωση του κόστους (δηλαδή η επίτευξη οικονομικών κλίμακας) για τη δημόσια παροχή τέτοιων προγραμμάτων αποτελεί κοινή πρόκληση για τις ορεινές περιοχές, τα νησιά και τις αραιοκατοικημένες περιοχές ⁽²⁴⁾.

5. Αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ

5.1. Αυτή η κατηγορία περιοχών της ΕΕ χαρακτηρίζεται, γενικά, από χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα και σημαντική γεωγραφική απομόνωση ή δυσκολίες εδαφικής ολοκλήρωσης με άλλες περιοχές, ενώ οι οικονομίες τους βασίζονται γενικά κυρίως σε γεωργικές δραστηριότητες και το εισόδημά τους είναι χαμηλότερο από τον εθνικό ή ενωσιακό μέσο όρο. Οι περιοχές αυτές χρειάζονται οικονομική στήριξη, «αναζωογόνηση» ή διαρθρωτικές αλλαγές που θα τις βοηθήσουν να υπερβούν τις δυσκολίες τις οποίες αντιμετωπίζουν ⁽²⁵⁾.

5.2. Η δημογραφική διάρθρωσή τους παρουσιάζει συνεχή μείωση του πληθυσμού· ωστόσο, η τάση αυτή είναι πιο εμφανής σε περιοχές της ενδοχώρας και όχι σε παράκτιες περιοχές, όπου η τουριστική δραστηριότητα έχει συμβάλει στη σταθεροποίηση του πληθυσμού ⁽²⁶⁾.

5.3. Ωστόσο, είναι κοινώς γνωστό ότι ο νεανικός πληθυσμός αυτών των περιοχών προτιμά να μεταναστεύσει σε πιο δυναμικές από οικονομική άποψη περιοχές και πόλεις, αναζητώντας καλύτερες προοπτικές απασχόλησης. Ο εναπομένον ηλικιωμένος πληθυσμός συνεπάγεται πρόσθετες ανάγκες σε υπηρεσίες υγείας και κοινωνικής πρόνοιας, με αποτέλεσμα τη δημιουργία περαιτέρω δαπανών ⁽²⁷⁾.

5.4. Οι δημογραφικές συνθήκες στις αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ επιδεινώνονται περαιτέρω λόγω του απομακρυσμένου χαρακτήρα τους, ο οποίος επηρεάζει αρνητικά τις υπηρεσίες μεταφορών και την προσβασιμότητά τους. Ειδικότερα, οι βόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές είναι οι λιγότερο προσβάσιμες στην Ευρώπη, με πολύ περιορισμένες οδικές υποδομές, και βασίζονται κυρίως στις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές, οι οποίες είναι συχνά δαπανηρές επιλογές ⁽²⁸⁾. Η απουσία αποτελεσματικών συνδέσεων παρατηρείται όχι μόνο μεταξύ των αραιοκατοικημένων περιοχών της ΕΕ και των αστικών κέντρων της Ευρώπης, αλλά και σε επίπεδο περιφέρειας, επιτείνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις δυσανάλογες επιπτώσεις της έλλειψης προσβασιμότητας ⁽²⁹⁾.

5.5. Οι βόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές βρίσκονται πολύ μακριά από τις κύριες ευρωπαϊκές κοινές αγορές και επιχειρήσεις, γεγονός που δημιουργεί δυσκολίες στην ανταγωνιστικότητα λόγω της δυσκολότερης πρόσβασης και του αυξημένου κόστους για τη μεταφορά πρώτων υλών και τελικών προϊόντων. Ως εκ τούτου, η βελτίωση της φυσικής και της ψηφιακής προσβασιμότητας είναι υψίστης σημασίας για τις περιοχές αυτές, ώστε να μειωθεί η απομόνωση και να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεών τους στην αγορά ⁽³⁰⁾.

5.6. Η συνεργασία για τη διασφάλιση της διαλειτουργικότητας των διαφόρων συστημάτων μεταφορών είναι ζωτικής σημασίας, ιδίως στο πλαίσιο της δράσης της ΕΕ ως μέσου διασφάλισης της εδαφικής συνέχειας των ευρωπαϊκών βόρειων περιφερειών. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί επίσης με την προώθηση των ΤΠΕ. Η ψηφιακή τεχνολογία συμβάλλει στη μείωση των αποστάσεων τόσο από υλική όσο και από οικονομική και κοινωνική άποψη ⁽³¹⁾.

⁽²⁴⁾ Cohesion in Mountainous Regions of the EU (Συνοχή στις ορεινές περιοχές της ΕΕ).

⁽²⁵⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό και αραιοκατοικημένες περιοχές), PE 586.632.

⁽²⁶⁾ Gløersen, E., 2022, Research for REGI Committee — Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Πολιτική συνοχής στις υπερβόρειες περιοχές της ΕΕ), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

⁽²⁷⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό και αραιοκατοικημένες περιοχές), PE 586.632.

⁽²⁸⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽²⁹⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό και αραιοκατοικημένες περιοχές), PE 586.632.

