

Udtalelse om »En udviklingspolitik for bjergområderne«

(88/C 175/16)

Den 23. februar 1988 bemyndigede Det økonomiske og sociale Udvalgs (ØSU) forsamlingssektionen for regionaludvikling og fysisk planlægning til at udarbejde en initiativudtalelse på basis af informationsrapporten »En udviklingspolitik for bjergområderne«, som sektionen havde vedtaget den 16. februar 1988.

Sektionen for regionaludvikling og fysisk planlægning udpegede Andrea Amato til ordfører og vedtog sin udtalelse den 19. april 1988.

Det økonomiske og sociale Udvalgs vedtog på sin 255. plenarforsamling den 28. april 1988 med 35 stemmer for, 1 imod og 1 hverken for eller imod følgende udtalelse.

1. Indledning

1.1. Begrebet »bjergområder« defineres ikke ens i hele EF. I denne udtalelse anses et »bjergområde« for en geografisk, miljømæssig, socio-økonomisk og kulturel enhed, hvori de handicap, der skyldes en kombination af højdeforholdene og andre naturlige faktorer, må ses i sammenhæng med de socio-økonomiske vilkår, den territoriale skævhed og omfanget af skaderne på miljøet.

1.2. Bjergområderne udgør en betydelig del af Fællesskabets territorium (cirka 28%), og en ikke ringe procentdel af befolkningen (cirka 18,5%) bor i sådanne områder.

2. Bjergområdernes fysiognomi

2.1. I de seneste årtier har bjergområderne været ramt af en stadigt stigende økologisk nedbrydningsproces, hvis skader er delvis uoprettelige. Affolkningen af bjergene, den irrationelle udnyttelse af græsgange og skove, turismens ukontrollerede udvikling, den generelle luftforurening, gennemførelse af en række transportinfrastrukturanlæg samt den øgede udvinding af mineraler over jorden, har alt sammen været med til at bryde balancen mellem mennesket og bjergene.

2.2. Bjergområderne er ugunstigt stillede som følge af permanente, naturgivne ulemper og deraf følgende samfundsmæssige og økonomiske ulemper. Det, som mest har præget bjergområdernes nuværende situation, er de udviklingsmæssige og territoriale skævheder, som begyndte med afslutningen på integrationen mellem lavlandet og bjergområderne og den gradvise koncentration af vækstprocesserne (landbrug og industri) i lavlandsområderne.

2.3. Årsagerne til disse skævheder skal søges i økonomiens generelle mekanismer og i disses indvirkning på bjergområderne. Inden for EF har denne indvirkning historisk set ført til følgende forskellige former for bjergområder:

- a) samtlige bjergområder lider under ulemper i forskellig grad som følge af de geo-fysiske forhold. De lider altså under permanente naturgivne ulemper og under de økonomiske og samfundsmæssige vilkår, som disse ulemper direkte afstedkommer. Dette er imidlertid ikke hovedårsagen til bjergområdernes vanskeligheder eller til det nødvendige i en politik for disse områder;
- b) hovedparten af EF's bjergområder er også underudviklede områder. Udviklingsprocessernes marginalisering i forening med de naturgivne ulemper har forstærket de negative virkninger;
- c) i alle tilfælde er bjergområderne præget af skævheder. Selv i områder med vækst eller med en tilsyneladende balance mærkes tegn på skævheder i forhold til den fremherskende økonomiske og sociale udvikling.

3. Hvilken politik for bjergområder?

3.1. Netop bjergområdernes fysiognomi gør, at de ikke blot har brug for incitament og kompensationer, men også for en politik, som generelt set ændrer forholdet til erhvervsliv og samfund. Der er tegn på, at medlemsstaternes og EF's politik er ved at ændre sig i den retning. I de følgende kapitler vil denne politik blive analyseret med det formål at indkredse de positive punkter og forslag. Desuden skal en politik til løsning af bjergområdernes nuværende problemer også tage de strukturelle årsager til skævhederne op og samtidig værne om og forbedre de miljømæssige vilkår.

4. Gennemførte foranstaltninger for bjergområder i EF

4.1. Det fremgår klart af analyserne i informationsrapporten, at der ikke til dato, hvad end grunden måtte være, har eksisteret en national eller EF-politik, som både har haft en konkret rolle med hensyn til global udvikling og har haft til formål at beskytte og forbedre miljøet i bjergområderne.

4.2. I informationsrapporten (kapitel V) er der foretaget en analyse af fire typiske former for bjergpolitik: Residualpolitik, udnyttelses- og koloniseringspolitik, bistandspolitik samt miljøpolitik præget af tvang.

5. Generelle retningslinjer for en politik for bjergområder

5.1. Er det rimeligt at forestille sig én og samme politik for bjergområder gældende for hele EF? Det ville være fuldkommen formålsløst, ødelæggende og særdeles ambitiøst at basere samtlige former for bjergpolitik og foranstaltninger på et enkelt sæt af bestemmelser eller at indføre en pakke af foranstaltninger, som skulle være gældende for samtlige bjergområder. Som vi har set, har samspillet mellem økonomiske udviklingsprocesser og naturlige handicap ført til forskellige grader og former for skævheder i de forskellige lande og regioner. Der er således ikke behov for en centraliseret bjergpolitik men for en politik, som er afpasset de forskellige forhold.

