

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 6.10.2008
KOM(2008) 616 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, REGIOONIDE
KOMITEELE JA EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**Roheline raamat territoriaalse ühtekuuluvuse kohta
Territoriaalse mitmekesisuse muutmine Euroopa tugevaks küljeks**

{SEK(2008) 2550}

SISUKORD

1.	Majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse territoriaalne perspektiiv.....	3
2.	Harmoonilisema arengu tagamine.....	4
2.1.	Kontsentratsioon: asustustiheduse erinevuste kõrvaldamine	5
2.2.	Territooriumide vahel ühenduste loomine: kauguste ületamine	6
2.3.	Koostöö: eraldumise ärahoidmine.....	7
2.4.	Geograafilise eripäraga piirkonnad	8
3.	Territoriaalne ühtekuuluvus: mõttevahetus ja rakendamine ühenduse ja riiklikul tasandil	9
3.1.	Territoriaalne ühtekuuluvus ELi poliitika programmides	9
3.2.	...ning liikmesriikides ja nende vahel toimivas mõttevahetuses	10
4.	Küsimused, mida mõttevahetuse käigus arutada	11

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, REGIOONIDE KOMITEELE JA EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

Roheline raamat territoriaalse ühtekuuluvuse kohta Territoriaalse mitmekesisuse muutmine Euroopa tugevaks küljeks

1. MAJANDUSLIKU JA SOTSIAALSE ÜHTEKUULUVUSE TERRITORIAALNE PERSPEKTIIV

EL hõlmab väga mitmekesist territooriumi – põhja polaarjoone külmunud tundrast kuni Guajaana troopiliste vihmametsadeni, Alpidest Kreeka saarteni, Londoni ja Pariisi sarnastest suurlinnadest väikelinnade ning sajanditevanuste küladeni.

Territoriaalne ühtekuuluvus tähendab kõikide selliste piirkondade harmoonilise arengu ning seal elavatele inimestele selliste paikade eripäradest võimalikult suure kasu tagamist. Territoriaalne ühtekuuluvus on vahend, mille abil muuta mitmekesisus eeliseks, mis annab panuse säästvasse arengusse kogu ELis.

Territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamiseks tuleb tegelda järgmiste küsimustega: poliitikasuundade kooskõlastamine suurtel aladel, nagu Läänemere piirkond; tingimuste parandamine idapoolse välispiiri äärsedel aladel; ülemaailmselt konkurentsivõimeliste ja säästvate linnade edendamine; suurte piirkondade väiksemate osade ja mahajäänud linnapiirkondade sotsiaalse tõrjutuse käsitlemine, äärepoolsetes piirkondades haridusele, tervishoiuteenustele ja energiavarustusele parema juurdepääsu tagamine ning mõne piirkonna geograafilisest eripärast tulenevad raskused.

Piirkonna konkurentsivõime ja jõukus sõltuvad üha enam sealsete inimeste ja ettevõtete võimest kasutada ära kõiki territoriaalseid eeliseid. Üleilmastuva maailmamajanduse kontekstis ja tingimustes, kus majandused on omavahel tihedalt seotud, sõltub konkurentsivõime siiski ka territooriumide vahel kontaktide loomisest, et tagada kooskõlastatud ja säästev ühiste eeliste kasutus. Koostöö ning tehnoloogiate, ideede, kaupade, teenuste ja kapitali tulv on territoriaalse arengu seisukohalt muutumas üha olulisemaks, ühtlasi on need ka peamised faktorid, mis toetavad kogu ELi säästvat kasvu pikas perspektiivis.

Riiklik poliitika saab aidata territooriumidel kõige paremini oma eeliseid ära kasutada. Lisaks sellele aitab see neil ühiseid probleeme koos lahendada, saavutada kriitilist massi ning suurendada oma tegevuse ühendamise teel kasumit, kasutada ära vastastikust täiendavust ja territooriumidevahelist koostoimet ning saada üle halduspiiridest tulenevast eraldumisest.

Mitmed probleemid, millega territooriumid silmitsi seisavad, on valdkonnaülesed ning selleks, et neid tõhusalt lahendada, peavad erinevad asjaomased asutused ja sidusrühmad rakendama ühtset lähenemisviisi ja tegema koostööd. Selles suhtes ühendab territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõte majanduslikku tõhusust, sotsiaalset ühtekuuluvust ja ökoloogilist tasakaalu, asetades säästva arengu poliitikakujunduse keskmesse.

Territoriaalse mõõtmel olulisust on ennegi tunnustatud. See on algusest peale olnud ELi struktuuripoliitika¹ tuumaks. Mitme valdkonna poliitikal on samuti konkreetne territoriaalne

¹ Termin „ELi struktuuripoliitika” osutab peamiselt Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja kalandusfondi poliitilisele sekkumisele.

mõju ning mõni neist sisaldab elemente,² mis on seotud konkreetsete territoriaalsete probleemidega.

Struktuuripoliitika raames toetuste andmise puhul otsustatakse abikõlblikkuse üle peamiselt piirkondlikul tasandil ning üha enam tõuseb teadlikkus selle kohta, et arengustrateegiate kujundamisel on vaja lähtuda territooriumide konkreetsetest eelistest, nagu füüsiline, inim- ja sotsiaalne kapital, aga ka loodusvarad. Lisaks sellele on ELi struktuuripoliitika aastate jooksul toetanud mitut valdkonda hõlmava ja integreeritud lähenemisviisi rakendamist kogu ELi majanduslikuks ja sotsiaalseks arendamiseks.

Territoriaalse ühtekuuluvuse olulisust on esile tõstetud ühtekuuluvust käsitlevates ühenduse strateegilistes suunistes, mille nõukogu võttis vastu 2006. aastal, ja milles on märgitud, et „territoriaalse ühtekuuluvuse edendamine peaks olema osa jõupingutusest selle nimel, et kogu Euroopa territoorium saaks aidata kaasa majanduskasvu ja tööhõive tegevuskava eesmärkide saavutamisele”³. Ka ühenduse maaelu arengu strateegilistes suunistes⁴ tõstetakse esile panust, mida ELi maaelu arenguprogrammid saavad anda territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamisse. Samal ajal on üha enam tunnustatud vajadust edendada koostööd, dialoogide pidamist ja partnerlust erinevate valitsustasandite vahel ning samuti erinevate valitsustasandite ja arenguprotsessiga koha peal otseselt seotud organisatsioonide ja inimeste vahel.

Territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärgi saavutamisele aitaks siiski kaasa mitme sellega seotud küsimuse selgitamine. Üksmeel kõnealustes küsimustes aitaks parandada ühtekuuluvuspoliitika haldamist kõikidel tasanditel vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele, mille tulemusel ühtekuuluvuspoliitika haldamine muutuks paindlikumaks, kõige sobivama territoriaalse ulatusega paremini kohandatavaks, kohalikke eelistusi ja vajadusi arvestavamaks ning see oleks paremini kooskõlas muu poliitikaga.

Käesoleva rohelise raamatuga algatatakse mõttevahetus territoriaalse ühtekuuluvuse kohta, et paremini mõista territoriaalse ühtekuuluvuse põhimõtet ning selle mõju poliitikale ja koostööle; mõttevahetus algatatakse vastavalt järeldustele, mis tehti Leipzigris 2007. aasta 24. ja 25. mail toimunud ELi territoriaalse korralduse ja regionaalarengu eest vastutavate ministrite mitteametlikul kohtumisel, kus kutsuti komisjoni üles koostama 2008. aastal aruanne territoriaalse ühtekuuluvuse kohta⁵. Kõnealune mõttevahetus toimub ilma, et see piiraks samal ajal toimuva eelarve läbivaatamist käsitleva komisjoni arutelu tulemusi. Roheline raamat ei hõlma ühtekuuluvuspoliitika finantsaspekte praeguses finantsraamistikus.

2. HARMOONILISEMA ARENGU TAGAMINE⁶

ELi asustusmuster on ainulaadne. Kogu Euroopas on ligikaudu 5 000 linna⁷ ja 1 000 suurlinna⁸, mis on majandus-, sotsiaal- ja kultuurielu keskused.

Selles üpris tihedas linnade võrgustikus on vähe väga suuri linnu. ELis elab üksnes 7 % inimestest linnades, mille elanikkond on üle viie miljoni, võrreldes Ameerika Ühendriikidega,

² Näiteks äärepoolseimaid piirkondi ja mõnda Kreeka väikesaart hõlmavad erikavad.

³ ELT L 291, 21.10.2006, lk 29.

⁴ ELT L 55, 25.2.2006, lk 26.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf

⁶ Selgitust käesolevas punktis kasutatud territoriaalse tüpologia kohta vt SEK(2008) 2550.

⁷ 5 000–50 000 elanikku.

⁸ Üle 50 000 elaniku.

kus vastav näitaja on 25 %, ning ainult viis Euroopa Liidu territooriumil asuvat linna on 100 maailma suurima linna hulgas⁹.

Selline asustumusmuster parandab elukvaliteeti ELis, kuna linnaelanikele on maapiirkonnad lähedal ning maapiirkondade elanikele on teenused kergesti kättesaadavad. Sellise asustumustri puhul on ka ressursikasutus tõhusam, kuna hoitakse ära linnastute ebasäästlikkus¹⁰ ning valglinnastumisele omane suur energiakulu ja maakasutuse kõrge tase¹¹ ning see muutub üha olulisemaks, kuna kliimamuutused ning nendega kohanemine või nende vastu võitlemine jätkub.

