

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ścisłjsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach”

(2009/C 27/26)

Dnia 27 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

Ścisłjsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym z rynkiem wewnętrznym jako podstawowy czynnikiem spójności i wzrostu dla na wyspach.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Monetarnej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą była Sylvia GAUCI.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9-10 lipca 2008 r. (posiedzenie z 10 lipca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wzywa Unię Europejską do przyjęcia zintegrowanego podejścia na rzecz ścisłjszej integracji wysp z rynkiem wewnętrznym, będącej kluczowym czynnikiem wzmocnienia spójności i wzrostu Unii, a przez to pełnej realizacji celów odnowionej agendy lizbońskiej. Takie zintegrowane podejście jest uzasadnione, gdyż pomimo różnic (zwłaszcza, jeżeli chodzi o wielkość) wyspy stoją przed wspólnymi kluczowymi problemami.

1.2 EKES zaleca ustanowienie zintegrowanych ram polityki europejskiej w poszczególnych obszarach, obejmujących w sposób spójny wszystkie istotne problemy wysp europejskich.

1.3 EKES podkreśla konieczność należytego sprawowania rządów, które jest niezbędne, aby zająć się problemami w takich obszarach, jak informacja i telekomunikacja, kwantyfikacja i kwalifikacja danych, wspólna wizja strategiczna, tworzenie sieci kontaktów i grup czy udział społeczeństwa obywatelskiego. Zatem by osiągnąć ten cel, istotne jest stworzenie dobrych warunków koniecznych do umożliwienia lokalnym instytucjom na wyspach oszacowania kosztów związanych z położeniem na wyspie. Z tego względu wyspy powinny dysponować zarówno lokalnymi służbami statystycznymi, jak i wskaźnikami cen. Ostatecznie powstać powinna metodologia oceny wspólna dla wszystkich lokalnych służb statystycznych na wyspach europejskich.

1.4 Na szczeblu wdrażania EKES wzywa do przeprowadzenia oceny oddziaływania na wyspy każdej inicjatywy UE na rzecz rynku wewnętrznego, w tym inicjatywy polegającej na uwzględnianiu „aspektu wyspiarskiego” we wszystkich dziedzinach polityki UE, a także upraszczania wymogów administracyjnych, szczególnie dla MŚP.

1.5 Ze względu na to, że dostępność ma kluczowe znaczenie dla wysp, EKES pragnie podkreślić jakość ciągłości terytorialnej. Narzędzie to powinno zostać w większym stopniu rozwinięte w UE i musi być stosowane z myślą o przemieszczaniu się z wysp na kontynent, a nie odwrotnie.

1.6 EKES nalega na to, by Komisja Europejska przedłożyła Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i

Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu roczne sprawozdanie na temat monitorowania i oceny skuteczności istotnych środków przedsięwziętych w celu rozwiązania problemów wysp europejskich. To roczne sprawozdanie powinno również zawierać propozycje działań Komisji. Można zatem stwierdzić, że niniejsza opinia inicjuje długotrwały dynamiczny proces.

2. Wprowadzenie

2.1 Zgodnie z definicją Eurostatu wyspy muszą spełniać następujące kryteria:

- muszą mieć obszar co najmniej jednego kilometra kwadratowego;
- muszą być oddalone od kontynentu o co najmniej 1 km;
- muszą mieć co najmniej 50 stałych mieszkańców;
- nie mogą mieć stałego połączenia z kontynentem;
- nie mogą również być stolicą państwa UE.

2.2 Niemniej definicję tę należy przeanalizować i zaktualizować, wychodząc od prostego faktu, że wyspa jest terytorium, do którego nie można dotrzeć na piechotę. Ponadto definicja podana w punkcie 2.1 nie ma podstaw prawnych i jest stosowana wyłącznie jako punkt odniesienia oraz z braku lepszej definicji, która brałaby pod uwagę nową rzeczywistość poszerzonej Unii Europejskiej, obejmującej wyspiarskie państwa członkowskie.

2.2.1 Definiując wyspy, należy również pamiętać o deklaracji 33 traktatu lizbońskiego, która mówi, że: „Konferencja [Międzyrządowa] uważa, że termin »regiony wyspiarskie« zawarty w artykule 174 może również obejmować państwa wyspiarskie w całości, z zastrzeżeniem, że spełniają one niezbędne kryteria”.

2.3 Obecnie terytoria wysp UE należą do czternastu krajów Unii Europejskiej. Wyspy Unii Europejskiej zamieszkuje około 21 milionów osób. Takie terytoria wyspiarskie zapewniają Unii Europejskiej gospodarczą i geopolityczną obecność na niemalże wszystkich oceanach świata, a ich granice stanowią aktywne granice z kilkoma kontynentami.

2.4 Wyspy — podobnie jak państwa członkowskie — różnią się od siebie nawzajem. Z tego względu EKES pragnie zaproponować następującą typologię.

2.4.1 Wyspy różnią się od siebie ze strukturalnego punktu widzenia, gdyż niektóre z nich są wyspami peryferyjnymi, a inne są najbardziej oddalonymi, których szczególne cechy określone zostały w traktacie WE (art. 299 ust. 2), niektóre są małe (czasami mają mniej niż 50 mieszkańców), a inne duże.

2.4.2 Wyspy różnią się od siebie również z instytucjonalnego punktu widzenia, gdyż niektóre z nich to państwa wyspiarskie, niektóre mają status regionu, a jeszcze inne, zarządzane przez kontynentalne władze regionalne, to wyspy przybrzeżne.

2.5 Jednakże, pomimo tych wszystkich różnic, wyspy posiadają cechy, które mogą odróżniać je zasadniczo od terytoriów lądu stałego, pod względem np. kultury, edukacji, transportu, środowiska, itp. Te elementy należy głębiej przeanalizować w celu opracowania polityki dotyczącej tych terytoriów, która uwzględniałaby jednocześnie cechy wspólne oraz cechy indywidualne, mogące prowadzić do zróżnicowania możliwości i wyzwań dla poszczególnych wysp. EKES proponuje powrócić do tego tematu w późniejszym terminie.

2.6 Komisja Europejska rozpoczęła debatę nad przyszłym kształtem rynku wewnętrznego, przyjmując (20 listopada 2007 r.) komunikat „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (1). Należy rozważyć miejsce wysp w tej debacie.

3. Informacje ogólne

3.1 Ponieważ stosowana była nowa metody sprawowania rządów, charakteryzująca się zintegrowanym podejściem (w szczególności poprzez opublikowanie zielonej księgi w sprawie przyszłej unijnej polityki morskiej), zagadnień rynku wewnętrznego nie wolno rozpatrywać w oderwaniu od kwestii regionalnych. Rynek wewnętrzny nie jest celem samym w sobie, lecz narzędziem do wykorzystania w interesie obywateli i terytoriów.

3.2 Wyspy zawsze poszukiwały możliwości rozwoju w ramach rynku wewnętrznego, a będąc wyspami, muszą przewidywać dalsze zmiany.

3.3 Użytecznym instrumentem dla wysp jest polityka regionalna. Niemniej jednak jest to instrument, który należy rozwijać i udoskonalać w zintegrowanych ramach Unii Europejskiej, nie tylko aby zagwarantować wyspom status prawny części rynku wewnętrznego, ale także aby umożliwić im odgrywanie pełniejszej roli na tym rynku, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym. Ze względu na przyszłą politykę spójności terytorialnej, którą Komisja Europejska ma opracować po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, aspekt ten należy również uwzględnić w jej rozważaniach.

3.4 Wspomniane zintegrowane ramy polityki wspólnotowej w poszczególnych obszarach obejmują nie tylko politykę regionalną i politykę spójności, ale także w szczególności następujące obszary polityki: transport; energetykę i gospodarkę wodną,

(1) Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR) działające w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego sporządza obecnie opinię w sprawie tego pakietu (INT/409; sprawozdawca: Bryan CASSIDY, współsprawozdawcy: Raymond HENCKS i Claudio CAPPELLINI), a także jako uzupełnienie tej opinii, opinię w sprawie społecznego i ekologicznego wymiaru rynku wewnętrznego w kontekście jego oceny (INT/416; sprawozdawca: Andrzej ADAMCZYK). Jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym (przyjęte we wrześniu 2008).

edukację i zatrudnienie, badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje, konkurencję, przemysł, ochronę środowiska naturalnego oraz rolnictwo i rybołówstwo.

3.5 W obecnej sytuacji wyspy należy poddać analizie w kontekście czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej.

3.5.1 Choć instytucje europejskie wspierają zintegrowane podejście swojej polityki w poszczególnych obszarach, zdziwienie budzi fakt, że Komisja Europejska nie wydaje się posiadać zintegrowanej analizy problemów wysp.

3.5.2 Według Komisji Europejskiej „szczególnym problemem”, z którym muszą sobie radzić wyspy, jest dostępność.

3.5.3 Komisja Europejska słusznie zwraca uwagę na kolejny problem, którym jest niewielka liczebność populacji wyspiarskich. Skutkiem tego wyspy mają niewielkie rynki lokalne, co ogranicza zdolność wyspiarskich MŚP do rozwoju poprzez brak możliwości osiągnięcia korzyści skali. W szczególności ogranicza to ich możliwość podboju rynków europejskich.

3.5.4 Kolejną konsekwencją takiej sytuacji jest to, że większość wysp nie może liczyć na swoje rynki lokalne (2), które są najczęściej zbyt małe, by podtrzymywać „pełnowymiarową” i efektywną gospodarkę. Ten prosty fakt zmusza lokalne MŚP do eksportu, który jest dla nich jedynym rozwiązaniem.

3.5.5 Ponadto należy wziąć pod uwagę kolejny zestaw problemów występujących ze względu na właściwe dla wysp niekorzystne położenie, a mianowicie wszystkie problemy związane z ich wyspiarskością. Wysokie dodatkowe koszty transportu znacznie ograniczają konkurencyjność wysp. Paradoksalnie sytuacja, w której koszty transportu mogłyby „chronić” rynki wyspiarskie poprzez ograniczanie konkurencji z kontynentu, może w rzeczywistości powodować pojawianie się na wyspach sytuacji monopolistycznych.

3.5.6 Wyspiarskość powoduje również występowanie kolejnych problemów, które także determinują możliwości rozwoju wysp w dłuższej perspektywie:

— Podstawowe zasoby (takie jak woda pitna, energia, surowce, przestrzeń życiowa czy grunty uprawne) są ograniczone, co powoduje występowanie zjawiska niedoboru i braku różnorodności gospodarczej. Powoduje to także występowanie problemu monokultury gospodarczej. Kwestię tę poruszono już w *Analizie regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej* (3), w której szczególną uwagę zwrócono na fakt, że w okresie letnim, kiedy przebywa na nich wielu turystów, brak wody pitnej stanowi dotkliwy problemem dla wysp Morza Śródziemnego. Zbudowane zostały instalacje do odsalania wody morskiej, ale te z pośród nich, które wykorzystują tradycyjne technologie, zużywają znaczne ilości energii elektrycznej. Wiele wysp nie dysponuje wystarczającymi zasobami energii i musi wykorzystywać importowane paliwa kopalne bądź energię elektryczną dostarczaną kablem podmorskim.

(2) Należy podkreślić, że na szczęście znaczenie tej kwestii dla regionów najbardziej oddalonych uznano w czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 50.

(3) Analiza regionów wyspiarskich i najbardziej oddalonych regionów Unii Europejskiej, Planistat, marzec 2003 r.

— Zagrożenia naturalne wywołują poważne konsekwencje, a równowaga ekologiczna jest na wyspach krucha.

3.5.7 W szczególności, jeśli chodzi o kwestię dostępności:

— Po pierwsze należy zwrócić uwagę, że Komisja Europejska słusznie twierdzi, iż ograniczenia związane z dostępem wynikają z faktu, że „czas dojazdu samochodem lub pociągiem jest dłuższy ze względu na konieczność przeprawy przez morze”. Wskutek tego mieszkańcy wysp i ich MŚP borykają się z problemami związanymi z wysokimi kosztami transportu, niedogodną częstotliwością połączeń oraz zagrożeniami społecznymi i klimatycznymi będącymi następstwem wyspiarskiego położenia ⁽⁴⁾.

— Po drugie Komisja Europejska słusznie twierdzi także, że kwestiami o zasadniczym znaczeniu dla konkurencyjności regionów są „transport” i „komunikacja”. Jeżeli zatem rozwój ośrodków miejskich uzależniony jest od potrójnej dostępności (drogowej/kolejowej/lotniczej) ⁽⁵⁾, taka analiza jest tym bardziej trafna w przypadku wysp, z których wiele boryka się także z problemami dostępności usług wykorzystujących HDSL ⁽⁶⁾. Ma to szczególne znaczenie ze względu na fakt, że istnienie „połączeń międzynarodowych i połączeń do innych głównych ośrodków gospodarczych” stanowi jedno z podstawowych kryteriów wyboru miejsca inwestycji ⁽⁷⁾.

— Po trzecie wyspy mają duże trudności z uzyskiwaniem dostępu do dużych europejskich rynków. Jak stwierdzono powyżej, wyspy narażone są na wysokie koszty transportu, wskutek czego wyspiarskie MŚP nie są atrakcyjne. Takie MŚP są także w gorszym położeniu ze względu na brak możliwości wykorzystywania takich samych metod produkcji jak stosowane w kontynentalnych MŚP. Ze względu na koszty dostawy wyspiarskie MŚP nie mogą działać w systemie *just-in-time*. Ich koszty produkcji są dlatego wyższe.

3.6 Wszystkie te elementy uwypuklają słabe strony integracji wysp z rynkiem wewnętrznym. Wyspy nie mają wszystkich warunków niezbędnych do wykorzystywania wszystkich możliwości, jakie oferuje ten rynek liczący ok. 500 milionów konsumentów.

3.6.1 Unia Europejska powinna unikać uniwersalnej polityki i promować podejście zintegrowane, o którym była już powyżej mowa. Problem wysp jest problemem złożonym, ponieważ borykają się one z wieloma niedogodnościami. Wyspy powinny jednak także wykorzystywać posiadane walory, które mogłyby stanowić podstawę zintegrowanego rozwoju społeczno-gospodarczego, takie jak np. zasoby rybne, odnawialne źródła energii, działalność gospodarcza związana z turystyką, wyrazista tożsamość kulturowa, dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze.

3.6.2 Ponadto należy podkreślić, że w dokumencie towarzyszącym komunikatowi „Jednolity rynek Europy XXI wieku” Komisja Europejska propaguje koncepcję zapewnienia dostępu do usług użyteczności publicznej na całym terytorium Unii Europejskiej. Jak stwierdza Komisja Europejska, ma to „zasadnicze znaczenie dla promowania spójności terytorialnej”. Komisja Europejska dodaje, że „terytoria z utrudnieniami geograficznymi lub naturalnymi, takie jak regiony najbardziej oddalone, wyspy, góry, obszary rzadko zaludnione i obszary położone przy granicach zewnętrznych, często borykają się z wyzwaniem związanym z dostępem do usług użyteczności

publicznej ze względu na dzielącą je odległość od podstawowych rynków lub wyższy koszt połączeń. Te szczególne potrzeby należy koniecznie mieć na uwadze”. Wydaje się zatem, że Komisja Europejska ma pełną świadomość istniejącego problemu; inicjatywy w tej dziedzinie są zatem możliwe.

3.7 Z przywołanych powyżej względów kwestia integracji wysp z rynkiem wewnętrznym od czasu przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego pozostaje kwestią problematyczną. Wyspy są nadal terytoriami wrażliwymi. Jak stwierdzono powyżej, większość z nich nie może liczyć na swoje rynki wewnętrzne; wyspiarskie MŚP muszą sprzedawać swoje produkty i usługi na kontynencie europejskim. Z kolei problemy z dostępem i monokulturą gospodarczą stanowią przeszkody dla ich konkurencyjności.

3.8 Mając na uwadze powyższe, EKES nalega, by przyszłe prawodawstwo obejmowało szczegółową ocenę wszystkich propozycji istotnych z punktu widzenia wysp. Komitet podkreśla konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia do problemów wysp, aby uwzględnić zwłaszcza podstawowe zasady pomocniczości i proporcjonalności, niezbędne dla wysp.

4. Zintegrowane podejście oparte na walorach wysp europejskich

4.1 Jak stwierdzono powyżej, EKES wzywa do przyjęcia zintegrowanego podejścia do problemów wysp europejskich wraz z ww. zintegrowanymi ramami wspólnotowej polityki w poszczególnych obszarach.

4.2 Wyspy muszą zostać uwzględnione podczas przeglądu jednolitego rynku ⁽⁸⁾. W komunikacie z 20 listopada 2007 r. Komisja Europejska potwierdza wytyczne przyjazne dla MŚP, przywołane w sprawozdaniu z wykonanych prac z lutego 2007 r.

4.3 Należy zachęcać MŚP do podejmowania działalności transgranicznej. Koncepcja ta zakłada istnienie mechanizmu ciągłości terytorialnej, mogącego pomóc mieszkańcom wysp europejskich w dostępie do danego rynku zarówno poprzez swoje kontynentalne państwo (członkowskie), jak i poprzez sąsiednie państwo (członkowskie). Istnieją konkretne przykłady skutecznych rozwiązań w tym zakresie. W ten sposób duńska wyspa Bornholm wykorzystuje połączenia morskie ze szwedzkim Ystad wspierane ze środków publicznych. Ciągłość terytorialna zapewniana jest także między Korsyką i kontynentalną Francją.

4.3.1 Wprowadzenie instrumentu subsydiowania połączeń morskich podniosło jakość warunków przewozu pomiędzy tymi dwoma terytoriami francuskimi i bez wątplenia należałoby rozszerzyć zakres stosowania tego instrumentu na Włochy (jako że mieszkańcom Korsyki łatwiej jest się dostać na kontynent europejski przez Włochy niż przez Francję). Z tego względu EKES jest zdania, że interesujące byłoby zbadanie możliwości rozszerzenia zakresu stosowania takiej praktyki na wszystkie wyspy europejskie w celu „zeuropeizowania” tego instrumentu. Poza tym doświadczenie uczy, że instrument ten musi być wdrożony z myślą o przemieszczaniu się z wysp na kontynent, a nie odwrotnie.

⁽⁴⁾ Wprowadzenie 28 stycznia 2008 r. jednolitego obszaru płatności w euro spowoduje jednak, że dokonywanie płatności transgranicznych będzie równie łatwe jak w przypadku płatności krajowych.

⁽⁵⁾ Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 65.

⁽⁶⁾ High bit-rate digital subscriber line — cyfrowe łącza abonenckie o dużej szybkości transmisji.

⁽⁷⁾ Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, COM(2007) 273 wersja ostateczna, s. 60.

⁽⁸⁾ Zob. opinię w sprawie przeglądu jednolitego rynku (Dz.U. C 93/25 z 27.4.2007).

4.3.2 Taka „europeizacja” instrumentu zapewniania terytorialnej ciągłości stanowiłaby urzeczywistnienie integracji transgranicznej, co podkreślono w komunikacie Komisji Europejskiej „Jednolity rynek Europy XXI wieku”.

4.4 Posiadanie rynku wewnętrznego ukierunkowanego na społeczeństwo oparte na wiedzy oznacza między innymi rozpowszechnianie nowych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w Unii Europejskiej. Taki instrument mógłby rzeczywiście dawać możliwość dywersyfikacji gospodarek wyspiarskich.

4.5 Należy pamiętać, że wyspy dysponują środowiskiem naturalnym sprzyjającym innowacji (np. w zakresie odnawialnych źródeł energii, biotechnologii morskich itp.). Ponieważ zgodnie z czwartym sprawozdaniem w sprawie spójności gospodarczej i społecznej wyniki gospodarcze i wyniki w zakresie innowacji są wzajemnie zależne, wyspy mają tutaj duże pole manewru.

4.6 Pamiętając, że większość wysp prowadzi działalność połowową, bioenergia może być przedmiotem zainteresowania hodowców ryb lub rybaków. Polityka publiczna musi zapewniać środki umożliwiające opracowywanie takich inicjatyw. Polityka publiczna musi pomagać mieszkańcom wysp w wykorzystywaniu odnawialnych zasobów morskich (takich jak energia fal morskich, energia prądów morskich lub — szczególnie w przypadku najbardziej oddalonych regionów — energii cieplnej oceanów).

4.7 W wypadku rolnictwa należy dopuścić elastyczność we wdrażaniu dwóch filarów WPR, tak by przynieść większe korzyści rolnikom zamieszkującym wyspy.

4.8 Takie źródła energii mają istotne znaczenie dla wysp, które doświadczają znacznej presji w zakresie użytkowania gruntów i których geograficzna zależność od paliw kopalnych hamuje rozwój. Zatem alternatywę dla takiej zależności należy znaleźć w energii odnawialnej, która może stanowić dla tych obszarów inne źródło energii. W tym kontekście wyspy są miejscami niezwykle dogodnymi do eksperymentowania i rozwoju, i dzięki temu mogą przysłużyć się całej Europie. Np. wyspa Réunion zadeklarowała ostatnio wolę zaangażowania się w politykę „wykorzystywania wyłącznie zasobów odnawialnych”. Odkryto tam już znaczne ilości morskich zasobów odnawialnych. Innym dobrym przykładem jest energia wiatru. Miejscowość El Hierro położona na jednej z Wysp Kanaryjskich do 2009 r. całkowicie przestawi się na zaopatrzenie w energię elektryczną produkowaną przez turbiny napędzane energią wiatru i przez turbiny wodne.

4.9 Posiadanie rynku wewnętrznego funkcjonującego na podstawie dobrych europejskich regulacji prawnych⁽⁹⁾ oznacza, że należy zbadać stosowanie obowiązujących przepisów prawa europejskiego i sprawdzić, czy przepisy te przynoszą pierwotnie przewidywane efekty. Jeśli chodzi o omówione powyżej problemy regulacyjne, taka inicjatywa miałaby z całą pewnością pozytywne skutki dla wysp. Być może można by wdrożyć następujący projekt pilotażowy w tym zakresie: zgodnie z dyrektywą usługową Komisja Europejska przedłożyłaby do 28 grudnia 2011 r. Parlamentowi Europejskiemu i Radzie szczegółowe sprawozdanie dotyczące stosowania przepisów tej dyrektywy, a następnie przedkładałaby takie sprawozdania co trzy lata. W tym kontekście można by zastosować podejście terytorialne, a sytuację panującą na wyspach można by oceniać w porównaniu do sytuacji w innych regionach.

4.10 Wszystkie te elementy przyczyniają się do znalezienia możliwych rozwiązań ściślejszej integracji wysp z rynkiem

wewnętrznym w przyszłości. A taka integracja uzależniona jest od osiągnięcia dwóch celów: atrakcyjności i dywersyfikacji.

5. Należyte wdrażanie polityki na wyspach europejskich w poszczególnych obszarach

5.1 Aby osiągnąć obydwa wspomniane cele, EKES jest zdania, że należyte wdrażanie polityki w poszczególnych obszarach uzależnione jest od przedstawionych poniżej inicjatyw.

5.1.1 Pierwszą z nich jest zapewnienie lepszych połączeń pomiędzy wyspami a kontynentem dzięki polityce transportowej i polityce w zakresie innowacji.

5.1.1.1 Wielu wyspiarskich przedsiębiorców uskarża się na konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przy dostawie swoich produktów do portów na kontynencie (z uwagi na transport). W niektórych badaniach taką różnicę w kosztach szacuje się na 20 %. Jednakże biorąc pod uwagę różnice pomiędzy poszczególnymi produktami, należałoby przeprowadzić szczegółowe badania (których metodologia opierałaby się na zastosowanej w przypadku regionów najbardziej oddalonych). Zatem by osiągnąć ten cel, istotne jest stworzenie dobrych warunków koniecznych do umożliwienia lokalnym instytucjom na wyspach oszacowania kosztów wyspiarskości. Z tego względu wyspy powinny dysponować zarówno lokalnymi służbami statystycznymi, jak i wskaźnikami cen. Proces ten powinien doprowadzić do opracowania metodologii oceny wspólnej dla wszystkich lokalnych służb statystycznych na wyspach europejskich.

5.1.1.2 Ogólnie rzecz biorąc, wyspy potrzebują skutecznych usług użyteczności publicznej.

5.1.2 Należy przyjąć ukierunkowane geograficznie podejście wobec inicjatywy dotyczącej lepszego stanowienia prawa. Oznacza to:

- ocenę wpływu każdej inicjatywy UE dotyczącej rynku wewnętrznego, podejmowanej na wyspach; ocena ta nie może być wyłącznie międzysektorowa, lecz także geograficzna;
- uwzględnienie „aspektu wyspiarskiego” we wszystkich kierunkach polityki UE;
- elastyczność w stosowaniu regulacji unijnych;
- uproszczenie zadań administracyjnych, w szczególności zasad dostępu MŚP do źródeł finansowania;
- konieczność przyjęcia takiej postawy przez władze publiczne szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego; oprócz samego aspektu upraszczania niezbędne jest zatem podkreślanie konieczności posiadania strategii, które byłyby wzajemnie spójne na wszystkich szczeblach politycznych.

5.1.3 Europejscy urzędnicy powinni być zachęceni do odbywania szkoleń na wyspach, które pomogłyby im zrozumieć realia tych szczególnych obszarów. EKES zdecydowanie popiera program „Enterprise Experience” i apeluje do MŚP położonych na wyspach, by składały wnioski o przyjmowanie europejskich urzędników. Jest to dla nich również szansa na nawiązanie komunikacji w terenie, bezpośrednio z mieszkańcami wysp w sprawach dotyczących Europy. Dowiodło tego posiedzenie grupy analitycznej zorganizowane w Ajaccio w dn. 7-8 kwietnia 2008 r. Spotkania z obywatelami UE w państwach członkowskich umożliwiają lepsze zrozumienie i omówienie UE oraz kierunków jej polityki.

5.1.4 Należy podkreślać przyszłe znaczenie polityki regionalnej w zakresie pomocy publicznej. W tej szczególnej kwestii EKES zdecydowanie poparł propozycje przedstawione w sprawozdaniu przez Francesca Musotta, a mianowicie:

- „elastyczność we wdrażaniu istniejących i przyszłych polityk pomocy państwa, z braku której dochodzi do niedopuszczalnych wypaczeń na rynku w UE”;

⁽⁹⁾ Zob. opinię w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.U. C 24/39 z 31.1.2006) oraz w sprawie lepszego wdrażania prawodawstwa UE (Dz.U. C 24/52 z 31.1.2006).

— zbadanie możliwości rozszerzenia w kolejnych wytycznych w na temat regionalnej pomocy państwa zakresu stosowania systemu zezwalającego na pomoc operacyjną na wszystkie regiony wyspiarskie niebędące krajami wyspiarskimi ani wyspami śródlądowymi.

5.1.5 Należy wzmocnić zdolności wyspiarskich MŚP.

5.1.5.1 Ułatwienie dostępu MŚP do badań i innowacji, na przykład dzięki takim narzędziom jak JEREMIE. Na wyspach panuje w rzeczywistości dotkliwy niedobór badań naukowych, laboratoriów i patentów. Prywatne badania są tak mało rozwinięte, że należy ulepszyć badania publiczne. Należy również rozważyć pomysł stref wolnego handlu. W porównaniu z sytuacją na kontynencie wyspy są zapóźnione, z wyjątkiem obszarów, na których władze publiczne prowadzą politykę opartą na wolontariacie lub na których dany sektor ma tak duże znaczenie gospodarcze, że umożliwia on osiągnięcie pułapu mogącego stworzyć lub wesprzeć działalność badawczą. Co więcej, podejście to zapewnia zachowanie wiedzy specjalistycznej przodków, będącej wymiarem innowacji, o którym nie należy zapominać.

5.1.5.2 W zakresie wywozu do państw trzecich — należy pamiętać, że w sprawozdaniu z wykonanych prac w ramach przeglądu jednolitego rynku (z lutego 2007 r.) Komisja Europejska wzywa do otwarcia przyszłego rynku wewnętrznego dla całego świata. Takie podejście potwierdzono w komunikacie „Jednolity rynek Europy XXI wieku”. W komunikacie tym Komisja wzywa do „rozszerzenia przestrzeni regulacyjnej jednolitego rynku”. Koncepcja ta mogłaby znaleźć urzeczywistnienie poprzez programy współpracy pomiędzy UE i państwami członkowskimi z jednej strony a krajami sąsiadującymi z drugiej strony.

5.1.5.3 W zakresie korzystania z dobrze wykształconej siły roboczej — wyspy doświadczają odpływu młodych ludzi, którzy wolą podejmować studia wyższe lub szukać wysoko płatnej pracy w regionach kontynentalnych. Jeżeli nawet PKB nie jest doskonałym wskaźnikiem ani kryterium, w czwartym sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej Komisja Europejska podkreśla, że wzrost PKB uzależniony jest od wydajności i liczby ludności czynnej zawodowo. EKES zdecydowanie uważa, że należy popierać inicjatywy na rzecz rozwijania uniwersytetów i innych instytucji szkolnictwa wyższego na wyspach. Istnienie takich instytucji jest warunkiem kształcenia mieszkańców wysp. Przykładowo, od czasu wznowienia działalności w 1981 r., dzięki zwiększającej się liczbie studentów Uniwersytet Korsyki był stanie wzmocnić ilościowo i jakościowo kapitał ludzki tego regionu. Taka poprawa zmniejszyła nierównowagę na niektórych rynkach pracy i przyczyniła się do rozwoju sektorów gospodarki (takich jak sektor przetwórstwa spożywczego, turystyki, technologii informacyjno-komunikacyjnych itp.) oraz do rozwoju przedsiębiorstw.

5.1.5.4 W zakresie wykorzystywania swojej specyfiki w celu znalezienia najbardziej odpowiedniej drogi rozwoju — Komisja Europejska słusznie podkreśla w zielonej księdze w sprawie polityki morskiej fakt, że „poszerzenie asortymentu produktów i usług turystycznych może sprzyjać konkurencji obszarów przybrzeżnych i wyspiarskich”. Ze względu na fakt, że takie poszerzenie asortymentu odzwierciedla (poza)technologiczny wymiar innowacji, a także konieczność ogólnego różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wyspiarskich (wiele wysp boryka się z problemem monokultury gospodarczej w zakresie turystyki), jego urzeczywistnienie wymaga spełnienia następujących zasadniczych warunków:

- przeprowadzenia szczegółowej analizy sytuacji każdej europejskiej wyspy;
- sporządzenia wykazu wszystkich problemów występujących w turystyce, z jakimi borykają się wyspy;

— określenia poziomu rozwoju infrastruktury na każdej europejskiej wyspie;

— wspierania wymiany i rozwoju usług w zakresie rozwoju infrastruktury hotelowej i transportowej poprzez podpisywanie specjalnych umów pomiędzy regionami wyspiarskimi a Unią Europejską;

— zbadania możliwości udzielania wsparcia i tworzenia odpowiednich struktur w przypadkach, w których mogłoby to umożliwić dywersyfikację turystyki (turystykę kulturową, wiejską, archeologiczną, młodzieżową, sportową, wędkarską, biznesową itp.);

— zbadania propozycji wprowadzenia regionalnych perspektywicznych planów rozwoju turystyki wyspiarskiej, które mogłyby poprzedzać działania na szczeblu europejskim i być obowiązkowe w celu wykorzystania środków europejskich przeznaczonych na wspieranie regionów wyspiarskich objętych celem „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” w okresie programowania funduszy strukturalnych 2007–2013;

— określenia metod umożliwiających wyspom wykorzystywanie środowiska naturalnego jako podstawy działalności gospodarczej (w tym w szczególności opracowania strategii przyciągania turystów poprzez otwieranie hoteli i restauracji ekologicznych czy organizowanie zajęć na świeżym powietrzu i podróży mających na celu dokonywanie odkryć ekologicznych itp.); inicjatywy te dotyczą w szczególności przedsiębiorstw rzemieślniczych.

6. Należyte sprawowanie rządów w celu odpowiedniego uwzględnienia sytuacji wysp europejskich

6.1 EKES proponuje uwzględnienie w procesie prowadzonym poniższych zaleceń:

6.1.1 Należy zapewnić sobie najlepsze informacje dotyczące sytuacji na wyspach. Nie sposób przecenić znaczenia aktualizacji i gromadzenia kolejnych danych statystycznych dotyczących wysp. Tego rodzaju dane są instrumentami niezbędnymi do opracowania właściwej polityki publicznej w poszczególnych obszarach (na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym). Metodę taką należy stosować przede wszystkim w oparciu o indywidualną ocenę poszczególnych przypadków z uwzględnieniem, między innymi, specyficznej sytuacji społeczno-gospodarczej wysp. Byłoby to również sposobnością do rozważenia zasadności stosowania kryteriów PKB przy analizie problemów regionalnych.

6.1.1.1 Zasadniczym warunkiem opracowania i wdrożenia każdej polityki wspólnotowej dotyczącej wysp jest zatem istnienie dostatecznych i wiarygodnych danych statystycznych oraz odpowiednich wskaźników. Zarówno kryteria PKB, jak i stopy bezrobocia są stale okazują się nieodpowiednimi narzędziami (przynajmniej, kiedy są stosowane bez uwzględnienia innych istotnych czynników) do należytego zrozumienia realiów wyspiarskich oraz złożonych mechanizmów odróżniających wyspy od innych terytoriów Wspólnoty.

6.1.1.2 Sytuacja taka nie jest nowa, ale od dawna była marginalizowana ze względu na fakt, że ponieważ zdecydowana większość mieszkańców wysp Unii Europejskiej otrzymywała i tak maksymalny poziom pomocy (cel 1), zajmowanie się tak złożoną kwestią nie miało większego sensu. Jednakże proces rozszerzenia i będący jego następstwem „efekt statystyczny” (tzn. relatywne wzbogacenie się terytoriów uznawanych do czasu rozszerzenia za znajdujące się w niekorzystnym położeniu) uwypuklił konieczność opisanie sytuacji i potrzeb terytoriów wyspiarskich za pomocą lepszych i lepiej ukierunkowanych wskaźników.

6.1.1.3 Jak zasugerował Francesco Musotto w sprawozdaniu: „dalsze prace powinny koncentrować się na określeniu wskaźników statystycznych, które w sposób bardziej adekwatny pomogą w właściwym zrozumieniu przedmiotowych regionów, a zwłaszcza regionów znajdujących się w niekorzystnych warunkach geograficznych i naturalnych oraz zwłaszcza tych, których problemy się kumulują, takich jak pasma górskie, archipelagi i grupy wysp [...] wskaźniki te powinny także umożliwić lepszą ocenę różnic pomiędzy tymi regionami a pozostałym obszarem Unii, jak również różnic istniejących w ramach każdego z tych regionów”.

6.1.2 Należy utworzyć w Komisji Europejskiej grupę ds. wysp z udziałem różnych służb Komisji w celu zapewnienia zintegrowanego podejścia do problemów wysp.

6.1.3 EKES zwraca się do lokalnych władz publicznych i społeczeństwa obywatelskiego o nawiązanie współpracy (a wypadku jej prowadzenia — o jej kontynuację), tak by opracować wspólne strategie rozwoju. Jest konieczne, by podejście społeczności wyspiarskich do realizacji projektów opierało się na pozytywnym partnerstwie.

6.2 EKES uważa, że w interesie dobrego sprawowania rządów należy dokonywać regularnego przeglądu sytuacji wysp i zwraca się do Komisji Europejskiej o przedłożenie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu rocznego sprawozdania na temat monitorowania i oceny skuteczności istotnych środków przedsięwziętych w celu rozwiązania problemów wysp europejskich. To roczne sprawozdanie powinno również zawierać propozycje działań Komisji. Można zatem stwierdzić, że niniejsza opinia inicjuje długotrwały dynamiczny proces.

7. Uwagi końcowe

7.1 Podsumowując, kwestia ściślejszej integracji wysp z rynkiem wewnętrznym mogłaby skłonić zainteresowane strony do rozważenia dwóch rozwiązań innych niż wymienione powyżej.

7.2 Pierwszym z nich mogłoby być ustanowienie ściślejszej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi posiadającymi wyspy lub wyspiarskimi państwami członkowskimi (Portugalia, Hiszpania, Francja, Włochy, Grecja, Malta, Cypr, Wielka Brytania, Irlandia, Holandia, Dania, Estonia, Finlandia i Szwecja). Jeżeliby oczekiwać najpierw spełnienia warunków umożliwiających osiągnięcie celu, jakim jest posiadanie europejskiej polityki wyspiarskiej, rozwiązanie to mogłoby się wydawać niemożliwe do zastosowania. Skutkiem tego, choć taki wniosek powinny przedłożyć same państwa członkowskie, należałoby wybrać podejście oddolne. Z tych względów, jak zauważono wcześniej,

niezbędne są strategie rozwoju na szczeblu lokalnym. W tym kontekście programy operacyjne (w ramach funduszy strukturalnych 2007–2013) mogłyby zostać uznane za dobrą podstawę na kolejny okres programowania 2014–2020.

7.3 Drugim z nich jest poprawa obecnej sytuacji poprzez ustanowienie nowych ram prawnych Unii Europejskiej dzięki traktatowi lizbońskiemu, w tym przereformowanemu art. 158 TWE.

7.3.1 Traktat lizboński wprowadza w art. 158 TWE następujące zmiany:

- a) w akapicie pierwszym wyrazy „spójności gospodarczej i społecznej” zastępuje się wyrazami „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”;
- b) w akapicie drugim skreśla się wyrazy „lub wysp” i wyrazy „w tym obszarów wiejskich”;
- c) dodaje się nowy akapit w brzmieniu: **„Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie”.**

7.3.2 Takie przereformowanie jest zgodne z duchem traktatu lizbońskiego (który musi zostać najpierw ratyfikowany), dzięki któremu wymiar terytorialny staje się nowym elementem spójności europejskiej. Uznanie tego faktu jest podkreśleniem dążenia Unii Europejskiej do uwzględnienia wszelkich realiów panujących na jej terytorium. Artykuł 158 TWE w swoim nowym brzmieniu stanowi zatem urzeczywistnienie tej woli.

7.3.3 Zdefiniowanie spójności terytorialnej nie jest zadaniem łatwym. Bez wątplenia kolejna zielona księga zapewni interesującą możliwość zaznajomienia się z różnymi stosowanymi metodologiami. Z tej perspektywy EKES uważa, że dbałość o spójność terytorialną oznacza wyjście poza zwykłe statystyki ekonomiczne, tak by uwzględnić również widoczne realia geograficzne danego obszaru oraz związane z nimi trudności, które mogą — w wypadku niektórych terytoriów — poważnie zagrozić spójności społeczno-gospodarczej. Spójność terytorialna może również służyć jako metoda zacieśniania współpracy w obrębie wyspy oraz pomiędzy wszystkimi terytoriami, a także wzmocnienia partnerstwa pomiędzy wszystkim zainteresowanymi stronami (władzami i społeczeństwem obywatelskim) w opracowywaniu i wdrażaniu polityki w poszczególnych obszarach.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS