

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak osiągnąć lepszą integrację regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych”

(2005/C 221/23)

Dnia 27 Stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, wydać opinię w sprawie: „Jak osiągnąć lepszą integrację regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej (ECO), odpowiedzialna za przygotowanie prac na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 19 stycznia 2005 r. Sprawozdawcą był **Paulo Barros VALE**.

Na 414. sesji plenarnej w dniach 9-10 lutego 2005 r. (posiedzenie z dn. 10 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 80 głosami za, przy 3 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp i uwagi ogólne

przeciwnościami, obejmującej środki dostosowane indywidualnie do konkretnych potrzeb.

1.1 Określenie i zdefiniowanie pojęcia regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych

1.1.6 EKES uważa, iż sytuacja ta zaistniała w głównej mierze z powodu braku prawdziwej wspólnotowej definicji „regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych” w kategoriach prawnych i instytucjonalnych.

1.1.1 Jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej jest osiągnięcie harmonijnego rozwoju całego jej terytorium, w szczególności poprzez usunięcie wszelkich czynników społeczno-ekonomicznych, historycznych, fizycznych lub naturalnych, jakie mogłyby pogorszyć konkurencyjność danych obszarów i przeszkodzić ich rozwojowi.

1.1.7 W obecnym kontekście rozszerzonej Europy dwudziestu pięciu Państw Członkowskich, EKES uważa, iż prawne i formalne uznanie tego pojęcia ma wielką wagę jako punkt wyjścia do stworzenia konkretnych ram działania.

1.1.2 Niedostępność jest jedną z najpoważniejszych przeszkód, poważnie utrudniającą życie na pewnych obszarach, takich jak wyspy i obszary górskie. Niska gęstość zaludnienia stanowi także utrudnienie dla rozwoju niektórych regionów. Niektóre terytoria doświadczają jednocześnie więcej niż jednego utrudnienia, jak to ma miejsce w przypadku górzystych wysp, co zwiększa ich kłopoty.

1.1.8 EKES uważa, iż obszary takie zasługują na szczególną uwagę, szczególnie poprzez wprowadzenie konkretnych ram obejmujących stałe rozwiązania, które według ostatecznej analizy są jedynymi zdolnymi do zminimalizowania najbardziej uporczywych problemów strukturalnych. Jest to jedyny sposób na uniknięcie niebezpieczeństwa dalszej izolacji/marginalizacji tych regionów, oraz udzielenia im pomocy w integracji ze Wspólnotą, której są częścią na równych warunkach.

1.1.3 W swych wysiłkach na rzecz spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska uznaje występowanie trwałych niekorzystnych warunków naturalnych (szczególnie niekorzystnego położenia geograficznego lub specyficznych czynników demograficznych czy naturalnych) w niektórych regionach UE — regiony wysoko położone, słabo zaludnione i regiony wyspiarskie — stanowiących przeszkodę dla działalności gospodarczej i rozwoju tych regionów.

1.1.9 W swojej opinii na temat przyszłości obszarów wysoko położonych w UE (¹), EKES argumentował, iż pierwszym krokiem na drodze do przyjęcia wspólnej wizji jest zapisanie w Traktatach szczególnej sytuacji tych obszarów, co uczyniono już wcześniej w art. 158 i 299 Traktatu Amsterdamskiego. Uznanie to uzasadniono trudnościami i wyzwaniem stojącymi przed tymi obszarami, które powinny mieć przyznane prawo do solidarności, zróżnicowanego traktowania i eksperymentowania.

1.1.4 EKES uważa jednak, iż europejska polityka regionalna nie dostarcza całkowitych rozwiązań w sensie rzeczywistego uwzględnienia poważnych ograniczeń, jakim podlegają te regiony.

1.1.10 EKES niezmiennie uważa, iż obszary takie wymagają uznania, które umożliwiłoby im wykorzystanie podstawowych zasad, które z kolei pozwolą im w pełni wykorzystać ich potencjał jako regionów charakteryzujących się autentycznością i zróżnicowaniem.

1.1.5 Pomimo istnienia całej serii środków wspólnotowych, adresowanych do tych regionów i dotyczących ich w sposób rzeczywisty lub potencjalny, nie ma uporządkowanej polityki europejskiej dla wszystkich terytoriów dotkniętych tego rodzaju

(¹) Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s.113.

1.1.11 Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie do Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej, przyjętego 18 czerwca 2004 r. na Konferencji Międzyrządowej, w której uczestniczyli głowy państw i szefowie rządów państw UE, a który nadal oczekuje na ratyfikację — w artykule wydającym się sparafrasowaną wersją art. 158 Traktatu Amsterdamskiego — wyraźnego odniesienia do regionów dotkniętych trwałymi trudnościami strukturalnymi, jak wyspy, obszary górskie, czy też słabo zaludnione.

1.1.12 W rozdziale poświęconym spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, art. III-220 dodaje następujący akapit do istniejących już dwóch akapitów zawartych w art. 158 Traktatu Amsterdamskiego: „Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych lub trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.

1.1.13 EKES przekonany jest, iż fakt, że regiony o tego rodzaju trudnościach są obecnie wyraźnie wspomniane w Traktacie Konstytucyjnym, służyć będzie jako polityczna dźwignia, otwierająca drogę do przyszłych krajowych i wspólnotowych środków bardziej odpowiadających obecnej sytuacji na tych obszarach, i mających na celu znaczne zredukowanie trwałych trudności naturalnych lub co najmniej ograniczenie ich skutków.

1.1.14 EKES z zadowoleniem przyjmuje nieustanne zaangażowanie Unii Europejskiej w propagowanie spójności gospodarczej i społecznej, uważa również, iż uznanie w Traktacie szczególnego charakteru tych obszarów stanowi wielką szansę dla ich przyszłości. Tym niemniej, EKES uważa, iż stworzenie prawdziwego prawnego punktu odniesienia do uznania omawianych obszarów wymaga sprecyzowania pojęcia, a w szczególności znaczenia „trwałych trudności naturalnych lub demograficznych”, „regionów bardzo słabo zaludnionych” oraz „obszarów górskich”.

1.1.15 Obecnie ważne jest, aby ustawodawstwo wspólnotowe stworzyło obiektywną definicję obszarów kwalifikujących się, aby zapewnić wdrożenie przyszłych stałych, konkretnych środków dla tych obszarów.

1.1.16 Oficjalne uznanie tego pojęcia z pewnością nada większej mocy politycznym środkom Wspólnoty, dostosowanym do szczególnych cech tych regionów, mających na celu rekompensowanie im trudności strukturalnych, z powodu których cierpią.

1.2 Problemy regionów wyspiarskich Unii Europejskiej

1.2.1 Wyspiarskość wskazywana jest jako czynniki geograficzno-kulturowy będący trwałą trudnością stanowiącą dodatkowe ograniczenie konkurencyjności na tych obszarach.

1.2.2 W kategoriach instytucjonalnych, poczyniono wyraźne odniesienie do regionów wyspiarskich (art. 154 Traktatu z Maastricht, art. 158 Traktatu Amsterdamskiego oraz dołączona do niego Deklaracja nr 30), które uznaje, iż trudności strukturalne związane ze statusem wysp poważnie szkodzą rozwojowi gospodarczemu i społecznemu, i zaleca, aby ustawodawstwo wspólnotowe w uzasadnionych przypadkach ujęło specjalne środki na rzecz tych regionów, aby w lepszy sposób włączyć je do rynku wewnętrznego na sprawiedliwych zasadach.

1.2.3 Raport z marca 2003 r. w sprawie regionów wyspiarskich⁽¹⁾ stwierdzał jednak, że niezależnie od tego, jak ważne mogą być takie odniesienia instytucjonalne, dotychczas przyniosły one niewiele konkretnych działań.

1.2.4 Analiza 286 regionów wyspiarskich⁽²⁾ wykazała, iż:

- mają one prawie 10 mln ludności zamieszkującej obszar 100,000 km² (około 3 % całkowitej liczby ludności Unii Europejskiej i 3,2 % jej całkowitego obszaru);
- ich szacowany PKB to 18 mld € (t.j. 2,2 % PKB UE), a PKB per capita (w standardzie siły nabywczej) wynosi 16.300 € (72 % średniej UE) przy zasadniczych różnicach między poszczególnymi regionami wyspiarskimi;
- poza drobnymi wyjątkami, ich sytuacja gospodarcza i społeczna jest mniej sprzyjająca niż w krajach, do których należą. Ich PKB per capita jest generalnie niższy niż średnia krajowa, choć niekoniecznie najniższy w kraju, do którego należą (a jednocześnie znacznie wyższy niż w dziesięciu najbiedniejszych regionach UE);

⁽¹⁾ Raport końcowy (2000.CE.16.0.AT.118), Analiza regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych Unii Europejskiej, marzec 2003r.

⁽²⁾ Pięć kryteriów używanych przez Eurostat do określenia wysp: muszą mieć obszar co najmniej jednego km kwadratowego, muszą być oddalone od kontynentu o co najmniej 1 km; muszą mieć co najmniej 50 stałych mieszkańców; nie mogą mieć stałego połączenia z kontynentem; nie mogą również być stolicą państwa UE.

- gospodarki wysp są bardzo wrażliwe, gdyż koncentrują się na ograniczonej liczbie działań i szczególnej specjalizacji w pewnych sektorach, jak rolnictwo, rybołówstwo i turystyka. Brak surowców utrudnia rozwój sektora wtórnego (stopa zatrudnienia w sektorze wtórnym w regionach wyspiarskich jest niższa od średniej UE). Wdrożona została pewna liczba strategii mających zwiększyć bazę gospodarczą oraz ograniczyć działania sezonowe;
- obszary te charakteryzują się wysokim odsetkiem małych firm. Niewielki rozmiar rynków lokalnych, stały niski stopień wykwalifikowania oraz brak tradycji zakładania firm czynią z nich przedsiębiorstwa szczególnie słabe;
- rozłożenie ludności jest bardzo nierównomiernie między trzema obszarami geograficznymi: 95 % tej ludności koncentruje się na wyspach Morza Śródziemnego, zaś jedynie 5 % na Atlantyku i wyspach północnych. Podział według wysp czyni tę nierównomierność jeszcze wyraźniejszą (pięć wysp lub archipelagów wysp stanowi około 85 % populacji);
- liczba ludności to czynnik determinujący trudności, jakie napotykają. Wydaje się istnieć próg 4.000-5.000 mieszkańców, powyżej którego stopa przyrostu ludności jest generalnie dodatnia, liczba obiektów oraz infrastruktury jest wysoka, a populacja młodsza. Poniżej tego progu wyspy są szczególnie narażone na emigrację i starzenie, mają też dużo mniej wyposażenia;
- obok liczby ludności, warunki geomorfologiczne i naturalne stanowią potrójną trudność: status wyspy, teren górzisty oraz bycie częścią archipelagu. Większość tych regionów jest górzysta, i musi borykać się również z ograniczeniami wynikającymi z wchodzenia w skład archipelagu;
- regiony wyspiarskie mają jednak kilka przewag, które należy lepiej i w większym stopniu wykorzystywać, szczególnie w dziedzinie wypoczynku (turystyka, sport, rezydencje wakacyjne etc.), aby mogły one odgrywać ważną rolę w połączeniu z „autostradami morskimi”.

1.2.5 Definicja „wysp”y w rozumieniu Eurostatu wyklucza każdą wyspę, na której znajduje się stolica państwa UE. Przed rozszerzeniem Unii z definicji tej wyłączone były Wielka Brytania i Irlandia, jednak obecnie odnosi się to także do dwóch stosunkowo małych wysp: Cypru i Malty. EKES proponuje przewartościowanie tej definicji w taki sposób, aby obejmowała ona ewentualnie te dwa nowe państwa członkowskie. Zostało to już przyznane przez Komisję we wniosku w sprawie nowych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności ⁽¹⁾, a także w kontekście nowej Europejskiej Konstytucji ⁽²⁾, która zawiera deklarację w tej sprawie.

1.3 Problemy regionów górskich

1.3.1 obszary górskie obejmują około 40 % terytorium UE, a ich ludność wynosi blisko 66,8 mln (17,8 % całkowitej liczby ludności UE).

1.3.2 Ze względu na specyficzne cechy geofizyczne, kulturowe i gospodarcze (góry często sąsiadują z granicami państw), regiony górzyste nie nadają się do wielu przedsięwzięć gospodarczych, co ma wpływ na życie miejscowej ludności.

1.3.3 Ostatnia analiza regionów górskich ⁽³⁾ wskazuje nie tylko na ich różnorodne trudności naturalne, gospodarcze i społeczne, ale i skupiła się także na znacznych różnicach między tymi obszarami.

1.3.4 Ta sama analiza wskazuje, iż polityki krajowe dotyczące obszarów górskich różnią się, w niektórych krajach przyjmując charakter sektorowy, skierowany zasadniczo w rozwój rolnictwa/obszarów wiejskich, podczas gdy w innych skierowane są one na rozwój wielosektorowy; na obszary takie, jak infrastruktura publiczna, środowisko naturalne i turystyka.

1.3.5 Analiza wskazuje również, iż środowisko naturalne, krajobrazy i wartości kulturowe, stanowiące same w sobie dziedzictwo narodowe, są obecnie lepiej chronione przez przepisy krajowe i wspólnotowe, dowodzi jednak, iż jest konieczna ściślejsza koordynacja ze strategiami rozwoju.

⁽¹⁾ COM(2004)492 końcowy, art. 52, lit. 1b) i)

⁽²⁾ Załącznik XIX

⁽³⁾ Obszary górskie w Europie: Analiza obszarów górskich w Państwach Członkowskich UE, krajach kandydujących i pozostałych krajach europejskich, Komisja Europejska, styczeń 2004 r.

1.3.6 Analiza ostrzega przed trzema ryzykami wynikającymi z globalizacji: tendencji do przekształcania obszarów górskich w „muzea pod gołym niebem” (rezerwy przyrody/kultury oraz obszary wypoczynkowe), tendencji do promocji wzrostu gospodarczego bez względu na zasadę trwałości, oraz tendencji do spadku populacji.

1.4 Problem obszarów o niskim zagęszczeniu ludności

1.4.1 Na obszarach o niskim zagęszczeniu ludności główny problem stanowi transport, zarówno jego czas jak i jego koszt. W wielu przypadkach problemem jest rzeczywisty brak infrastruktury transportowej. Na tych obszarach rzadko spotyka się korzyści skali, co stanowi problem nie tylko dla produkcji prywatnej, ale również usług socjalnych i innych usług publicznych. Poddaje to próbie narodową solidarność społeczną, gdy usługi publiczne na takich obszarach kraju pochłaniają więcej wydatków publicznych, niż wynikałoby to z wielkości populacji.

