

## Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvamuse teemal "Kuidas saavutada looduslikult ja struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkondade parem lõimumine"

(2005/C 221/23)

27. jaanuaril 2005 otsustas Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee vastavalt oma kodukorra artikli 29 lõikele 2 koostada arvamuse teemal "Kuidas saavutada looduslikult ja struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkondade parem lõimumine".

Majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon, millele tehti ülesandeks komitee asjaomase töö ettevalmistamine, võttis oma arvamuse vastu 19. jaanuaril 2005. Raportöör oli hr Barros Vale.

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee võttis 414. täiskogu istungil (10. veebruari koosolekul) vastu järgmise arvamuse 80 poolthäälega, vastuhääli ei olnud, erapooletuks jäi 3.

### 1. Sissejuhatus ja üldised märkused

#### 1.1 Struktuuriliselt ja looduslikult ebasoodsate püsitingimustega piirkondade tunnused ja mõiste määratlus

1.1.1 Üks Euroopa Liidu strateegilisi eesmärke on saavutada ühtlane areng kogu oma territooriumil, eelkõige kaotades kõik tegurid, nii sotsiaalmajanduslikud, ajaloolised, füüsilised kui looduslikud, mis võiksid ohtu seada kõnealuste alade konkurentsivõime ja takistada nende arengut.

1.1.2 Ligipääsmatus on üks peamised takistusi, mis tõsiselt mõjutab elu mõnes piirkonnas, nagu saartel või mägipiirkondades. Mitmes piirkonnas on täiendavaks arengutakistuseks madal asustustihedus. Mõnel territooriumil on mitu ebasoodsat tingimust, nagu näiteks mägistel saartel, seetõttu on nende probleemid suuremad.

1.1.3 Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse edendamise raames on Euroopa Komisjon tunnistanud mõnda ELi piirkonda — mägialad, madala asustustihedusega piirkonnad ja saared — iseloomustavate looduslikult ebasoodsate püsitingimuste olemasolu (teatud geograafiliselt, looduslikult või demograafiliselt ebasoodsad olud), mis takistavad majandustegevust ja kahjustavad tõeliselt kõnealuste piirkondade arengut.

1.1.4 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee leiab siiski, et Euroopa regionaalpoliitika ei ole üldiselt pakkunud rahuldavat lahendust, mis võtaks täiel määral arvesse kõnealuseid piirkondi mõjutavaid tugevaid piiranguid.

1.1.5 Kuigi on olemas terve rida kõnealustele piirkondadele suunatud ühenduse meetmeid, mis mõnda piirkonda reaalset või potentsiaalselt hõlmavad, puudub Euroopa Liidul struktureeritud poliitika kõigi selliste ebasoodsas olukorras olevate piirkondade suhtes, mis sisaldaks individuaalselt nende vajaduste kohandatud meetmeid.

1.1.6 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvab, et kõnealune olukord tuleneb peamiselt sellest, et juriidilisel ja institutsionaalsel tasandil ei ole mõiste "looduslikult või struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkonnad" piisavalt määratletud.

1.1.7 Praeguses olukorras, kus Euroopa Liit on laienenud 25 liikmesriigini, on Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee hinnangul selle mõiste juriidiline ja ametlik määratlemine määrava tähtsusega, sest see oleks alguspunktiks konkreetse tegevusraamistiku väljatöötamisel.

1.1.8 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee leiab, et need piirkonnad väärivad erilist tähelepanu. Eelkõige tuleks luua spetsiaalne raamistik, mis sisaldaks püsivaid meetmeid, sest lõppkokkuvõttes on ainult nende abil võimalik vähendada kõige tõsisemaid struktuurilisi probleeme. See on ainus võimalus ära hoida ohtu, et kõnealused piirkonnad muutuvad veel isoleeritumaks või marginaalsemaks, ning aidata neil lõimuda ühiskonda, kuhu nad võrdsetel tingimustel kuuluvad.

1.1.9 Oma arvamuses ELi mägialade tuleviku kohta<sup>(1)</sup> kinnitas Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et esimene samm ühise nägemuse suunas on säilitada asutamislepingutes kõnealuste alade eriline positsioon, nagu on juba tehtud Amsterdamis lepingu artiklites 158 ja 299. Selline tunnustamine oli õigustatud kõnealuste alade ebasoodsate tingimuste ja probleemide tõttu ning neile tuleks anda õigus solidaarsusele, erinevusele ja eksperimentaalsusele.

1.1.10 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on alati arvanud, et sellised alad nõuavad tunnustust, mis võimaldaks neil tugevdada oma põhialuseid — see omakorda aitaks neil rakendada oma täispotentsiaali piirkondadena, mida iseloomustavad algupära ja mitmekesisus.

<sup>(1)</sup> ELT C 61, 14.3.2003, lk 113.

1.1.11 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee tervitab seega asjaolu, et Euroopa põhiseaduse lepingusse — mis võeti vastu valitsustevahelisel konverentsil 18. juunil 2004, kus osalesid Euroopa Liidu riigipead ja valitsusjuhid, ning mis tuleb veel ratifitseerida –, lisati artikkel, mis näib olevat Amsterdami lepingu artikli 158 ümbersõnastus ja viitab selgelt struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele, nagu saared, mäestikualad või madala asustustihedusega alad.

1.1.12 Majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse osas lisatakse artikliga III-220 kahele Amsterdami lepingu artiklis 158 sisalduvale lõikele järgmine lõige: “*Asjaomastes piirkondades tuleb erilist tähelepanu pöörata maapiirkondadele, tööstuslikust üleminekust mõjutatud piirkondadele ja piirkondadele, kus valitsevad rasked ja ebasoodsad looduslikud või demograafilised püsitingimused, näiteks väga madala asustustihedusega põhjapoolseimatele piirkondadele ja saartele, piiriülestele ja mäestikualadele.*”

1.1.13 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on veendunud, et selliste ebasoodsate tingimustega piirkondade selge väljatoomine põhiseaduse lepingus on kasutatav poliitilise hoovana, mis avab tee tulevastele riiklikele ja ühenduse meetmetele, mis on sobivamad kõnealuste piirkondade tegelikule olukorrale ja mille eesmärk on struktuuriliselt ebasoodsate tingimuste või vähemalt nende mõju oluline vähendamine.

1.1.14 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee tervitab Euroopa Liidu jätkuvat püüdu edendada sotsiaalset ja majanduslikku ühtekuuluvust ning usub, et kõnealuste piirkondade eriliste tingimuste lepingus väljatoomine on piirkondadele oluline tulevikuvõimalus. Siiski leiab Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et tõelise õigusliku aluse loomine kõnealuste piirkondade tunnustamiseks eeldab mõiste selgitamist ja eelkõige mõistete “ebasoodsate looduslike või demograafiliste püsitingimustega”, “väga madala asustustihedusega piirkonnad” ja “mäestikualad” täpsustamist.

1.1.15 Nüüd tuleb ühenduse õigusaktides objektiivselt määratleda, millistele aladele kõnealune mõiste on kohaldatav, et tagada tulevikus püsivate meetmete rakendamine kõnealuste alade kaitseks.

1.1.16 Kõnealuse mõiste lisamine ELi õigusaktidesse kindlasti tugendaks ühenduse poliitika meetmeid, mida saaks kohandada piirkondade vajadustele vastavaks, et kompenseerida nende struktuuriliselt ebasoodsaid tingimusi.