Det fremgår af informationsrapportens gennemgang af de forskellige medlemslandes politik, at der er behov for en samlet, konvergerende politik, uden at den dog behøver at være ensartet. Den skal baseres på:

a) Fastsættelse af generelle fælles målsætninger for de forskellige former for bjergpolitik, som er gennemført på forskellige niveauer i EF; disse skal gøre bjergpolitikken til en klart integrerende og sammenhængende del af Fællesskabets generelle politik. Målsætningerne skal:

- redde bjergområderne som værdi i sig selv i henseende til natur, mennesker og kultur,
- bringe affolkningen af bjergområderne til standsning,
- forfølge en udviklingsstrategi, som ikke kun er rettet imod virkningerne af den manglende balance men også de strukturelle årsager,
- opnå »konkurrencedygtige« leveforhold i bjergområder,
- udvikle beskæftigelsen;

b) Afstikning af nogle principielle retningslinjer, som er nødvendige for at gennemføre disse målsætninger på en effektiv måde. Disse retningslinjer bør udgøre hovedlinjerne i de fælles bestræbelser, som udfoldes på de forskellige niveauer: Fællesskabet, medlemsstaterne, regionerne og de lokale myndigheder. De generelle retningslinjer bør være følgende:

- en global integreret udviklingsstrategi, som indvirker på udviklingens forskellige økonomiske, sociale, kulturelle, økologiske, teknologiske og institutionelle aspekter,

- forbedring af produktionsstrukturerne og skabelse af nye former for virksomhedsledelse ved at gruppere lokale igangsættervirksomheder og give dem ekstern støtte,
- fuld udnyttelse af samtlige lokale ressourcer, både naturgivne og menneskelige,
- egnede og samtidig avancerede teknologier, som skal udvikles ved bl.a. at placere forskningsaktiviteter i bjergområderne,
- interaktion og ikke blot balance mellem udvikling og miljøbeskyttelse, miljøet skal ikke være noget, som hæmmer udviklingen, men tværtimod benyttes som et middel til at fremme den,
- integrerede programmer og projekter både hvad angår realisering og finansiering og ikke kun sektorrettede foranstaltninger og støtteforanstaltninger efter anmodning,
- lokalbefolkningens forvaltning af udviklingen, dvs. at befolkningen i bjergområderne skal inddrages i udviklings- og beslutningsprocesserne,
- befolkningens konkrete solidaritet som et effektivt middel til at styrke udviklingsprocessen.

6. Forslag til en EF-politik for bjergområder

6.1. EF-bjergpolitikens rolle

6.1.1. Det må være EF's opgave at sørge for en standardisering, udbygning og udvikling af bjergpolitikken ved at udforme og iværksætte en specifik EF-politik.

6.1.2. EF skal i første række fastlægge en fælles ramme, omfattende generelle målsætninger, vejledende kriterier og det specifikke indhold (jf. informationsrapportens kapitel VI og VII). Denne fælles ramme udgør det politiske grundlag for både medlemsstaternes foranstaltninger og EF's egne direkte indgreb.

6.2. Definition og afgrænsning af bjergområderne

6.2.1. Det er nødvendigt at harmonisere de juridiske kriterier, som medlemsstaterne eller EF hidtil har benyttet i klassificeringen af bjergområder for dermed at eliminere eventuelle konkurrenceforvridninger mellem virksomhederne i de forskellige medlemsstater. En sådan harmonisering forudsætter, at der på EF-plan opstilles et katalog af kriterier omfattende de forskellige naturlige og socio-økonomiske handicap, i tråd med definitionen i punkt 1.1.

6.2.2. Ved fastlæggelsen af kriterier bør der tages hensyn til følgende parametre:

- a) Naturgivne handicap: Man bør ikke begrænse sig blot til de variable, som er anført i direktiv 75/268/EØF (højde-, niveauforskelle og en kombination af disse), men også:
 - med hensyn til klimaet: bortset fra højden, skal der tages hensyn til breddegraden og den geografiske beliggenhed,
 - med hensyn til de fysiske faktorer: være opmærksom på niveauforskelle og andre kriterier såsom relief, jordbundens beskaffenhed osv.;
- b) Socio-økonomiske handicap:
 - lav befolkningstæthed,
 - isolation, som skyldes fjern beliggenhed fra bymæssige områder og de økonomiske og politiske beslutningscentre,
 - uforholdsmæssig stor afhængighed af landbruget,
 - utilstrækkelige afsætningsmuligheder i områder, som grænser op til tredjelande, hvortil kommunikationsforbindelserne er vanskelige;
- c) Miljødelæggelsens omfang

6.2.3. Kombinationen af de forskellige nævnte variable giver, afhængigt af situationen, definitionen på et bjergområde og medfører, at den nedre grænse for et bjergområde varierer. Udvælgelsen, vægtningen og kombinationen af de enkelte faktorer kan derfor ikke fastlægges ensartet for hele Fællesskabet, men må tilpasses efter de forskellige situationer. De bør derfor foretages af medlemsstaterne, som forelægger disse for EF sammen med den tilsvarende afgrænsning af bjergområderne.