⁽³⁰⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽³¹⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

5.7. Στις αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ, οι συνηθέστερες επιχειρηματικές δραστηριότητες τείνουν να αφορούν τον πρωτογενή τομέα (γεωργία, δασοκομία, αλιεία και εκμετάλλευση μεταλλείων), την παραγωγή ενέργειας, τον μεταποιητικό τομέα και τα τουριστικά καταλύματα (ξενοδοχεία και εστιατόρια) ⁽³²⁾. Στις βόρειες περιοχές της Ευρώπης σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια οικονομική ανάπτυξη που οφείλεται στην επιτάχυνση μεγάλων βιομηχανικών επενδύσεων τις οποίες προσελκύουν η πρόσβαση σε υδροηλεκτρική ενέργεια, η εκτενής διαθέσιμη γη και οι καθιερωμένες βιομηχανικές παραδόσεις. Οι παράγοντες αυτοί αλλάζουν τα δεδομένα για τις περιοχές που φιλοξενούν τις νέες μονάδες παραγωγής, καθώς αναμένεται να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας. Ωστόσο, η κύρια πρόκληση έγκειται στην πλήρωση αυτών των θέσεων, είναι δε αναγκαία η λήψη μέτρων για την προσέλκυση ταλέντων από άλλες περιοχές και χώρες και για την κατάρτιση των κατοίκων των περιοχών αυτών ⁽³³⁾.

5.8. Ενώ ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες (όπως η εξόρυξη και η βιομηχανική μεταποίηση) παράγουν υψηλά εισοδήματα, ο μονοδιάστατος χαρακτήρας τους τις καθιστά ευάλωτες σε εξωτερικούς παράγοντες, όπως οι διακυμάνσεις των τιμών ή οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις, με αποτέλεσμα να αυξάνονται η ευαλωτότητα και η ευπάθεια της οικονομίας των εν λόγω περιοχών. Ως εκ τούτου, η διαφοροποίηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και η δημιουργία νέων επιχειρηματικών μοντέλων ή ο εκσυγχρονισμός των ήδη υφιστάμενων αποτελεί επίσης μια ακόμη επιλογή ⁽³⁴⁾.

5.9. Βασικός παράγοντας για την τόνωση της διαφοροποίησης της οικονομικής δραστηριότητας στις αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ είναι η καινοτομία και η γνώση. Η προώθηση της συνεργασίας και των διασυνδέσεων μεταξύ επιχειρήσεων και πανεπιστημίων σε επιστημονικούς τομείς που ενδέχεται να διαφοροποιήσουν την οικονομική δραστηριότητα είναι ουσιαστικής σημασίας. Επιπλέον, οι γεωγραφικές και ακραίες κλιματικές συνθήκες, ιδίως στις βόρειες αραιοκατοικημένες περιοχές, είναι κατάλληλες για δραστηριότητες πειραματισμού, παρέχοντας τη βάση για τη δοκιμή πολλών επιχειρηματικών ιδεών που απορρέουν από τους φυσικούς πόρους, το ψυχρό κλίμα και τις συνθήκες της Αρκτικής. Στο ίδιο πνεύμα, οι φυσικοί πόροι των εν λόγω περιοχών είναι επίσης σημαντικοί για την αύξηση της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας ⁽³⁵⁾.

5.10. Η άνοδος της οικονομικής ανάπτυξης θα βελτιώσει την απασχόληση στις αραιοκατοικημένες περιοχές της ΕΕ. Οι περιοχές αυτές, ιδίως στη βόρεια Ευρώπη, έχουν επιδείξει αξιοσημείωτη ικανότητα προσαρμογής, καθώς τα ποσοστά ανεργίας τους έχουν μειωθεί τα τελευταία χρόνια μετά την έξαρση της οικονομικής κρίσης του 2008-2009. Ωστόσο, υπάρχουν σημαντικές ελλείψεις ειδικευμένου εργατικού δυναμικού. Η αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος θα απαιτούσε μια ολιστική προσέγγιση με τη συμμετοχή παραγόντων από διάφορους τομείς και γεωγραφικά επίπεδα (π.χ. δημόσιες αρχές, ιδιωτικές εταιρείες και εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών), με την οποία θα προωθηθούν οι περιφερειακές επενδύσεις, θα εφαρμοστούν πολιτικές για την αγορά εργασίας και θα θεσπιστούν ειδικά προσαρμοσμένα προγράμματα εκπαίδευσης και κατάρτισης ⁽³⁶⁾.

Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2023.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Oliver RÖPKE

⁽³²⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό και αραιοκατοικημένες περιοχές), PE 586.632.

⁽³³⁾ Gløersen, E., 2022, Research for REGI Committee — Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Πολιτική συνοχής στις υπερβόρειες περιοχές της ΕΕ), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.

⁽³⁴⁾ Μαργάρας, Β., 2016, Ενημέρωση της Υπηρεσίας Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (EPRS) με θέμα «Sparsely populated and underpopulated areas» (Περιοχές με ολιγάριθμο πληθυσμό και αραιοκατοικημένες περιοχές), PE 586.632.

⁽³⁵⁾ Carbone, G., 2018, Expert Analysis on Geographical Specificities: Mountains, Islands and Sparsely Populated Areas — Cohesion policy 2014-2020 (Ανάλυση εμπειρογνομόνων σχετικά με τις γεωγραφικές ιδιαιτερότητες: ορεινές, νησιωτικές και αραιοκατοικημένες περιοχές — Πολιτική συνοχής 2014-2020), τελική έκθεση.

⁽³⁶⁾ Gløersen, E., 2022, Research for REGI Committee — Cohesion Policy in Northernmost Regions of the EU (Έρευνα για την επιτροπή REGI — Πολιτική συνοχής στις υπερβόρειες περιοχές της ΕΕ), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Διαρθρωτικής Πολιτικής και Πολιτικής Συνοχής, Βρυξέλλες.