## 1.2 Euroopa Liidu saarepiirkondade problemaatika

1.2.1 Saarelist asendit käsitletakse geokultuurilise tegurina ja ebasoodsa püsitingimusena, mis lisab täiendava piirangu kõnealuste alade konkurentsivõimele.

1.2.2 Institutsioonilises plaanis on selgelt viidatud saarepiirkondadele (Maastrichti lepingu artikkel 154, Amsterdami lepingu artikkel 158 ja viimasele lisatud deklaratsioon nr 30) ja tunnistatakse, et saarelise staatusega seotud struktuuriliselt ebasoodne olukord mõjutab tõsiselt nende majanduslikku ja sotsiaalset arengut, ning soovitatatakse, et ühenduse õigusaktid peaksid kaasama (kus see on õigustatud) erimeetmeid kõnealuste piirkondade toetuseks, et lõimida neid siseturгу võrdsetel tingimustel.

1.2.3 2003. aasta märtsi aruanne saarepiirkondade kohta<sup>(1)</sup> märkis, et kuigi sellised institutsioonilised viited on olulised, on need erimeetmete valdkonnas seni väga vähe tulemusi andnud.

1.2.4 Järgnevalt on toodud 286 saarepiirkonna kohta tehtud uurimuse<sup>(2)</sup> tulemused.

— Saartel elab peaaegu 10 miljonit inimest, kes hõlmavad ala suurusega 100 000 km<sup>2</sup> (umbes 3 % Euroopa Liidu koguelanikkonnast ja 3,2 % kogupindalast).

— Saarepiirkondade hinnanguline SKT on 18 miljardit eurot (st 2,2 % ELi SKT suhtes) ja SKT inimese kohta (ostujõu pariteedi alusel) on 16 300 eurot (72 % ELi keskmisest), kusjuures erinevate saarepiirkondade vahel on olulised erinevused.

— Väheste eranditega on saarepiirkondade majanduslik ja sotsiaalne olukord vähem soodne kui riigis, kuhu nad kuuluvad. SKT inimese kohta on enamasti madalam riigi keskmisest, kuigi see ei pruugi olla riigi kõige madalam (olles oluliselt kõrgem ELi kümne kõige vaesema piirkonna SKTst).

<sup>(1)</sup> Final report (2000.CE.16.0.AT.118), *Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union*, märts 2003.

<sup>(2)</sup> Viis kriteeriumit, mida Eurostat kasutab saarte määratlemiseks on järgmised: saare pindala peab olema vähemalt 1 km<sup>2</sup>, saar peab olema vähemalt 1 km kaugusel mandrist, püsiv elanikkond peab olema vähemalt 50 inimest, saarel ei tohi olla püsijuhendust mandriga ja seal ei tohi asuda mõne ELi liikmesriigi pealinn.

- Saarepiirkondade majandused on väga haavatavad, kuna nad keskenduvad vähestele tegevusvaldkondadele, spetsialiseerudes kitsalt teatud sektoritele nagu põllumajandus, kalandus ja turism. Toorainete puudus takistab töötleva tööstuse arengut (saarepiirkondades on töötleva tööstuse tööhõive määr ELi keskmisest madalam). Siiski on juba rakendatud mitmed strateegiad majandusbaasi laiendamiseks ja tegevuse hooajalisuse vähendamiseks.
  
- Saartel on suur hulk väikeettevõtteid. Siseturu väike maht, kvalifikatsiooni jätkuvalt madal tase ja firmade asutamise traditsiooni puudumine muudavad kõnealused ettevõtted eriti haavatavaks.
  
- Saarte elanikkond on jaotunud väga ebaühtlaselt kolme geograafilise piirkonna vahel: 95 % on koondunud Vahe-mere saartele ja ainult 5 % Atlandi ookeani ja Põhjamere saartele. Erinevus saarte kaupa on veelgi märgatavam (viis saart või saarterühma koondavad ligi 85 % elanikkonnast).
  
- Peamine tegur piirkonna ebasoodsate tingimuste määramisel on püsielanikkonna suurus. Näib, et 4000–5000 elanikku on künnis, millest ülespoole on demograafilise kasvu tase üldiselt positiivne, infrastruktuuri ja teenuste tase on kõrge ja elanikkond on noorem. Sellest piirist väiksema elanikearvuga saared on eriti haavatavad väljarände ja elanikkonna vananemise poolest ning on märkimisväärselt alavarustatud.
  
- Kui elanikkonna suurus on esmane tegur, siis geomorfoloogilistest ja looduslikest oludest tulenevad kolm järgmist ebasoodsat tingimust: saareline asend, mägine maastik ja kuulumine saarestikku. Enamik neid piirkondi on mägised ja peavad tegelema ka probleemidega, mis tulenevad saarestikku kuulumisest.
  
- Saarepiirkondadel on siiski ka mitmed eelised, mida tuleks paremini ära kasutada, eelkõige seoses vaba aja tegevustega (turism, sport, maakodud jne), et edendada saarealade olulist rolli seoses meremagistraalidega.

1.2.5 Vastavalt Eurostati koostatud "saarepiirkonna" määratlusele ei tohi saarel asuda mõne ELi liikmesriigi pealinna. Seega ei hõlvanud mõiste enne laienemist Suurbritanniat ja Iirimaa, ent nüüd puudutab antud määratlus ka kahte suhteliselt väikest saart, Küprost ja Maltat. Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee teeb ettepaneku muuta kõnealust määratlust nimetatud kahe uue liikmesriigi kaasamiseks. Euroopa Komisjon juba arvestas seda oma direktiivi ettepanekus uue struktuurifondi ja ühtekuuluvusfondi kohta ning seoses uue Euroopa põhiseaduse lepinguga, mis sisaldab kõnealust teemat puudutavat selgitust.

### 1.3 Mäestikualade probleematika

1.3.1 Mäestikualad katavad ligi 40 % ELi territooriumist, nende elanikkond on umbes 66,8 miljonit (17,8 % ELi koguelanikkonnast).

1.3.2 Oma eriliste geofüüsiliste, kultuuriliste ja majanduslike nähtuste tõttu (mäed langevad sageli kokku riigipiiridega) on mäestikualad ebasobivad paljudeks majandustegevusteks. See mõjutab kohalike elanike eluviisi.

1.3.3 Hiljutine uurimus mäestikualade kohta <sup>(1)</sup> ei rõhutanud mitte ainult mitmesuguseid looduslikult, majanduslikult ja sotsiaalselt ebasoodsaid tingimusi, vaid keskendus ka märkimisväärsetele erinevustele kõnealuste piirkondade vahel.

1.3.4 Uurimuses jõuti järeldusele, et riiklik poliitika mäestikualade osas on erinev — mõnes riigis on see peamiselt sektoraalse iseloomuga, suunatud põhiliselt põllumajandusele ja maaelu arengule, samas kui teistes riikides püütakse saavutada multisektoraalset arengut, eelkõige avaliku infrastruktuuri, kesk-konna ja turismi valdkonnas.

1.3.5 Uurimus tõi välja ka selle, et keskkond, maastik ja kultuuriväärtused — mis moodustavad loodus- ja kultuuripärandi — on nüüd riiklike ja ühenduse seadustega paremini kaitstud, kuid rõhutas, et vaja on tihedamat kooskõlastamist arengustrateegiatega.

<sup>(1)</sup> *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU Member States, acceding and other European countries*, Euroopa Komisjon, jaanuar 2004.