6.2.4. Hovedparten af de nationale lovgivninger og også direktiv 75/268/EØF taler i forbindelse med en afgrænsning af bjergområderne om kommuner eller om dele af kommuner. Dette har i mange tilfælde medført en alt for voldsom opdeling af de berørte bjergområder. Foranstaltningerne for bjergområder skal omfatte kompakte »blokke« af geografiske områder (bl.a. på grund af integrationsproblemerne mellem bjergområderne og de tilgrænsende områder), som skal bestå af det egentlige bjergområde og de umiddelbart tilgrænsende områder; tilsammen skal blokken udgøre en geografisk, økonomisk og social helhed. Den berettigede indvending, at en inddragelse af ikke egentlige bjergområder vil betyde en større spredning af den offentlige støtte, i stedet for at den koncentrerer sig i de mest ugunstigt stillede områder, kan imødegås ved en graduering af støtten alt efter graden af handicap inden for selve området.

6.3. Fællesskabets rolle i forhold til medlemsstaterne

Fællesskabets opgave skal bestå i koordinering, standardisering og stimulering med hovedvægten på følgende:

- a) kendskab til problemerne i bjergområderne. I forbindelse med udarbejdelsen af informationsrapporten stødte man på vanskeligheder på grund af manglende sammenlignelige statistiske oplysninger og analyser vedrørende bjergområderne. Dette afspejler på en håndgribelig måde den uacceptable skyggetilværelse, disse områder har ført i årtier. Der er behov for standardiserede statistiske data for samtlige bjergområder i Fællesskabet. Det må derfor pålægges medlemsstaterne at tilvejebringe nye, supplerende og sammenlignelige data;
- b) tilpasning af medlemsstaternes lovgivninger til udvikling og beskyttelse af bjergområderne ved at bringe lovgivningerne i overensstemmelse med de målsætninger og retningslinjer, der opstilles i EF-regie. Et direktiv er nok det mest velegnede middel. Harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger er særligt påkrævet i bjergområder, som er beliggende i grænseregioner, idet bjergegne, som hører ind under forskellige medlemsstater, har behov for ensartede planlægnings- og støttekriterier;
- c) de offentlige institutioner må operere med effektive planlægningsmetoder og påtage sig en aktiv rolle i udviklingen af bjergområderne. En aktiv og organiseret udbredelse af viden, udveksling af erfaringer, opmuntring af de statslige og regionale myndigheder (undertiden gennem lovgivningsinitiativer), disse myndigheders inddragelse i samfinansierede programmer, som er innoverende ikke blot i indhold men også med hensyn til metode, er en helt fundamental opgave, som kun Fællesskabet kan påtage sig.

6.4. Bjergområderne i EF's politikker

6.4.2. Tilpasninger i den fælles landbrugs-politik (FLP)

Der skal indbygges en »bjergområdedimension« i de EF-politikker, som hidtil ikke har haft en sådan, samt foretages de nødvendige justeringer i de politikker, som i et vist omfang har dækket denne dimension. I informationsrapporten gives der en indgående oversigt over, hvad de forskellige sektorforanstaltninger bør gå ud på, hvis de skal kunne bidrage positivt til bjergegnenes udvikling. I det følgende opremses kun de vigtigste tilpasninger, som bør foretages i EF's foranstaltninger.

6.4.2. Tilpasninger i den fælles landbrugs-politik (FLP)

Hvis man vil ændre den fælles landbrugspolitik fra at være en bistandspolitik og i stedet give den som

målsætning at udvikle og genskabe balance inden for bjerglandbrug, rejser man det generelle spørgsmål om reform af landbrugspolitikken. Den hidtidige markeds- politik og skævheden mellem denne politik og struktur- politikken medfører, at hovedvægten lægges på land- bruget i stærkere områder, hvilket øger forskellen til svage områder, hvilket igen er uforeneligt med målsæt- ningerne om udvikling og genskabelse af balance inden for landbruget og økonomien i bjergegne. Ikke desto mindre kan der allerede nu foretages en række ændrin- ger, som f.eks.:

