

**Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Островите в ЕС: от структурен недостатък към приобщаваща територия“****(проучвателно становище)**

(2017/C 209/02)

Докладчик: **Stefano MALLIA**

Консултация	Проучвателно становище (малтийско председателство), 16.9.2016 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	8.3.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	29.3.2017 г.
Пленарна сесия №	524
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	163/1/3

**1. Заключение и препоръки**

1.1. Необходимо е ЕС да положи повече усилия за признаване на уникалния характер на предизвикателствата, пред които са изправени островите. Тези предизвикателства не могат да се преодолеят единствено чрез политиката на сближаване.

1.2. Островите са засегнати от редица структурни недостатъци, които често са причина за трудните условия за осъществяване на стопанска дейност. В това отношение ключови области на политиката като единния пазар, политиката на конкуренция, транспортната политика, политиката за развитие на селските райони и политика в областта на рибарството, както и инициативи и програми на ЕС в подкрепа на политиките в сферата на образованието, обучението, младежта и спорта, трябва да се прилагат с по-голяма гъвкавост, когато става въпрос за островните икономики.

1.3. ЕИСК е на мнение, че използваните от Евростат критерии за определяне на островен регион следва да бъдат преразгледани, както и че следва да бъдат прилагани по-подходящи критерии (вж. параграфи 2.4 — 2.6).

1.4. Необходимо е да се обърне специално внимание на хората с увреждания и като цяло на всички хора в неравностойно положение, тъй като те често са засегнати в по-голяма степен от проблемите, пред които са изправени островите.

1.5. ЕИСК счита, че е изключително важно всички усилия за подпомагане на островите да бъдат приоритетно насочени към осигуряването на достъп до публични услуги, насърчаването на устойчив растеж и поощряването на пълна заетост, конкурентоспособност и сближаване на европейските острови.

1.6. Островите и островните региони често предлагат уникални възможности за решения за чиста енергия. ЕИСК подкрепя всички усилия на Европейската комисия в тази посока и по-конкретно подкрепя прехода на островите към решения, осигуряващи 100 % чиста енергия.

1.7. ЕИСК подкрепя призива, отправен от Европейския парламент към Комисията, за провеждане на задълбочено проучване на допълнителните разходи на европейските острови.

1.8. ЕИСК призовава Комисията и Съвета да разглеждат всички островни региони или островни държави членки като отговарящи на условията за свързано с инфраструктурата финансиране в рамките на политиката на сближаване за периода след 2020 г. С оглед на това всички средства за периода 2014—2020 г., имащи за цел смекчаване на специфичните ограничения, пред които са изправени островите, трябва да преминават последваща оценка на тяхната ефективност.

1.9. ЕИСК призовава Комисията да определи по-подходяща законодателна рамка, уреждаща прилагането на правилата за държавна помощ по отношение на островните региони и островите, които са съставени единствено от островни държави членки.

1.10. ЕИСК призовава Комисията да засили координацията посредством междуведомствената група за териториално и градско развитие и да използва оценките на териториалното въздействие като инструмент, за да прави преглед на ключовото законодателство и да набелязва къде могат да бъдат включени клаузите за островен характер.

## 2. Островен характер и Европа — общ преглед

### Обхват

2.1. Европейските острови са дом за над 21 милиона души. Това представлява приблизително 4 % от общото население на ЕС-28. Ако се събере накуп населението от всички острови в ЕС (с изключение на островите, които са държави — Великобритания, Ирландия, Кипър и Малта), би се получила 11-ата най-населена държава в Европа <sup>(1)</sup>. Съществува неотложна необходимост от приемането на цялостна политическа рамка за справяне с предизвикателствата на икономическото, социалното и териториалното сближаване, пред които са изправени европейските острови.

2.2. ЕС трябва да признае уникалния характер на предизвикателствата, пред които са изправени островите. Във връзка с това са нужни усилия на равнище ЕС и на национално равнище, така че да се увеличи максимално пълният потенциал на островите в ЕС.