1.3.6 Uurimus hoiatas kolme ohu eest, mis tõusevad esile seoses globaliseerumisega: mäestikualade muutmine "vabaõhumuuseumiteks" (looduskaitsealad, kultuuriväärtusega alad ja vaba aja veetmise piirkonnad), majanduskasvu edendamine säästva arengu põhimõtet arvestamata ja suund elanikkonna vähenemisele.

#### 1.4 Madala asustustihedusega seotud probleemid

1.4.1 Madala asustustihedusega piirkondade põhiprobleem on tavaliselt transport, seda nii ajakulu kui ka kõrge hinna tõttu. Paljudel juhtudel on probleemiks transpordivahendite tõeline puudumine. Nendes piirkondades on mastaabisääst võimalik väga harva, mis on probleemiks mitte üksnes eratoomisele, vaid ka sotsiaal- ja teistele avalikele teenustele. Kõik see paneb proovile riikliku solidaarsuse, kuivõrd avalikud teenused riigi nendes piirkondades nõuavad suuremat osa riiklikest kulu- tustest, kui rahvastikuarvu põhjal võiks eeldada.

1.4.2 Veel üks kõnealuste piirkondade probleemideallikaid on kliima. Madal asustustihedus käib tihti käsikäes külma kliimaga. Pikast sõidust tingitud kuludele lisanduvad muuhulgas suuremad küttekulud.

#### 1.5 Transport ja transpordikulu (inimese kohta ja absoluutarvudes)

1.5.1 Oma 12. veebruari 2003. aasta resolutsioonis transpordipoliitika teemalise valge raamatu kohta rõhutas Euroopa Parlament, et transpordipoliitika peab aitama kaasa majandusli- kule ja sotsiaalsele ühtekuuluvusele ning võtma arvesse ääre- poolseimate, saare- ja mäestikualade ning madala asustustihedu- sega piirkondade eripära ja nende erivajadusi. Tulenevalt geograafilisest asendist on transport kõnealuste piirkondade jaoks strateegilise tähtsusega.

1.5.2 Veelgi enam, asjaolu, et mõned kõnealustest piirkonda- dest on saarestikud, vaid rõhutab nende sõltuvust transpordist, kuna õhu- ja meretranspordi teenused on poliitiliste, majandus- like ja sotsiaalsete sidemete hoidmiseks mandriosaga eriti olulised.

1.5.3 Täiendavad transpordikulud, mis tulenevad nii piirkon- dade kaugusest kui vajadusest tagada regulaarne teenus, on lisa-

takistuseks kõnealuste piirkondade arengule. Majanduslikult ebasoodsad tingimused peegelduvad praktikas reisijate ja kauba sisse- ja väljaveo kõrges hinnas (kaubavedu saarepiirkondadest väliturule on kallim mere- või õhutranspordi kasutusvajaduse tõttu, sest mõlemad on sama vahemaa korral kallimad maantee- või raudteetranspordist), suurtes turustuskuludes (vaja on suuri laovaruseid, et ennetada varude nappust halva ilma või muude sündmuste korral ning vastata hooaja nõudlusele) ja suuremates tootmiskuludes (tulenevad kohaliku turu väiksest mahust ja mõnel juhul maa kõrgest hinnast ja vähesest kohalikust inves- teerimisvõimest).

1.5.4 Kuigi nende majanduslik ja demograafiline kaal on kogu ELiga võrreldes tagasihoidlik, on mõned piirkonnad, seal- hulgas kaugemad ja kõige äärepoolsemad, potentsiaalselt plat- vormiks, kust Euroopa võib arendada kaubandussuhteid naabe- raladega.

1.5.5 On väidetud, et ühine transpordipoliitika on kõnea- luste piirkondade erivajaduste jaoks määrava tähtsusega, et võimaldada nende majanduslikku ja sotsiaalset arengut, eelkõige piirkondade lennujaamade ja sadamate parema sidumise teel üleeuroopalisse võrgustikku.

1.5.6 Oma aruandes struktuuriliselt ebasoodsate tingimus- tega piirkondade kohta rõhutab regionaalpoliitika, transpordi ja turismi komitee suuremate üleeuroopaliste võrkude rolli trans- pordi- ja energiasektoris, et tagada paremad sidemed nende piirkondade ja ülejäänud ELi vahel ning vähendada piirkondlike turgude sisemist killustatust.

#### 1.6 Telekommunikatsiooniga seotud küsimused

1.6.1 Pikad vahemaad Euroopa põhiturgude ja ebasoodsate tingimustega piirkondade vahel ning ka piirkondade siseselt takistavad tõsiselt selliste alade konkurentsivõimet ja arenguvõ- malusi.

1.6.2 Infoühiskonna, telekommunikatsioonivõrkude, multi- meedia ja tehnoloogiliste uuenduste areng pakub kõnealustele piirkondadele uusi võimalusi.

1.6.3 Eemaldades aja ja vahemaaga seotud piirangud, on uued info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad vahendiks, mis vähendavad saarte eraldatuse mõju ja aitavad pakkuda saartele mitmeid teenuseid (eelkõige hariduse ja tervishoiu valdkonnas, viimasel juhul telemeditsiini arendamise kaudu), samuti on need peamiseks eeltingimuseks ettevõtete arengule kõnealustes piirkondades.

1.6.4 Teadlikuna kõnealuste teemade olulisusest kohalikule majandusarengule on Euroopa Liit toetanud ebasoodsate tingimustega piirkondade ning avalike ja eraettevõtete pingutusi telekommunikatsioonivõrkude ajakohastamisel, infoühiskonna loomiseks vajalike teenuste ülesehitamisel ja nende efektiivsemal haldamisel regionaalset tasandil.

1.6.5 Uurimused näitavad, et hoolimata kõnealuste piirkondade märgatavatest edusammudest telekommunikatsioonivõrkude valdkonnas liinide kvaliteedi ja arvu, piirkondliku, riikliku ning rahvusvahelise ühenduse ja telemaatiliste teenuste arendamise osas, mis on võimaldanud avalike ja erateenuste kasutajatel olla paremini informeeritud, eksisteerivad jätkuvalt siiski olulised erinevused, võrreldes Euroopa mandriosa piirkondadega.

1.6.6 Seega ei ole hoolimata suurest edasiminekest kõik probleemid lahendatud, kuid võib loota, et tehnoloogia areng võimaldab mõne aasta jooksul jõuda positiivsete muutusteni, mis vähendaksid psühholoogilise isoleerituse tunnet kõnealuste piirkondade elanike seas.

1.7 *Infrastruktuur ja avalike teenuste kättesaadavus: sadamad, lennuväljad, raudteed, maanteed, tervishoid, haridus, koolitus ja teadmiste poliitika*

1.7.1 Looduslikult ja struktuuriliselt ebasoodsate püstitingimustega piirkonnad on üldiselt suurtes raskustes oma elanikkonna suuruse hoidmisega.

1.7.2 Üldiselt viib kriitilise massi puudumine kõnealustes piirkondades avalike teenuste ebapiisava kvaliteedi või kvantiteedini. Põhiteenuste (nt transport) lisakulud on mõjutanud piirkondade majanduslikku arengut. Seega leiab Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et avalikud teenused on elulise tähtsusega ka kõnealuste piirkondade territoriaalsele dünaamikale oma sotsiaalse mõju tõttu.

