

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Miten varmistaa luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden nykyistä parempi integraatio?”

(2005/C 221/23)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 27. tammikuuta 2004 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Miten varmistaa luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden nykyistä parempi integraatio?”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. tammikuuta 2005. Esittelijä oli Paulo **Barros Vale**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 9. ja 10. helmikuuta 2005 pitämässään 414. täysistunnossa (helmikuun 10. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 80 puolesta, 0 vastaan 3 pidättyessä äänestämästä.

### 1 Johdanto ja yleisiä huomioita

#### 1.1 Pysyvistä fyysisistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden käsitteen määrittäminen ja vakiinnuttaminen

1.1.1 Yksi Euroopan unionin strategisista tavoitteista on saavuttaa harmoninen ja yhdenmukainen kehitys koko unionin alueella poistamalla etenkin tiettyjen alueiden kilpailukykyä vaarantavat ja niiden kehitystä jarruttavat tekijät, ovatpa ne sitten sosioekonomisia, historiallisia, fyysisiä tai luonnonoloihin liittyviä.

1.1.2 Monista esteistä kulkuyhteyksien puuttumista voidaan pitää yhtenä suurimmista, sillä se vaikuttaa ratkaisevalla tavalla tiettyjen alueiden, kuten saarien tai vuoristoalueiden, elinolosuhteisiin. Myös alhainen väestötiheys muodostaa haittatekijän useiden eri alueiden kehitystä ajatellen. On alueita, jotka kärsivät samanaikaisesti useammista haitoista, mikä koskee esimerkiksi vuoristoisia saaria, joilla on tästä syystä erityisiä vaikeuksia.

1.1.3 Taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan toimintansa yhteydessä Euroopan komissio on tunnustanut, että tietyillä EU:n alueilla — vuoristoalueilla, harvaan asutuilla alueilla ja saarialueilla — on sellaisia pysyviä rakenteellisia haittoja (erityiset maantieteelliset tai luonnonolosuhteista johtuvat sekä demografiset haittatekijät), jotka vaikeuttavat taloudellista toimintaa ja muodostavat todellisen haittatekijän niistä kärsivien alueiden kehitykselle.

1.1.4 ETSK katsoo kuitenkin, että unionin aluepolitiikkaa toteutetut toimet eivät kaiken kaikkiaan ole olleet täysin tarkoituksenmukaisia, jotta kyseisiä alueita vaivaavat vakavat haittatekijät olisi otettu asianmukaisella tavalla huomioon.

1.1.5 Vaikka yhteisöllä onkin käytössään toimenpiteitä, jotka kohdistuvat joihinkin näistä alueista tai ennen kaikkea joihin osa näistä alueista osallistuu tosiasiallisesti tai potentiaalisesti,

unionilta puuttuu sellainen jäsentynyt politiikka kaikkia kyseisenlaisista haitoista kärsiviä alueita varten, joka muodostuisi alueiden erityispiirteisiin mukautetuista erillisistä toimenpiteistä.

1.1.6 ETSK katsoo, että kyseinen tilanne johtuu suurelta osin siitä, että yhteisöltä puuttuu oikeudellisella ja muodollisella tasolla todellinen luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden käsite.

1.1.7 Unionin nykyisessä tilanteessa, jossa se on laajentunut käsittämään 25 jäsenvaltiota, ETSK pitää erityisen tärkeänä, että kyseinen käsite tunnustetaan juridisesti ja muodollisesti, jotta voidaan tukea erityisen toimintakehyksen laatimista.

1.1.8 ETSK katsoo, että näihin alueisiin tulisi kiinnittää erityistä huomiota etenkin luomalla pysyviä toimenpiteitä käsitteivät erityiset puitteet, sillä loppujen lopuksi yksinomaan tämänkaltaiset toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia erityisen sitkeiden rakenteellisten ongelmien minimoimiseksi. Ainoastaan tällä tavoin on mahdollista välttää kyseisten alueiden entistä suuremman eristäytymisen ja syrjäytymisen vaara sekä edistää niiden integroitumista oikeudenmukaisin edellytyksin yhteisöön, johon ne kuuluvat.

1.1.9 Jo lausunnossaan aiheesta ”Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus”<sup>(1)</sup> ETSK piti välttämättömänä varmistaa yhteinen näkökanta tunnustamalla kyseisten alueiden erityisluonne perussopimuksissa, kuten Amsterdamin sopimuksen 158 ja 299 artiklassa jo tehdään. Tällainen tunnustus, joka on alueiden kohtaamien haittojen ja haasteiden pohjalta perusteltu, voitaisiin muotoilla siten, että näille alueille myönnettäisiin oikeus yhteisvastuuseen sekä erilaisuuteen ja kokeilemiseen.

1.1.10 ETSK:n käsityksenä on aina ollut se, että kyseiset alueet tarvitsevat tunnustusta sellaisten keskeisten periaatteiden vahvistamiseksi, joiden pohjalta ne voivat kaikilta osin hyväksyä itsensä aidoiksi ja monimuotoisiksi alueiksi.

<sup>(1)</sup> EUVL C 61, 14.3.2003, s. 187.

1.1.11 Tästä syystä ETSK on tyytyväinen siihen, että Euroopan unionin perustuslakisopimus, jonka valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyivät hallitustenvälisessä konferenssissa 18. kesäkuuta 2004 ja joka vielä odottaa ratifioimista, sisältää artiklan, jossa on muotoiltu uudelleen Amsterdamin sopimuksen 158 artikla ja jossa mainitaan selkeästi pysyvistä rakenteellisista haittatekijöistä kärsivät alueet, kuten saaret, vuoristoalueet ja harvaan asutut alueet.

1.1.12 Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän jakson III-220 artiklassa lisätään siis Amsterdamin sopimuksen 158 artiklan kahteen kohtaan seuraava kohta: "Asianomaisista alueista kiinnitetään erityistä huomiota maaseutuun, teollisuuden muutosprosessissa oleviin alueisiin sekä vakavista ja pysyvistä luontoon tai väestöön liittyvistä haitoista kärsiviin alueisiin, kuten pohjoisimpiin alueisiin, joiden väestötiheys on erittäin alhainen, ja saaristo-, rajaseutu- ja vuoristoalueisiin."

1.1.13 ETSK katsoo, että kyseisenlaisista haittatekijöistä kärsivien alueiden mainitseminen perustuslakisopimuksessa muodostaa epäilemättä merkittävän poliittisen kannustimen, jonka avulla tulevaisuudessa on mahdollista toteuttaa sekä kansallisen että yhteisön tason toimia, jotka ovat entistä tarkoituksenmukaisempia alueiden olosuhteita ajatellen ja joilla pyritään kestäväällä tavalla vähentämään pysyviä rakenteellisia haittatekijöitä tai ainakin lieventämään niiden seurauksia.

1.1.14 ETSK on tyytyväinen siihen, että Euroopan unioni pyrkii jatkossakin edistämään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, ja katsoo, että kyseisten alueiden erityisluonteen tunnustaminen sopimuksessa merkitsee epäilemättä huomattavaa mahdollisuutta alueiden tulevaisuutta ajatellen. ETSK on kuitenkin sitä mieltä, että viitepohjana käytettävän todellisen oikeusperustan määrittäminen kyseessä olevien alueiden tunnistamiseksi edellyttää välttämättä käsitteen selkeyttämistä etenkin siltä osin, mitä tarkoitetaan pysyvillä luonnonhaitoilla, demografisilla haittatekijöillä, harvaan asutuilla alueilla tai vuoristoalueilla.

1.1.15 Yhteisön lainsäädännössä onkin nyt tärkeää määrittellä objektiivisesti alueet, joihin käsite on sovellettavissa, jotta varmistetaan näille alueille tulevaisuudessa suunnattavien pysyvien erityistoimenpiteiden täytäntöönpano.

1.1.16 Kyseisen käsitteen vahvistaminen lujittaisi varmasti alueiden erityispiirteiden pohjalta mukautettua yhteisön poliittista toimintaa kompensoimalla rakenteelliset haittatekijät, joista alueet kärsivät.

## 1.2 Euroopan unionin saarialueiden ongelmat

1.2.1 Saariasema on kyseisten alueiden kilpailukykyä heikentävä maantieteellis-kulttuurinen ominaisuus ja pysyvä haittatekijä.

1.2.2 Institutionaalisella tasolla saarialueisiin on tehty selkeitä viittauksia (Maastrichtin sopimuksen 154 artikla, Amsterdamin sopimuksen 158 artikla sekä Amsterdamin sopimukseen liitetty julistus N:o 30), joissa tunnustetaan, että saarialueisiin liittyvät rakenteelliset haittatekijät hankaloittavat suuresti näiden alueiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Niinpä niissä suositellaankin ryhtymään yhteisön lainsäädännön tasolla toimenpiteisiin perustelluissa tapauksissa kyseisten alueiden tukemiseksi ja niiden integroimiseksi entistä paremmin ja oikeudenmukaisin edellytyksin sisämarkkinoihin.

1.2.3 Maaliskuussa 2003 julkaistussa kertomuksessa saarialueita koskevasta tutkimuksesta<sup>(1)</sup> todetaan kuitenkin, että huolimatta merkittävistä toimielinten tekemistä viittauksista, erityistoimien muodossa saavutetut tulokset ovat olleet vähäisiä.

1.2.4 Tutkimuksessa, jossa käsitellään 286 saarialuetta<sup>(2)</sup>, esitetään seuraavat tulokset:

- Kyseisten alueiden väestö on noin 10 miljoonaa asukasta ja kokonaispinta-ala 100 000 km<sup>2</sup> (eli 3 prosenttia Euroopan unionin väestöstä ja 3,2 prosenttia unionin pinta-alasta).
- Alueiden BKT:n arvioidaan olevan 18 miljardia euroa (toisin sanoen 2,2 prosenttia Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteenlasketusta BKT:stä) ja asukaskohdaisen BKT:n (ostovoimapariteettina mitattuna) 16 300 euroa (joka on 72 prosenttia EU:n keskiarvosta). Saarialueiden väliset erot ovat suuria.
- Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta alueiden taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet ovat epäsuotuisampia kuin valtiossa, johon alueet kuuluvat. Saarialueiden asukaskohdainen BKT jää yleisesti ottaen kansallisen keskiarvon alapuolelle olematta kuitenkaan välttämättä asianomaisen valtion alhaisin (se on kuitenkin huomattavasti korkeampi kuin Euroopan unionin kymmenen köyhimmän alueen vastaava luku).

<sup>(1)</sup> Maaliskuussa 2003 julkaistu lopullinen kertomus Euroopan unionin saarialueita ja syrjäisimpiä alueita koskevasta tutkimuksesta (2000 CE.16.0.AT.118).

<sup>(2)</sup> Eurostatin mukaan saaren käsitettä määrittelevät seuraavat viisi kriteeriä: saaren pinta-ala on oltava vähintään 1 km<sup>2</sup>; saaren ja mantereen vähimmäisetäisyyden on oltava 1 km; pysyviä asukkaita on oltava vähintään 50; saaren ja mantereen välillä ei tule olla minkäänlaista pysyvää yhteyttä; millään mukaan luetuista saarista ei tule sijaita EU:n jäsenvaltion pääkaupunkia.

- Saarialueiden taloudet ovat hyvin haavoittuvia siinä mielessä, että ne ovat keskittyneet rajalliseen määrään elinkeinoja ja erikoistuneet erittäin pitkälle maatalouden, kalastuksen ja matkailun kaltaisiin elinkeinoihin. Raaka-aineiden puute asettaa esteitä teollisuuden kehittämiselle (teollisuuden työllisyysaste on saarialueilla EU:n keskiarvon alapuolella). Talouden perustan laajentamiseksi ja kausiluonteisuuden vähentämiseksi on pantu täytäntöön joitain strategioita.
  
- Pienyritysten prosentuaalinen osuus saarilla on korkea. Kotimarkkinoiden pieni koko, vielä toistaiseksi alhainen koulutustaso sekä yritysten perustamiseen liittyvien perinteiden puuttuminen ovat tekijöitä, joiden vuoksi kyseisten alueiden yritykset ovat erityisen haavoittuvia.
  
- Saarten väestö jakautuu hyvin epätasaisesti kolmen maantieteellisen alueen välille: 95 prosenttia väestöstä asuu Välimeren alueen saarilla ja vastaavasti 5 prosenttia Atlantin valtameren sekä pohjoisilla saarilla. Tämä epätasapaino on vieläkin korostuneempi, kun kyse on väestön jakaantumisesta eri saarten välille (viiden saaren muodostama ryhmä käsittää 85 prosenttia väestöstä).
  
- Väestömäärä on merkittävin häiritsevien alueiden aiheuttaja. Kyseiseen kriteeriin näyttää liittyvän 4 000–5 000 asukkaan kynnyksäraja, jonka ylittyessä väestönkasvu on yleensä positiivinen, palveluiden ja infrastruktuurin taso korkea ja väestö nuorempaa. Kynnyksärajan alittavat saaret ovat erityisen alttiita väestökadolle ja väestön vanhenemiselle, ja niillä on ilmeisiä puutteita palveluissa.
  
- Väestömäärän ohella geomorfologiset ja luonnonolosuhteet ovat synnä kolmelle häiritseville eli saaristoluonteelle, vuoristoisuudelle ja sijainnille saaristossa. Kyseiset alueet, joiden pinnanmuodostus on etupäässä vuoristoinen, kärsivät näin ollen lisäksi häiritsejistä, jotka aiheutuvat siitä, että alueet muodostuvat saariryhmästä.
  
- Saarialueilla on kuitenkin useita etuja, joita on hyödynnettävä entistä enemmän ja paremmin ja jotka liittyvät erityisesti vapaa-ajan toimintaan (kuten matkailu, urheilu ja vapaa-ajan asunnot) sen lisäksi, että niillä on merkittävä asema merten moottoriteiden yhteydessä.

1.2.5 Eurostatin määritelmän mukainen saaren käsite jätti ulkopuolelleen saaret, joissa sijaitsee jokin EU:n jäsenvaltioiden pääkaupungeista. Ennen unionin laajentumista tällä määritelmällä suljettiin pois Iso-Britannia ja Irlanti, ja sen jälkeen määritelmän ulkopuolelle on jäänyt myös kaksi kohtalaisen pientä saarta eli Kypros ja Malta. ETSK ehdottaa määritelmää arvioitavaksi uudelleen siten, että nämä kaksi uutta jäsenvaltiota voitaisiin mahdollisesti laskea mukaan. Tämä on jo otettu huomioon komission ehdotuksessa uusista rakenne- ja koheesiorahastoista <sup>(1)</sup> sekä uudessa Euroopan perustuslaissa <sup>(2)</sup>, joka sisältää asiaa koskevan julistuksen.

### 1.3 Vuoristoalueiden ongelmat

1.3.1 Vuoristoalueet käsittävät noin 40 prosenttia EU:n alueesta, ja niillä asuu noin 66,8 miljoonaa ihmistä (17,8 prosenttia EU:n koko väestöstä).

1.3.2 Geofyysisten, kulttuuristen ja taloudellisten erityispiirteiden johdosta (vuoristot sijaitsevat usein valtion raja-alueella) monia elinkeinoaloja ei voida harjoittaa vuoristoalueilla, mikä rajoittaa näin alueiden asukkaiden elämää.

1.3.3 Vuoristoalueita koskevassa äskettäisessä tutkimuksessa <sup>(3)</sup> painotetaan erilaisia taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä luonnonhaittoja ja korostetaan, että eri alueiden väliset erot ovat suuria.

1.3.4 Tutkimuksessa todetaan, että vuoristoalueisiin suunnatut kansalliset politiikat ovat vaihdelleet niin, että eräissä maissa politiikat ovat olleet luonteeltaan pääasiassa alakohtaisia, ja ne on kohdistettu etupäässä maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen, kun taas toisissa maissa politiikkojen tavoitteena on ollut kehittää useita aloja, etenkin julkisia infrastruktuureja sekä ympäristö- ja matkailualaa.

1.3.5 Lisäksi vuoristoalueita käsittelevässä tutkimuksessa todetaan, että ympäristöä, maisemia ja kulttuuriarvoja — jotka muodostavat huomattavan pääoman — suojellaan nykyään aiempaa paremmin kansallisessa ja yhteisön lainsäädännössä, mutta tähdennetään tarvetta parantaa koordinoitua kehitysstrategioiden kanssa.

<sup>(1)</sup> KOM(2004) 492 lopullinen, 52 artiklan 1 kohdan b alakohdan i luetelmakohta.

<sup>(2)</sup> Liite XIX.