2.3. С настоящото становище се цели възобновяване на дебата на равнище ЕС относно значението на островния характер в европейските политики, като се обръща специално внимание на политиката на сближаване за периода след 2020 г. и се насърчава подход „отдолу нагоре“, основан на по-конкретно участие на гражданското общество и социалните партньори в процеса на вземане на решение, с цел въвеждане на политики и програми, които отговарят на реалните потребности на хората. Партньорството и многостепенното управление, предвидени в Регламента за общоприложимите разпоредби (ROP) <sup>(2)</sup>, трябва да бъдат допълнително укрепени в периода след 2020 г.

2.3.1. Чрез становището се цели също така предоставяне на подходящ набор от политически препоръки за очертаване на концепцията за „приобщаващи острови“, прилагайки на практика принципите за „ефективност“ и „равнопоставеност“ като стълбове за насърчаване на конкурентоспособността и социалното сближаване на всички острови в Европа:

— „Ефективност“ — гарантиране на възможността всички острови да постигнат пълноценното си развитие;

— „Равнопоставеност“ — гарантиране на достъп на всички граждани до възможности и услуги независимо от териториалния контекст, в който живеят.

### Определение на острови и островен характер

2.4. Според определението на Евростат <sup>(3)</sup> под „остров“ се разбира територия, която отговаря на следните пет критерия: 1) да има площ най-малко един квадратен километър; 2) да бъде отдалечена на повече от един километър от сушата; 3) да има постоянно живеещо население от най-малко 50 души; 4) да няма постоянна физическа връзка със сушата; 5) в нея да не се намира столица на държава — членка на ЕС.

2.5. Европейските острови могат да бъдат групирани също и по географски признаци, съгласно общата класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), както и според своята големина.

2.6. Има три аспекта, които определят островния характер: 1) малкият размер, 2) отдалечеността и 3) уязвимостта <sup>(4)</sup>.

2.7. Подходът на ЕС спрямо островите се очерта по-ясно с присъединяването на двете малки островни държави, Кипър и Малта, като членове на ЕС.

2.7.1. През 2008 г. „Зелена книга за териториално сближаване“ <sup>(5)</sup> предложи определение на териториалното сближаване като „средство за превръщане на многообразието в ценно качество, което спомага за устойчивото развитие на целия ЕС“. От тази гледна точка островният характер може да се разглежда като актив и източник на потенциално развитие.

<sup>(1)</sup> <https://europeansmallislands.com/2017/02/11/the-11th-nation/>.

<sup>(2)</sup> Член 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.

<sup>(3)</sup> Portrait of Islands („Портрет на островите“), Европейска комисия, Евростат, 1994 г.

<sup>(4)</sup> „Insularity and economic development: a survey“ („Островен характер и икономическо развитие: проучване“), Manuela Deidda, CRENOS 2014 г.

<sup>(5)</sup> Европейска комисия, COM(2008) 616 final, Брюксел, 6 октомври 2008 г.

2.8. Политиката на сближаване на ЕС за периода 2014—2020 г. предлага основата за привеждане на програмите на ЕС в съответствие с потребностите на териториите в неравносложно положение, каквито са островите, като се обръща специално внимание на основните териториални предизвикателства, посочени в общата стратегическа рамка. Новите инструменти в подкрепа на интегрираните стратегии за териториално развитие, които бяха въведени за периода 2014—2020 г., като например интегрираните териториални инвестиции и воденото от общностите местно развитие, трябва да бъдат допълнително анализирани от гледна точка на островите като подготовка за политиката на сближаване за периода след 2020 г.

2.9. Като се вземат под внимание становищата на ЕИСК относно „Специфични проблеми на островите“ и „Интелигентни острови“<sup>(6)</sup> и след междинния преглед на стратегията „Европа 2020“<sup>(7)</sup> става ясно, че по отношение на островите фондовете на политиката на сближаване не оправдаха очакванията. Очевидно е, че е необходимо преосмисляне.

2.10. През януари 2016 г. чрез резолюцията относно „Специалното положение на островите“<sup>(8)</sup> Европейският парламент постави основите за преразглеждане на съществуващите политики на ЕС.