1.7.2.1 Kuna avalike teenuste osutamine on liikmesriikide ülesanne, on nende teenuste osutamise poliitika põhiliselt riikliku tasandi küsimus. EMSK kutsub seega liikmesriike üles rajama sotsiaalteenuste süsteeme, mida iseloomustaks geograafiline solidaarsus.

1.7.3 Kuigi info- ja kommunikatsioonitehnoloogiad on pakkunud mõningaid lahendusi, on sel tasandil toimunud areng enamikus neist piirkondadest siiski väga aeglane.

1.7.4 Nagu ka Euroopa Parlament, arwab Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et ühenduse konkurentsipoliitika ülevaatamine peaks võimaldama tugevdada regionaalabi mõju geograafiliselt ebasoodsate püstitingimusega piirkondadele ja tagama kvaliteetsete avalike teenuste säilimise.

1.8 *Keskkonnavalased piirangud ja võimalused, ökosüsteemide mitmekesisus*

1.8.1 Keskkond on paljudes kõnealustes piirkondades väga haavatav ning turismi areng, eelkõige paljudel Vahemere saartel, suurendab survet veelgi. Ometi tulenevad keskkonnast, näiteks ökosüsteemide mitmekesisusest, väga suured võimalused. Neid võimalusi saaks ja tuleks ära kasutada tasakaalulal ja säästval viisil.

1.8.2 Energia osas on saarepiirkonnad, eriti kõige kaugemad, väga sõltuvad naftavarudest (kauge asukoht suurtest energjavõrkudest ja elektritootmise kõrgem hind, kuna elektrivõrgud on enamasti väga väikesed). Seetõttu tuleb kasutusele võtta alternatiivsed energiaallikad — mis kõnealustes piirkondades üldiselt puuduvad.

1.9 *Probleemid seoses majandustegevusega, valdkondlike tegevuste koondumine ja alternatiivide puudumine, tööhõive olukord*

1.9.1 Kõnealuste piirkondade üks peamisi probleeme on kahtlemata ettevõtete asutamise ja konsolideerimise alane väike võimsus, mis tuleneb kapitali puudumisest ning suures osas majanduslikust ja sotsiaalsest kliimast, mis ei soodusta majanduskasvu.

1.9.2 Mõned uuringud soovivad kõnealuste piirkondade majandust mitmekesistada, eelkõige seal, kus sõltutakse peamiselt turismist, ning kasutada uusi integreeritud allikaid endogeense arengu soodustamiseks.



1.9.3 Mõnes uuringus leitakse, et innovaativsus ja ettevõtete loomist toetav koolitusprogramm on esmatähtis uute sektorite arenguks ning turismi edenemiseks ja seeläbi tööhõive toetamiseks.

1.9.4 Tööhõive struktuur näitab üldiselt põllumajandussektori märkimisväärset osatähtsust. Tööhõive on suur ka teenuste sektoris, kuid see tuleneb peamiselt avaliku sektori tööhõivest.

#### 1.10 Turism ja vaba aja veetmise võimalused

1.10.1 Turism on majandustegevuses kahtlemata väga oluline liikumapanev jõud ja seda ka struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkondade arengu mahajäämuse ületamiseks. Mõnes piirkonnas on kõnealune sektor jõukuse loomisel esimesel kohal.

1.10.2 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee usub, et pingused selliste piirkondade tihedamaks sidumiseks ELi enam arenenud piirkondadega eeldavad seda, et maksimaalselt ja professionaalselt kasutatakse ära turismi rolli ja turismisektoriga kaasnevat potentsiaali, mis on vajalik majandusarenguks.

1.10.3 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee kinnitab jätkuvalt, et turism ei tohi olla kõnealuste piirkondade majanduse ainus alus, vaid nende majandust tuleks mitmekesistada.

1.10.4 Oma varasemas arvamuses Euroopa Liidu mäestikualade tuleviku kohta<sup>(1)</sup> soovitas Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et järgides säästva arengu põhimõtteid, tuleks mäestikualade turismi mitmekesistada, et see jaotuks ühtlasemalt aastaegade (külastajate parem hooajaline tasakaal) ja piirkondade lõikes (külastajate parem ruumiline levik).

1.10.5 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvab jätkuvalt, et mäestikualade ligiõmbavus turistide jaoks või lihtsalt puhkuseks on suures osas tänu võlgu kõnealuste alade loomulikele omadustele, kuid leiab, et seda rolli tuleks tugevdada ja kohandada vastavalt muutuvale nõudlusele.

1.10.6 Uurimused näitavad, et turism ja vaba aja veetmine on kõnealuste piirkondadele olulised väärtused, kuid juhivad tähelepanu ka nimetatud majandussektori kitsast spetsialiseerumisest tulenevatele puudustele.

1.11 *Investeeringute ligimeelitamisvõime, võimaluste loomine elanikkonna paigalhoidmiseks, sisemise potentsiaali arendamine*

1.11.1 Kuna tegemist on piirkondadega, kus on objektiivsed ja ebasoodsad püsitingimused, mis tekitavad pidevaid lisakulutusi, on Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee arvates ülimalt tähtis rakendada aktiivset poliitikat, nt maksumeetmete kaudu, et edendada kohaliku majanduse arengut nii, et kohalik elanikkond saaks piigale jääda.

1.11.2 Arvestades kõnealuste piirkondade iseloomulikke omadusi ja piiranguid ning selget vajadust leida iga piirkonna eesmärkidega kõige paremini sobiv strateegia, usub Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee, et eriti tähtis on toetada säästva ja kvaliteetse turismi kasvu ning kohalikku tootmist, et võimaldada kohalikul majandusel areneda ja kaasa aidata töökohtade loomisele ja säilitamisele. Üks võimalus selleks võib olla arendada ettevõtetele lähedasi tugiteenuseid ning julgustada väikeste ja mikroettevõtete loomist ja arendamist.

1.11.3 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee leiab ka, et kõnealuste piirkondade kohalike võimuorganite ja sotsiaalpartnerite laiaulatuslikum kaasamine ja omavaheline koostöö, näiteks integreeritud meetmete teel, võiks luua tingimused ja vajaliku kriitilise massi piirkonna arengupotentsiaali paremaks ärakasutamiseks, et lähendada neid ELi arenumatele piirkondadele. Oma turismiga seotud mõju tõttu on kõnealuste piirkondade ülesandeks levitada Euroopa Liidu väärtusi.

1.11.4 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee usub, et kõnealuste piirkondade arengu võtmeks on juurdepääs kõrgekvaliteedilisele haridusele ja kutseõppele.

1.12 *Kaugus olulistest turgudest ja otsustuskeskustest, mitmesuguste tegevuste majandusliku jätkusuutlikkuse jaoks vajaliku kriitilise massi puudumine*

1.12.1 Kõnealuste piirkondade kaugus ja ka sisemine killustatus on selgeks arengutakistuseks, eriti kuna nende väikesed mõõtmed tekitavad probleeme suurinvesteeringute tasuvuse garanteerimisega, mastaabisäästude loomisega ja mitmesuguste tegevuste majandusliku jätkusuutlikkuse tagamisega.

<sup>(1)</sup> ELT C 61, 14.3.2003, lk 187.

### 1.13 Majanduslike ja sotsiaalsete liikumiste esindatus

1.13.1 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee hinnangul on iga piirkonna erisugustele huvidele kohandatud riikliku poliitika teostamine võimalik vaid aktiivsete ja esinduslike majanduslike ja sotsiaalsete liikumiste abil. Kuid kriitilise massi (inimesed, infrastruktuur, teenused jms) puudumine kõnealustes piirkonnades ning samuti majandus- ja sotsiaalpartnerite toimivate organisatsioonitasandite puudumine on arengut ja konkurentsivõimet raskendavateks teguriteks.

### 1.14 Ühenduse ja riikide poliitika struktuuriliste püsiprobleemide vähendamiseks

1.14.1 Struktuurifondide rahastamine hõlmab olulist osa kõnealuste piirkondade elanikkonnast (saarepiirkondade puhul üle 95 %), kuna need piirkonnad kuuluvad 1. ja 2. sihtala alla.

1.14.2 Hulk programme on ellu viidud ühenduse ja riikide poliitika toel, et tagada kõnealustes piirkondades säästev areng, kasutades ära piirkondade erilisi eeliseid. Siinjuures võib eristada toetust kohaliku käsitöönduse, turismprojektide ja uute transpordi, koolituse ja keskkonnaalaste infrastruktuuride arendamiseks.

1.14.3 Oluline osa ühenduse rahastamisest on suunatud majandussektorite moderniseerimisele ja tugevdamisele, et aidata luua või säilitada töökohti. Lisaks traditsioonilisele otsele investeerimisabile hõlmavad meetmed uusi rahastamissüsteeme (tagatised, omavahendite suurendamine, soodusintressimäärad jne), mis on toimunud hoovana kapitaliturul ressursside likviidseks muutmisel. Riigiabi on jõudnud ka ettevõtluskeskkonda mõjutavatesse valdkondadesse, nagu ettevõtlusalade varustamine, üldiste teenuste osutamine, rakendusüritingute projektide ja tehnosiirete arendamine ning uute kommunikatsioonitehnoloogiate kasutamine.

1.14.4 Põllumajanduses on kasutatud erimeetmeid traditsiooniliste kohalike kultuuride tugevdamiseks ning rakendusüringuid ja eksperimente mitmekesistamise stimuleerimiseks.

1.14.5 Kalanduse ja akvakultuuri sektoris on mõned piirkonnad saanud abi nende projektide rahastamisel, mis puudu-

tavad veesõidukite ehitamist ja uuendamist, kalakasvatust, kalasadamate sisseseadet, samuti töötlemist ja turustamist.

1.14.6 Mõned investeeringud on tehtud ka koolituse valdkonnas (vastava infrastruktuuri loomine ja kursuste korraldamine), et arendada vastuvõtuvõimsust ja vastata teatud sektorite vajadustele.

1.14.7 Meetmeid on võetud ka keskkonna saastatuse vähendamise suhtes, eelkõige seoses tööstuslike ja koduste jäätmete ja heitvee käitlemise ning töötlemisega.

1.14.8 Maaelu arengule suunatud ühenduse meetmed, mille eesmärk on spetsiaalselt toetada mäestikualasid, peavad tagama põllumajanduse jätkumise vähemtootlikel aladel ning pakkuma neile suuremat investeerimistuge. Põllumajandustootmise meetodid, mis sobivad kokku keskkonnakaitse ja loodusala säilitamise nõudmistega saavad toetust põllumajanduse keskkonnakaitse meetmete raames.

### 1.15 Pikaajaline areng kõnealuste piirkondade suhtes kohaldatud avaliku poliitika taustal

1.15.1 Ühenduse poliitika, eelkõige struktuurifondide kaudu, on mänginud väga olulist rolli kõnealuste piirkondade üldises arengus, eriti seoses lähenemisega ülejäänud Euroopa Liidule. Ühenduse poliitika mõju on olnud märkimisväärne või isegi määrava tähtsusega paljudes valdkondades, nagu transpordi infrastruktuurid või kalandus ja põllumajandus, mis on kaks peamist majandussektorit.

1.15.2 Välist isoleeritust vähendavate infrastruktuuride loomine või arendamine on olnud üks Euroopa Liidu kaasrahastatud projektide nähtavamaid aspekte kõnealustes piirkondades. Juurdepääs on selgelt paranenud kõigis piirkondades, aidates nii kohalike elanikke kui turismitööstust. Samuti on piirkonnad kasu saanud olulistest teeparandustest ja mõnel juhul meetmetest ühistranspordi arendamiseks. Mitmes valdkonnas on tugevdatud majandustegevuse tugistruktuure, et vastata muutunud nõudmistele.

1.15.3 Lisaks paranenud õhu- ja mereühendusele on ka nüüdisaegse kommunikatsioonitehnoloogia alased algatused (videokonferents, telediagnostika, telemaatika ja kaabelvõrgud) aidanud kaasa saarelise asendi ja/või kaugusega kaasnevate probleemide leevendamisele.

1.15.4 Pingutused mitmes majandussektoris on aidanud tõsta ettevõtete tootlikkust ja parandada pakkumise vastavust kohalike ja eksporditurgude võimalustele.

#### 1.16 Lähimuspõhimõtte järgimine struktuuripoliitikas

1.16.1 Seoses struktuurifondide reformiga aastatel 2006–2013 tuleks lisaks saarte ja ebasoodsate püsitingimustega piirkondade sotsiaal-majanduslikele näitajatele arvesse võtta nende erilist olukorda ja püsivaid struktuurilisi piiranguid.

1.16.2 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteel on eriti hea meel, et kolmas aruanne majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse kohta, mille Euroopa Komisjon 18. veebruaril 2004 vastu võttis, viitab kõnealuste piirkondade erilistele probleemidele ja vajadusele võtta vastu nende olukorrale vastavad meetmed.

1.16.3 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee hinnangul tuleks vahendite eraldamisel II prioriteedi (piirkondlik konkurentsivõime ja tööhõive) ja III prioriteedi (Euroopa territoriaalne koostöö) raames, mis on ette nähtud ELi ühtekuuluvuspoliitika uues kavandis programmiperioodiks 2007–2013, arvestada vajalikul määral kriteeriumidega, mis võimaldavad hinnata püsivaid struktuurilisi puudujääke, nagu kaugus, isoleeritus, ebapiisav ligipääs ja madal asustustihedus. On teada, et kõnealused tegurid on tõsiseks takistuseks kõnealuste piirkondade majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

1.16.4 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee toetab seega Euroopa Komisjoni algatust arvestada uues struktuurifondide poliitikas järgmisel programmiperioodil majandusliku ja sotsiaalse mõõtme kõrval vajalikul määral territoriaalse mõõtmega. Euroopa Komisjon teeb ettepaneku, et ühenduse abi II prioriteedi all peaks kohaldama territoriaalseid kriteeriume, mis arvestavad geograafiliselt ebasoodsate tingimustega piirkondade (mäed, saared ja madala asustustihedusega alad) suhtelisel ebasoodsaid olusid.

1.16.5 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on nõus Euroopa Komisjoni ettepanekuga, et liikmesriigid peaksid

tagama, et vahendite eraldamisel regionaalprogrammide raames arvestatakse kõnealuste alade eripäradega ning et geograafiliselt ebasoodsate püsitingimustega territooriumide puhul peaks suurendama ühenduse maksimumpanust.

1.16.6 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee usub, et erilist tähelepanu tuleks osutada juhtumitele, kus sellised tegurid langevad kokku (näiteks mägiste alade ja madala asustustihedusega saared).

1.16.7 Lisaks peaks selliste alade erivajadusi peegeldama mitte ainult ühtekuuluvuspoliitika, vaid ühenduse kõik poliitikaalvdkonnad.