<sup>(3)</sup> *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Euroopan komissio, tammikuu 2004.

1.3.6 Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota globalisaatiokehitykseen liittyvään kolmeen eri vaaraan: suuntaukseen muuttava vuoristoalueet "ulkoilmamuseoiksi" (luonnonsuojelualueiksi, kulttuurialueiksi ja virkistysalueiksi), suuntaukseen edistää talouskasvua soveltamatta kestävyuden periaatetta sekä väestökatoon.

#### 1.4 Harvaanasuttujen alueiden ongelmat

1.4.1 Harvaanasuttujen alueiden pääasiallinen ongelma ovat yleensä kuljetusolot, sekä kuljetusten ajallinen kesto että kuljetuskustannukset. Monissa tapauksissa ongelmana on todellinen kuljetuskapasiteetin puute. Tällaisilla alueilla on harvoin suurta louden etuja, mikä on ongelmallista sekä yksityissektorin tuotannon että sosiaali- ja muiden julkisten palveluiden kannalta. Tämä asettaa maan yhteiskunnan solidaarisuuden koetukselle, kun kyseisten osien julkiset palvelut nielevät suuremman osan julkisista menoista kuin väestömäärän perusteella voisi olettaa.

1.4.2 Toinen tässä tarkoitettujen alueiden ongelmallinen piirre on ilmasto. Alhainen asukastiheys ja kylmä ilmasto kulkevat usein käsi kädessä. Pitkistä kuljetusmatkoista johtuvien kustannusten lisäksi alueet kärsivät muun muassa muita korkeammista lämmityskustannuksista.

#### 1.5 Liikenteeseen liittyvät kysymykset sekä sen asukaskohtaiset ja kokonaiskustannukset

1.5.1 Liikennepolitiikan valkoisesta kirjasta 12. helmikuuta 2003 antamassaan päätöslauselmassa Euroopan parlamentti muistuttaa, että liikennepolitiikalla on edistettävä taloudellista ja sosiaalista koheesiota ja että siinä on otettava huomioon syrjäisten alueiden, saaristoalueiden, vuoristoalueiden sekä harvaan asuttujen alueiden erityisluonne. Lisäksi se korostaa, että näiden alueiden erityistarpeista huolehtiminen on tärkeää. Liikenneyhteyksillä on kyseisille alueille strateginen merkitys alueiden maantieteellisestä sijainnista johtuen.

1.5.2 Lisäksi se, että eräät näistä alueista muodostavat saariston, lisää niiden riippuvuutta kyseisenlaisista palveluista, sillä poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten suhteiden ylläpitäminen mantereeseen on riippuvainen lento- ja meriliikennepalveluista.

1.5.3 Liikenteestä aiheutuvat lisäkustannukset, jotka johtuvat sekä alueiden syrjäisyydestä että tarpeesta varmistaa yhteyksien

säännöllisyys, vaikeuttavat entisestään alueiden taloudellista kehitystä. Taloudelliset haittatekijät ilmenevät käytännössä sekä henkilö- että tavaraliikenteen korkeina kuljetuskustannuksina (saarilla kustannukset tavaroiden kuljettamiseksi ulkomarkkinoille ovat korkeammat, koska on käytettävä meri- tai lentokuljetuksia, jotka ovat vastaavanpituisia maantie- tai rautatiekuljetuksia kalliimpia), korkeina jakelukustannuksina (johtuen ilmasto- tai muihin olosuhteisiin liittyvästä tarpeesta ylläpitää suuria varastoja tavarain loppumisen välttämiseksi sekä tarpeesta vastata kausiluonteiseen kysyntään) sekä korkeampina tuotantokustannuksina (joita lisäävät paikallismarkkinoiden pieni koko sekä eräissä tapauksissa maan korkea hinta ja alhainen paikallinen investointikapasiteetti).

1.5.4 Huolimatta näiden alueiden suhteellisen vähäisestä taloudellisesta ja väestöllisestä painoarvosta suhteessa Euroopan unioniin kokonaisuudessaan tietyt alueet, kuten syrjäseutualueet ja syrjäisimmät alueet, voivat toimia unionin yhteyssiltana kauppasuhteiden kehittämiseksi asianomaisten naapurialueiden kanssa.

1.5.5 Onkin todettu, että alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta yhteinen liikennepolitiikka sekä etenkin kyseisten alueiden lentoasemien ja satamien aiempaa parempi liittäminen Euroopan laajuisiin verkkoihin ovat olennaisia, jotta alueiden erityistarpeet voidaan ottaa huomioon.

1.5.6 Mietinnössään rakenteellisesti epäsuotuisassa asemassa olevista alueista aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunta korostaa roolia, joka Euroopan laajuisilla liikenne- ja energia-verkoilla voi olla kulkuyhteyksiä haittaavien tekijöiden poistamisessa ja kilpailukykyyn edistämiseksi, jotta varmistettaisiin entistä paremmat yhteydet kyseisten alueiden ja unionin muiden alueiden välillä ja vähennettäisiin alueellisten markkinoiden sisäistä pirstaloitumista.

#### 1.6 Televiestintään liittyvät kysymykset

1.6.1 Suuret etäisyydet niin Euroopan tärkeimmille markkina-alueille kuin alueiden sisälläkin hankaloittavat vakavalla tavalla alueiden kilpailukykyä ja kehitysmahdollisuuksia.

1.6.2 Tietoyhteiskunnan, televiestintäverkkojen, multimedia-palveluiden sekä teknologisen innovaation kehittyminen muodostaa näille alueille todellisen mahdollisuuden.

1.6.3 Koska uusi tieto- ja viestintäteknikka vähentää aikaa ja välimatkaan liittyviä rajoituksia, sitä pidetään keinona vähentää saariaseman vaikutuksia ja auttaa tarjoamaan erilaisia palveluita (muun muassa koulutus- ja terveysalalla, joista jälkimmäisessä sähköisen terveydenhuollon avulla). Lisäksi se on tärkeä edellytys kyseisten alueiden liiketoiminnan kehittymiselle.

1.6.4 Tietoisena siitä, että kyseiset näkökohdat ovat ratkaisuvia paikallistalouksien kehittymiselle, Euroopan unioni on tukenut alueiden sekä niin julkisten kuin yksityisten taloudellisten toimijoiden pyrkimyksiä nykyaikaistaa televiestintäinfrastruktuuria, kehittää tietoyhteiskunnan luomisen edellyttämiä välttämättömiä palveluita sekä sijoittaa palvelut mahdollisimman tehokkaasti alueen kannalta.

1.6.5 Tutkimukset osoittavat kuitenkin, että erot unionin manneralueisiin nähden ovat edelleen hyvin suuria huolimatta siitä, että kyseisten alueiden televiestintäinfrastruktuureja on parannettu huomattavasti sekä alueellisten, kansallisten ja kansainvälisten yhteyksien alalla että laadun ja yhteyksien määrän osalta ja että on kehitetty telematiikkapalveluja, minkä ansiosta julkisten ja yksityisten palveluiden käyttäjiä on voitu informoida entistä paremmin.

1.6.6 Yleisesti ottaen voidaan todeta, että huolimatta merkittävästä edistymisestä kaikkia ongelmia ei ole vielä täysin ratkaistu. On siis syytä toivoa, että teknisen kehityksen avulla saadaan lähivuosina aikaan myönteisiä muutoksia, jotta kyseisten alueiden asukkaiden kokemaa eristyneisyyden tunnetta voidaan lievittää.

1.7 *Infrastruktuurit ja julkisten palveluiden saatavuus, erityisesti satamat, lentoasemat, rautatiet, tiestö, terveyspalvelut, koulutus sekä osaamista edistävät toimet*

1.7.1 Luonnonhaitoista sekä pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivillä alueilla on yleisesti ottaen suuria vaikeuksia saada asukkaansa pysymään asuinsijoillaan.

1.7.2 Lähinnä kriittisen massan puuttumisen johdosta julkiset palvelut ovat näillä alueilla sekä laadullisesti että määrällisesti riittämättömät. Liikenneyhteyksien kaltaisten peruspalveluiden lisäkustannukset vaikuttavat näiden alueiden taloudelliseen kehittymiseen. Tästä syystä ETSK katsoo, että julkisilla palveluilla on sosiaalisten vaikutustensa vuoksi ratkaiseva merkitys alueiden elinvoimaisuudelle.

1.7.2.1 Koska julkisten palveluiden tuottaminen on jäsenvaltioiden vastuulla, kyseisten palveluiden järjestäminen on

etupäässä jäsenvaltiotason kysymys. ETSK kehottaakin jäsenvaltioita luomaan sosiaalipalvelujärjestelmiä, joille olisi luonteensomaista sosiaalis-maantieteellinen yhteisvastuu.

1.7.3 Vaikka tieto- ja viestintäteknikan avulla onkin kyetty löytämään joitakin ratkaisuja, alan edistys on vielä hyvin hidasta suuressa osassa alueita.

1.7.4 Euroopan parlamentin tavoin ETSK katsoo, että yhteisön kilpailupolitiikkaa tarkistettaessa on voitava tehostaa aluetukien vaikutuksia pysyvistä maantieteellisistä haitatekijöistä kärsivillä alueilla sekä varmistaa korkeatasoisten julkisten palvelujen säilyminen kyseisillä alueilla.

1.8 *Ympäristöön liittyvät rajoitukset ja mahdollisuudet sekä ekosysteemien monimuotoisuus*

1.8.1 Ympäristö on monilla näistä alueista erittäin haavoittuva, ja matkailun lisääntyminen etenkin erällä Välimeren saarilla lisää entisestään ympäristöön kohdistuvia paineita. Jo yksinomaan ekosysteemien monimuotoisuuteen liittyy kuitenkin valtavia mahdollisuuksia, joita voidaan ja tulee hyödyntää tasapainoisella ja kestäväällä tavalla.

1.8.2 Energian osalta saarialueille ja etenkin syrjäisimmille alueille on tyypillistä suuri riippuvuus öljytoimituksista (mihin ovat syinä niiden sijainti etäällä suurista energiaverkoista sekä korkeammat sähkön tuotantokustannukset, jotka johtuvat siitä, että ylläpidettävät sähköverkot ovat keskikokoisia tai usein hyvin pieniä), minkä vuoksi on kartoitettava uusiutuvien energialähteiden tarjoamia vaihtoehtoja, joiden osalta kyseiset alueet ovat usein erityisen hyvässä asemassa.

1.9 *Taloudelliseen toimintaan liittyvät ongelmat, alakohtaisten toimien keskittyminen ja vaihtoehtojen puuttuminen sekä työllisyystilanne*

1.9.1 Yksi kyseisillä alueilla havaituista merkittävistä ongelmista on epäilemättä yritystoiminnan aloittamisen ja vakiinnuttamisen heikot mahdollisuudet, jotka johtuvat pääomien niukuudesta sekä suurelta osin liiketoiminnan harjoittamiseen heikosti soveltuvasta taloudellisesta ja sosiaalisesta ilmapiiiristä.

1.9.2 Eräissä tutkimuksissa suositellaan, että kyseisten alueiden talouksia sekä etenkin yksinomaan matkailusta riippuvaisia talouksia tulisi monipuolistaa sen lisäksi, että on edistettävä uusia yhdenmennyttä paikallisen kehityksen lähteitä.



1.9.3 Tutkimuksissa katsotaan, että innovoinnin ja yritysten perustamisen tukemiseen tähtäävä koulutusohjelma on välttämättömien uusien alojen kehittämisen tukemiseksi tai matkailutoiminnan käynnistämiseksi ja näin työllisyyden edistämiseksi.

1.9.4 Työllisyysrakenteessa näkyy yleisesti ottaen maataloussektorin merkittävä asema. Myös palvelusektori on tärkeä työllistäjä, mutta sen merkitys johtuu ennen kaikkea julkisen sektorin luomista työpaikoista.

#### 1.10 Matkailuun ja vapaa-aikaan liittyvät mahdollisuudet

1.10.1 Matkailualalla on kiistämättä huomattava merkitys pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden taloudellisen toiminnan moottorina sekä näin ollen niiden kehityksen jälkeenjääneisyyden torjuna. Matkailuala on toisinaan kyseisten alueiden merkittävin tulolähde.

1.10.2 ETSK katsoo, että pyrkimys lähentää näitä alueita EU:n kehittyneempiin alueisiin edellyttää aitoon ammattimaiseen toimintaan perustuvan matkailun roolin ja matkailuun sisältyvien taloudellisten kehitysmahdollisuuksien hyödyntämistä.

1.10.3 ETSK on edelleen sitä mieltä, että matkailuun ei tule yksinään muodostaa kyseisten alueiden talouden perustaa, vaan sitä on monipuolistettava ja monimuotoistettava.

1.10.4 Jo lausunnossaan aiheesta "Euroopan unionin vuoristoalueiden tulevaisuus" <sup>(1)</sup> ETSK esitti, että vuoristoalueiden matkailutarjontaa on monipuolistettava kestävä kehityksen periaatteiden asettamissa rajoissa, jotta turismi jakautuisi tasaisemmin sekä ajallisesti (matkailijamäärien jakautuminen tasaisemmin eri vuodenaikojen välillä) että alueellisesti (matkailijavirtojen jakautuminen tasaisemmin eri alueille).

1.10.5 ETSK on edelleen sitä mieltä, että alueiden tehtävä matkailijoiden vapaa-ajanviettopaikkana matkailu- tai virkistystarkoituksessa perustuu niiden luontaisiin ominaisuuksiin, mutta katsoo, että kyseistä toimintaa on kuitenkin vaalittava ja seurattava, jotta sitä voitaisiin mukauttaa kysynnän vaatimukseen.

1.10.6 Tutkimuksissa tähdennetään, että matkailu ja virkistystoiminnalla on alueille keskeinen merkitys, mutta varoitetaan haitoista, jotka aiheutuvat liiallisesta erikoistumisesta kyseisiin taloudellisen toiminnan aloihin.

1.11 *Kyky houkuttaa investointeja ja luoda mahdollisuuksia, jotka pitävät väestön asuinsijoillaan ja kehittävät alueiden paikallista potentiaalia*

1.11.1 Koska kyse on alueista, jotka kärsivät jatkuvia lisäkustannuksia aiheuttavista objektiivisista ja pysyvistä haittatekijöistä, ETSK katsoo, että on äärimmäisen tärkeää toteuttaa esimerkiksi verotuksen alalla aktiivisia politiikkoja, joilla edistetään paikallistalouden kehittämistä väestön pitämiseksi alueille.

1.11.2 Kun otetaan huomioon näille alueille ominaiset erityispiirteet ja haittatekijät ja koska on tärkeää etsiä kussakin tapauksessa alueiden kehittämistavoitteiden kannalta soveltuvin strategia, ETSK katsoo, että tuki kestävä ja laadukkaan matkailun alalla toteutettaviin toimiin sekä paikallisen tuotanto-toiminnan harjoittamiseen asettamalla esimerkiksi yrityksille suunnattujen lähipalvelujen kehittäminen etusijalle ja kannustamalla pienten ja mikroyritysten perustamiseen ja kehittämiseen ovat erittäin tärkeitä tekijöitä, jotta paikallistalouden kehittäminen on mahdollista työpaikkojen luomisen ja/tai säilyttämisen edistämiseksi.

1.11.3 ETSK katsoo myös, että alueiden paikallisviranomaisten ja työmarkkinaosapuolten entistä tiiviimpi yhteistyö ja osallistuminen esimerkiksi yhdenmetyjen toimien kautta voivat luoda sellaiset olosuhteet ja sellaisen kriittisen massan, joilla edistetään entisestään alueiden kehityspotentiaalin hyödyntämistä pyrittäessä lähentämään alueita EU:n kehittyneempiin alueisiin. Kyseiset alueet ovat matkailuun liittyvien vaikutustensa ansiosta Euroopan unionin arvojen vaikutuspiirin laajentajia.

1.11.4 ETSK:n mielestä itse alueille tai etäopetuksen muodossa tarjottava laadukas perus- ja ammattikoulutus on kyseisten alueiden kehityksen kannalta keskeistä.

1.12 *Syrjäisyys tärkeimpiin markkinoihin ja päätöksentekokeskuksiin nähden sekä useiden eri elinkeinojen ylläpitämiseen tarvittavan kriittisen massan puuttuminen*

1.12.1 Kyseisten alueiden syrjäisyys kuten myös niiden sisäinen hajanaisuus muodostavat erittäin selkeän esteen alueiden kehittymiselle etenkin, kun alueiden pieni koko vähentää suurten investointien kannattavuutta, vaikeuttaa mittakaavaetujen toteutumista ja heikentää monien eri elinkeinojen taloudellista elinkelpoisuutta.