Majandustegevus on siiski tunduvalt ebahütlasem kui asustumusmuster (kaart 1). Tegevuse kontsentreerumine on majanduslikult kasulik, kuid sellel on ka negatiivne mõju, nagu ummistused, kinnisvara kõrged hinnad, sotsiaalne tõrjutus ja reostus. Tänu majanduskasvule Irimaal, Hispaanias ja uutes liikmesriikides (kaart 2) on majandustegevus kogu ELis viimase kümne aasta jooksul hütlasemalt jaotunud. See on endisest hütlasemalt jaotunud ka mõnes riigis, nagu Irimaal ja Hispaanias, kuid jätkuvalt on linnapiirkondi, mis on ülekoormatud, samas aga jääb paljude alade potentsiaal kasutamata.

Territoriaalse ühtekuuluvuse mõistega hõlmatud tasakaalustatuma ja säästvama arengu abil saavutatakse hütlasem ja säästvam varade kasutus, mis on majanduslikult tulutoov tänu väiksemale saastatusele ja väiksematele kulutustele ning see on kasulik nii keskkonna kui ka elukvaliteedi seisukohast.

Maailmapanga 2009. aasta arenguaruandes tunnustatakse asjaolu, et tihedal asustatusel, suurtel kaugustel ja eraldumisel võib olla mõju sellele, kui kiire on majanduslik ja sotsiaalne areng. EL seisab *mutatis mutandis* silmitsi samasuguste küsimustega. Poliitikameetmeid nende küsimuste lahendamiseks võiks võtta kolmes vallas – kontsentratsioon, ühendamine ja koostöö, nagu märgitud allpool.

Lisaks sellele võib teatavate piirkondade geograafiliste iseärasuste tõttu tekkida territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamisel eriprobleeme. Kõnealuseid probleeme käsitletakse käesoleva osa viimases punktis.

2.1. Kontsentratsioon: asustustiheduse erinevuste kõrvaldamine

Nagu eespool märgitud, on majandustegevus ELis rohkem kontsentreerunud kui asustus. Kõnealune kontsentreerumine võib olla kasulik, võttes arvesse linnastute suurenevat kasumit ja teatavate tegevuste koondumist spetsiaalsetesse kohtadesse, sealhulgas tervishoiuteenuste laialdane kättesaadavus ja suhteliselt kerge juurdepääs kõrgharidus- ja koolitusasutustele. Tänu kõnealusele kontsentratsioonist saadavale kasule on pealinnades ja enamikus muudes tihedasti asustatud linnastutes SKT inimese kohta suurem võrreldes riikliku keskmisega, samuti on suurem tootlikkus ja tööhõive ning tehakse rohkem teadusuuringuid ja uuendusi.

Samas on ülekoormatud alad ebasäästlikud ja mitmed kesklinnapiirkonnad seisavad silmitsi linna allakäigust ja sotsiaalsest tõrjutusest tulenevate teravate probleemidega. See kajastub keskmisest madalamas SKT tasemes inimese kohta ja kõrges tööpuuduse tasemes ning probleemsete linnapiirkondade, kuritegevuse ja sotsiaalsete pingete tekkimises mitmes jõukamas linnas. Sellistel juhtudel tuleks keskenduda linnastumisega kaasnevate negatiivsete välismõjude vähendamisele ning tagada, et kõik rühmad saaksid kasu väga spetsialiseeritud ja tootlikust majandusest.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Vt OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy*.

¹¹ Vt Peter Newman and Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

Vahepealsed piirkonnad, kus on rohkem väikelinnu, võivad samuti saada kasu suurenevast kasumist, kui nad moodustavad tugeva linnade võrgu ja arendavad oma tugevaid külgi kooskõlastatud viisil. Vahepealsetes ja maapiirkondades asuvates linnades pakutakse neid ümbritsevatele maapiirkondadele olulisi teenuseid.

Maapiirkondadele, mis asuvad mis tahes suurusega linnadest kaugel, on väikelinnad ja keskmise suurusega linnad tõepoolest tihti olulisemad, kui võiks järeldada nende suurusest. Sellistel linnadel on väga tähtis roll, kuna tänu neile on võimalik peatada maapiirkondade elanikkonna kahanemine ja tagada, et need piirkonnad jääksid ligiõmbavaks elukeskkonnaks, sest kõnealused linnad pakuvad juurdepääsu teenustele, sealhulgas infrastruktuuri, mida on vaja selliste investeeringute tegemiseks, mis hõlbustavad inimestel ja ettevõtetel kohaneda.

Kuigi majandustegevus on enamasti linnadesse kontsentreerunud, on maapiirkonnad endiselt oluline osa ELis. Maapiirkondades asub suurem osa loodusvaradest ja looduslikest aladest (järved, metsad, Natura 2000 alad jne) (kaart 6), nendes piirkondades on puhas õhk (kaart 7) ning need on tihti meeldivad ja turvalised kohad, kus elada või mida külastada.

Kõige olulisem ülesanne on tagada tasakaalustatud ja säästev territoriaalne areng ELis tervikuna majandusliku konkurentsivõime ja majanduse kasvusuutlikkuse tõstmise abil, võttes samas arvesse vajadust säilitada loodusvarasid ja tagada sotsiaalne ühtekuuluvus. Sellega kaasneb vajadus hoida ära majanduskasvu ülemäärane kontsentreerumine ja hõlbustada kõikidel territooriumidel juurdepääsu linnastute kasvavale tulule.

2.2. Territooriumide vahel ühenduste loomine: kauguste ületamine

Tänapäeval tähendab territooriumide ühendamise rohkemat kui mitut transpordiliiki hõlmavate transpordiühenduste pakkumist. Selleks on vaja ka piisavat juurdepääsu tervishoiu- ja haridusteenustele, säästvale energiale, Interneti-lairibahendusele, usaldusväärsele ühendusele energiavõrkudega ning ettevõtete ja uurimiskeskuste väga head koostööd. Parem ühendus territooriumide vahel on oluline ka selleks, et tegelda ebasoodsas olukorras olevate rühmade erivajadustega.

Integreeritud transpordisüsteemidele juurdepääsu tagamiseks tuleb linnade vahele ehitada maanteid, raudteid ja siseveeteid, välja arendada mitut transpordiliiki hõlmavaid transpordiahelaid ning nüüdisaegseid liikluskorraldussüsteeme.

Uutes liikmesriikides on vähe häid maanteid ning ühest linnast teise jõudmine võtab palju rohkem aega kui EL 15 riikides (kaart 8). Head raudteeühendused on samuti ebaühtlaselt jaotunud ning enamiku liikmesriikide raudteed ei sobi suurte kiiruste jaoks ning raudteed vajavad tihti remonti.

Kõrval võrgustiku ja avalike transporditeenuste ebaühtlane kvaliteet tähendab seda, et lennujaama jõudmine võtab palju aega (kaart 9), samas kui endiselt ei arendata meretransporti (kaart 10), mille abil oleks võimalik vähendada liiklusummikuid maanteedel ning CO₂ heidet.

Usaldusväärse juurdepääsu tagamine energiale on samuti oluline ning lahendada tuleb eriolukord seoses võrgustikega, mis on geograafilistel (maa- ja äärepooldes piirkonnad, saared) või ajaloolistel põhjustel (n Baltimaad) ELi turust eraldatud, et tagada kindel ja tõhus energiaga varustamine. Taastuvenergia ja energiatõhususe meetmed pakuvad võimalusi mitmekesistamiseks ja säästva arengu edendamiseks.

Juurdepäas üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele, nagu tervishoiu- ja haridusteenused, on tihti raskendatud maapiirkondades, kus näiteks äärepoolsete piirkondade elanikest keskmiselt 40 % elab üle 30minutilise sõidu kaugusel haiglast ning 43 % elab üle tunniajase sõidu kaugusel ülikoolist (tabel 2). Eelkõige tuleks äärepoolsetes piirkondades välja arendada info- ja sidetehnoloogilised vahendid, et võimaldada juurdepäas tervishoiu- ja haridusteenustele telemeditsiini ja kaugõppe abil.

Endiselt esineb puudujääke juurdepäasus kiirele Interneti-ühendusele, mis on muutunud paljudele ettevõtetele ja inimestele väga oluliseks, esineb endiselt puudujääke. Kodumajapidamiste juurdepäas Interneti-lairibaühendusele oli 2007. aastal maapiirkondades keskmiselt 15 protsendipunkti madalam kui linnapiirkondades.

2.3. Koostöö: eraldumise ärahoidmine

Ühenduse ja kontsentreerumisega seotud probleeme saab tõhusalt lahendada ainult erinevate tasandite tiheda koostöö abil. Keskkonnaprobleemid, mis on seotud kliimamuutustega, üleujutustega, bioloogilise mitmekesisuse kadumise, reostuse või pendelrändega, ei tunne piire ning ka nende lahendamiseks on vaja teha koostööd. Kliimamuutuse tõttu esineb tõenäoliselt sagedamini põuda, metsatulekahjusid ja üleujutusi ning need on üha rängemad ning mõjutavad erineval määral kõiki piirkondi ja riike. Isegi sellised probleemid, millel arvatakse olevat ainult kohalik mõju, näiteks pinnasereostus, võivad olla alguse saanud palju laiaulatuslikematest piiriülestest protsessidest.

Haldusasutused peavad koostööd tegema ka selleks, et pakkuda lahendusi (nt ühistransport) piirkondade ja isegi riigipiiride ületamist hõlmavast pendelrändest tulenevate negatiivsete välismõjude minimeerimiseks.

Üleilmastuva maailmamajanduse tingimustes toetavad majanduskasvu üha enam erinevad koostööstruktuurid, millesse on kaasatud erinevad avaliku ja erasektori osalejad. See kehtib eelkõige uuenduspoliitika puhul, millesse tuleb kaasata uusi osalisi, sealhulgas ettevõtlusväliseid sidusrühmi. Vastavalt sellele tuleb kohandada asukohaga seotud majanduskasvu poliitika rakendamist, et võtta arvesse uut olukorda.

Selleks, et neid ja muid probleeme tõhusalt lahendada, on vaja erineva geograafilise ulatusega poliitilisi lahendusi, mis mõnel juhul peaksid hõlmama naabruses asuvate kohalike asutuste koostööd, mõnel muul juhul riikide koostööd ning mõnikord ka ELi ja naaberriikide koostööd.

Mitmes liikmesriigis on suurlinnades loodud organeid eesmärgiga tuua kokku mitmeid erinevate tasandite asutusi, et käsitleda näiteks piirkonnaüleseid majandusarengu, ühistranspordi, tervishoiu-, haridus- ning koolitusteenuste kättesaadavuse, õhu kvaliteedi ja jäätmetega seotud küsimusi. Mõnes suurlinnapiirkonnad ületavad lisaks kohalikele ja piirkondade piiridele ka riikide piire, näiteks Lille'i, Kortrijki ja Tournai' eurometropolis, kuhu kuuluvad linnad mõlemalt poolt piiri.

Piirkonnad, mis asuvad EL 15 riikide sisepiiride lähedal, on juba mitme aasta jooksul saanud kasu ühtekuuluvuspoliitikast, mille kaudu on parandatud piiriülest koostööd, näiteks löid Saksamaa ja Madalmaade kohalikud asutused mõlemal pool piiri asuva Euregio Rhein-Waal piirkonna, et muu hulgas parandada selles piirkonna juurdepäasu piiriülestele tervishoiuteenustele, tõsta nende kvaliteeti ja muuta need

tõhusamaks. See on eriti oluline, kuna puuduvad selged eeskirjad piiriüleste tervishoiuteenuste kättesaadavuse kohta¹².

Uute liikmesriikide piirialadel ning aladel, mis asuvad mõlemal pool endist raudset eesriiet, on alles hiljuti hakatud koostööd tegema. Palju on veel teha selle nimel, et arendada välja ühtne poliitika, mis hõlmab infrastruktuure ja majanduskoostööd (kaart 11). Samuti on harva märgata maismaa- ja merepiire ületavat merealade ühtset arendamist.

Välispiirialade majandusareng on aeglasem ning SKT väiksem (tabel 3). ELi naaberpiirkondadeks lõunas ja idas on piirkonnad, mille SKT inimese kohta on veelgi madalam ning koos rahvaarvu kiirema kasvuga (kaart 12 ja 13) toob see tegur kaasa rändepinget.

2.4. Geograafilise eripäraga piirkonnad

On kolme liiki piirkondi, mis mõnikord seisavad silmitsi eriliste arenguraskustega:

- mägipiirkonnad, mis on tihti ka piirialad ning kus üle ühe kolmandiku inimestest elab maapiirkondades;
- saared, mis on tihti mägised ning kus üle poole elanikkonnast elab piirialadel; seitsmest kõige äärepoolsemast alast kuus on saared;
- 18 hõredalt asustatud piirkonda, mis kõik on maapiirkonnad, ning peaaegu kõik neist on piirialad.

See loetelu ei ole täielik ning on muid piirkondi, millel on erilisi tunnusoone ning kus samuti tuleb lahendada ühiseid probleeme; sellised piirkonnad on näiteks rannikualad, mis on arengu tõttu surve all, samuti ohustab neid globaalne soojenemine, ning äärepoolsemad piirkonnad, mille probleemid on seotud näiteks demograafiliste muutuste, rände, juurdepääsu ning piirkondliku integratsiooniga¹³.

Ligikaudu 10 % ELi elanikkonnast elab mägipiirkondades (tabel 4). Selliste piirkondade keskmine SKT inimese kohta on 80 % ELi keskmisest, kuigi 25 % mägipiirkondadest on SKT inimese kohta ELi keskmisest suurem. Ajavahemikus 1995–2004 kasvas enamikus mägipiirkondades elanikkond või siis jäi selle suurus muutumatuks. Mägipiirkondades on palju looduslikke alasid ning neis on tihti hea transpordiühendus, mille tõttu need on populaarsed turismisihtkohad. Mitmes mägipiirkonnas pakutakse ka häid põhiteenuseid, kuigi piirkonniti erineb nende kättesaadavus oluliselt. Samal ajal peavad nad lahendama probleeme, mis tulenevad kliimamuutustest, turismiga seotud survest, bioloogilise mitmekesisuse kadumisest ning asjaolust, et mägipiirkonnad sõltuvad piiratud arvust majandustegevustest.

Ligikaudu 3 % ELi elanikkonnast (14 miljonit) elab saartel. Saarte mitmekesisuse tõttu on raske teha üldistusi. Saared erinevad üksteisest oluliselt nii elanikkonna suuruse poolest kui ka selle poolest, et SKT inimese kohta on erinev. Ka on olnud erinev selliste piirkondade SKT kasv, mis kajastab erinevusi nende majandusstruktuuris: mõni saar sõltub täielikult turismist, mõnel teisel saarel aga on olemas mitmekesine teenuste valdkond. Enamiku selliste piirkondade elanikkond kasvas ajavahemikul 1995–2004. Paljudel saartel on siiski probleeme, mis on seotud

¹² Ettepanek direktiivi kohta, mis käsitleb patsiendi õiguste rakendamist piiriüleises tervishoius KOM(2008) 414.

¹³ Neid käsitletakse eri teatistes, mis võetakse vastu 2008. aasta oktoobri keskel.

juurdepääsu, väikeste turgude, riiklike põhiteenuste kõrge hinna ning energiavarustusega.

ELi hõredalt asustatud piirkondades elab ainult 2,6 miljonit inimest. SKT inimese kohta erineb sellistes piirkondades oluliselt: see võib olla ELi keskmisest palju madalam või kõrgem. Enamiku hõredalt asustatud piirkondade elanikkonna suurus perioodil 1995–2004 oluliselt ei muutunud, kolmes piirkonnas langes elanike arv üle 5 %. Selliste piirkondade tunnusteks on hõre asustatus, geograafiline kaugus ja struktuuriline nõrkus, sealhulgas sõltumine töötlevast tööstusest; sellised tegurid takistavad hõredalt asustatud piirkondade arengut järjest rohkem.

3. TERRITORIAALNE ÜHTEKUULUVUS: MÕTTEVAHETUS JA RAKENDAMINE ÜHENDUSE JA RIIKLIKUL TASANDIL

Eespool käsitletud piirkondade eripära ei ole ELi toetuse andmisel enamasti eriliseks faktoriks, välja arvatud mõned erandid. Kuigi ELi struktuuripoliitika eesmärk on arendada vähem soodsate piirkondade tugevaid külgi ja nende võimalikke suhtelisi eeliseid või kõrvaldada võimalikke majanduskasvu takistavaid asjaolusid, mis tulenevad nende piirkondade eripärast, ei ole selge, kuidas on territoriaalset ühtekuuluvust mõjutanud muu ühenduse poliitika.

3.1. Territoriaalne ühtekuuluvus ELi poliitika programmides ...

Valdkondliku ja territoriaalse poliitika kooskõlastamine on oluline, sest see aitab suurendada sellise poliitika koostoimet ja ära hoida võimalikke konflikte. Territoriaalset ühtekuuluvust käsitlev mõttevahetus on oluline, et juhtida tähelepanu sellega seotud küsimustele ning neid rohkem analüüsida, ning seda mitte ainult allpool märgitud poliitikavaldkondade puhul, mis on ilmselgelt territoriaalse ühtekuuluvusega seotud, vaid ka palju üldisemalt.

- Transpordivaldkonnal on selge mõju territoriaalsele ühtekuuluvusele majandustegevuse asukoha ja asustusmuutrite kaudu. Sellel on eriti oluline roll ühenduse parandamisel vähemarenenud piirkondadega ja samuti selliste piirkondade siseste transpordiühenduste parandamisel.
- Energiapoliitika annab panuse territoriaalsesse ühtekuuluvusse täielikult integreeritud gaasi ja elektri siseturu väljaarendamisega. Lisaks sellele annavad energiatõhususe meetmed ja taastuvenergiapoliitika panuse säästvasse arengusse kogu ELis ning võivad pakkuda isoleeritud piirkondadele pikaajalisi lahendusi.
- Kiire Interneti-ühenduse tagamine on samuti väga oluline, võttes arvesse, et see muutub üha tähtsamaks konkurentsivõime ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seisukohalt.
- Ühise põllumajanduspoliitika esimesel sambal ja toetusel, mida see pakub põllumajandustootjatele, on samuti oluline territoriaalne mõju tegevuste ja sissetulekute kaudu, mida ühise põllumajanduspoliitika esimene sammad maapiirkondades säilitada aitab, samuti tõhusa maakasutuse edendamise kaudu.
- Euroopa tööhõivestrategia, mis on Lissaboni strateegia lahutamatu osa, annab olulise panuse inimkapitali arendamisse, andes erinevatel territooriumidel võimaluse omandada parem haridus ja uusi oskusi. Lisaks sellele on territoriaalne ühtekuuluvus tööhõive suunistes üks suuniste kolmest üldeesmärgist.
- Merealadel tuleb lahendada probleeme, mis tulenevad konkureerivast merekasutusnõudlusest. Kalanduse, põllumajanduse, mereimetajate kaitsmise, meretranspordi, nafta, gaasi ja kaevandamise suhtes kehtestatud eraldiseisvate

kordade eesmärk on lahendada valdkonnasiseseid probleeme, kuid valdkonnaüleseid probleeme nendega ei lahendata. Kõnealuste kooskõlastusprobleemide lahendamiseks arendatakse praegu ELi tasandil välja integreeritud merenduspoliitikat, et tagada merealade säästev areng.

- Keskkonnapoliitika mõjutab majandustegevuse asukohta mitmel viisil. Regulaatiivnõuetel võib olla ruumiline mõõde ja need võivad mõjutada maakasutuse kavandamist. Selleks, et tõhusalt täita poliitika eesmärgid ja järgida standardeid, teevad piirkonnad ja sidusrühmad koostööd, näiteks ühenduse bioloogilise mitmekesisuse tegevuskava ning Natura 2000 alade ühise haldamise raames.
- Kõrgel tasemel teadusuuringutel ja võimalusel osaleda riikidevahelistes projektides on üha olulisem mõju piirkondlikule arengule. Teaduspoliitika territoriaalne mõõde väljendub Euroopa teadusruumis, kus uurijad saavad vabalt liikuda, suhelda ning koostööd teha.
- Konkurentsipoliitika võib mõjutada majandustegevuse territoriaalset jaotuvust, tagades piirkondliku abi kontsentreerimise kõige ebasoodsamas olukorras olevatele aladele ja antava abi suuruse kohandamise vastavalt probleemi liigile ja ulatusele.

3.2. ...ning liikmesriikides ja nende vahel toimivas mõttevahetuses

ELis on valitsustevahelisel tasandil mõttevahetus territoriaalse ühtekuuluvuse üle kestnud alates 1990. aastate keskpaigast; selles on peamiselt osalenud ruumilise planeerimise eest vastutavad ministrid. Kõnealuse mõttevahetuse tulemusel võeti 1999. aastal vastu Euroopa ruumi arengukava, mille alusel tehti omakorda mitu olulist algatust, näiteks algatati riikidevaheliste koostööprogrammide esimene põlvkond programmi INTERREG alusel ja loodi Euroopa ruumilise planeerimise vaatlusvõrgustik (ESPON).

Kuni viimase ajani ei ole mõttevahetus siiski olnud nii edukas, kui oleks võinud olla. Selle põhjuseks on osaliselt ehk asjaolu, et liikmesriikides peetakse riikliku või piirkondliku tasandi pädevuse küsimust maakasutuse ja arengukavade osas lahtiseks. Tuleks kindlasti selgitada, et mingil juhul ei ole kavas seada küsimuse alla riikliku ja piirkondliku tasandi pädevusi nendes valdkondades. Käesoleva roheline raamatuga algatatav mõttevahetus kõnealuseid küsimusi ei hõlma.

Territoriaalse tegevuskava vastuvõtmisega Leipzgis 2007. aasta mais juhtisid ruumilise planeerimise ja arendamise eest vastutavad ELi ministrid tähelepanu vajadusele seada eesmärgiks säästev majanduskasv, töökohtade loomine ning sotsiaalne ja ökoloogiline areng kõikides ELi piirkondades, tagades samas paremad elutingimused ja elukvaliteedi ning võrdsed võimalused kõigile, sõltumata elukohast¹⁴. Territoriaalne arengukava ja selle rakendamise esimene tegevuskava, mis võeti vastu Assooridel 2007. aasta novembris, andis mõttevahetusele uut hoogu, sest neis esitati kuus territoriaalset prioriteeti (piirkondlikest innovatsiooniklastritest ökoloogiliste struktuuride ja kultuuriressurssideni, detsentraliseeritud arengust partnerluse ja territoriaalse haldamise uute vormideni) ning nende rakendamiseks vajalikud meetmed.

¹⁴ Euroopa Liidu territoriaalne tegevuskava, Leipzig, 24. ja 25. mai 2007.

Sellest tulenevalt palus komisjon 2007. aastal liikmesriikidel vastata küsimustikule territoriaalse ühtekuuluvuse käsituse ja rakendamise riiklike tavade kohta (vt lisa).

4. KÜSIMUSED, MIDA MÖTTEVAHETUSE KÄIGUS ARUTADA

Allpool esitatud küsimused hõlmavad peamisi teemasid, mida käesolevas rohelises raamatus käsitletakse ja nendega määratletakse rohelise raamatu abil algatatava mõttevahetuse ulatus. Komisjon esitab kõnealuse mõttevahetuse kohta kokkuvõtte 2009. aasta kevadel.

1. Mõisted

Seoses territoriaalse ühtekuuluvusega kerkib esile uusi küsimusi ning olemasolevatele küsimustele asetatakse uus rõhuasetus.

- Kuidas territoriaalset ühtekuuluvust kõige asjakohasemalt määratleda?
- Milliseid lisaelemente tooks see Euroopa Liidu praegusse majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse käsitlusviisi?

2. Millisel tasandil ja millises ulatuses tuleks territoriaalset tegevust arendada?

Territoriaalse ühtekuuluvuse edendamiseks on vaja probleeme lahendada ühtsel viisil ning sobival geograafilisel tasandil ning selleks peaksid kohalikud, piirkondlikud ja isegi riiklikud asutused koostööd tegema.

- Kas EL peaks osalema territoriaalse ühtekuuluvuse edendamises? Kuidas määratleda tema osalust subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes?
- Milline peaks olema territoriaalse mõõtmega seotud poliitilise sekkumise ulatus vastavalt lahendatava probleemi laadile?
- Kas eriliste geograafiliste tunnustega piirkondade suhtes on vaja võtta poliitilisi erimeetmeid? Kui jah, siis missuguseid meetmeid tuleks võtta?

3. Parem koostöö

Piirkondlikke ja riigipiire ületav süvenenud koostöö tekitab haldusküsimusi.

- Milline peaks olema komisjoni roll territoriaalse koostöö edendamisel ja toetamisel?
- Kas on vajadust territoriaalse koostöö uute vormide järele?
- Kas on vaja välja arendada uusi õiguslikke ja juhtimisvahendeid, et hõlbustada koostööd, sealhulgas välispiiri äärsetel aladel tehtavat koostööd?

4. Parem kooskõla

Territoriaalse ühtekuuluvuse parandamine tähendab paremat valdkondliku ja territoriaalse poliitika kooskõla ning ühtsemat territoriaalset sekkumist.

- Kuidas saaks parandada territoriaalse ja valdkondliku poliitika kooskõla?
- Milliste valdkondlike poliitikate kujundamisel tuleks rohkem tähelepanu pöörata nende territoriaalsele mõjule? Milliseid vahendeid saaks selleks välja arendada?
- Kuidas saaks territoriaalset poliitikat ühtsemaks muuta?
- Kuidas saaks ühenduse ja riiklikku poliitikat paremini ühendada, et see annaks panuse territoriaalsesse ühtekuuluvusse?

5. Uued territoriaalsed partnerlused

Soov edendada territoriaalset ühtekuuluvust võib tähendada ka laiaulatuslikumat osalust poliitika kujundamisel ja rakendamisel.

- Kas territoriaalse ühtekuuluvuse edendamisel tuleks poliitika arendamisse kaasata uusi osalejaid, nagu sotsiaalmajandusvaldkonna, kohalike sidusrühmade, vabatahtlike organisatsioonide ja valitsusväliste organisatsioonide esindajad?
- Kuidas kaasata vajalik arv osalejaid?

6. Teadmiste suurendamine territoriaalse ühtekuuluvuse kohta

- Millised kvantitatiivsed/kvalitatiivsed näitajad tuleks ELi tasandil välja arendada, et jälgida territoriaalse ühtekuuluvuse tunnuseid ja suundumusi?

Komisjon kutsub kõiki huvitatud isikuid üles esitama oma märkused käesolevas rohelises raamatus esitatud küsimuste kohta. Vastused ning lisamärkused tuleks saata 28. veebruariks 2009 järgmisel aadressil:

European Commission
DG Regional Policy
Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161

B-1049 Brussels

või e-posti teel järgmisel aadressil:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Juhul kui saatja sellega nõustub, avaldatakse e-posti teel saadud märkused koos saatja kontaktandmetega rohelise raamatu veebisaidil.