- a) fastlæggelse af retningslinjer og aktioner for en jord- politik for EF med særligt henblik på bjergområder. Dette spørgsmål har aldrig været omfattet af den fælles landbrugspolitik, men i vid udstrækning været overladt til medlemsstaterne. Analyserne og betragtningerne i informationsrapportens kapi- tel VII, punkt 2, viser med al ønskelig tydelighed, at spørgsmålet om jordpolitikken for bjergområderne udgør en forudsætning for enhver produktionsrettet politik inden for den primære sektor, hvad enten denne politik udgår fra EF eller andetsteds fra. EF kan ikke tillade sig at tøve længere med at overtage det fulde ansvar for jordproblemerne;
- b) der skal føres en politik, hvor vægten lægges på kvalitet og typiske produkter fra bjergområderne, bl.a. ved at fremme lokale markeder;
- c) parallelt med ovennævnte jordpolitik skal der iværksættes en strukturpolitik; hovedvægten skal lægges på integrerede investeringer, herunder især investeringer inden for landbrug, skovbrug, hus- dyravl samt landbrugsturisme, idet grundlaget bl.a. skal være sammenslutninger og andelsforeta- gende, (jf. retningslinjerne i informationsrappor- tens kapitel VII, punkt 2). For så vidt angår helt små bedrifter, bør støtten ene og alene ydes på grundlag af udviklingsplaner, som omfatter flere bedrifter;
- d) man bør ved hjælp af EF-bestemmelser fritage bjerg- områderne — som defineret i punkt 6.2 — for alle administrative foranstaltninger (nuværende og fremtidige), som har til formål at begrænse produk- tionen (mælkekvoter, medansvarsafgifter osv.), samt for andre bestemmelser med tilsvarende betyd- ning, som er nedfældet i strukturforanstaltninger [forordning (EØF) nr. 797/85];
- e) bjergområderne bør ikke omfattes af foranstalt- ningerne til ekstensivering af produktionen [forord- ning (EØF) nr. 1760/87] eller af foranstaltningerne om braklægning af landbrugsarealer;
- f) ordningen vedrørende udligningsgodtgørelsen bør revideres radikalt. I de foregående kapitler er der nedfældet en række begrundelser herfor. Nogle kon- krete forslag:
 - godtgørelser for naturbetingede handicap skal holdes adskilt fra de godtgørelser, der tides for strukturelle handicap,
 - godtgørelsen for naturbetingede handicap skal udgøre en form for basis (grundbeløb) for udlig- ningsgodtgørelsen, hvortil kan føjes andre beløb, som gives på grundlag af andre, der beret- tigger støtteforhold. Endelig skal der i lighed med den tyske model fastsættes en nedre grænse for at undgå unødvendigt spild,
 - det tillægsbeløb, der gives som kompensation for de strukturelle handicap, skal være midlerti- dige og betinget af gennemførelsen af struktur- forbedringsplaner. Små brug skal opfordres til at slutte sig sammen,
 - den metode til beregning af udligningsgodtgørel- sen, som hviler på antal storkreaturer eller hek- tarer, skal ændres; hvis udligningsgodtgørelsen blev beregnet på grundlag af den samlede ar- bejdsindsats på bedrifterne (landbrugere og ansat), ville man bedre kunne nå det tilsigtede mål, dvs. bremse affolkningen af landbrugsom- råderne, gøre forholdet mere ligeligt mellem små og store landbrug samt i højere grad fremme beskæftigelsen. Således kunne f.eks. store land- brug, der evt. udelukkes på grund af de fastsatte grænser, alligevel få tildelt udligningsgodtgørel- sen på grundlag af en beskæftigelsesstigning,
 - udligningsgodtgørelsen må ikke benyttes til for- mål, som bør omfattes af andre socio-strukturel- le foranstaltninger, såsom indkomststøtte til be- drifter, der rammes af tilpasningerne af den fæl- les landbrugspolitik. Man bør derfor gå imod tilbøjeligheden til at udvide de geografiske om- råder, som omfattes af begrebet »ugunstigt stille- de områder« i visse medlemslande, hvor formå- let er at kompensere for virkningerne af mælke- kvoter og markedspolitik,
 - det vil være en fordel, om medlemsstaterne og regionerne med hensyn til støtten til bjergområ- derne og andre ugunstigt stillede områder god- kendte de betingelser og kriterier, som er blevet vedtaget med Kommissionens billigelse. Kom- missionen skal sikre en harmonisering inden for rammerne af nogle fællesskabskriterier (således som det er tilfældet med andre fællesskabsaktio- ner som f.eks. Den europæiske Fond for regio- naludvikling, EFRU);
- g) Der bør foretages en kulegravning af samspillet mellem markedspolitik og de enkelte strukturfor- altninger, som i visse tilfælde helt ophæver hinan- den. Der bør f.eks. foretages en nøje undersøgelse heraf i visse bjergegne med det formål at kontrollere, om og i hvilken udstrækning visse prispolitikker (f.eks. hård hvede) er i konflikt med målet om generel udvikling af bjergområderne.

6.4.3. Tilpasninger af skovbrugspoli- tikken

I ØSU's udtalelse af 2. juli 1986 om Kommissionens meddelelse om »Fællesskabets skovbrugsaktion« og om

det medfølgende supplerende dokument⁽¹⁾ beklagede det, at der endnu ikke er iværksat en fælles skovbrugs-politik, men udtrykte dog tilfredshed med Kommissionens forslag ledsaget af følgende forbehold:

»1.5. ØSU finder i øvrigt, at der i Kommissionens meddelelse tages for lidt hensyn til de særlige problemer vedrørende skovene i bjergområderne. Denne specifikke problematik har krav på en mere indgående behandling.«

Kommissionens forslag om skove er i for høj grad koncentreret om monokultur og vertikal integration (træprodukter), hvilket ikke harmonerer med de krav, som stilles til skovbruget i bjergområder, hvor skovbruget er nødt til at indgå i et samspil med andre former for erhvervsaktivitet, da dette har afgørende betydning for indkomsterne, beskæftigelsen og miljøbeskyttelsen. Desuden undlader Kommissionen at advare mod de skader, som intensiv, ensidig og uegnet skovbrugsproduktion kan volde på bjergområdernes miljø og grundvand. Kommissionen blev derfor anmodet om at fremlægge en ny, samlet vurdering af skovbruget i bjergområder. I denne forbindelse bør man også se nærmere på spørgsmålet omkring skovbrande og især forebyggelse heraf.