<sup>(1)</sup> EUVL C 61, 14.3.2003, s. 187.

### 1.13 Alueiden etuja ajavien taloudellisten ja sosiaalisten liikkeiden tilanne

1.13.1 ETSK katsoo, että ainoastaan aktiivisen ja alueiden etuja ajavan taloudellisen ja sosiaalisen toiminnan avulla voidaan toteuttaa kunkin alueen hyvin erityisiin tarpeisiin asianmukaisella tavalla mukautettuja politiikkoja. Kriittisen massan (kuten henkilöiden, infrastruktuurin ja palveluiden) puuttuminen monilla näistä alueista sekä talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten tehoton järjestäytyminen ovat kehitystä ja kilpailukykyä rajoittavia tekijöitä.

### 1.14 Yhteisön ja jäsenvaltioiden politiikat pysyvien rakenteellisten ongelmien minimoimiseksi

1.14.1 Rakenerahastot ovat kattaneet merkittävän osan kyseisten alueiden väestöstä (saarialueiden osalta yli 95 prosenttia) siitä syystä, että ne kuuluvat tavoitteen 1 ja 2 piiriin.

1.14.2 Yhteisön ja kansallisten politiikkojen tuella on toteutettu useita ohjelmia kyseisten alueiden kestävä kehityksen varmistamiseksi asettamalla lähtökohdaksi alueiden erityisten valtiiden hyödyntäminen. Tältä osin voidaan mainita etenkin tuki paikallisen käsiteollisuuden, matkailuhankkeiden, uusien liikenneinfrastruktuureiden, koulutuksen ja ympäristön kehittämiseen.

1.14.3 Huomattava osa yhteisön rahoituksesta on suunnattu tuotannonalojen nykyaikaistamiseen ja vahvistamiseen työpaikkojen luomisen ja säilymisen tukemiseksi. Monista eri toimista voidaan investointeihin suunnatun tavanomaisen suoran tuen lisäksi mainita tietyt rahoitusjärjestelyt (kuten takuujärjestelmät, oman pääoman lisääminen ja korkotuet), jotka ovat vaikuttaneet varojen mobilisointiin pääomamarkkinoilla. Julkisella tuella on ollut lisäksi vaikutuksia muihin kuin suoraan yritysten toimintaan liittyviin tekijöihin, kuten toiminta-alueiden varustamiseen, yhteisten palveluiden käyttöönottoon, soveltavan tutkimuksen hankkeiden kehittämiseen, teknologian siirtoon sekä uusien viestintätekniikoiden hyödyntämiseen.

1.14.4 Maatalousalalla on toteutettu erityistoimia paikallisen perinteisen viljelyn tukemiseksi sekä monipuolistamisen, soveltavan tutkimuksen ja kokeilun kannustamiseksi.

1.14.5 Kalastus- ja vesiviljelyalalla tietyt alueet ovat voineet saada alusten rakentamiseen ja nykyaikaistamiseen, vesivilje-

lyyn, kalastussatamien kunnostamiseen, jalostukseen sekä markkinoitiin suunnattua rahoitusta.

1.14.6 Koulutusosalalla on toteutettu lisäksi useita investointeja (infrastruktuurihankkeet ja koulutuskursit) vastaanottokapasiteetin kehittämiseksi ja tiettyjen alojen erityistarpeiden huomioonottamiseksi.

1.14.7 Lisäksi on toteutettu ympäristönsuojelutoimia saastumisen vähentämiseksi erityisesti teollisuudesta ja kotitalouksista peräisin olevien jätteiden ja nestemäisten jätteiden hallinnan ja käsittelyn alalla.

1.14.8 Maaseudun kehittämiseen tähtäävillä yhteisön toimenpiteillä, jotka on suunnattu erityisesti vuoristoalueiden tukemiseen, on pyritty varmistamaan viljelyn jatkuminen alhaisen tuottavuuden alueilla sekä tuen lisääminen näillä alueilla tehtäviin investointeihin. Maatalouden ympäristötoimien avulla on tuettu sellaisia maatalouden tuotantomenetelmiä, jotka ovat ympäristönsuojeluun ja luonnonympäristön säilyttämiseen liittyvien vaatimusten mukaisia.

### 1.15 Alueiden kehittyminen vuosien kuluessa ja toteutettujen politiikkojen tuloksena

1.15.1 Yhteisön politiikoilla on ollut erityisesti rakenerahastojen yhteydessä hyvin oleellinen merkitys kyseisten alueiden kokonaiskehitykseen etenkin niiden lähentymisessä muuhun Euroopan unioniin. Kyseisten politiikkojen vaikutukset ovat olleet erittäin merkittäviä tai jopa ratkaisevia monilla aloilla, kuten liikenneinfrastruktuureissa sekä kalastuksessa ja maataloudessa, jotka ovat kaksi merkittävää tuotannonalaa alueilla.

1.15.2 Ulkomaailmasta eristäytyneisyyttä vähentävien infrastruktuureiden rakentaminen tai kehittäminen on ollut yksi näkyvimmistä Euroopan unionin yhteisrahoitamiin toimiin liittyvistä näkökohdista kullakin näistä alueista. Yhteyksiä alueille on parannettu selkeästi, mikä hyödyttää sekä paikallista väestöä että matkailutoimintaa. Alueiden maantiestössä on tehty merkittäviä parannuksia, ja tietyissä tapauksissa on toteutettu julkista liikennettä kehittäviä toimenpiteitä. Useilla aloilla on vahvistettu taloudelliseen toimintaan liittyviä tuki-infrastruktuureja, jotta muuttuvat tarpeet voidaan ottaa huomioon.

1.15.3 Lento- ja meriliikenneyhteyksien parantamisen ohella myös toimenpiteet kehittyneen viestintätekniiikan alalla (tele-neuvottelut, etädiagnoosit, telematiikka ja kaapeliverkot) ovat auttaneet vähentämään saariasemaan ja/tai syrjäisyyteen liittyviä haittatekijöitä.

1.15.4 Tuotantosektoreilla toteutetut toimet ovat parantaneet yritysten tuottavuutta sekä tarjonnan sopeuttamista vientiin ja paikallisten markkinoiden mahdollisuuksiin.

#### 1.16 *Pyrkimys yhteisvastuuseen rakennepolitiikoissa*

1.16.1 Kun rakennerahastoja uudistetaan ohjelmakaudella 2006–2013, pysyvistä haittatekijöistä kärsivien alueiden erityistilanne sekä niiden pysyvät rakenteelliset haitat on otettava huomioon alueiden sosioekonomisten erityispiirteiden lisäksi.

1.16.2 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että kolmannessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa, jonka Euroopan komissio hyväksyi 18. helmikuuta 2004, viitataan kyseisten alueiden erityisongelmiin sekä tarpeeseen ryhtyä erityisiin, niiden spesifiseen tilanteeseen mukautettuihin toimenpiteisiin.

1.16.3 ETSK katsoo, että jaettaessa varoja EU:n koheesiopoliitiikan uuteen rakenteeseen ohjelmakaudella 2007–2013 kuului painopistealoihin II (alueiden kilpailukyky ja työllisyys) ja III (alueellinen yhteistyö) on otettava asianmukaisella tavalla huomioon pysyviin rakenteellisiin haittoihin liittyvät kriteerit, kuten syrjäinen sijainti, eristyisyys, huonot yhteydet sekä alhainen väestötiheys, jotka — kuten yleisesti tiedetään — ovat merkittäviä esteitä alueiden taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle.

1.16.4 ETSK tukee näin ollen Euroopan komission aloitusta ottaa alueellinen ulottuvuus asianmukaisella tavalla huomioon taloudellista ja sosiaalista ulottuvuutta täydentävänä tekijänä rakennerahastoja varten suunnitellun uuden lähestymistavan puitteissa seuraavalla ohjelmakaudella. Euroopan komissio ehdottaakin, että painopistealalle II suunnatusta yhteisön tuesta on huomioitava alueelliset kriteerit, jotka ilmentävät maantieteellisistä haitoista kärsivien alueiden (saaret, vuoroalueet sekä harvaan asutut alueet) ongelmia.

1.16.5 ETSK yhtyy Euroopan komission ehdotukseen siitä, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisten alueiden

erityisluonne otetaan huomioon suunnattaessa varoja alueellisten ohjelmien puitteissa ja että yhteisön rahoitusosuuden enimmäismäärää korotetaan alueille, joilla on pysyviä maantieteellisiä haittoja.