1.16.8 Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee on veendunud, et peale vajaduse arvestada ühtekuuluvuspoliitikas struktuuriliselt ebasoodsate püsitingimustega piirkondade arengut mõjutavate konkurentsivõime probleemidega, peaksid ühenduse teised poliitikaalvdkonnad, näiteks konkurentsipoliitika, arvestama poliitika otsest ja kaudset, positiivset ja negatiivset mõju kõnealustele piirkondadele, et lõimida neid täielikult ühendusse, kuhu nad kuuluvad.

#### 1.17 1. sihtalasse kuuluvad piirkonnad: jätkuv ja hästi kohandatud tegevus

1.17.1 Euroopa Liidu kõige ebasoodsamate piirkondade majanduslik ja sotsiaalne areng on sotsiaalsest vaatepunktist mitte ainult õiglane, vaid oluline ka kogu ELi poliitiliseks stabiilsuseks ja harmooniliseks arenguks. On õigustatud, et prioriteetide hulka kuuluvad piirkonnad, mille arengutase on ELi madalaimate seas ja kus on kõige tõsisemad sotsiaalsed probleemid.

1.17.2 Pärast 2006. aastat 1. sihtalale suunatud struktuurifondide eelarve koostamisel tuleks struktuuriliselt ebasoodsate tingimustega seotud probleeme käsitleda määravate teguritena vastavalt probleemi suurusele. Eelarvejaotus peaks arvestama ka raskendavaid asjaolusid, nagu saarestiku asendist, kõrbestumise ja raskesti läbitavast maastikust tulenevad probleemid.

1.17.3 Väheoluline on see, kas sellised vahendid vormistatakse õiguslikult iseseisva programmina või rea erimeetmetena sihtala 2 alase uue määruse raames, kui need vastavad alltoodud kriteeriumidele ja eesmärkidele.



1.17.3.1 Geograafiliselt või demograafiliselt ebasoodsa püütingimuse olemasolu peab selgelt olema abikõlblikkuse kriteeriumiks.

1.17.3.2 Vastavate abikõlblike valdkondade puhul peab vaieldamatult tegemist olema pidevate geograafiliste või demograafiliste probleemidega. Võetavad meetmed hõlmavad eelkõige järgmist:

- transpordi infrastruktuuri püsivate või mobiilsete osade ostu või uuenduse rahastamine;
- riskikapitali rahastamine uute mere- või õhuliinide arendamiseks, nii ELi siseselt kui mitteliikmesriikidega;
- avalike infrastruktuuride rahastamine, mille levik on õigustatud saarestiku-tüüpi oludega, raskesti läbitavast maastikust tuleneva isoleeritusega või madala asustustihedusega;
- teatud lisakulude hüvitamine, mis tulenevad ELi seadusandluse rakendamisest kõnealustes piirkondades (nt standardite kohaldamine keskkonna, jäätmekäitluse, heitvetekäitluse jms valdkonnas);
- abi saarte ettevõtetele (eelkõige väikestele) reklaami ja turuuringute läbiviimiseks, juhul kui kõnealune abi aitab neil ületada kohaliku turu väikse mahuga seotud probleeme.

1.17.3.3 Raha eraldamine peab vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele arvestama ebasoodsa tingimuse raskusastet, mida mõeldetakse ligipääsuvõimaluse, demograafilise situatsiooni ja võimalusel tootlikkuse abil. Abi jagamise kriteeriumidena peaks olema võimalik võtta arvesse ka takistuste kuhjumist, mis esineb paljudes saarepiirkondades (nt saarestiku-tüüpi killustatus, probleemne demograafiline olukord või territooriumi osaline mägisus).

1.17.4 Et sellise vahendi loomine oleks enam kui lihtsalt sümboolse tähendusega, tuleb sellele eraldada olulisi ressursse. Abi suurus peaks vastama minimaalselt sellele abisummale, mis on praegu tagatud 2. sihtala alla kuuluvatele riikidele, ja maksimaalselt summale, mis on tagatud 1. sihtala alla kuuluvatele riikidele.

## 1.18 Riigiabisüsteemide läbivaatamine <sup>(1)</sup>

1.18.1 Liikmesriikide abimehhanismides liiguvad suhteliselt palju suuremad summad kui struktuurifondides. Seega on kõnealuste piirkondade jaoks ülimalt oluline, et mitmesugused ühenduse kontrollitavad abisüsteemid võtaksid arvesse piirkondade eripäradest tulenevaid lisakulusid ja piiranguid.

1.18.2 Selliste piirkondade argumentatsioon paindlikuma raamistiku toetuseks põhineb asjaolul, et oma erilisest olukorrast tulenevate lisakulutuste katmiseks mõeldud abi ei ole kindlasti turgu moonutav tegur, vaid vastupidi, aitab seda tasakaalustada.

1.18.3 ELi seadusandlus abi ja eelkõige regionaalse riigiabi ning põllumajandustoetuse osas vajab seega ülevaatamist. Selline abi peab vastavalt positiivse eristamise põhimõttele hõlmama kõnealuste piirkondade tingimustest tulenevaid piiranguid ja nende võimalikku esinemist koos teiste geograafiliste või demograafiliste püsivate takistustega. Järgnevalt on toodud mõned näited.

1.18.3.1 Regionaalse riigiabi süsteem võtab arvesse väga madala asustustihedusega piirkondade ebasoodsat olukorda ja võimaldab neile praegu suuremat abi ning otsest transpordiabi. Samas ei arvesta süsteem saartega (peale ühe üksikjuhtumi). Minimaalne, mida tuleks teha, on laiendada madala asustustihedusega alade toetuste süsteemi ka kõigile saartele, eelkõige

— toetuse netoekvivalentide võrreldavaid piirmäärasid ja

— õigust saada tegevusabi, mis võimaldab katta täiendavaid transpordikulutsi.

1.18.3.2 Lisaks võimaldab regionaalset riigiabi puudutav seadusandlus parimal juhul tegevusabi vaid juhul, kui selline abi on ajutine ja järkjärguliselt vähenev. Nimetatud piirang ei võta arvesse saarelisest asendist tulenevate ebasoodsate tingimuste püsivat iseloomu ja tuleks seega kaotada, seda eelkõige transporditoetuste osas.

<sup>(1)</sup> Riigiabina käsitletakse otseabi ettevõtetele toetuste, maksuvabastuste, kapitaliosaluste, sooduslaenuude, maksude tasumise edasilükkamise ja tagatiste kaudu, kusjuures riigiabi komponentide andmed on ühtse näitaja abil võrreldavad kõigis riikides.

1.18.3.3 Ametlik keeld anda otsest transpordiabi ühenduse liikmesriikide vahelisele kaubavahetusele tuleks üle vaadata saarte puhul, kuna selline abi aitaks parendada nende majanduse lõimumist ühenduse majandusruumi ja võimaldaks neil kasutada oma geograafilist asukohta Euroopat ümbritsevatel merealadel. See puudutab eelkõige neid saari, mis on teise liikmesriigi rannikule lähemal kui enda riigi mandrile, ja veelgi enam — ning teise külje pealt — neid saari, mille kaubavahetus ühendusega sõltub ookeanitagusest transpordist.

1.18.3.4 Transpordiabi probleemi tuleks vaadelda ka WTO raames, et julgustada otsekaubanduse arengut lähimate mitte-liikmesriikidega.