ØSU er skuffet over, at Kommissionen mere end to år efter fremlæggelsen af ovennævnte dokumenter endnu ikke har lagt forslag til konkrete regelsæt på bordet.

6.4.4. Tilpasninger af regionalpolitikken

Bjergområderne bør indtage en klarere og mere specifik plads i EF's regionalpolitik:

- a) i forbindelse med Regionalfondens og EF's kreditinstrumenters interventioner bør der lægges særlig (evt. prioriteret) vægt på indsats, som har betydning for bjergområderne;
- b) regionalfondsforordningen bør ændres, så den udelukkende i bjergområder kommer til at omfatte en række indgreb, som i dag ikke medtages inden for f.eks. byggesektoren; sådanne indgreb har afgørende betydning for sanering og opvurdering af historiske bycentre og bebyggelser i landområder samt for beskyttelse mod jordskælv. Disse foranstaltninger hænger nøje sammen med turismens udvikling og kan derfor ikke henføres til kategorien »welfare«;
- c) der bør udarbejdes et EF-program for bjergene som led i Regionalfondens indsats. Disse programmer må ikke blot tage sigte på bestemte sektorer, men skal tackle store horisontale problemområder

med fælles kendetegn, som er skyld i regionale skævheder. Bjergene er sådanne problemområder.

Dette programs hovedgrundlag bør være følgende:

- Små og mellemstore virksomheder (SMV): Man bør især begunstige udbygningen af erhvervsfremme- og innovationscentre i bjergområderne, jf. informationsrapportens kapitel VII, punkt 4. Programmet bør også have til formål at fremme forskning, udvikling og teknologisk innovation med sigte på bjergområderne; ovennævnte centre skal danne udgangspunkt for denne indsats. Der bør ikke oprettes komplicerede organer eller overbygninger, men man bør på den anden side heller ikke blot begrænse sig til de eksisterende innovationscentre. På nationalt plan bør der oprettes et organ, som står for koordinering og formidling af indsatsen; organet bør bestå af virksomheder, offentlige organer, forskningsinstitutioner og specialiserede selskaber, eventuelt med regionale forgreninger. På EF-plan ville det være overmåde nyttigt, om der fandtes en *task force* for teknologisk innovation i bjergområderne med det formål at fremme, stimulere og viderebringe viden mellem de nationale samlende organer og at gennemføre pilotprojekter.
- Turisme: Ud over de støtteforanstaltninger, som omtales i informationsrapporten (kapitel VII, punkt 3), bør programmets fornemste opgave være, med medlemsstaternes og regionernes bistand at kortlægge turismen og turismepotentialet i bjergområderne. Herigennem vil der også på EF-plan kunne sættes ind på at genskabe ligevægt mellem over- og underudnyttede områder.
- Energi: Også i forbindelse med VALOREN-programmet er der behov for en indsats til støtte for samt målrettet anvendelse af alternative energikilder i bjergområder (jf. kapitel VII, punkt 5).
- Udnyttelse af jorden og infrastrukturer: Bjergområderne bør anses for en fuldgyldig produktions- og udviklingsfaktor som beskrevet i informationsrapportens kapitel VII, punkt 6. Programmet bør omfatte ny planlægning af udnyttelsen af jorden i bjergområder med det formål at genskabe balance, i visse tilfælde inden for ét og samme bjergområde. I programmet bør der desuden vedtages specifikke foranstaltninger, som er afpasset efter de varierende forhold. Foranstaltningerne bør omfatte vandsystemer, infrastruktur og anlægsarbejder; sanering af bygninger i bjergbyer og bjerglandsbyer, om nødvendigt ved anvendelse af teknikker til beskyttelse mod jordskælv; restauration af monu-

⁽¹⁾ EFT nr. C 263 af 20. 10. 1986.

menter og områder af historisk eller kunstnerisk interesse; offentlige tjenesteydelser, herunder især transport og telekommunikation (med udgangspunkt i STAR-programmet).

- Information om planlægningsmetoder og om lokale og regionale udviklingserfaringer i bjergområder. Denne information bør tage sigte på lokale og regionale myndigheder samt de berørte erhvervs- og samfundsgrupper. Der bør ydes både skriftlig og audiovisuel information samt støtte til møder, seminarer og studiebesøg.

- d) i de EF-programmer, som Kommissionen er ved at udforme (miljø, F&U), bør der lægges særlig vægt på bjergområdernes specifikke problemer.

6.4.5. Tilpasninger af politikken for turisme

Man kan ikke tale om justeringer af en politik, som endnu ikke findes. I december 1986 vedtog Rådet en beslutning om samråd og koordinering inden for turisme samt en resolution om bedre sæsonmæssig og geografisk fordeling af turismen. Selv om der her er tale om et skridt i den rigtige retning, som ligger på linje med henstillingerne i informationsrapportens kapitel VII, punkt 3, drejer det sig fortsat kun om generelle retningslinjer og om forarbejdet til en egentlig politik.

Kommissionen er ved at udforme et flerårigt handlingsprogram for turismen. Det er ØSU's håb, at Kommissionen vil sætte fingeren på de særlige problemer, som knytter sig til turisme i bjergområder, samt udforme konkrete forslag til en indsats, der harmonerer med forslagene i informationsrapporten.

6.4.6. Tilpasninger af energipolitikken

EF's demonstrationsprojekter har hidtil kun haft ringe betydning for bjergene, hvis specielle energiproblemer aldrig har været behandlet. Der bør rådes bod herpå, ved at der lægges større vægt på projekter i bjergene, og ved at der opstilles en reel energipolitik som foreslået i informationsrapportens kapitel VII, punkt 5.

6.4.7. Tilpasninger af miljøpolitikken og den fysiske planlægning

EF's miljøpolitik har til dato kun haft betydning for ganske specielle dele af bjergområderne. Der er aldrig fremlagt forslag om specifikke foranstaltninger for bjergene som sådan.

I EF's fjerde miljøhandlingsprogram (1987-1992) henvises der til bjergområderne, men den eneste konkrete foranstaltning, som anføres, drejer sig om støtte til bjerglandbrug. ØSU understreger, at denne indfaldsvinkel er alt for begrænset, idet miljøforfaldet i bjergene ikke blot skyldes ophør med landbrugsdrift, men også faktorer som alt for intensiv udnyttelse af græssange, turisme osv.

Nogle af de tiltag, som behandles i det fjerde miljøprogram, vil få stor betydning for bjergene, selv om tiltagene ikke specifikt tager sigte på disse. ØSU udtrykker tilfredshed med, at der lægges mere vægt på foranstaltninger til bevarelse af naturen og naturgivne ressourcer og med, at der indføjes et kapitel om »jordbeskyttelse«, hvori man angriber bjergområdernes alvorlige problemer med erosion og vandets bortstrømming. ØSU sætter sin lid til, at Kommissionen tager passende skridt på dette felt, når den fremlægger sine specifikke forslag til bekæmpelse af den fysiske nedbrydning, erosion, naturrisici, misbrug og spild, som skyldes de aktiviteter, der lægger beslag på store områder.

Gennemførelsen af direktiv 85/337/EØF om miljøkonsekvensvurdering (MKV) giver anledning til store forhåbninger. Her nogle få uger inden udløbet af fristen for direktivets iværksættelse bør Kommissionen øve pres på de medlemsstater, som endnu ikke har vedtaget gennemførelsesforanstaltninger.

Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at løse EF's opgave, som består i at værne om den del af vor naturarv, som bjergområderne udgør. Følgende er derfor påkrævet:

- a) at fremme en EF-indsats med henblik på harmonisering af nationale beskyttelsesregler, bl.a. med det formål at håndhæve princippet om lige konkurrencevilkår. Denne harmonisering bør omfatte visse mindstenormer for beskyttelse af søer og floder, forbud mod at opføre bygninger i højtliggende bjergområder samt en adfærdskodeks til beskyttelse af skovområder;
- b) at øge EF's stimulerende indsats og pression over for regionale og nationale myndigheder. I det mindste bør strukturfondene kun yde støtte til de regioner, hvor EF's miljøbeskyttelsesdirektiver overholdes;
- c) at fastlægge EF-regler, som tvinger regionerne til at planlægge den økonomiske udvikling og til at gennemføre en regionplanlægning, hvor hensyntagen til miljøet både opfattes som en ressource og som en forpligtelse. Dette medfører i hovedsagen:

- at der skal være pligt til at foretage en miljøkonsekvensvurdering, ikke blot for de enkelte projekter, men allerede ved udformningen af den økonomiske planlægning og den fysiske planlægning på både regionalt og sub-regionalt plan,
- at man skal fremme en økonomisk og fysisk planlægning med udgangspunkt i en opgørelse over de miljømæssige ressourcer og på basis af generelle bestemmelser om anvendelse af ressourcer og om passende metoder til miljøplanlægning. I planlægningen bør der tages hensyn til de naturlige grænser, det vil for bjergområdernes vedkommende sige vandskel.

Ovenstående kriterier bør danne grundlag for EF's politik for fysisk planlægning, som nok er bebudet, men som dog endnu ikke har set dagens lys. Den fysiske planlægning bør omfattes af EF-regler om harmonisering af byplanlægningslovgivningen, hvortil skal føjes nogle betydningsfulde punkter for bjergområder: regler om opførelse af bygninger i landdistrikter og om private udstykninger, bestræbelser på at begrænse antallet af ferieboliger samt genskabelse af balancen mellem over- og underrudnyttede bjergområder. Desuden bør man harmonisere reglerne om jordens udnyttelse (lige stor værdi af landbrugsjord og jord beregnet til opførelse af bygninger, regler om ekspropriering, beskatning osv.), bl.a. med det formål at sikre ens konkurrencevilkår på det store indre marked.

In informationsrapporten (kapitel VII, punkt 6) lægges der stor vægt på »produktiv økologi«, som bør udgøre grundprincippet for hele miljøpolitikken, som EF bør gennemføre ved hjælp af strukturfondene; indsatsen bør indledes med det EF-regionalfondsprogram om miljøbeskyttelse, som er under udarbejdelse.