1.4.2 Kolejnym problemem tych obszarów jest klimat. Niskie zagęszczenie ludności oraz chłodny klimat często idą ze sobą w parze. Do kosztów długich przejazdów dochodzą także m.in. wysokie koszty ogrzewania.

1.5 Kwestie związane z transportem i kosztami transportu na osobę lub jako wartości bezwzględne

1.5.1 W swej rezolucji z 12 lutego 2003 r. w sprawie Białej Księgi dotyczącej polityki transportowej, Parlament Europejski podkreślił potrzebę wkładu polityki transportowej w spójność gospodarczą i społeczną, a także uwzględnienia szczególnego charakteru regionów odległych, wysp i regionów górskich oraz słabo zaludnionych, i podkreślił, iż uwzględnić należy ich szczególne potrzeby. Ze względu na ich położenie geograficzne, transport ma dla tych regionów znaczenie strategiczne.

1.5.2 Fakt, iż niektóre z tych regionów to archipelagi, służy jedynie podkreśleniu ich zależności od transportu, ponieważ usługi transportu lotniczego i morskiego są kluczowe dla ich kontaktów politycznych, gospodarczych i społecznych z kontynentem.

1.5.3 Dodatkowe koszty transportu powodowane zarówno odległym położeniem tych regionów, jak i potrzebą zapew-

nienia, iż usługi te będą regularne, stanowią kolejną przeszkodę dla ich rozwoju gospodarczego. Te niedogodności gospodarcze w praktyce odzwierciedlane są wysokimi kosztami transportu pasażerskiego i towarowego do i z tych regionów (w regionach wypierskich koszt transportu towarów na rynki zewnętrzne jest wyższy z powodu konieczności skorzystania z transportu morskiego lub powietrznego, z których oba są droższe niż transport drogowy lub kolejowy na tę samą odległość), wysokimi kosztami dystrybucji (biorąc pod uwagę potrzebę zachowania dużych zapasów, aby zapobiec deficytom w wypadku złej pogody lub innych okoliczności, a także, aby sprostać popytowi sezonowemu), oraz wyższymi kosztami produkcji (które podwyższa niewielki rozmiar rynku wewnętrznego, w niektórych przypadkach także wysoka cena ziemi oraz niskie lokalne zdolności inwestycyjne).

1.5.4 Choć ich waga gospodarcza i demograficzna w stosunku do UE jako całości jest relatywnie niewielka, pewne regiony, w tym bardziej oddalone lub peryferyjne, mogą stanowić potencjalną platformę, z której Europa może rozwijać swe stosunki handlowe z obszarami sąsiadującymi.

1.5.5 Dowodzą, iż wspólna polityka transportowa jest niezbędna, jeśli potrzeby tych regionów mają być spełnione w sposób mający na uwadze ich rozwój gospodarczy i społeczny, w szczególności poprzez lepszą integrację ich lotnisk i portów z sieciami transeuropejskimi.

1.5.6 W swym raporcie na temat regionów z trudnościami strukturalnymi, Komisja Polityki Regionalnej, Transportu i Turystyki wskazuje na rolę, jaką główne sieci transeuropejskie mogą odegrać w sektorach transportowym i energetycznym, aby zapewnić lepsze połączenia między nimi a pozostałymi krajami EU, a także ograniczyć wewnętrzną fragmentaryzację rynków regionalnych.

1.6 Kwestie związane z telekomunikacją

1.6.1 Oddalenie od głównych rynków europejskich, a także odległości w obrębie tych regionów poważnie ograniczają ich konkurencyjność oraz możliwości rozwoju.

1.6.2 Rozwój społeczeństwa informacyjnego, sieci telekomunikacyjnych, multimediów oraz innowacje techniczne dają tym regionom realne szanse.

1.6.3 Likwidując ograniczenia czasowo-przestrzenne nowe technologie informacyjne i komunikacyjne są postrzegane jako środek ograniczenia skutków odizolowania i pomoc w zapewnieniu wyspom szeregu usług (szczególnie w dziedzinie edukacji i zdrowia, w tym drugim wypadku dzięki rozwojowi telemedycyny); są one również jednym z wstępnych warunków rozwoju działalności gospodarczej w tych regionach.

1.6.4 Świadoma, iż zagadnienia te są kluczowe dla rozwoju gospodarek lokalnych, Unia Europejska popiera wysiłki regionów, a także publicznych i prywatnych podmiotów gospodarczych zmierzające do modernizacji infrastruktury telekomunikacyjnej, rozbudowy usług koniecznych do stworzenia społeczeństwa informacyjnego, oraz efektywniejszego kierowania ich do regionów.

1.6.5 Badania pokazują jednak, że pomimo znacznej poprawy infrastruktury telekomunikacyjnej tych regionów w odniesieniu do jakości i ilości linii, połączeń regionalnych i krajowych, a także komunikacji międzynarodowej i rozwoju usług telematycznych, który umożliwił użytkownikom usług publicznych i prywatnych lepszy dostęp do informacji, nadal istnieją poważne dysproporcje w porównaniu z regionami na kontynencie europejskim.

1.6.6 Podsumowując: pomimo znacznego postępu, nie wszystkie problemy zostały jeszcze w pełni rozwiązane, istnieje jednak nadzieja, że postęp techniczny otworzy drogę do pozytywnych zmian w najbliższych latach, zmniejszając poczucie psychologicznej izolacji mieszkańców takich regionów.

1.7 *Infrastruktura i dostęp do usług publicznych — portów, lotnisk, kolei, dróg, służby zdrowia, kształcenia i szkoleń oraz do polityki szerzenia wiedzy*

1.7.1 Regiony cierpiące z powodu trwałych trudności naturalnych i strukturalnych zasadniczo mają ogromne problemy z zachowaniem populacji.

1.7.2 Brak masy krytycznej generalnie prowadzi do jakościowych lub ilościowych niedostatków usług publicznych na tych obszarach. Dodatkowe koszty podstawowych usług, jak transport, wpływają na rozwój gospodarczy tych regionów. Dlatego też zdaniem EKES usługi publiczne są również kluczowe dla dynamiki terytorialnej omawianych regionów, ze względu na ich wpływ społeczny.

1.7.2.1 Jako że za zapewnienie usług publicznych odpowiedzialne są Państwa Członkowskie, polityka wykonywania tych usług leży głównie w gestii krajowej. EKES zatem wzywa

Państwa Członkowskie do stworzenia systemów usług społecznych charakteryzujących się solidarnością geograficzną.

1.7.3 Choć prawdą jest, że technologie informacyjne i komunikacyjne pozwoliły dostarczyć niektórych rozwiązań, postęp w tej dziedzinie pozostaje nadal bardzo powolny w większości tych regionów.

1.7.4 Podobnie jak Parlament Europejski, EKES uznaje, iż reforma wspólnotowej polityki konkurencji powinna umożliwić zwiększenie wpływu pomocy regionalnej na regiony o trwałych trudnościach geograficznych oraz zapewnić zachowanie w nich wysokiej jakości usług publicznych.