### 3. Основни проблеми, засягащи европейските острови

3.1. Според заключенията на проучването „Евроострови“ на ESPON<sup>(9)</sup>, преди да се направи анализ на проблемите, засягащи европейските острови, е полезно да се направи кратко описание на „силните и слабите страни“, както и на „възможностите и заплахите“, за да се добие по-добра представа за предизвикателствата, пред които ще бъдат изправени островите през идните години.

3.1.1. По отношение на силните страни — качеството на живот, наличието на значителен природен и културен капитал и силната културна идентичност представляват конкретни лостове, които следва да бъдат използвани за създаване на ново благосъстояние и заетост на островите.

3.1.2. По отношение на слабостите — островният характер засяга пряко и постоянно някои от най-важните параметри на привлекателността на островите, като достъпността, услугите от обществен интерес, частните услуги и мрежи, икономииите от мащаба и организацията на пазара.

3.1.3. Сред „възможностите“ могат да бъдат изброени търсенето на качество на живот, качествените и безопасни хранителни продукти, туризмът, насочен към специфични интереси, както и жилищните услуги. Тези фактори следва да бъдат използвани и превръщани в силни страни, за да се преодолеят основните неблагоприятни условия, породени от островния характер, свързани с малкия мащаб, отдалечеността и уязвимостта.

3.1.4. „Заплахи“ могат да бъдат открити във връзка с изменението на климата, глобализацията, икономическите кризи, повишаващите се цени на енергията, недостига на вода, деградацията на почвите и изчерпването на рибните запаси.

3.2. Макар проблемите, които засягат европейските острови, да имат много различни последици в зависимост от конкретни фактори<sup>(10)</sup>, все пак е възможно да се групират в три основни групи: 1) икономика на островите; 2) социална справедливост и 3) опазване на околната среда.

3.3. **Икономика на островите** — островите имат среден БВП на глава от населението под средната стойност за ЕС-28<sup>(11)</sup>. Като цяло процесът на икономическо сближаване е по-бавен, отколкото за останалите региони на ЕС. За много острови равнищата на БВП и заетостта се поддържат от туризъм и голям публичен сектор, което е признак за ниска конкурентоспособност на икономиката.

3.3.1. Високите разходи за транспорт и липсата на връзки с други територии представляват сериозен проблем за островните територии. Този проблем трябва да бъде признат и да се пристъпи към решаването му по гъвкав начин, с цел да се позволи на островните икономики да оцеляват и процъфтяват. Въпреки че правната рамка на Регламент (ЕИО) № 3577/92 позволява на държавите членки да организират публични услуги за осигуряване на редовни връзки с островните територии, е необходимо да се направи преглед на реалното въздействие на тази мярка.

3.3.2. Друг аспект, който оказва неблагоприятно въздействие върху конкурентоспособността на някои островни икономики, е свързан с „икономиките на монокултурите“, при които някои островни икономики се специализират в една или много малък брой икономически сфери (напр. туризъм) или имат ограничена стопанска дейност поради малкия си размер.

<sup>(6)</sup> ОВ С 181, 21.6.2012 г., стр.7, ОВ С 268, 14.8.2015 г., стр. 8, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions&itemCode=40697>.

<sup>(7)</sup> Вж. Становище на ЕИСК относно „Преглед на резултатите от стратегията „Европа 2020“, (ОВ С 12, 15.1.2015 г., стр. 105).

<sup>(8)</sup> Европейски парламент, Страсбург, 4 февруари 2016 г.

<sup>(9)</sup> „Развитието на островите. Европейските острови и политиката на сближаване“ (EUROISLANDS), Европейска програма ESPON 2013 г.

<sup>(10)</sup> Географското разположение, близостта или отдалечеността от континента или от икономическите центрове, климата, привлекателността от гледна точка на туризма, броя на населението, перспективите за селско стопанство и рибарство или цялостното ниво на развитие.

<sup>(11)</sup> Статистически данни на Евростат — данни, извлечени през март 2016 г.

3.3.3. ЕИСК подкрепя призива на Европейския парламент към Комисията за провеждане на задълбочено проучване/анализ на допълнителните разходи на европейските острови в областта на транспортната система, обслужваща хора и стоки, енергоснабдяването и достъпа до пазарите, особено що се отнася до МСП.

3.4. **Социална справедливост** — през последното десетилетие социалната справедливост в европейските острови беше променена из основи поради редица вътрешни и външни фактори: транспорт, икономически промени, промени в начина на живот, културата и стремежите. Икономическата криза оказва неблагоприятно влияние върху факторите, обуславящи социалната справедливост.

3.4.1. Демографският спад засяга най-слаборазвитите острови, които често са по-ошетени от застаряването на населението.

3.4.2. В някои островни системи (напр. средиземноморските острови) притокът на бежанци оказва влияние върху стандартите за социална справедливост. В последно време на островните територии пристигнаха много мигранти, в някои случаи повече от местното население, което на свой ред няма възможност да осигури необходимата помощ и подкрепа. ЕИСК призовава Комисията да продължи да засилва синергиите между фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) и европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) и насърчава държавите членки и регионите да използват ЕСИ фондове за подпомагане на ефективни интеграционни политики в областта на образованието, заетостта, жилищното настаняване и недискриминацията.

3.4.3. Инициативи и програми на ЕС в подкрепа на политиките в сферата на образованието, обучението, младежта и спорта, като „Еразъм+“, трябва да вземат под внимание изолираността на островите, както и липсата на опит и знания за осигуряването на собствено финансиране и функционирането на международния обмен и взаимодействия, от които понякога страдат островите.

3.4.4. Хората с увреждания, и като цяло всички хора в неравностойно положение, са засегнати в по-голяма степен от последиците от горепосочените проблеми. Положителният пример на политиката на сближаване, която изисква крайните бенефициери да изготвят проекти, финансирани със средства от ЕСИ фондове, които да бъдат достъпни за хората в неравностойно положение, следва да бъде водещ пример за всички политики на ЕС.

3.5. **Опазване на околната среда** — европейските острови често са разположени в региони, които се приемат за уникални поради своето биологично разнообразие.

3.5.1. Една от причините за това е голямата разпокъсаност на местообитанията. Много острови са считани за особено богати на сухоземно и морско биологично разнообразие. Като цяло това е видно от факта, че на повечето острови има обособени защитени зони.

3.5.2. Европейските острови имат уникални природни характеристики, но техните екосистеми са крехки и силно уязвими на човешки и други външни въздействия. Те могат да се отличават и с ограничена обработваема земя, засушавания, покачване на морското равнище и ерозия на почвата.

3.5.3. Всички острови са изправени пред повече или по-малко сериозни проблеми, свързани със замърсяването на морето, по-конкретно опасност от замърсяване с пластмаси, което е ендемично за нашите океани (причинено главно от дейности извън островите), опустиняването и влошаването на ландшафта, недостига на сладководни води, зависимостта от изкопаеми горива, управлението на отпадъците и отпадъчните води.

#### 4. Към „приобщаващи острови“ — пътят напред

4.1. Начинът за справяне с посочените предизвикателства е да се хармонизира и подобри балансът между икономическата, екологичната и социалната устойчивост чрез прилагането на „цялостен подход“ с цел осъществяване на идеите за „качествени острови“, „зелени острови“ и „острови на равните възможности“.

#### **„Качествени острови“ — повишаване на конкурентоспособността и просперитета и укрепване на сближаването на европейските острови**

4.2. ЕИСК счита, че е от съществено значение да се насърчава устойчив растеж (икономически, екологичен и социален) и да се поощряват пълната заетост, иновациите, конкурентоспособността и сближаването на европейските острови, като се утвърждават и диверсифицират специфичните икономически дейности с цел укрепване на взаимната солидарност между самите острови и между островите и континенталната част.

4.2.1. Въпреки последиците от големината на териториите и островния характер, островните продукти, които се основават на местни ресурси и ноу-хау, могат да бъдат конкурентоспособни. Новите знания, иновациите и квалифицираните човешки ресурси са предпоставка за успеха на подобна стратегия, която следва да бъде насочена към „пазарни ниши“.

4.3. ЕИСК е дълбоко убеден, че ключови области на политиката, като единния пазар, политиката в областта на конкуренция, транспортната политика, политиката за развитие на селските райони и политиката в областта на рибарството, трябва да се прилагат с по-голяма гъвкавост, когато става въпрос за островните икономики. За постигане на желаните цели не може да се разчита единствено на политиката на сближаване.

4.3.1. Един от приоритетите, който трябва да бъде взет предвид при насърчаването на „качествени острови“ с оглед на горепосочените области на политиките, е свързан с използването на „достъпни и социални иновации“ за създаването на нови възможности за заетост и нови предприятия и по този начин за развитието на острови, които са по-привлекателни за жителите.

#### **„Зелени острови“ — гарантиране на устойчивост на европейските острови**

4.4. Изключително важно е държавите членки, чрез използване на ЕСИ фондове, да работят по-активно за устойчиво управление и опазване на околната среда, както и да обогатят териториалния капитал на островите. От съществено значение е също така да бъдат изпълнявани стратегиите, насочени към намаляване на използваните ресурси като вода, земя и енергия и към рециклирането на отпадъците, генерирани от предприятията и местното население.

4.5. ЕИСК счита, че „кръговата икономика“ е от приоритетно значение за европейските острови. Развитието на модел на кръгова икономика за европейските острови ще спомогне за защита на островните икономики от излагане на рискове, свързани с доставката на ресурси и нестабилните цени на основните стоки.

4.6. Островите и островните региони често предлагат уникални възможности за решения за чиста енергия. Европейската комисия отчита това обстоятелство и е поела ангажимент да подкрепя развитието и въвеждането на най-добрите налични технологии на островите и островните региони в ЕС, в това число и обмена на най-добри практики в областта на финансирането и правните и регулаторните режими<sup>(12)</sup>. ЕИСК насърчава Комисията да започне да полага усилия в тази насока с държавите членки и островните власти и предлага своята пълна подкрепа за изпълнението на всеобхватна правна рамка за подпомагане на прехода на европейските острови към решения за 100 % чиста енергия.

#### **„Острови на равните възможности“ — гарантиране на достъпност и свързаност за цялото население**

4.7. ЕИСК подкрепя насърчаването на териториалното развитие, основано на равен достъп на всички граждани на островите до услуги от общ интерес (УОИ), сътрудничество между системите, установени на островите и в континенталната част, по-добра достъпност на услугите, устойчива мобилност и модернизирани на видовете транспорт и на комуникационната инфраструктура.

4.8. От основно значение са насърчаването на процесите за преквалификация и учене през целия живот, позволяващи да се използват оптимално възможностите, предлагани от наличните местни човешки ресурси, осигуряването на равни условия и възможности за хората с увреждания, както и подкрепата на активното остаряване като стратегически местен ресурс. Изключително важно е също така да се поощряват младите хора, които живеят на островите, да участват по-активно в програмите на ЕС, насочени към насърчаване на мобилността за обучение и квалификационни курсове, като например „Еразъм+“.

4.9. Предиизвикателствата, пред които ще бъдат изправени островите на ЕС през идните години, ще изискват не само твърда политическа подкрепа, но и по-голямо участие на гражданското общество и социалните партньори в процеса, насочен към „нова стратегия за островите“, както и предприемаческа система, подпомогната от мерки за повишаване на конкурентоспособността на МСП.

4.9.1. Ето защо публичните и частните икономически субекти, социалните партньори и различните компоненти на организираното гражданско общество трябва да имат ноу-хау относно политиките, програмите и възможностите за финансиране от ЕС, чрез *ad hoc* програми за обучение и организационна и техническа помощ.

4.10. ЕИСК подчертава, че капацитетът в цифровата сфера е основно средство за компенсиране на ограниченията на европейските острови по отношение на свързаността. Необходими са повече инвестиции в информационна и комуникационна инфраструктура и технологии за гарантиране на достатъчно предлагане на публични услуги, за да се удовлетворят потребностите на всички хора, живеещи на островните територии.

### **5. Конкретни бележки и предложения**

5.1. ЕИСК е на мнение, че използваните от Евростат критерии за определяне на островите следва да бъдат преразгледани по отношение на тяхната пригодност.

<sup>(12)</sup> Съобщение относно „Чиста енергия за всички европейци“.