1.16.6 ETSK katsoo, että erityistä huomiota on kiinnitettävä tilanteisiin, joissa kyseisenlaiset haitat kasautuvat (esimerkiksi vuoristoiset saaret, joiden väestötiheys on alhainen).

1.16.7 Lisäksi se pitää toivottavana, että kyseisten alueiden erityistarpeet otetaan koheesiopoliitiikan lisäksi huomioon kaikissa muissakin yhteisön politiikoissa.

1.16.8 ETSK katsoo, että sen lisäksi, että koheesiopoliitiikassa on tarpeen puuttua alueiden kehitykseen vaikuttavista pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden kilpailukykyongelmiin, muissa yhteisön politiikoissa, kuten kilpailupoliitiikassa, olisi otettava huomioon niiden välittömät ja välilliset sekä myönteiset ja kielteiset vaikutukset näihin alueisiin niiden integroimiseksi kokonaisuudessaan yhteisöön, johon ne kuuluvat.

#### 1.17 *Tavoite 1 -alueet: kestävä ja mukautettu toiminta*

1.17.1 Unionin muita heikommassa asemassa olevien alueiden taloudellinen ja sosiaalinen kehittäminen ei ole ainoastaan sosiaalisesti oikeudenmukaista, vaan myös tärkeää niiden poliittisen vakauden ja tasapainoisen kehittymisen kannalta. On oikeutettua asettaa sellaiset alueet etusijalle, joiden kehitystaso on yhteisön alhaisin ja sosiaaliset ongelmat pahimpia.

1.17.2 Kun määrärahoja ohjataan rakennerahastojen tavoite 1 -kohteisiin vuoden 2006 jälkeen, pysyviin haittoihin liittyvät ongelmat on otettava huomioon niiden vakavuuden mukaisesti myöntämisperusteisiin vaikuttavina ratkaisevina tekijöinä. Määrärahoissa on lisäksi huomioitava tilannetta entistä enemmän pahentavat seikat, joita ovat saariasema, aavikoituminen sekä pinnanmuodostuksesta johtuvat ongelmat kulkuyhteyksissä.

1.17.3 Merkitystä ei juurikaan ole sillä, onko väline oikeudelliselta muodoltaan itsenäinen ohjelma vai joukko uudistettua tavoite 2 -säännöstöön sisältyviä erityistoimenpiteitä, kunhan se on tiettyjen kriteerien tai tavoitteiden mukainen.



1.17.3.1 Välikaisten tai pysyvien maantieteellisten tai demografisten haittatekijöiden on oltava selkeästi yksi tukikelpoisuusperuste.

1.17.3.2 Välinettä on sovellettava aloilla, joihin pysyvät maantieteelliset tai demografiset haittatekijät vaikuttavat kiistatta. Tämä tarkoittaa erityisesti

- kiinteiden tai siirrettävien liikenneinfrastruktuureiden hankinnan tai kunnostuksen rahoittamista
- riskipääoman rahoittamista uusien yhteisön sisäisten tai yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden välisten meri- tai lentoliikenneyhteyksien luomiseksi
- sellaisten julkisten infrastruktuurien rahoittamista, joiden laajentaminen on perusteltua saariaseman, pinnanmuodotuksesta johtuvan eristyneisyyden tai alhaisen väestötiheyden takia
- yhteisön lainsäädännön soveltamisesta kyseisillä alueilla aiheutuvien tiettyjen lisäkustannusten kattamista (esimerkiksi ympäristö-, jätehuoltoalan ja vesivaroja koskevien säännösten täytäntöönpano)
- saaristoyrityksille (etenkin pienyrityksille) suunnattavaa tukea myynninedistämistoimien ja markkinakartoitusten toteuttamista varten sikäli kuin tällä tavoin voidaan edistää esimerkiksi niiden irtautumista pienistä lähimarkkinoista.

1.17.3.3 Välineen käytön on perustuttava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti haittatekijän voimakkuuteen, jota arvioidaan kulkuyhteyksien, väestötilanteen ja mahdollisesti tuottavuuden pohjalta. Monille saarialueille ominainen haittojen kasautuminen (kuten saarien hajanaisuus, ongelmallinen väestötilanne tai alueen osittainen vuoristoisuus) on otettava huomioon tuen yhtenä myöntämisperusteena.

1.17.4 Jotta tällaisen välineen luominen ei jäisi ainoastaan symboliseksi eleeksi, määrärahojen on oltava asianmukaiset niin, että ne ovat määrältään vähintään tavoite 2 -alueille nykyisin myönnettävien tukien ja korkeintaan tavoite 1 -alueille nykyisin myönnettävien tukien suuruiset.

## 1.18 Valtiontukijärjestelmän uudistaminen <sup>(1)</sup>

1.18.1 Jäsenvaltioiden myöntämien valtiontukien kokonaismäärä on suhteessa rakennerahastoista myönnettyjä tukia korkeampi. Tästä syystä kyseisille alueille on ensiarvoisen tärkeää, että yhteisön hallinnoimissa eri tukijärjestelmissä otetaan huomioon niiden erityisluonteelle ominaiset lisäkustannukset ja haittatekijät.

1.18.2 Kyseisten alueiden edustajien esittämät perustelut aikaisempaa joustavamman järjestelmän puolesta pohjautuvat siihen, että tuissa, joilla pyritään kompensoimaan alueiden olosuhteista aiheutuvat lisäkustannukset, ei ole kyse markkinoita vääristävästä seikasta, vaan ennemminkin tasapainottavasta toimenpiteestä.

1.18.3 Tukia sekä etenkin alueellisia valtiontukia ja maataloustukia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä on näin ollen uudistettava. Sen on katettava positiivista syrjintää koskevan periaatteen mukaisesti alueiden erityisluonteeseen liittyvät haittatekijät sekä niiden mahdollinen kasautuminen muiden pysyvien maantieteellisten tai demografisten haittojen kanssa. Seuraavassa esitetään joitain esimerkkejä:

1.18.3.1 Alueellisessa valtiontukijärjestelmässä otetaan huomioon erittäin harvaan asuttujen alueiden kärsimät haitat sekä sallitaan, että niille myönnetään korkeampia tukia sekä suoria liikennetukia. Siinä ei kuitenkaan viitata millään tavoin saariin (yhtä lyhyttä mainintaa lukuun ottamatta). Näin ollen vähimmäisvaatimuksena on, että järjestelmä, josta harvaan asutut alueet hyötyvät, ulotetaan koskemaan kaikkia saaria. Tähän sisältyvät

— vertailukelpoiset nettoavustusekvivalenttien kynnyksarvot

— toimintatuet, joiden avulla voidaan kattaa kuljetuksesta aiheutuvat lisäkustannukset.

1.18.3.2 Lisäksi kyseisessä säännöstössä toimintatuet sallitaan parhaassa tapauksessa ainoastaan silloin, kun ne ovat "asteittain väheneviä ja tilapäisiä". Tässä rajoituksessa ei oteta huomioon saarille ominaisten haittatekijöiden pysyvää luonnetta, ja etenkin kuljetustukien osalta rajoitus on näin ollen poistettava.

(<sup>1</sup>) Valtiontuessa on kyse yrityksille tarkoitetuista suorista siirroista tukien, verohelpotusten, pääomasijoitusten, korkotuettujen lainojen, verolykkäysten ja takuiden muodossa. Laskennassa valtiontukiosaa koskevat tiedot on yhdenmukaistettu yhdeksi yhteiseksi indikaattoriksi, joka on vertailukelpoinen eri maiden välillä.

1.18.3.3 Suorien kuljetustukien muodollista kieltoa yhteisön jäsenvaltioiden välisessä kaupankäynnissä on harkittava uudelleen saarten kohdalla, sillä kyseisillä tuilla voidaan edistää saarten entistä parempaa taloudellista integroitumista yhteisön alueeseen sekä mahdollistaa se, että saaret voivat hyödyntää maantieteellistä sijaintiaan Eurooppaa ympäröivillä merialueilla. Tämä koskee etenkin sellaisia saarialueita, jotka sijaitsevat lähempänä toisen jäsenvaltion rannikkoa kuin oman emämaansa rannikkoa sekä etenkin — toisella tasolla — alueita, joiden kaupankäynti yhteisön kanssa on riippuvainen valtamerikuljetuksista.