1.8 *Ograniczenia i możliwości związane ze środowiskiem naturalnym: zróżnicowanie ekosystemów*

1.8.1 Środowisko naturalne wielu z tych regionów jest bardzo narażone na zniszczenie, a rozwój turystyki, szczególnie na niektórych wyspach Morza Śródziemnego, wywiera na nie dalszy wpływ. Mimo tego, istnieją duże potencjalne możliwości wynikające np. ze zróżnicowania ekosystemów, które powinny zostać wykorzystane w sposób systematyczny i zrównoważony.

1.8.2 Jeśli chodzi o energię, regiony wyspiarskie — szczególnie te najbardziej odległe — z reguły zależne są w dużym stopniu od dostaw ropy (ze względu na ich lokalizację, oddalenie od głównych sieci energetycznych, a także wyższy koszt wytworzenia energii elektrycznej z powodu średniego, a często bardzo małego rozmiaru sieci, które należy zasiląć). Z tego też powodu należy poszukiwać alternatywnych, odnawialnych źródeł energii, które zazwyczaj często występują w tych regionach.

1.9 *Problemy związane z działalnością gospodarczą; koncentracja działań sektorowych oraz brak alternatyw; sytuacja w dziedzinie zatrudnienia*

1.9.1 Jednym z głównych problemów, przed którymi stoją te regiony, jest bez wątpienia niska zdolność do tworzenia i budowania przedsiębiorstw, wynikająca z braku kapitału oraz w dużej mierze z klimatu gospodarczo-społecznego nieprzychylnego dla rozwoju działalności gospodarczej.

1.9.2 Niektóre badania zalecają zróżnicowanie gospodarki tych regionów, szczególnie tych uzależnionych w całości od turystyki, oraz promowanie nowych, zintegrowanych źródeł rozwoju endogenego.

1.9.3 Niektóre badania uznają, iż program szkoleń, zaprojektowany tak, aby wspierać innowacyjność oraz tworzenie przedsiębiorstw, jest niezbędny dla rozwoju nowych sektorów, czy też rozwoju turystyki, a poprzez to do promowania zatrudnienia.

1.9.4 Struktura zatrudnienia zasadniczo wskazuje na duże znaczenie sektora rolniczego. Zatrudnienie jest również wysokie w sektorze usług, w dużej jednak mierze wynika ono z zatrudnienia w sektorze publicznym.

1.10 Szanse dla turystyki i rekreacji

1.10.1 Turystyka ma bez wątpienia ogromną wagę jako siła napędowa działalności gospodarczej, i jako taka przyczynia się do zmniejszenia przepaści w rozwoju regionów o trwałych trudnościach strukturalnych. Sektor ten ma często największe znaczenie w podnoszeniu zamożności tych regionów.

1.10.2 EKES uważa, iż wysiłki mające na celu zbliżenie tych obszarów do bardziej rozwiniętych regionów UE wymaga maksymalnego wykorzystania roli opartej na profesjonalnej bazie turystyki oraz reprezentowanego przez nią potencjału do rozwoju gospodarczego.

1.10.3 EKES nadal uważa, iż turystyka nie może być jedynym fundamentem gospodarek tych obszarów, lecz muszą one być zróżnicowane i wielostronne.

1.10.4 W swej wcześniejszej opinii na temat przyszłości obszarów górskich UE (¹), EKES utrzymywał, iż przy poszanowaniu konieczności trwałego rozwoju, oferta turystyki górskiej powinna być na tyle zróżnicowana, aby osiągnąć równomierne rozłożenie w czasie (lepszą równowagę sezonowego napływu turystów) i przestrzeni (lepsze rozłożenie przestrzenne odwiedzających).

1.10.5 EKES nadal uważa, iż atrakcyjność obszarów górskich jako ośrodków turystycznych dla turystów z innych obszarów lub po prostu rekreacyjnych w dużym stopniu wynika z ich właściwości, jest jednak zdania, iż rola ta musi być wykształcona i dostosowana do zmieniających się wymagań.

1.10.6 Badania wskazują na to, iż turystyka i rekreacja są kluczowymi wartościami dla tych regionów, ostrzegają jednak przed wadami nadmiernej specjalizacji w tym sektorze gospodarki.

1.11 Zdolność do przyciągnięcia inwestycji i tworzenia szans, aby zachować populację regionu i rozwinąć jej potencjał endogeny

1.11.1 Ponieważ są to regiony charakteryzujące się obiektywnymi, trwałymi trudnościami, które stale generują dodatkowe koszty, zdaniem EKES bardzo ważne jest, aby wdrożono aktywną politykę, np. podatkową, aby promować rozwój lokalnych gospodarek tak, aby lokalna ludność mogła pozostać na miejscu.

1.11.2 Biorąc pod uwagę charakterystykę i ograniczenia typowe dla tych regionów, a także wagę zabezpieczenia, w każdym przypadku, strategii najlepiej służącej osiągnięciu postawionych celów, EKES uważa, iż szczególnie ważne jest, aby wspierać wzrost trwałej i wysokiej jakości turystyki w połączeniu z rozwojem lokalnej wytwórczości, aby umożliwić lokalnej gospodarce rozwój i wkład w tworzenie oraz zachowanie miejsc pracy. Jednym ze sposobów na osiągnięcie tego może być dostarczanie usług związanych z obsługą przedsiębiorstw oraz zachęcanie do tworzenia i rozwijania małych lub bardzo małych przedsiębiorstw.

1.11.3 EKES uważa również, iż większa współpraca/zaangażowanie władz lokalnych i partnerów społecznych tych regionów, na przykład poprzez działania zintegrowane, może stworzyć warunki i masę krytyczną mogącą pomóc lepiej wykorzystywać potencjał rozwojowy tych regionów, aby zbliżyć je do bardziej rozwiniętych regionów UE. Regiony te dzięki swojej wartości turystycznej służą propagowaniu walorów UE.

1.11.4 EKES uważa, że dostęp do wysokiej jakości edukacji i szkoleń zawodowych jest kluczowy dla rozwoju tych regionów.

1.12 Oddalenie od głównych rynków oraz centrów decyzyjnych; brak „masy krytycznej” do prowadzenia wielu zrównoważonych działań gospodarczych

1.12.1 Oddalenie tych regionów oraz ich fragmentaryzacja wewnętrzna stanowią oczywiste przeszkody dla ich rozwoju, szczególnie ze względu na to, że ich niewielki rozmiar pociąga za sobą trudności z zapewnieniem zwrotu poważnych nakładów inwestycyjnych, z tworzeniem efektów skali oraz zapewnieniem opłacalności wielu działań gospodarczych.

(¹) Dz.U. C 61 z 14.03.2003, s. 187.

1.13 *Sytuacja reprezentatywnych ruchów gospodarczych i społecznych w omawianych regionach*

1.13.1 W opinii EKES polityka państwowa odpowiadająca szczególnym potrzebom regionu może zostać wdrożona jedynie z udziałem proaktywnych, reprezentatywnych ruchów gospodarczych i społecznych. Brak masy krytycznej (zasobów ludzkich, infrastruktury, usług, etc.) w wielu z tych regionów oraz brak efektywnego stopnia organizacji partnerów gospodarczych i społecznych stanowią często dodatkowy czynnik hamujący rozwój i wzrost konkurencyjności.

1.14 *Wspólnotowa i krajowa polityka minimalizacji trwałych problemów strukturalnych*

1.14.1 Fundusze strukturalne objęły znaczą część populacji tych regionów (w przypadku wysp jest to ponad 95 %), gdyż kwalifikują się one w ramach celów 1 i 2.