6.4.8. Tilpasning af transportpolitikken

I Fællesskabets transportpolitik må der tages hensyn til to fundamentale krav for bjergområdernes vedkommende: der må sikres rimelige kommunikationsnet for bjergbefolkningerne, ligesom miljøbelastningerne må reduceres mest muligt. Hovedproblemerne skyldes den gennemgående biltrafik, hvis negative miljøvirkninger (forurening, landskabsødelæggelse osv.) der ikke hersker tvivl om, hvorimod denne trafiks positive virkninger på bjergområdernes økonomi som hovedregel er ganske få.

Derfor bør man i EF's transportpolitik søge at begrænse den tunge trafik og flytte stigningen i mængden af transporterede varer over på jernbanerne. Man bør fremme jernbanernes konkurrencedygtighed og integrationen af forskellige transportarter. Det er derfor nødvendigt at revidere projekter vedrørende anlæg eller

udvidelse af motorveje gennem bjergmassiver og -kæder, og først gå videre med disse projekter, når alle andre muligheder er udtømt.

Adgangsmulighederne til bjergområder bør forbedres via en udbygning af de sekundære jernbanestrækninger.

Generelt set bør forureningen fra biltrafikken nedbringes, ikke blot ved hjælp af allerede trufne EF-foranstaltninger (blyfri benzin, katalysatorer, effektive forbrændingssystemer osv.), men også via hastighedsbegrænsninger på vejstrækninger i bjergene.

Disse generelle kriterier bør i første række vedtages som led i det flerårige program for transportinfrastrukturer, specielt for så vidt angår de store bjergpassager i Europa, dvs. gennem Alperne, Pyrenæerne, de græske bjerge, Appenninerne, mv.

6.4.9. Tilpasninger af politikken for forskning og teknologisk innovation

Heller ikke i denne sektor har man tilsyneladende taget hensyn til bjergområderne, og da forskningen har afgørende indflydelse på udviklingen i disse områder (specielt når det drejer sig om anvendelsen af potentielle ressourcer, således som understreget flere steder i informationsrapporten), må der derfor rådes bod på dette, navnlig:

- i EF's rammeprogram for videnskabelig forskning,
- i de fælles programmer for landbrugsforskning,
- i programmerne for ikke nuklear forskning i Det fælles Forskningscenter,
- samt i følgende programmer: BRITE (forskning i industriteknologi), FAST (prognoser og vurderinger på det videnskabelige og teknologiske område), COST (europæisk samarbejde om videnskabelig og teknisk forskning), SPRINT (strategisk program for innovation og teknologioverførsel), ECLAIR (bioteknologi-baseret agroindustriel forskning og teknologisk udvikling), FLAIR (levnedsmidler), ikke nuklear energi, miljø.

6.4.10. Tilpasninger af beskæftigelsespolitikken

- a) Følgende foranstaltninger, som specielt tilgodeser bjergområderne, bør fremmes og udbygges:
 - støtte til lokale beskæftigelsesinitiativer (LBI),
 - jobskabende miljøforanstaltninger,
 - støtte til samfundsmæssigt set relevante arbejdspladser;
- b) Inden for rammerne af Den europæiske Socialfonds foranstaltninger for bjergområder bør navnlig følgende fremmes:
 - uddannelses- og støtteprogrammer for beskæftigelse (af mindst tre års varighed) af udviklingseksperter,

- integrerede uddannelsesprogrammer tilpasset bjergbefolkningernes uddannelsesbehov,
 - uddannelsesprogrammer for ny beskæftigelse (bl.a. i form af ansættelsesforhold med betalt uddannelse),
 - programmer for sammenføring og mobilisering af økonomiske og sociale kræfter, således som beskrevet i informationsrapporten (kapitel VII, punkt 7);
- c) Der bør genfremsættes forslag om forskellige forsøgsprojekter af Den europæiske Socialfond (ESF) med henblik på jobskabelse i bjergene (i lighed med det som er gennemført i Pyrenæerne).

6.5. Integrerede udviklingsprogrammer i bjergområder (IUP)

6.5.1. De integrerede udviklingsprogrammer bør koordinere EF's forskellige former for sektorpolitik og -foranstaltninger og iværksættes af medlemsstaterne og regionerne. Programmerne bør supplere de forskellige former for regional og national politik, som anført i informationsrapporten (kapitel VII), og gennemføres på subregionalt plan.

6.5.2. En EF-finansiering af programmerne ville være særdeles hensigtsmæssig, specielt i de tilfælde hvor de har til formål at fremme nationale og regionale initiativer samt at medvirke til at udbrede og harmonisere egnede planlægningsmetoder.

6.5.3. Der skal for hvert enkelt udviklingsprogram, som finansieres af EF, indgås en programkontrakt mellem EF, medlemsstater, regioner og de øvrige involverede parter.

6.5.4. Der bør kun gives finansiell støtte til udviklingsprogrammer, hvori de forskellige samfundsaktører er medinddraget lige fra planlægningsstadiet.

6.5.5. Det er nødvendigt, at Kommissionen inddrages i planlægningen af programmerne og stiller de nødvendige instrumenter og den fornødne *know-how* til rådighed. Dette skal bl.a. ske for at undgå de problemer, som regionerne kommer ud for i planlægningen af den integrerede udvikling, således som det var tilfældet med de integrerede middelhavsprogrammer (IMP).