1.18.3.5 Konkurentsirežiim, mis valitseb mere- ja õhustranspordis, sisaldab saartega seotud sätteid, mida tuleks muuta või täiendada. Näiteks:

- muuta tuleks “soodsaima pakkuja” reeglit, et see arvestaks selliseid tegureid nagu lepingu saamise majanduslik ja sotsiaalne mõju saarele;
- vältida tuleks praktikat jaotada piirkonda teenindavad teed mitme enampakkumise vahel, kui selline praktika võib ohustada teenuste kvaliteeti ja usaldatavust;
- tuleks võimaldada riiklike teenuslepingute kestvuse pikendamist laevanduse vallas, et arvestada laevade amortisatsiooni-perioodi.

1.18.3.6 Põllumajanduse või kalanduse abi puhul tuleks kavandada erilisi toetusmeetmeid kohalikule tootmisele eesmärgiga vähendada täiendavate transpordikulude mõju või kohaliku turu väikse mahu mõju. Seda võiks rakendada näiteks tegevusabina väikestele tööstusüksustele (tapamajad, piimatööstused jne), kus piirkondade toodangu või kohaliku turu väike maht ei võimalda neil tegutseda majanduslikult elujõuliselt.

1.18.3.7 Ühtsete kaudsete maksumäärade rakendamine (käibemaks, aktsiis jne) tavaliselt süvendab saarte ebasoodsat olukorda, kuna seal on tarbijahinnad kõige kõrgemad. Riikidel peaks kõnealustes piirkondades olema õigus mõningasele tegevusvabadusele teatud maksude suhtes, kui see aitaks vähendada struktuurilistest tingimustest tulenevaid lisakulusid ja parendada

elanikkonna elutingimusi. Sama kehtib muidugi ka transpordiga seotud maksude või kasutajamaksude (nt lennujaamamaksud) puhul.

## 2. Järeldused ja soovitused

2.1 Kaitsetu olukord, mis iseloomustab ebasoodsates püstitingimustes olevaid piirkondi, võib muuta nende arenemise raske- maks kui mujal ja sageli süvendada nende majanduslikke ja sotsiaalseid probleeme. Samasuguses olukorras elanikkond, mis asub piirkonnas, kus selliseid ebasoodsaid olusid ei ole, elaks suuremas öitsengus või kannataks vähemalt väiksemate probleemide all.

2.2 Oleks ebatäpne ja ülelihtsustatud öelda, et saatus on see, mis määrab ebasoodsate püstitingimustega piirkonnad teisejär- guliste territooriumide rolli ja nende elanikud pidevasse maha- jäämusse. Paljudel juhtudel on Euroopa ebasoodsate püstitingimustega piirkondadel mitmeid eeliseid või võimalusi, mida tuleks arendada: loodusvarade lähedus, võime toota taastuvat energiat, turistide ligitõmbavus, geostrateegiline positsioon, laevateede lähedus, ökosüsteemide mitmekesisus jms.

2.3 Kõnealuste piirkondade ees seisev probleem on see, et selliste võimaluste ärakasutamiseks peavad nad tõenäoliselt töötama rohkem või võtma suuremaid riske, kui oleks vajalik samasuguse ettevõtmise puhul ELi enam arenenud piirkon- dades. Majanduslanguse ajal seevastu oleksid nad esimeste hulgas, keda langus mõjutab, kuna nende tööstussektorid on väiksema tulususega.

2.4 Euroopa Liidu poliitika ebasoodsate püstitingimustega piirkondade suhtes peaks seega koosnema meetmetest, mis minimeerivad selliste alade haavatavust ja loovad tõeliselt võrdsed võimalused neis piirkondades võrreldes ülejäänud Euroopa Liiduga. Kuna kõnealune poliitika tegeleb objektiivsete looduslike takistustega, on õigustatud poliitika muutmine vastavalt takistuste raskusastmele. Samal põhjusel peaks kõnealune poliitika kujutama endast lisa, mitte asendust meetmetele, mida traditsiooniliselt rakendatakse majandusliku ja sotsiaalse ühte- kuuluvuse poliitika osana.

## 2.5 Mida peaks selline poliitika endas sisaldama?

2.5.1 Euroopa Liidu poliitika ebasoodsate püsitingimustega piirkondade suhtes peaks põhinema kolmel peamisel põhimõttel ja arvestama mitmete eesmärkidega.

- **Esimene** on püsivuse põhimõte, kuna geograafilised takistused, mis neid piirkondi mõjutavad, on püsivalt laadi. Kõnealune põhimõte on vastupidine ELi arenenumatele riikidele järelejäädumise põhimõttega, mis siiani on olnud aluseks ELi poliitikal majanduslike ja sotsiaalsete probleemidega võitlemisel.
- **Teine** on positiivse diskrimineerimise põhimõte. See põhineb seisukohal, et teatud aladele antud vahendid püsivate struktuuriliste piirangute tasakaalustamiseks ei kujuta endast ebaõiglast soodustust, vaid vahendit tõelise võrdsuse esiletoomiseks. Seega eristub selline positiivne eristamine diskrimineerimisest, mis vastavalt Euroopa Kohtu määratlusele seisneb sarnaste olukordade käsitlemisel erinevalt ja erinevate olukordade käsitlemisel sarnaselt (esimese astme kohtu neljanda koja 26. oktoobri 1993 otsus: liidetud kohtuasjad T-6/92 ja T-52/92).
- **Kolmas** on proportsionaalsuse põhimõte, kuna olukordi ebasoodsate püsitingimustega piirkondades iseloomustab reeglina geograafiline ja demograafiline mitmekülgus. Positiivse eristamise põhimõtte rakendamine kõnealustes piirkondades on õigustatud vaid siis, kui see põhineb piirkondade geograafilistel, demograafilistel ja keskkonnaval näitajatel ja neist tulenevatel piirangutel. Need tingimused on kindlasti igas piirkonnas erinevad.

2.5.2 Eesmärk ei ole mitte luua meetmeid, mida kohaldada süstemaatiliselt ja ühtlaselt kogu territooriumile, vaid eelkõige luua raamistik, mis teeks võimalikuks arvestada piirkondade erinevustega. Põhinedes mõnikord õigussätetel, mõnikord rahalistel vahenditel, mõnikord erinevatel valitsemistavadel, võimaldaks selline püsiv raamistik leida igale piirkonnale kohaseid lahendusi sõltuvalt probleemide laadist ja raskusastmest. Mõnel juhul tähendab see ühiseid meetmeid kõigile ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele, teinekord aga konkreetsele olukorrale kohaseid lahendusi, mis ei sobi üldiseks kohaldamiseks.

## 2.6 Ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele suunatud poliitika eesmärgid

2.6.1 Ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele suunatud poliitika eesmärgid on sotsiaalsed, majanduslikud ja keskkon-

naalased. Kõnealused eesmärgid on omavahel väga tihedalt põimunud.

2.6.2 Abi nõuetekohaseks rakendamiseks ebasoodsate tingimustega piirkondades peaks terminil "jätkusuutlikkus" olema kahene tähendus; esiteks, sotsiaalmajanduslikust aspektist kindlustatakse jätkusuutlikkusega elujõuliste peretalumajapidamiste ja tootmissüsteemide säilimine maapiirkondades, piirates nii elanikkonna väljarännet maapiirkondadest; teiseks tugevdatakse jätkusuutlikkusega keskkonnasõbralikke tootmisviise põllumajanduses.