1.14.2 Przy wsparciu polityki wspólnotowej i krajowej wdrożono wiele programów mających na celu zapewnienie trwałego rozwoju tych regionów, w oparciu o wykorzystanie ich szczególnych atutów. Ważne przykłady to pomoc dla rozwoju lokalnego rzemiosła, rozwój projektów turystycznych, a także nowej infrastruktury transportowej, szkoleniowej i środowiskowej.

1.14.3 Znaczna część funduszy Wspólnoty przeznaczono na modernizację i wzmocnienie sektorów produkcyjnych, aby wspomóc tworzenie lub zachowanie istniejących przedsiębiorstw. Obok typowej bezpośredniej pomocy na inwestycje, działania obejmują pewne instrumenty finansowe (umowy gwarancyjne, umocnienie środków własnych, preferencyjne stopy odsetek etc.), które przyczyniły się do mobilizacji środków na rynkach kapitałowych. Pomoc publiczna została również skierowana na obszary związane z działalnością gospodarczą, jak budowa zaplecza gospodarczego, zapewnienie podstawowych usług, rozwój praktycznych projektów badawczych i transfer technologii, oraz wykorzystanie nowych technologii komunikacyjnych.

1.14.4 W sferze rolnictwa, wdrożono konkretne działania mające umocnić tradycyjne uprawy lokalne i stymulować dywersyfikację, badania stosowane i eksperymenty.

1.14.5 Jeśli chodzi o rybołówstwo i gospodarkę rybacką, niektóre regiony zdołały uzyskać finanse na projekty dotyczące

budowy i modernizacji łodzi, gospodarstw rybnych, wyposażenie portów rybackich, przetwórstwo i marketing.

1.14.6 Różne inwestycje poczyniono także w dziedzinie szkoleń (stworzenie infrastruktury i kursów szkoleniowych) mając na celu zwiększenie zdolności naboru i sprostanie potrzebom niektórych sektorów.

1.14.7 Podjęto również działania związane ze środowiskiem naturalnym, starając się ograniczyć zanieczyszczenia, szczególnie w odniesieniu do gospodarowania i przetwarzania osadów i ścieków płynnych pochodzenia przemysłowego i z gospodarstw domowych.

1.14.8 Wspólnotowe środki rozwoju obszarów wiejskich konkretnie skierowane do pomocy regionom wyżynnym miały zapewnić ciągle wykorzystanie terenów rolniczych na obszarach mniej produktywnych, a także zapewnić większe wsparcie dla inwestycji na tych obszarach. Produkcja rolnicza odpowiadająca wymaganiom ochrony środowiska i zachowania obszarów naturalnych jest wspierana przez działania agrosrodoiskowe.

1.15 *Rozwój tych regionów na przestrzeni lat w świetle polityki państwowej wobec nich stosowanej*

1.15.1 Polityka Wspólnoty, szczególnie poprzez Fundusze Strukturalne, odegrała bardzo ważną rolę w ogólnym rozwoju tych regionów, szczególnie w odniesieniu do konwergencji z resztą Unii Europejskiej. Wpływ tej polityki był znaczny, a nawet decydujący, na takie sektory, jak infrastruktura transportowa, czy też rybołówstwo i rolnictwo, stanowiące dwa podstawowe działy gospodarki.

1.15.2 Tworzenie lub rozwój infrastruktury ograniczający izolację zewnętrzną był jednym z najbardziej widocznych aspektów projektów współfinansowanych przez Unię Europejską w każdym z tych regionów. Dostępność każdego z tych regionów znacznie się poprawiła z korzyścią zarówno dla lokalnych społeczności, jak i przemysłu turystycznego. Wewnętrznie, regiony skorzystały na remontach głównych dróg, a w pewnych wypadkach na działaniach mających rozwinąć transport publiczny. W wielu sferach infrastruktura wspierająca działalność gospodarczą została tak ulepszona, aby mogła sprostać zmieniającym się wymaganiom.

1.15.3 Obok lepszych połączeń powietrznych i morskich do złagodzenia naturalnych trudności wynikających ze statusu wyspiarskiego oraz/lub oddalenia przyczyniły się inicjatywy związane z zaawansowanymi technologiami komunikacyjnymi (telekonferencje, telematyka oraz sieci kablowe).

1.15.4 Wysiłki podjęte w związku z różnymi sektorami gospodarki przyczyniły się do zwiększenia produktywności przedsiębiorstw i stworzenie oferty bardziej odpowiadającej możliwościom rynku lokalnego i eksportowego.

1.16 Solidarność w polityce strukturalnej

1.16.1 W kontekście reformy Funduszy Strukturalnych na lata 2006-2013, obok sytuacji społeczno-gospodarczej pod uwagę należy wziąć specyficzną sytuację regionów o trwałych trudnościach i ich trwałe ograniczenia strukturalne.

1.16.2 EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Trzeci Raport w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, przyjęty przez Komisję Europejską 18 lutego 2004 r., dotyka szczególnych problemów tych regionów oraz potrzeby podjęcia działań zgodnych z sytuacją, w jakiej się one znajdują.

1.16.3 W opinii EKES, sposób przydzielania funduszy wynikający z Priorytetów II (Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie) i III (Europejska współpraca terytorialna), przewidzianych w nowej strukturze polityki spójności UE na okres programowania 2007-2013, powinien brać pod uwagę takie kryteria oceny trwałych trudności strukturalnych, jak oddalenie, izolacja, słaba dostępność oraz niska gęstość zaludnienia. Wiadomo, iż czynniki takie stanowią poważne przeszkody dla rozwoju gospodarczego i społecznego dotkniętych nimi regionów.

1.16.4 Dlatego też EKES popiera zamiar Komisji Europejskiej, aby należycie uwzględnić wymiar terytorialny i gospodarczo-społeczny w ramach nowych Funduszy Strukturalnych na nowy okres programowania finansowego. Komisja Europejska wnioskuję, aby pomoc wspólnotowa wynikająca z Priorytetu II stosowała kryteria terytorialne odzwierciedlające relatywne niekorzystne położenie regionów charakteryzujących się trudnościami geograficznymi (wyspy, obszary górskie i regiony słabo zaludnione).

1.16.5 EKES zgadza się z wnioskiem Komisji Europejskiej, aby Państwa Członkowskie zapewniły, że specyfika tych regionów zostanie wzięta pod uwagę podczas przeznaczania funduszy w ramach programów regionalnych, i że obszary o trwałych trudnościach geograficznych korzystać będą z maksymalnie zwiększonego wkładu Wspólnoty.

1.16.6 EKES uważa, iż szczególną uwagę należy zwrócić na sytuacje, w których czynniki takie kumulują się (na przykład słabo zaludnione, górzyste wyspy).

1.16.7 Co więcej, specyficzne potrzeby takich obszarów winny być odzwierciedlone nie tylko w polityce spójności, ale we wszystkich kierunkach polityki Wspólnoty.

1.16.8 EKES przekonany jest, iż obok potrzeby uwzględnienia w polityce spójności problemów związanych z konkurencyjnością regionów o trwałych trudnościach strukturalnych mających wpływ na ich rozwój, inne kierunki polityki Wspólnoty — jak polityka konkurencji — powinny uwzględniać ich bezpośrednie i pośrednie, pozytywne i negatywne implikacje dla tych regionów, aby w pełni zintegrować je ze Wspólnotą, do której należą.