6.6. Bjergområderne og reformen af strukturfondene

6.6.1. Hvis ikke bjergpolitikken bevilges et særligt tillægsbudget og derfor i hovedsagen må finansieres via strukturfondene, så må de specifikke foranstaltninger for bjergområder tages med inden for de generelle rammer af en reform af fondene, således som det blev præciseret efter topmødet i Bryssel.

6.6.2. I de regioner, hvor udviklingen halter bagefter (målsætning nr. 1), bør foranstaltningerne for bjergområder have en særlig fremskudt plads. Det bliver Kommissionens opgave i overensstemmelse med de nye regionale planlægningsprocedurer at henlede de regionale myndigheders opmærksomhed på behovet for at sikre, at bjergområderne får en passende prioritering i de nye regionale udviklingsplaner.

6.6.3. ØSU konstaterer med beklagelse, at Rådet ikke har fulgt dets forslag (udtalelse nr. CES 1067/87) om også at lade målsætning nr. 1 omfatte øer og bjergområder i regioner, hvor bruttonationalproduktet (BNP) per capita er lavere end gennemsnittet i EF.

6.6.4. Foranstaltningerne for bjergområder, som ikke omfattes af målsætning nr. 1, bør derfor indgå i foranstaltningerne til udvikling af landdistrikter (målsætning nr. 5). Det ville føre til en for stor spredning af støtten, hvis ESF's midler, som skal dække målsætningerne nr. 3 og nr. 4, anvendes i bjergområder uafhængigt af andre former for strukturstøtte.

6.6.5. ØSU fastslog ligeledes i ovennævnte udtalelse, at EFRU og ESF, for så vidt angår målsætning nr. 5, bør begrænse deres interventioner til ø- og bjergområder.

6.6.6. Det bør fastslås, at en politik for udvikling af landdistrikter ikke er det samme som en bjergpolitik. Da den sidstnævnte politik har større rækkevidde, kan den ikke betragtes som en del af den førstnævnte. Det er tværtimod politikken for udvikling af landdistrikter, som må anses for en del af bjergpolitikken.

6.6.7. Alligevel mener ØSU, at bjergområderne i Kommissionens nye formulering af rammedirektivet bør prioriteres højest, når det gælder målsætning nr. 5 a) (udvikling af landdistrikter). Foranstaltninger, som overvejes, bør have tværdisciplinær og tværsektoriell karakter og opfylde kriterierne til en integreret metode, således at alle strukturfondene bringes i anvendelse. En sådan fremgangsmåde vil i langt højere grad ligne den globale strategi for udvikling af bjergområder, som der slås til lyd for i denne udtalelse og i informationsrapporten.

6.6.8. Den integrerede metode og finansieringen, omend ikke den eneste tænkelige, af de integrerede programmer for udviklingen i bjergområder, bør for såvel målsætning nr. 1 og nr. 5 være den vigtigste interventionsmåde.

6.6.9. Det er med henblik herpå allerede nu nødvendigt (dvs. under anvendelse af eksisterende instrumenter og regler) at sørge for EF-finansiering af:

- nogle pilotudviklingsprogrammer for bjergområder for at igangsætte og afprøve forslagene i denne udtalelse,

— undersøgelser og planer vedrørende udviklingsprogrammer for bjergområder med det formål at opmuntre nationale og regionale myndigheder til at yde finansiel bistand.

6.7. *Bistand til bjergområder via EF's kreditinstrumenter og finansieringsteknik*

6.7.1. Når der planlægges udviklingsprogrammer for bjergområder, må man være meget opmærksom på EF's finansieringsinstrumenter, da disse kan benyttes som supplement til støtten fra strukturfondene.

6.7.2. EF's aktion inden for finansieringsteknik skal udvikles og tilpasses bjergområdernes behov.

6.7.3. Der bør snarest muligt afsættes lånerammer for bjergområderne. Sådanne lån kunne tilvejebringes fra Den europæiske Investeringsbanks (EIB) egne ressourcer og via det nye EF-instrument (NFI). De kunne også udvides til at omfatte land- og skovbrugsaktiviteter.

6.7.4. Der bør til disse lån knyttes en rentegodtgørelsesordning.

6.8. *Koordineringen af EF-foranstaltninger*

6.8.1. Der bør i Kommissionen oprettes en administrativ enhed for bjergområder.

6.8.2. En sådan administrativ enhed skulle have følgende opgaver:

- vurdering af indvirkningen af EF's politik på bjergområderne,
- udarbejdelse af et EF-katalog indeholdende målsætninger, retningslinjer og instrumenter for udviklingen i bjergområder, som kan tjene som referenceramme for EF's og medlemsstaternes politik,
- fremsættelse af forslag til harmonisering af medlemsstaternes politik og lovgivning med udgangspunkt i en definition, klassificering og afgrænsning af bjergområder,
- fremsættelse af forslag om tilpasning af EF's politik til udviklingsbehovene i bjergområder,
- koordinering og udformning af foranstaltningerne i EF's politik i bjergområder,
- fremme og koordinering af EF's finansiering af integrerede programmer for udviklingen i bjergområder.

Bryssel, den 28. april 1988.

Alfons MARGOT

Formand for

Det økonomiske og sociale Udvalg