1.18.3.4 Kysymystä kuljetustuesta tulee käsitellä myös WTO:ssa suoran kaupankäynnin edistämiseksi lähimpien unionin ulkopuolisten maiden kanssa.

1.18.3.5 Meri- ja lentoliikenteen alalla nykyisin voimassa oleva kilpailujärjestelmä sisältää useita saaria koskevia säännöksiä, joita on paranneltava tai täydennettävä seuraavin tavoin:

- Alhaisimman tarjouksen sääntöä on mukautettava ottamalla huomioon taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten kaltaiset seikat, joita sopimuksen tekeminen saattaa synnyttää saarella.
- Käytäntöä, jossa alueen palvelut paloitellaan useisiin tarjouskilpailuihin, on vältettävä silloin, kun tämä saattaa vaarantaa palveluiden laadun ja luotettavuuden.
- Julkisen palvelun sopimusten voimassaoloaika on voitava pidentää meriliikenteen alalla, jotta alusinvestointien kuolehtumisen edellyttämä aika voidaan ottaa huomioon.

1.18.3.6 Maatalous- tai kalastustukien yhteydessä paikalliselle tuotannolle on suunniteltava erityisiä tukitoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on rajoittaa kuljetuksesta tai markkinoiden pienuudesta aiheutuvien lisäkustannusten vaikutuksia. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi pienille jalostusyksiköille (kuten teurastamoille ja meijereille) annettavaa toimintatukea tilanteessa, jossa alueen alhainen tuotantovolyyymi tai lähimarkkinoiden pienuus eivät mahdollista niiden taloudellisesti kannattavaa toimintaa.

1.18.3.7 Yhdenmukaisten veroasteiden soveltamisella välillisessä verotuksessa (kuten alv ja erityiset kulutusverot) on taipumus pahentaa tilannetta pysyvistä haitoista kärsivillä alueilla, joilla kuluttajahinnat ovat korkeammat. Valtioilla tulisi olla jonkin verran liikkumavaraa määrätä tiettyjen verojen

tasosta kyseisillä alueilla silloin, kun tällä tavoin voidaan vähentää alueiden rakenteellisia lisäkustannuksia ja parantaa väestön elinolosuhteita. On itsestään selvää, että tämä koskee myös liikenteen verotusta tai käyttömaksuihin (kuten lentokenttäverot) liittyvää verotusta.

## 2 Päätelmät ja suositukset

2.1 Pysyvistä haitoista kärsiville alueille ominaisella haavoittuvuudella on taipumus vaikeuttaa niiden kehittymistä ja monissa tapauksissa pahentaa niiden taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Vastaavanlaisissa olosuhteissa väestö, joka on asettautunut alueille, jotka eivät kärsi tämänkaltaisista haitoista, yltää suurempaan vaurauteen tai ei ainakaan kohtaa yhtä suuria ongelmia.

2.2 Olisi sekä epätasomallista että yksinkertaistettua väittää, että pysyvistä haittatekijöistä kärsivät alueet olisi tuomittu toisen luokan alueiksi ja niiden asukkaat jatkuvaan alieheittävyyteen. Pysyvistä haittatekijöistä kärsivillä Euroopan alueilla on usein monia vahvuuksia tai mahdollisuuksia, joita voidaan hyödyntää. Niitä ovat esimerkiksi merkittävien luonnonvarojen läheisyys, kyky tuottaa uusiutuvia energiavaroja, vetovoimaisuus matkailun alalla, geostrateginen asema, merireittien läheisyys sekä ekosysteemien monimuotoisuus.

2.3 Näiden alueiden ongelmana on, että edellä mainittujen mahdollisuuksien hyödyntämiseksi niiden on todennäköisesti ponnisteltava enemmän sekä otettava paljon suurempia riskejä kuin mitä vastaavien toimien toteuttaminen paremmassa asemassa olevilla EU:n muilla alueilla edellyttäisi. Laskusuhdanteen aikana ne ovat kuitenkin ensimmäisten kärsijöiden joukossa toimialojensa vähäisemmän kannattavuuden johdosta.

2.4 Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun unionin politiikan on näin ollen muodostuttava sellaisten toimien kokonaisuudesta, joilla vähennetään mahdollisimman paljon alueiden haavoittuvuutta ja joiden avulla voidaan luoda todelliset yhtäläiset mahdollisuudet kyseisten alueiden ja muun unionin välille. Koska kyseisellä politiikalla pyritään löytämään ratkaisu objektiivisiin luonnonhaittoihin, on oikeutettua, että politiikkaa mukautetaan haittatekijöiden voimakkuuden mukaan. Samasta syystä sillä ei ole tarkoitus korvata taloudellisen ja sosiaalisen koheesipolitiikan puitteissa toteutettavia tavanomaisia toimia, vaan täydentää niitä.

## 2.5 Mistä tekijöistä politiikan on muodostuttava?

2.5.1 Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun unionin politiikan on perustuttava kolmeen keskeiseen periaatteeseen sekä useisiin päämääriin seuraavalla tavalla:

- **Ensimmäinen** on pysyvyyden periaate, sillä maantieteelliset haitat, joista kyseiset alueet kärsivät, ovat luonteeltaan muuttumattomia. Pysyvyyden periaate eroaa ”kiinni kuroamisen” käsitteestä, joka on tähän asti ollut yhteisön politiikkojen perustana käsiteltäessä taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia.
- **Toinen** on ”positiivisen erityiskohtelun” periaate. Siinä on kyse näkemyksestä, että tietyille alueille suunnatut toimenpiteet — joiden avulla alueet kykenevät tasapainottamaan pysyvien rakenteellisten haittojen vaikutukset — eivät muodosta perusteetonta etua, vaan että niillä edistetään todellisen tasa-arvoisuuden luomista. Tässä mielessä positiivinen syrjintä eroaa syrjinnästä, joka Euroopan tuomioistuimen määritelmän mukaan ”muodostuu siitä, että käsitellään samalla tavalla erilaisia tilanteita tai eri tavalla samantilanteita” (ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen neljännen jaoston 26. lokakuuta 1993 antama tuomio; yhdistetyt asiat T-6/92 ja T-52/92).
- **Kolmas** periaate on suhteellisuusperiaate, sillä pysyvistä haitoista kärsivien alueiden tilanteet ovat erittäin moninaisia. Positiivisen syrjinnän soveltaminen pysyvistä haitoista kärsiviin alueisiin on puolustettavissa ainoastaan silloin, kun se perustuu alueiden maantieteellisiin, demografisiin ja ympäristöllisiin ominaispiirteisiin sekä näiden alueille aiheuttamiin haitatekijöihin. Nämä olosuhteet ovat väistämättä erilaisia eri alueiden välillä.

2.5.2 Tarkoituksena ei ole valita kaikkiin alueisiin järjestelmällisesti ja yhdenmukaisesti sovellettavia toimenpiteitä, vaan kyse on ennen kaikkea asianmukaisten puitteiden luomisesta kyseisten erojen huomioon ottamiseksi. Tällaisten oikeussäännöksiin, määrärahoihin ja hallintotapaan pohjautuvien puitteiden avulla on mahdollista laatia kullekin alueelle mukautetut, havaittujen ongelmien luonteeseen ja vakavuuteen suhteutetut ratkaisut. Tietyissä tapauksissa tämä merkitsee kaikkiin pysyvistä haitatekijöistä kärsiviin alueisiin kohdistuvia yhteisiä toimenpiteitä ja toisissa sitä vastoin tiettyä tilannetta koskevia erityissäännöksiä, joita ei voida soveltaa yleisesti.

## 2.6 Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun politiikan tavoitteet

2.6.1 Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun politiikan tavoitteet ovat luonteeltaan kolmenlaisia — sosiaalisia,

taloudellisia ja ympäristöllisiä — ja läheisesti toisiinsa sidoksissa.

2.6.2 Jotta tukia sovelletaan epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla asianmukaisesti, kestävyys-käsitettä olisi tarkasteltava kahdessa merkityksessä: sosioekonomisesta näkökulmasta, mikä takaisi perheyriyten ja väestökadon estävien kehityskelpoisten tuotantjärjestelmien säilymisen, sekä ympäristön kanssa sopu-sointuisten käytänteiden näkökulmasta.

2.6.2.1 **Sosiaaliset tavoitteet** — Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun unionin politiikan sosiaalisissa tavoitteissa on kyse siitä, että näiden alueiden asukkailla on halutessaan mahdollisuus ”syntyä, elää ja työskennellä alueella”.

2.6.2.2 Alueiden asukkailla tulee olla käytössään valikoimaitaan ja laadultaan sellaiset infrastruktuurit ja palvelut, jotka vastaavat mahdollisimman suuressa määrin unionin muilla alueilla yleisesti saatavilla olevia infrastruktuureja ja palveluita.

2.6.2.3 Edellä mainittu koskee monia aloja, mutta erityisesti koulutusala, perustason ja elinikäisen ammatillisen koulutuksen alaa sekä terveys-, liikenne- ja televiestintäalaa. Yhdenvertaisuutta unionin muiden alueiden kanssa ei voida määrittellä yksinomaan tilastollisesti, vaan myös laadullisesti. Kun infrastruktuurit tai palvelut ovat pitkälle kehitettyjä, mitä pienempi on alueen väestömäärä sitä enemmän niiden kattavuus ja kustannukset ovat epäsuhdassa asukasmäärään nähden. Tähän ongelmaan ei ole yleispätevää vastausta. Voidaan vain soveltaa seuraavaa periaatetta: on tarjottava laadukkaita palveluita, jotta edes väestön pitäminen asuinsijoillaan on mahdollista.

2.6.2.4 Tarvittavat keinot ovat rakennerahastotoimenpiteitä, jotka on suunnattava etenkin liikenteen (kiinteät ja siirrettävät infrastruktuurit), jätehuollon, vesivarojen sekä koulutus- ja terveyspalveluiden alalle. Liikenteen, energian sekä televiestinnän alalla näitä toimenpiteitä on vahvistettava Euroopan laajuisia verkkoja koskevan perustamissopimuksen 154 artiklan tehokkaan täytäntöönpanon ja asianmukaisten määrärahojen avulla.

2.6.2.5 Pysyvistä haitoista kärsivien alueiden asukkaiden on voitava hankkia kulutustarvikkeita tai palveluja sosiaalisesti hyväksyttävien hinnoin.

2.6.2.6 Tietyissä tapauksissa eriarvoisuutta voidaan korjata kuluttajahintojen laskuun tärkeimpiin toimenpitein sekä kannustamalla tiettyjen palveluiden tarjoajia sijoittautumaan eristyneimmille ja harvaan asutuimmille alueille.

2.6.2.7 Tarvittavat keinot ovat sosiaalisia tukitoimenpiteitä, kuten

- suora tuki tietyille kaupan aloille tai palveluiden tarjoajille
- meri- ja lentokuljetuksissa asukkaille myönnettävät erikoishinnat
- laadukkaiden julkisten palveluiden tarjoaminen.

Tällaisiin toimenpiteisiin suunnatut resurssit voivat olla verrannollisia kyseisten yhteisöjen eristyneisyyteen sekä käänteisesti verrannollisia markkinoiden kokoon.

2.6.2.8 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 73 artiklan (julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttäminen), 86 artiklan 2 kohdan (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottavat yritykset) sekä 87 artiklan 2 kohdan (yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki) määräysten laajamittainen hyödyntäminen voisi eräissä tapauksissa muodostaa perustan näille toimenpiteille.

2.6.3 **Taloudelliset tavoitteet** — Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun unionin politiikan taloudellisilla tavoitteilla on edistettävä alueiden integroitumista sisämarkkinoihin samalla kun kiinnitetään huomiota niiden sosiaaliseen ja ympäristölliseen haavoittuvuuteen. Vapaiden markkinoiden periaatteisiin on näin ollen niveltävä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden periaatteet.

2.6.3.1 Kyseisten alueiden talouksien integroiminen sisämarkkinoihin edellyttää tasapuolisia olosuhteita.

2.6.3.2 Kuljetusten aiheuttamia lisäkustannuksia on alennettava yleisesti yrityksille myönnettävien suorien tukien avulla.

2.6.3.3 Tapauskohtaisesti ja tilanteista riippuen on toteutettava toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on tasapainottaa lähimarkkinoiden pienuutta sekä luonnonvarojen tai henkilöresurssien rajoittuneisuutta. Näihin kuuluvat yksityiselle sektorille suunnatut tuki- ja kannustustoimet, jotka on mukautettu toiminnan luonteen, kannattavuuden sekä sosiaalisten ja ympäristöllisten vaikutusten mukaan.

2.6.4 **Ympäristötavoitteet** — Pysyvistä haitoista kärsiville alueille suunnatun unionin politiikan ympäristötavoitteissa on kyse ympäristön säilyttämisen turvaamisesta sopusoinnussa alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen vaatimusten kanssa. ”Ympäristö” käsittää kyseisten alueiden luonnonvarat, maisemat ja ekosysteemit sekä niiden kulttuuriperinnön sen monine ilmentymismuotoineen, joita ovat esimerkiksi arkkitehtuuri, historialliset muistomerkit, kielellinen perintö, laulu, tanssi, kirjallisuus ja käsityö.

2.6.4.1 Luonnonvarojen säilyttämisen ei tule olla paikalleen pysähtynyttä tai menneisyyteen suuntautunutta toimintaa, jolla

pysyvistä haittatekijöistä kärsivät alueet pyritään muuttamaan ”intiaanireservaateiksi”. Kyse on päinvastoin aktiivisesta ja dynaamisesta toiminnasta, jolla pyritään erityisesti edistämään kestävästä kehityksestä, joka on välttämätön alueen väestön pitämiseksi asuinsijoillaan sekä sen korkean elintason takaamiseksi.

2.6.4.2 Ympäristötavoitteet edellyttävät toimenpiteitä hyvin monilla eri tasoilla, luonnollisesti paikallisella tasolla, mutta myös kansallisella, unionin ja toisinaan jopa kansainvälisellä tasolla. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- Kielellinen perintö voidaan säilyttää paikallisella ja kansallisella tasolla laaditun koulutuspolitiikan avulla.
- Merenrannikkojen suojelu pilaantumiselta edellyttää kansallisella ja kansainvälisellä vesillä kulkevan laivaliikenteen valvontaa sekä pakollisia toimenpiteitä (esimerkiksi salmia ylitettäessä), joista on keskusteltava naapurivaltioiden kesken sekä kansainvälisellä tasolla (IMO:ssa).
- Kalavarojen hoito koskee tapauksista riippuen alueita, jäsenvaltioita, yhteisöä ja unionin ulkopuolisia maita (Karibian alue) tai kansainvälisiä elimiä (Pohjois-Atlantilla harjoitettava kalastus).
- Kaikkia sellaisia politiikkoja, jotka liittyvät kasvihuoneilmion hallintaan sekä sen seurausten rajoittamiseen, on ehdottomasti käsiteltävä kaikilla edellä mainituilla tasoilla, mutta myös kansainvälisellä tasolla, Yhdistyneissä Kansakunnissa sekä ympäristöalan eri konferensseissa.

2.6.4.3 Ympäristötavoitteissa on hyvin pitkälle kyse hallinnosta. Saaristo-, vuoristo- sekä pohjoisia ja syrjäisimpiä yhteisöjä on kuultava, ja niiden on mahdollisuuksien mukaan voitava osallistua sellaisten ympäristöpäätösten tekemiseen, joilla on niihin vaikutuksia.

2.6.4.4 Euroopan unionin on otettava huomioon pysyvistä haitoista kärsivien alueiden erityinen haavoittuvuus käsiteltäessä ympäristöaiheita kansainvälisellä tasolla (esimerkiksi kalastussopimuksissa unionin ulkopuolisten maiden kanssa tai kasvihuoneilmion torjunnan yhteydessä).

### 3 Loppuhuomaus

3.1 Kun otetaan huomioon käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa tarkasteltujen erityisten alueiden merkitys ja maantieteellinen hajaantuneisuus eri puolille unionin aluetta sekä näkökohdat ja ehdotukset, jotka Euroopan talous- ja sosiaalikoomitea aikoo esittää alueiden entistä paremman integroinnin varmistamiseksi, ETSK seuraa jatkossakin aiheen kehittymistä ja antaa oman panoksensa arvioitaessa erilaisia alueiden ongelmien ratkaisemiseksi toimeenpantavia politiikkoja.

Bryssel 10. helmikuuta 2005

Euroopan talous ja sosiaalikoitean  
puheenjohtaja  
Anne-Marie SIGMUND