1.17 Regiony Celu Pierwszego: trwałe i dobrze dostosowany wysiłek

1.17.1 Gospodarczy i społeczny rozwój najmniej faworyzowanych obszarów Unii jest nie tylko uzasadniony społecznie, ale i ważny dla stabilności politycznej i harmonijnego rozwoju samej Unii. Uzasadnione jest nadanie pierwszeństwa regionom, których poziom rozwoju sytuuje je najniżej w UE, i które cierpią na najpoważniejsze problemy społeczne.

1.17.2 W ramach Funduszy Strukturalnych przeznaczonych na Cel 1 po roku 2006, ograniczenia związane z trwałymi trudnościami powinny być, proporcjonalnie do ich nasilenia uwzględnione jako czynniki determinujące kryteria podziału. Rozlokowanie budżetu powinno również brać pod uwagę czynniki pogarszające sytuację, jak efekt archipelagu, pustynienie, a także problemy dostępności wynikające z górzystości terenu.

1.17.3 Niewielkie znaczenie ma to, czy instrument taki jest prawnie skonstruowany jako program samodzielny, czy też jako zbiór specjalnych działań w ramach nowego Celu 2, o ile spełnione zostaną pewne cele i kryteria:

1.17.3.1 Istnienie trwałych lub przejściowych ograniczeń geograficznych lub demograficznych powinno stanowić jasne kryterium kwalifikacji.

1.17.3.2 Obszarami, na których jest ono stosowane, powinny być te obszary, na których wyraźnie występują trwałe ograniczenia geograficzne lub demograficzne. Działania obejmowałyby w szczególności:

- finansowanie zakupu lub remontu stałej lub ruchomej infrastruktury transportowej;
- finansowanie kapitału wysokiego ryzyka na tworzenie nowych połączeń morskich lub lotniczych, w granicach UE lub z krajami trzecimi;
- finansowanie infrastruktury publicznej, której rozwój jest uzasadniony sytuacją wyspiarską lub też izolacją ze względu na trudność terenu lub niskie zaludnienie;
- pokrycie pewnych kosztów dodatkowych wynikających z zastosowania ustawodawstwa UE na tych obszarach (np. zastosowanie standardów ochrony środowiska naturalnego, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej etc.);
- pomoc dla przedsiębiorstw wyspiarskich (szczególnie małych), na promocję i kampanie reklamowe, o ile pomoc ta pomoże im przezwyciężyć problemy związane z niewielkim rozmiarem lokalnego rynku.

1.17.3.3 Sposób rozlokowania tego instrumentu należy oprzeć na zasadzie proporcjonalności, w oparciu o intensywność danej trudności mierzonej w kategoriach stopnia dostępności, sytuacji demograficznej oraz, o ile to możliwe, produktywności. W kryteriach rozdziału pomocy możliwe powinno być również uwzględnienie kumulacji ograniczeń, która dotyka wielu regionów wyspiarskich (jak rozczłonkowanie archipelagu, trudna sytuacja demograficzna, czy też górzysty charakter części ich terytorium).

1.17.4 Jeśli stworzenie takiego instrumentu ma nie być jedynie symboliczne, należy na niego przeznaczyć znaczne środki. Powinny one obejmować kwoty pomocy odpowiadające obecnie przyznawanym regionom Celu 2 na niższym końcu skali, po kwoty obecnie przyznawane regionom Celu 1 na wyższym końcu skali.

1.18 *Reforma systemów pomocy państwa* ⁽¹⁾

1.18.1 Mechanizmy pomocowe wykorzystywane w Państwach Członkowskich dotyczą stosunkowo dużych sum pieniędzy w porównaniu do środków Funduszy Strukturalnych. Dlatego też kluczowe dla tych regionów jest to, aby różne systemy pomocowe kontrolowane przez Wspólnotę uwzględniały dodatkowe koszty i ograniczenia związane ze specyficznymi ich cechami.

1.18.2 Argumentacja przedstawicieli tych regionów na rzecz bardziej elastycznych ram opiera się na fakcie, iż pomoc mająca zrekompensować dodatkowe koszty wynikające z ich sytuacji, daleka jest od zniekształcenia rynku, a przeciwnie, przyczynia się do jego zrównoważenia.

1.18.3 Ustawodawstwo UE dotyczące pomocy, w szczególności regionalnej pomocy państwa oraz pomocy dla rolnictwa wymaga więc przeglądu. Pomoc taka musi, zgodnie z zasadą pozytywnego zróżnicowania, obejmować ograniczenia wynikające z ich specyfiki oraz możliwą ich kumulację z innymi ograniczeniami o charakterze geograficznym lub demograficznym. Poniżej przedstawiono kilka przykładów:

1.18.3.1 System regionalnej pomocy państwa uwzględnia ograniczenia regionów bardzo słabo zaludnionych, i obecnie pozwala na zwiększenie pomocy, a także na bezpośrednią pomoc dla transportu. Jednak nie czyni on żadnych odniesień do wysp (poza odniesieniem anegdotycznym). Minimalnym wymaganiem jest więc to, aby świadczenia przyznawane obszarom słabo zaludnionym rozszerzono na wszystkie wyspy, to znaczy:

- porównywalne progi NGE (równowartość dotacji netto);
- uprawnienie do pomocy operacyjnej mającej pokryć dodatkowe koszty transportu.

1.18.3.2 Ponadto, w najlepszym wypadku, to samo ustawodawstwo dopuszcza pomoc operacyjną jedynie w sytuacjach, gdy pomoc taka jest „tymczasowa i stopniowo ograniczana”. Zastrzeżenie to nie uwzględnia trwałego charakteru ograniczeń, którym podlegają wyspy i dlatego powinno ono zostać wyeliminowane, szczególnie w przypadku dotacji dla transportu.

⁽¹⁾ Pomoc państwa uważana jest za bezpośredni przelew dla przedsiębiorstw w formie dotacji, zwolnień podatkowych, udziału kapitałowego, pożyczek nieoprocentowanych, odroczonego podatku oraz gwarancji obliczanych tak, aby zharmonizować składnik pomocy państwa ze wspólnym, porównywalnym wskaźnikiem we wszystkich krajach.

1.18.3.3 Formalny zakaz dotyczący bezpośredniej pomocy dla transportu w wypadku handlu między Państwami Członkowskimi Wspólnoty należy ponownie rozpatrzyć w wypadku wysp, ponieważ pomoc taka mogłaby pomóc im poprawić integrację gospodarczą z terytorium Wspólnoty i umożliwić im wykorzystanie swego położenia geograficznego w przestrzeni morskiej otaczającej Europę. Dotyczy to w szczególności tych wysp, które znajdują się bliżej wybrzeży innych Państw Członkowskich niż stałego lądu własnego kraju, a w jeszcze większym stopniu — i na inna skalę — wysp prowadzących handel ze Wspólnotą za pomocą transportu transoceanicznego.

1.18.3.4 Problem pomocy dla transportu należy również rozpatrywać w ramach WTO, aby zachęcić do rozwoju bezpośrednich kontaktów handlowych z najbliższymi krajami trzecimi.