2.6.2.1 **Sotsiaalsed eesmärgid:** võimaldada nende piirkondade elanikel, kes seda soovivad, sündida, elada ja töötada kodukandis.

2.6.2.2 Kõnealuste piirkondade elanikel peab olema infrastruktuuride ja teenuste osas valikuvõimalus ja kvaliteet, mis on võimalikult lähedane Euroopa Liidu teistes osades üldiselt kättesaadavatele teenustele.

2.6.2.3 See puudutab paljusid sektoreid, kuid eelkõige haridust, esmast ja elukestvat kutseõpet tervishoidu, transporti ja telekommunikatsiooni. Võrdsust teiste ELi osadega ei saa määratleda ainult statistiliselt, vaid seda tuleb hinnata kvaliteedist lähtuvalt. Kõrgetasemeliste infrastruktuuride ja teenuste puhul tuleb arvestada, et mida väiksem on piirkonna elanikkond, seda ebaproportsionaalsem on nende suurus ja hind võrreldes elanike arvuga. Kõnealusele probleemile ei ole ühest lahendust, kuid tuleb arvestada vajadusega püüelda teenuste optimaalse kvaliteedi poole, et elanikkonna suurus vähemalt säilitada.

2.6.2.4 Vajalikeks vahenditeks on struktuurifondide toetused, mis on suunatud eelkõige transpordi (nii püsivad kui mobiilsed infrastruktuuri osad), jäätmeäitluse, vee, hariduse ja tervishoiu valdkonda. Transpordi, energia ja telekommunikatsiooni valdkonnas tuleks struktuurifondide osa tõsta, rakendades üleeuroopaliste võrgustike lepingu artiklit 154, kasutades kohaseid rahalisi vahendeid.

2.6.2.5 Ebasoodsate püsitingimustega piirkondade elanikel peaks olema juurdepääs tarbekaupadele ja teenustele sotsiaalselt vastuvõetava hinnaga.

2.6.2.6 Kõnealust olukorda võib mõningatel juhtudel parandada meetmetega, mis alandavad tarbijahindu või julgustavad teenusepakkujaid alustama tegevust kõige isoleeritumates ja vähemasustatud paikades.

2.6.2.7 Vajalikuks vahendiks on sotsiaalsel laadi sekkumine, näiteks:

- otsene abi teatud äritegevustele või teenusepakkujatele,
- mere- või õhustranspordi erihinnad kohalikele elanikele,
- kvaliteetsete avalike teenuste olemasolu.

Mõne meetme intensiivsus võib olla võrdeline kõnealuste alade isoleeritusega ja pöördvõrdeline nende turu suurusega.

2.6.2.8 EÜ asutamislepingu artikli 73 (avalikud teenused transpordi vallas), artikli 86 lõike 2 (ettevõtjad, kellele on usaldatud üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutamine) ja artikli 87 lõike 2 (üksiktarbijatele antav sotsiaalse laiaulatuslik kasutamine võib mõningatel juhtudel olla aluseks sellistele sätetele).

2.6.3 **Majanduslikud eesmärgid:** ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele suunatud poliitika peaks aitama kaasa saarte lõimumisele ühtsesse turgu, võttes arvesse nende sotsiaalset ja majanduslikku haavatavust. Seega tuleb vaba turu põhimõtete kõrval arvestada majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõtetega.

2.6.3.1 Kõnealuste piirkondade majanduse lõimumiseks ühtsesse turgu on vaja võrdseid võimalusi.

2.6.3.2 Üldiselt on võimalik transpordi lisakulutusi vähendada ettevõtetele antava otsetoetusega.

2.6.3.3 Vastavalt juhtumile ja olukorrale peavad vahendid tasakaalustama kohaliku turu väikest mahtu ja looduslike või inimressursside piiratud. Nende hulka kuuluvad erasektorile suunatud soodustused ja toetusmeetmed, mida kujundatakse vastavalt tegevuse iseloomule, tulususele ning sotsiaalsele ja keskkonnamõjule.

2.6.4 **Keskkonnavalased eesmärgid:** ebasoodsate püsitingimustega piirkondadele suunatud poliitika keskkonnavalased eesmärgid seisnevad piirkondade keskkonna kaitsmises kooskõlas nende majandusliku ja sotsiaalse arengu vajadustega. Mõiste "keskkond" hõlmab kõnealuste piirkondade loodusressursse, maastikke ja ökosüsteeme koos kultuuripärandiga selle kõige erinevates väljundites, nagu arhitektuur, ajaloomälestised, keeleline pärand, laul, tants, kirjandus, kunst, käsitöö jne.

2.6.4.1 Keskkonnapärandi säilitamine ei tohi olla staatiline või passiivne lähenemine, mille tulemusel muudetakse ebasoodsate püsitingimustega piirkonnad justkui indiaanlaste reservaatideks.

Otse vastupidi, see peab olema aktiivne ja dünaamiline lähenemisviis, eelkõige säästva arengu edendamiseks, mis on vajalik püsielanike paigalhoidmiseks ja neile kõrgekvaliteedilise elukeskkonna tagamiseks.

2.6.4.2 Keskkonnavalased eesmärgid eeldavad sekkumist väga erinevatel tasanditel, mitte ainult kohalikul, vaid ka riiklikul, Euroopa Liidu ja mõnikord kogu planeedi tasandil. Näiteks:

- keelelise pärandi säilitamine nõuab hariduspoliitika kaasamist, mis kujundatakse välja nii kohalikul kui riiklikul tasandil;
- rannikute kaitse merereostuse vastu nõuab laevaliikluse seiret nii riiklikes kui rahvusvahelistes vetes ja piiravaid meetmeid (nt väinade läbimisel), mida arutatakse mitte ainult naaberriikide vahel, vaid ka globaalsel tasandil (Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni raames);
- kalavarude majandamine hõlmab mitte ainult piirkondi, liikmesriike ja ühendust, vaid ka mitteliikmesriike (nt Kariibi mere riigid) või rahvusvahelisi organisatsioone (nt Põhja-Atlandi kalanduse puhul);
- kasvuhooneefekti jälgimise ja selle tagajärgede piiramise seotud poliitikat tuleb käsitleda kõigil eespool nimetatud tasanditel, kuid ka globaalsel tasandil, ÜRO ja mitmesuguste keskkonnakonverentside raames.

2.6.4.3 Keskkonnavalased eesmärgid on väga laias ulatuses valitsuse küsimus. Saare-, põhjapoolseimate, mägiste ja äärepoolseimate piirkondadega tuleb nõu pidada ja võimalusel nad kaasata neid puudutavate keskkonnavalaste tegemisse.

2.6.4.4 Euroopa Liit peab arvesse võtma saarte haavatavust, kui keskkonnaküsimusi arutatakse rahvusvahelisel tasandil (näiteks kalastuslepingute puhul mitteliikmesriikidega või võitluses kasvuhooneefekti vastu).

### 3. Lõppmärkus

3.1 Arvestades käesolevas omaalgatuslikus arvamuses käsitletud eriliste tingimustega piirkondade tähtsust ja geograafilist levikut kogu Euroopa Liidu territooriumil, samuti kommentaaride ja soovitude olulisust, mida Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee kavatses piirkondade parema lõimumise tagamiseks sel teemal teha, jätkab komitee selle küsimuse arengu jälgimist, aidates hinnata kõnealuste probleemide lahendamiseks kavandavat poliitikat tulevikus.

Brüssel, 10. veebruar 2005

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee  
president  
Anne-Marie SIGMUND