5.2. ЕИСК приветства факта, че Общата стратегическа рамка за периода 2014—2020 г.<sup>(13)</sup> изисква държавите членки да вземат предвид географските и демографските характеристики и да предприемат действия за преодоляване на специфичните териториални предизвикателства на всеки един регион, за да се разгърне собственият му потенциал за развитие, като по този начин се съдейства и за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж по най-ефективния начин. Необходими са повече усилия в тази посока за постигането на по-осезаеми резултати.

5.3. Основното предизвикателство в сферата на подпомагането на конкурентоспособността и сближаването на европейските острови е повишаването на тяхната привлекателност. Според заключенията, направени в „Проучване на евроостровите“<sup>(14)</sup>, при планиране на процесите на развитие в посока на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на европейските острови трябва да бъдат взети под внимание два основни фактора: привлекателността за живеене и за стопанска дейност.

5.4. Като се имат предвид резолюцията на Европейския парламент относно „Специалното положение на островите“ и резолюциите на Конференцията на периферните морски региони на Европа, ЕИСК очертава мерки за повишаване на привлекателността, както следва:

- разглеждане на всички островни региони и острови, които са съставени само от островни държави членки, като по-слабо развити региони в рамките на политиката на сближаване за периода след 2020 г.;
- определяне на нови и по-подходящи критерии за „държавна помощ“;
- създаване на отдел към ГД „Регионална и селищна политика“, който да отговаря за островите, и въвеждане на специална програма, предназначена за островите;
- включване на клаузи, свързани с островния характер, във всички основни законодателни актове на ЕС (където това е целесъобразно).

5.5. ЕИСК подкрепя КР в призива му за по-интензивна и целенасочена подкрепа от фондовете на политиката на сближаване и други политики на ЕС за съживяването на пристанищните градове и зони, включително на островите, като се използват възможностите, създадени от Териториалната програма, Програмата за градовете, Лайпцигската харта и Пакта от Амстердам<sup>(15)</sup>.

5.6. По-голямата част от финансирането в рамките на политиката на сближаване се съсредоточава в по-слабо развитите региони. Класификацията на регионите в рамките на политиката на сближаване се основава главно на регионалния БВП, който по редица причини съвсем не е най-добрият показател.

5.6.1. Предвид заключенията на ЕИСК относно междинния преглед на стратегията „Европа 2020“ следва да бъдат проучени още показатели, които да допълват БВП в методиката за разпределяне на структурните фондове. Това следва да доведе до увеличаване на финансирането, предназначено за островните територии. ЕИСК призовава Комисията да разработи други показатели освен БВП, които отчитат икономическата, социалната и екологичната уязвимост на островите.

5.6.2. Отчитайки подхода „отвъд БВП“, европейските острови могат да бъдат класифицирани като „по-слабо развити територии“. В този случай всички европейски острови биха могли да използват Кохезионния фонд, за да реализират и изпълнят стратегически инфраструктури, и размерът на помощта за предприятия с цел конкурентоспособност и сближаване на тези региони също би могла да бъде увеличена и приспособена според степента на тяхната привлекателност.

5.6.3. Комисията следва да проучи добавената стойност на програма за иновативни действия за островите, с цел да бъдат набелязани и изпробвани иновационни решения за устойчиво развитие на островите за периода след 2020 г.

5.6.4. Като се имат предвид геоморфологичните и икономическите характеристики на някои европейски острови (крайбрежни, вътрешни и планински райони), е възможно да се приложи новаторски подход, насочен към насърчаване на взаимното допълване между европейските структурни и инвестиционни фондове и на полезните взаимодействия между стратегиите в подкрепа на „синия растеж“ и „развитието на селските райони“.

Брюксел, 29 март 2017 г.

*Председател*  
на Европейския икономически и социален комитет  
Georges DASSIS

<sup>(13)</sup> Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. („POP“) член 10 и приложение I.

<sup>(14)</sup> „Развитието на островите. Европейските острови и политиката на сближаване“\* (EUROISLANDS) — Европейска програма ESPON 2013 г.

<sup>(15)</sup> <http://cor.europa.eu/bg/activities/opinions/Pages/opinions-and-resolutions.aspx>.