1.18.3.5 System konkurencji, jaki przeważa na polu transportu morskiego i powietrznego zawiera różnorodne postanowienia dotyczące wysp, który należałoby poprawić lub uzupełnić. Dla przykładu:

- zasadę „najniższej ceny” należy poprawić w taki sposób, aby uwzględnić czynniki takie, jak możliwy ekonomiczny i społeczny wpływ na wyspę przyznania kontraktu;
- należy unikać praktyki dzielenia tras obsługujących dany region na kilka zaproszeń do przetargu w sytuacjach, w których może to zagrozić jakości i niezawodności usług;
- możliwe powinno być rozszerzenie warunków kontraktów publicznych na polu przewozów morskich, aby uwzględnić okres amortyzacji statków.

1.18.3.6 W wypadku pomocy dla rolnictwa lub rybołówstwa, dla produkcji lokalnej należy przewidzieć konkretne działania pomocowe, mające złagodzić skutki dodatkowych kosztów transportu, czy też skutki ograniczonego rozmiaru rynku. Może to, dla przykładu, dotyczyć pomocy operacyjnej przeznaczonej dla niewielkich jednostek przetwórczych (rzeźnie, mleczarnie), gdzie nieduża produkcja regionu, czy też niewielki rozmiar lokalnego rynku wyklucza ich działanie w warunkach efektywności gospodarczej.

1.18.3.7 Zastosowanie jednolitych stawek podatków pośrednich (VAT, akcyza etc.) zwykle pogarsza sytuację na wyspach, gdzie ceny konsumpcyjne są najwyższe. Państwom takim należy pozwolić na pewną elastyczność w stosowaniu stawek

niektórych podatków w regionach, gdzie podejście takie przyczyniłoby się do ograniczenia kosztów strukturalnych oraz poprawy warunków życia ludności. Z oczywistych powodów dotyczy to również związanego z transportem opodatkowania opłat za korzystanie z infrastruktury (np. podatki lotniskowe).

2. Wnioski i zalecenia

2.1 Wrażliwość, jaka charakteryzuje regiony o trwałych trudnościach, zwykle utrudnia ich rozwój, a w wielu wypadkach pogarsza ich trudności gospodarcze i społeczne. Stojąc w obliczu podobnej sytuacji, ludność zamieszkująca regiony nie doświadczające takich trudności cieszyć się będzie lepszą koniunkturą, bądź przynajmniej cierpieć na mniejsze trudności.

2.2 Nieścisle oraz upraszczające byłoby twierdzenie, iż istnieje pewien rodzaj „fatalizmu”, który skazuje regiony o trwałych trudnościach na pełnienie roli obszarów drugiej kategorii, zaś ich obywatele na endemiczne zacofanie gospodarcze. W wielu wypadkach europejskie regiony o trwałych trudnościach posiadają pewne atuty lub możliwości, które należy rozwijać: bliskość bogactw naturalnych, zdolność wytwarzania odnawialnych form energii, atrakcyjność turystyczną, pozycję geostrategiczną, bliskość szlaków żeglugowych, zróżnicowanie ekosystemów etc.

2.3 Problemem stojącym przed tymi regionami jest to, iż aby wykorzystać te szanse, będą one prawdopodobnie musiały podjąć większy wysiłek lub o wiele większe ryzyko, niż byłoby to konieczne, aby z powodzeniem podjąć podobne przedsięwzięcie w rejonach UE o korzystniejszym położeniu. Z drugiej strony, w czasach recesji znalazłyby się one wśród pierwszych nią dotkniętych ze względu na mniejszą opłacalność ich gałęzi przemysłu.

2.4 Na europejską politykę wobec regionów o trwałych trudnościach powinny więc składać się działania mające zminimalizować ich wrażliwość i pomóc stworzyć prawdziwie „równe szanse” między tymi regionami i resztą Unii. Ponieważ polityka ta stanowi odpowiedź na obiektywne ograniczenia naturalne, uzasadnione jest, aby była ona dostosowywana do natężenia tych ograniczeń. Z tego samego powodu powinna ona nie zastępować, lecz raczej uzupełniać działania tradycyjnie podejmowane w ramach polityki spójności gospodarczej i społecznej.

2.5 Co polityka taka powinna za sobą pociągać?

2.5.1 Europejska polityka wobec regionów o trwałych trudnościach powinna opierać się na trzech podstawowych zasadach i kilku celach:

- **pierwsza** to zasada „trwałości”, ponieważ ograniczenia geograficzne, jakie dotyczą tych regionów, mają charakter trwały. Zasada trwałości jest przeciwieństwem idei „doganiania”, która dotychczas służyła jako podstawa kierunków polityki UE zajmujących się problemami gospodarczymi i społecznymi;
- **druga** zasada to zasada „pozytywnej dyskryminacji”. Zawiera się ona w uznaniu środków przyznanych niektórym regionom w celu umożliwienia im zrekompensowania trwałych ograniczeń strukturalnych nie za niesprawiedliwe przywileje, lecz za środki mające przynieść prawdziwą równość. W tym względzie, pozytywne zróżnicowanie jest przeciwieństwem dyskryminacji, która, zgodnie z definicją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, „... zawiera się w różnym traktowaniu podobnych sytuacji, i różnych sytuacji podobnie” (orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji, Izba Czwarta, z 26 października 1993 r., sprawy T-6/92 i T-52/92 łącznie);
- **trzecia** zasada to zasada „proporcjonalności”, ponieważ sytuacje w regionach o trwałych trudnościach są zróżnicowane pod względem geograficznym i demograficznym. Wdrożenie zasady pozytywnego zróżnicowania w odniesieniu do regionów o trwałych trudnościach jest uzasadnione jedynie wtedy, gdy opiera się na realiach ich charakterystyk geograficznych, demograficznych i środowiskowych, a także na ograniczeniach, jakie one za sobą pociągają. Realia te niekoniecznie różnią się w zależności od regionu.

2.5.2 Celem nie jest opracowanie środków systematycznie i jednolicie stosowanych wobec każdego regionu, ale, po pierwsze i co najważniejsze, stworzenie ram, które umożliwiłyby uwzględnienie tych różnic. Czasami oparte na przepisach prawnych, czasami na zasobach finansowych, czasami na formach rządów, takie stałe ramy umożliwiłyby stworzenie rozwiązań dostosowanych do każdego z tych regionów proporcjonalnie do charakteru i nasilenia napotykanego problemu. W pewnych wypadkach oznaczać to będzie środki wspólne dla wszystkich regionów o trwałych ograniczeniach, w innych postanowienia charakterystyczne dla danej sytuacji, nie mające ogólnego zastosowania.

2.6 Cele polityki wobec regionów o trwale niekorzystnych warunkach

2.6.1 Trzy cele polityki wobec regionów o trwale niekorzystnych warunkach to odpowiednio: cel społeczny, gospodarczy i środowiskowy. Cele te są ze sobą ściśle powiązane.

2.6.2 Dla właściwego zastosowania pomocy dla obszarów z trudnościami należy mieć na uwadze podwójne znaczenie pojęcia zrównoważonego rozwoju: po pierwsze z perspektywy społeczno-gospodarczej, która gwarantowałaby przetrwanie gospodarstw rodzinnych oraz opłacalnych systemów produkcyjnych, co mogłoby zatrzymać odpływ ludności, oraz po drugie z perspektywy zasad odpowiadających ochronie środowiska naturalnego

2.6.2.1 **Cele społeczne:** „cele społeczne” mają umożliwić mieszkańcom tych regionów, jeśli mają taką wolę, „urodzić się, żyć i pracować w regionie”.

2.6.2.2 Mieszkańcy tych regionów powinni móc korzystać z prawa wyboru oraz mieć dostęp do infrastruktury oraz usług możliwie jak najbardziej zbliżonych do ogólnie dostępnych infrastruktur i usług w innych regionach Unii.

2.6.2.3 Dotyczy to wielu sektorów, szczególnie edukacji, kształcenia zawodowego i kształcenia ustawicznego, zdrowia, transportu i telekomunikacji. Równość wobec pozostałych regionów Unii nie może być określana w sposób czysto statystyczny, lecz należy ją oceniać w kategoriach jakościowych. Jeśli chodzi o infrastruktury lub usługi zaawansowane, to im mniejsza jest populacja regionu, tym bardziej nieproporcjonalny jest ich wymiar i koszt w odniesieniu do liczby mieszkańców. Nie ma jednolitego rozwiązania tego problemu jak tylko zastosowanie zasady dążenia do optymalnej jakości usług w celu przynajmniej zatrzymania odpływu populacji.

2.6.2.4 Wymaganymi instrumentami są środki interwencji z Funduszy Strukturalnych, przeznaczonych w szczególności dla sektora transportu (infrastruktura stała i ruchoma), gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, edukacji oraz sektora zdrowia. W sektorze transportu, energii i telekomunikacji interwencja Funduszy Strukturalnych powinna zostać wzmocniona skutecznym zastosowaniem art. 154 Traktatu w odniesieniu do sieci transeuropejskich, z zastosowaniem odpowiednich środków finansowych.

2.6.2.5 Mieszkańcy regionów o trwałych trudnościach powinni móc mieć dostęp do dóbr konsumpcyjnych oraz usług za cenę społecznie akceptowalną.

2.6.2.6 Nierówności te mogą zostać w pewnych wypadkach skorygowane działaniami mającymi na celu zmniejszenie cen konsumpcyjnych i zachęcenie niektórych dostawców usług do lokalizowania swej działalności na obszarach najbardziej odizolowanych i najsłabiej zaludnionych.

2.6.2.7 Niezbędne są działania interwencyjne o charakterze społecznym, jak np.:

- pomoc bezpośrednia dla niektórych segmentów handlu lub dostawców usług;
- preferencyjne stawki opłat za transport powietrzny i morski dla mieszkańców;
- istnienie wysokiej jakości usług publicznych.

Intensywność niektórych z tych działań może być proporcjonalna do stopnia odizolowania danej ludności, a także odwrotnie proporcjonalna do rozmiaru ich rynku.

2.6.2.8 Szerokie zastosowanie postanowień art. 73 Traktatu WE (usługi ogólnego użytku publicznego w kategoriach transportu), 86 ust. 2 (przedsiębiorstwa, którym powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej), a także art. 87 ust. 2 (pomocy o charakterze społecznym dla indywidualnych konsumentów) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TWE) mogłoby w pewnych wypadkach służyć jako podstawa takich postanowień.

2.6.3 **Cele gospodarcze:** cele gospodarcze europejskiej polityki wobec regionów o trwałych trudnościach powinny przyczynić się do zintegrowania ich z jednolitym rynkiem przy jednoczesnym uwzględnieniu ich społecznych i środowiskowych słabości. Zasady wolnego rynku muszą więc być łagodzone przez zasady spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

2.6.3.1 Integracja gospodarek tych regionów z jednolitym rynkiem wymaga równych warunków.

2.6.3.2 Ogólnie rzecz biorąc, ograniczenia dodatkowych kosztów transportu dzięki bezpośredniej pomocy udzielanej przedsiębiorstwom.

2.6.3.3 W indywidualnych przypadkach oraz w zależności od sytuacji, postanowień mających na celu równoważenie ograniczonego charakteru lokalnego rynku, a także ograniczonych zasobów naturalnych i ludzkich. Obejmują one bodźce i środki wsparcia dla sektora prywatnego, dostosowywane do charakteru działań, ich rentowności, a także ich wpływu społecznego i środowiskowego.

2.6.4 **Cele środowiskowe:** na „cele środowiskowe” europejskiej polityki wobec regionów o trwałych trudnościach składają się ochrona środowiska naturalnego tych regionów w powiązaniu z wymaganiami niezbędnymi dla ich rozwoju gospodarczego i społecznego. „Środowisko naturalne” obejmuje zasoby naturalne, krajobraz i ekosystemy tych regionów, wraz z ich dziedzictwem kulturowym w jego najbardziej różnorodnych przejawach: architekturze, zabytkach, dziedzictwie językowym, pieśni, tańcu, literaturze, sztuce, rzemiośle etc.

2.6.4.1 Ochrona środowiska naturalnego nie powinna mieć charakteru statycznego czy też pasywnego, przekształcającego regiony o trwałych trudnościach w „rezerwy Indian”. Wręcz

przeciwnie, chodzi o działanie aktywne i dynamiczne, mające w szczególności na celu propagowanie zrównoważonego rozwoju niezbędnego do zatrzymania miejscowej ludności na rodzimych terenach i zagwarantowanie jej dobrej jakości życia.

2.6.4.2 Cele środowiskowe wymagają działań interwencyjnych na wielu różnych szczeblach, nie tylko lokalnym, ale i krajowym, europejskim, a czasami nawet światowym. Dla przykładu:

- zachowanie dziedzictwa językowego wymaga wdrożenia polityki edukacyjnej tworzonej zarówno na szczeblu lokalnym, jak i krajowym;
- ochrona wybrzeża przed zanieczyszczeniami morskimi wymaga nadzoru nad żegluga na wodach krajowych i międzynarodowych, a także ograniczeń (jak ruch w cieśninach), które rozpatrywane są nie tylko między krajami bezpośrednio przyległymi, ale i na szczeblu globalnym (w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej);
- gospodarka zasobami rybnymi dotyczy nie tylko regionów, Państw Członkowskich oraz Wspólnoty, ale i państw trzecich (na przykład w przypadku Karaibów) czy też organów międzynarodowych (jak rybołówstwo na północnym Atlantyku);
- wszelkie kierunki polityki związane z obserwacją efektu cieplarnianego i ograniczaniem jego konsekwencji należy rozpatrywać na wyżej wymienionych szczeblach, ale również na szczeblu światowym w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz różnych konferencji dotyczących środowiska.

2.6.4.3 Cele środowiskowe są w bardzo dużym stopniu kwestią zarządzania. Powinno się prowadzić konsultacje ze społecznościami wysp, regionów najbardziej wysuniętych na północ, górskich i peryferyjnych oraz — o ile to możliwe — włączyć je w procesy decyzyjne dotyczące ich środowiska.

2.6.4.4 Unia Europejska powinna uwzględnić szczególną wrażliwość regionów o trwale niekorzystnych warunkach podczas rozpatrywania kwestii środowiskowych na scenie międzynarodowej (na przykład odnośnie układów w sprawie połowów z krajami trzecimi, lub też przy zwalczaniu efektu cieplarnianego).

3. Uwagi końcowe

3.1 W świetle wagi i dużej rozpiętości geograficznej na obszarze Unii regionów o szczególnym charakterze, omawianych w niniejszej opinii z inicjatywy własnej, a także mając na uwadze uwagi i sugestie, jakie Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zamierza przedłożyć w celu zapewnienia ich lepszej integracji, Komitet będzie kontynuował monitorowanie wydarzeń na tym polu, przyczyniając się do oceny przyszłej polityki mającej rozwiązać te problemy.

Bruksela, 10 lutego 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND