

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 6.10.2008
COM(2008) 616 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK, A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

**Zöld könyv a területi kohézióról
Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből**

{SEC(2008) 2550}

TARTALOMJEGYZÉK

1.	A gazdasági és társadalmi kohézió területi szemszögből	3
2.	Kiegyensúlyozottabb és harmónikusabb fejlődés felé	5
2.1.	Koncentráció: a gazdasági sűrűségbeli különbségek leküzdése	6
2.2.	A területek összekapcsolása: a távolságok áthidalása.....	6
2.3.	Együtműködés: a széttagoltság leküzdése	7
2.4.	Különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiók.....	9
3.	A közösségi és nemzeti szintű területi kohézió elméletben és gyakorlatban.....	10
3.1.	Területi kohézió az EU szakpolitikai tervezésében,	10
3.2.	... valamint a tagállamokban és a tagállamok közötti egyeztetésben	11
4.	Megvitatandó kérdések	12

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK, A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

**Zöld könyv a területi kohézióról
Előnyt kovácsolni a területi sokféleségből**

1. A GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI KOHÉZIÓ TERÜLETI SZEMSZÖGBŐL

Az EU területi szempontból rendkívül sokféle: az Északi sarkkör fagyott tundráitól Guyana trópusi esőerdőig, az Alpoktól a görög szigetekig, London és Párizs világvárosoktól a több százéves múltú kisvárosokig és falvakig minden megtalálható az Európai Unióban.

A területi kohézió célja valamennyi terület harmonikus fejlődésének biztosítása, valamint annak lehetővé tétele, hogy az ott élő polgárok e területek adottságait a leoptimálisabban kihasználhassák. Ez azt jelenti, hogy a sokféleséget olyan előnnyé alakítják, amely hozzájárul az egész EU fenntartható fejlődéséhez.

A területi kohézióra való törekvés például az alábbiakat foglalja magában: politikai koordináció olyan nagy területeken, mint például a balti-tengeri régió, az EU keleti külső határain a feltételek javítása, a világviszonylatban versenyképes és fenntartható városok támogatása, a társadalmi kirekesztés kezelése nagyobb régiók részeiben és a hátrányos helyzetű városrészekben, a távol eső régiókban az oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz és az energiaellátáshoz való hozzáférés javítása, valamint a különleges földrajzi adottságokkal rendelkező régiókban fennálló nehézségek leküzdése.

Egy terület versenyképessége és jóléte egyre inkább attól függ, hogy az ott élő emberek és ott található vállalkozások optimálisan ki tudják-e használni valamennyi területi előnyt. Egy globális és szorosan összekapcsolódó világ gazdaságban a versenyképesség azonban más területekkel való kapcsolatok kiépítésétől is függ, amelyek segítségével biztosítható a közös előnyök összehangolt és fenntartható kihasználása. A technológia és az ötletek áramlása, valamint az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása mellett a kooperáció a területi fejlődés egyre fontosabb elemévé, valamint az EU hosszú távú és fenntartható fejlődésének kulcsfontosságú tényezőjévé válik.

A közpolitika segíthet a területeknek előnyeik optimális kihasználásában. Emellett elősegítheti a közös kihívásokra adott együttes választ, a kritikus tömeg elérését, valamint a tevékenységek kombinálása, kiegészítő jellegük és szinergiáik kiaknázása és a közigazgatási határokból eredő akadályok leküzdése által növekvő haszon elérését.

A területeket érintő problémák egyszerre több ágazatban is jelentkeznek, így a hatékony megoldásokhoz integrált megközelítésre és a különböző érintett hatóságok és érdekelt felek közötti együttműködésre van szükség. E tekintetben a területi kohézió a fenntartható fejlődést a politikák tervezésének középpontjába állítva kapcsolja össze a gazdasági hatékonyságot, a társadalmi kohéziót és az ökológiai egyensúlyt.

A területi dimenzió fontosságának elismerése nem új jelenség. Az EU strukturális politikájának¹ alapvető részét képezi a kezdetektől fogva. Számos ágazati politika konkrét területi hatással is jár, egyes politikák pedig olyan elemekkel² rendelkeznek, amelyek konkrét területi problémák megoldását célozzák.

A strukturális politikák esetében a támogatásra való jogosultságot főként regionális szinten határozzák meg, és egyre inkább tudatosodik annak szükségessége, hogy a fejlesztési stratégiákat a területek konkrét előnyei, fizikai, humán- és társadalmi tőkéje, valamint természeti erőforrásai figyelembevételével kell kialakítani. Emellett az EU strukturális politikái több ágazatra kiterjedő, integrált megközelítéssel támogatták az évek során az Európai Unió gazdasági és társadalmi fejlődését.

A területi kohézió fontosságát kiemelték a Tanács által 2006-ban elfogadott kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokban, amelyben megállapították, hogy „a területi kohézió előmozdításának az arra irányuló erőfeszítés részét kell alkotnia, hogy Európa teljes területének lehetősége nyíljon hozzájárulni a növekedésre és a foglalkoztatásra irányuló menetrendhez”³. A vidékfejlesztésre vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatások⁴ ehhez hasonlóan kihangsúlyozzák, hogy az EU vidékfejlesztési programjai hozzájárulhatnak a területi kohézió megvalósításához. Ugyanakkor egyre inkább felismerték a kormányzás különböző szintjei közötti, valamint e hatóságok és a fejlesztési folyamatban közvetlenül részt vevő helyi szervezetek és polgárok közötti együttműködés, párbeszéd és partnerség elősegítésének szükségességét.

A területi kohézióra való törekvés számára ezzel együtt előnyös lenne a vele kapcsolatban felmerülő kérdések tisztázása. E kérdések közös megközelítése segítené a kohéziós politika irányításának javításában, rugalmasabbá tételében, a legmegfelelőbb területi szinthez való igazításának fejlesztésében, fokozottan a helyi preferenciákhoz és igényekhez való igazításában, a többi szakpolitikával való koordinációja javításában minden szinten, a szubszidiaritás elvével összhangban.

Az EU területrendezésért és regionális fejlesztésért felelős minisztereinek 2007. május 24-25-i Lipcsében tartott informális ülése következtetéseiben felszólították a Bizottságot, hogy „2008-ig készítsen jelentést a területi kohézióról⁵,” ez a zöld könyv ezért azzal a céllal indít vitát a területi kohézióról, hogy elmélyítse a fogalom megértését, valamint a politikára és az együttműködésre gyakorolt hatását. Ez a vita nem befolyásolja a Bizottságnak a költségvetés felülvizsgálatára vonatkozó, jelenleg ezzel párhuzamosan végzett elemzését. A zöld könyv a jelenlegi pénzügyi kereten belül nem terjed ki a kohéziós politika pénzügyi szempontjaira.

¹ Az „EU strukturális politikái” fogalom főként az ERFA, az ESZA, a Kohéziós Alap, a vidékfejlesztési alap és a halászati alap által támogatott politikai fellépésekre utal.

² Például a legkülső régiókat és néhány kis görög szigetet támogató speciális programok.

³ Hivatalos Lap L 291., 2006.10.21., 29. o.

⁴ Hivatalos Lap L 55., 2006.2.25., 26. o.

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

2. KIEGYENSÚLYOZOTTABB ÉS HARMÓNIKUSABB FEJLŐDÉS FELÉ⁶

Az EU településszerkezete egyedülálló. Európában kb. 5000 olyan város⁷ és 1000 olyan nagyváros⁸ található, amelyek a gazdasági, társadalmi és kulturális tevékenységek középpontját képezik.

Ebben a viszonylag sűrű városi hálózatban csak néhány metropolisz található. Az Európai Unióban csak az emberek 7%-a él 5 millió lakosnál nagyobb népességgel rendelkező városokban, míg az Amerikai Egyesült Államokban ez az arány 25%, valamint a világ 100 legnagyobb városa közül csak 5 található Európában⁹.

Ez a településszerkezet hozzájárul az EU-ban az életminőséghez, mind a vidéki területekhez közel lakó városiakok, mind pedig a könnyen elérhető szolgáltatásokkal rendelkező vidéki lakosok számára. Az európai településszerkezet emellett erőforrás-hatékonyabb, mivel kiküszöböli a rendkívül nagy agglomerációk¹⁰ méretgazdaságtalanságát, valamint a városok szétterülésére¹¹ jellemző magas energia- és területfelhasználást, ami az éghajlatváltozás, valamint az ahhoz való igazodásra vagy annak leküzdésére irányuló tevékenységek előrehaladtával egyre fontosabbá válik.

A gazdasági tevékenységek szerkezete azonban sokkal egyenlőtlenebb mint a településeké (1. térkép). A tevékenységek koncentrációja nem csak gazdasági előnyökkel, hanem a közlekedési torlódások, a magas ingatlanárak, a társadalmi kirekesztés és a légköri szennyezés formájában megjelenő hátrányokkal is jár. A gazdasági tevékenységek Írország, Spanyolország és az új tagállamok jelentős növekedése miatt az elmúlt évtizedben egyenlőbbben oszlottak el EU-szerte (2. térkép). Egyenlőbb eloszlás volt tapasztalható egyes országokon, mint például Írországon és Spanyolországon belül is, de továbbra is vannak túl sűrűn lakott városi térségek, valamint kiaknázatlan potenciállal rendelkező területek.

A területi kohézióhoz kapcsolódó, kiegyensúlyozottabb és fenntarthatóbb fejlődés az előnyök egyenlőbb és fenntarthatóbb kihasználását eredményezné, a kisebb közlekedési terhelésből és alacsonyabb árnyomásból eredő gazdasági előnyökkel járna, valamint a környezetre és az életminőségre is kedvező hatást gyakorolna.

A Világbank a világ fejlődéséről szóló 2009. évi jelentésében rámutat arra, hogy a népsűrűség, a távolság és a széttagoltság hogyan befolyásolhatja a gazdasági és társadalmi fejlődést. Az EU-nak a saját szintjén hasonló kérdésekkel kell szembenéznie. Az említett kérdésekre való válasz az alábbiakban ismertetett következő három területen található: koncentráció, összekapcsolás és együttműködés.

Ezenkívül egyes régiók olyan földrajzi jellemzőkkel rendelkeznek, amelyek a területi kohézió szempontjából különleges kihívást jelentenek. Ezekkel e rész utolsó szakasza külön foglalkozik.

⁶ Az ebben a szakaszban használt területi tipológiák magyarázata az alábbi dokumentumban található: SEC(2008) 2550

⁷ A lakosok száma 5000 és 50 000 között van.

⁸ A lakosok száma 50 000 fölött van.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Lásd: OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy* (Versenyképes városok a világgazdaságban).

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

2.1. Koncentráció: a gazdasági sűrűségbeli különbségek leküzdése

A fentiek szerint a gazdasági tevékenységek az EU-ban sokkal koncentráltabbak, mint a népesség. Ez a koncentráció az agglomerációból és a meghatározott helyszíneken található bizonyos tevékenységek csoportosításából eredő növekvő haszon jelentette előnyöket eredményez, beleértve az egészségügyi szolgáltatásokhoz, valamint a felsőoktatási intézményekhez és képzési lehetőségekhez való viszonylag könnyű hozzáférést. Ezt tükrözi az, hogy a fővárosokban és a legtöbb sűrűn lakott város vonzáskörzetében a nemzeti átlaghoz viszonyítva magas az egy főre jutó GDP, a termelékenység, a foglalkoztatottság és a kutatási és innovációs tevékenység szintje.

A közlekedési torlódás ugyanakkor méretgazdaságtalanságot is eredményez, és számos belvárosi terület küzd a városi hanyatlás és a társadalmi kirekesztés jelentette égető problémákkal. Ez az egy főre jutó GDP átlag alatti szintjében, a magas munkanélküliségi arányban, illetve számos gazdag városban megtalálható hátrányos helyzetű városrészekben, bűnözésben és a társadalmi zavargásokban nyilvánul meg. Itt a hangsúlyt az agglomeráció negatív hatásainak csökkentésére, valamint annak biztosítására kell helyezni, hogy valamennyi csoportnak előnye származzon a nagymértékben szakosodott és termékeny gazdaságokból.

A több kisvárossal rendelkező köztes régiók számára is előnyös lehet a növekvő haszon, ha erős városi hálózatokat hoznak létre, és összehangoltan fejlesztik tovább erősségeiket. A köztes és vidéki régiókban található városok és nagyvárosok létfontosságú szolgáltatásokat bocsátanak a környező vidéki területek rendelkezésére is.

Így a nagyvárosoktól távol eső vidéki térségekben a kis és közepes méretű városok sokszor fontosabb szerepet töltenek be, mint ami nagyságuk alapján várható lenne. Ezeknek a városoknak a szerepe az, hogy hozzáférést nyújtanak a szolgáltatásokhoz, többek között az emberek és a vállalkozások alkalmazkodóképességébe való befektetéshez szükséges infrastruktúrához, így elengedhetetlen fontosságúak a vidékről való elvándorlás megakadályozásához, valamint annak biztosításához, hogy ezek a területek továbbra is vonzó lakóhelynek számítsanak.

Bár a legtöbb gazdasági tevékenység a városokban és a nagyvárosokban összpontosul, a vidéki területek továbbra is az EU fontos részét képezik. Itt található a természeti erőforrások és a természeti területek (tavak, erők, Natura 2000 területek stb.) nagy része (6. térkép), a levegő minősége jó (7. térkép), valamint gyakran vonzó és biztonságos lakó- és kirándulóhelyekkel rendelkeznek.

A legfőbb kihívás az, hogy az EU egészének kiegyensúlyozott és fenntartható területi fejlődését biztosítsák, erősítsék gazdasági versenyképességét és növekedési kapacitását, és egyben tiszteletben tartásuk a természeti erőforrások megőrzésének szükségességét és megvalósítsák a társadalmi kohéziót. Ehhez arra van szükség, hogy megakadályozzák a növekedés túlzott koncentrációját, és valamennyi területen elősegítsék a városi koncentráció eredményezte haszonhoz való hozzáférést.

2.2. A területek összekapcsolása: a távolságok áthidalása

A területek összekapcsolásához napjainkban a jó intermodális közlekedési hálózatoknál többre van szükség. Az olyan szolgáltatásokhoz való megfelelő

hozzáférést is szükségessé teszi, mint az egészségügyi ellátás, az oktatás, a fenntartható energiaforrások, a széles sávú internet, az energiahálózatokkal való megbízható kapcsolat, valamint erős kapcsolatok a vállalkozások és a kutatóközpontok között. Ez a hátrányos helyzetű csoportok különleges szükségletei kielégítése szempontjából is elengedhetetlen fontosságú.

Az integrált közlekedési rendszerekhez való hozzáféréshez tartozik a városok közötti utak és vasúti kapcsolatok létrehozása, a belvízi utak kiépítése, valamint az intermodális közlekedési hálózatok és a fejlett közlekedésirányítási rendszerek fejlesztése.

Az új tagállamokban kevés a jó közúthálózat, és sokkal több ideig tart egyik városból autóval eljutni egy másikba, mint az EU15 országaiban (8. térkép). Jó vasúti összeköttetés sincs mindenhol egyenlő mértékben, a vasútvonalak a legtöbb tagállamban nem alkalmasak a nagysebességű vonatok működtetésére, és gyakran karbantartásra szorulnak.

A másodlagos úthálózatok és a tömegközlekedés változó minősége miatt sokszor hosszú ideig tart a repülőterek elérése (9. térkép), míg a zsúfolt utakat mentesítő és a széndioxid-kibocsátást csökkentő vízi közlekedés továbbra sem elég fejlett (10. térkép).

Az energiához való megbízható hozzáférés szintén fontos, és az EU-piacról földrajzi (vidéki és távol eső régiók, szigetek) vagy történelmi (pl. balti államok) okokból elszigetelt hálózatok különleges helyzetének megoldásával továbbra is foglalkozni kell a megbízható és hatékony energiaellátás biztosítása érdekében. A megújuló energiaforrásokra és az energiahatékonyságra irányuló intézkedések hozzájárulhatnak a diverzifikációhoz és a fenntartható fejlődéshez.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz, például az egészségügyi ellátáshoz és az oktatáshoz való hozzáférés gyakran problémát jelent a vidéki területeken, mivel például a félreeső régiókban az emberek 40%-a átlagosan 30 percnél messzebb lakik a kórháztól, és 43%-uk több mint egy órányi távolságra lakik az egyetemtől (2. táblázat). A félreeső területeken különösen az IKT-ben rejlő lehetőségeket kell jobban kihasználni annak érdekében, hogy az ott élő emberek a távorvoslás révén hozzáférjenek az egészségügyi ellátáshoz, valamint a távoktatás tévén az oktatáshoz.

A számos vállalkozás és ember számára elengedhetetlen fontosságú szélessávú internet-hozzáférésnek azonban még mindig vannak hiányosságai. 2007-ben a szélessávú internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások száma a vidéki területeken átlagosan 15 %-kal alacsonyabb volt, mint a városi területeken.

2.3. Együttműködés: a széttagoltság leküzdése

A területek összekapcsolásának és a gazdasági tevékenységek koncentrációjának problémája csak a különböző szinteken zajló erőteljes együttműködés által oldható meg hatékonyan. Az éghajlatváltozással, az árvizekkel, a biodiverzitás elvesztésével, a környezetszennyezéssel és az ingázással kapcsolatos környezetvédelmi problémák szintén határokon átnyúló jellegűek és együttműködést igényelnek. Az éghajlatváltozás következtében valószínűleg nőni fog a minden régiót és országot különböző mértékben érintő szárazságok, erdőtüzek és árvizek gyakorisága. Még az

olyan, kizárólag helyinek tekintett problémák, mint például a talajszennyezés is gyakran összetettebb, határokon átnyúló okokra vezethetők vissza.

A regionális, sőt nemzeti határokon átnyúló ingázás megoldásához is gyakran a közigazgatási szervek közötti együttműködésre van szükség (pl. tömegközlekedés) a negatív hatások csökkentése érdekében.

A gazdasági növekedést a globalizált világ gazdaságban egyre inkább a különböző állami és magán gazdasági szereplőkre kiterjedő összetett együttműködési rendszerek határozzák meg. Ez különösen igaz az innovációs politikák esetében, amelyeknek új résztvevőket, többek között a nem a vállalkozói szférához tartozó érdekelt feleket kell bevonniuk. Ennek megfelelően a térségspecifikus növekedési politikák végrehajtási módszereit ki kell igazítani annak érdekében, hogy megfeleljenek az új valóságnak.

Ezeknek és más problémáknak a hatékony megoldásához különböző földrajzi szinteken adott, egyes esetekben szomszédos helyi hatóságok közötti, más esetekben országok közötti, illetve az EU és a szomszédos országok közötti együttműködésre támaszkodó politikai válaszra van szükség.

Számos tagállamban hoztak létre a nagyvárosok körzetében különféle szerveket annak érdekében, hogy a különböző szintű hatóságok együtt dolgozhassanak a régiókon átnyúló olyan problémák megoldásán, mint a gazdasági fejlődés, a tömegközlekedés, az egészségügyi ellátáshoz és az oktatási és képzési lehetőségekhez való hozzáférés, a levegőminőség és a hulladékgazdálkodás. Egyes urbanizált régiók nem csak helyi és regionális határokon nyúlnak át, hanem nemzeti határokon is, mint például a határ mindkét oldalán található városokat felölelő Lille–Kortrijk–Tournai eurometropolisz.

Az EU15 országok belső határok mentén található régióiban a kohéziós politika keretében sok éve támogatják a határokon átnyúló együttműködést, ilyen például a német és a holland hatóságok által a határ két oldalán a határokon átnyúló egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés, annak minősége és hatékonysága javítása érdekében létrehozott Rajna-Waal eurorégió. Ez különösen azért fontos, mert a határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozóan nincsenek egyértelmű szabályok¹².

Az új tagállamok és az egykori vasfüggöny mindkét oldalán található határmenti régiók csak nemrégiben kezdték meg az együttműködést. Sokat kell még tenni az infrastrukturális és gazdasági együttműködés következetes szakpolitikáinak kidolgozása terén (11. térkép). A szárazföldi és tengeri határokon átnyúló tengeri területek következetes fejlesztése is ritkán figyelhető meg.

A külső határokkal rendelkező régiók a gazdasági fejlettség és az egy főre jutó GDP tekintetében lemaradnak a többi régiótól (3. táblázat). Az EU-t azonban délen és keleten olyan régiók veszik körül, ahol az egy főre jutó GDP a határmenti uniós régiókénál is alacsonyabb, és a népességnövekedés magasabb (12. és 13. térkép), ami erős migrációs nyomást eredményez.

¹² A határokon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelvjavaslat COM(2008)414

2.4. Különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiók

A különleges régiók három alábbi típusa szembesül esetenként sajátos fejlődési nehézségekkel:

- azok a hegyvidéki régiók, amelyek gyakran egyben határmenti régiók is, és ahol a népesség több mint egyharmada vidéki területeken él;
- azok a szigeti régiók, amelyek gyakran hegyvidéki területeken találhatóak, és ahol a népesség több mint fele határmenti területeken él; az Unió 7 legkülső régiója közül 6 sziget;
- 18 ritkán lakott régió, amelyek mindegyike hegyvidéki és majdnem mindegyike határmenti régió.

A felsorolt régiókon kívül még vannak különleges jellemzőkkel rendelkező olyan régiók, amelyek szintén közös kihívásokkal néznek szembe, ilyenek például azok a part menti övezetek, amelyekre fejlődési nyomás nehezedik, és amelyek a globális felmelegedéshez kapcsolódó kockázatoknak vannak kitéve, valamint azok a legkülső régiók, amelyeknek a demográfiai változással, a migráció jelenségével, a hozzáférhetőséggel és a regionális integrációval kapcsolatos számos kihívást kell megoldaniuk¹³.

Az EU népességének kb. 10 %-a hegyvidéki régiókban él (4. táblázat). E területeken az egy főre jutó GDP az EU-átlag 80%-a, bár az érintett lakosok 25%-a esetében ez az adat meghaladja az átlagot. E régiók többségében a lakosság 1995 és 2004 között vagy megnövekedett vagy változatlan maradt. A hegyvidéki régiók gyakran népszerű turisztikai célpontok az ott található természeti területeknek és az általánosságban jó közlekedési hálózatnak köszönhetően. Sok régió jó alapszolgáltatásokkal rendelkezik, bár az ezekhez való hozzáférés régióként jelentős eltérést mutat. Ezeknek a régióknak azonban az éghajlatváltozás, a korlátozott számú gazdasági tevékenységtől való függőség, az idegenforgalomhoz kapcsolódó nyomás és a biológiai sokféleség csökkenése jelentette kihívásokkal is szembe kell nézniük.

Az EU népességének kb. 3%-a szigeti régiókban él. Ezek sokfélesége miatt nehéz az általánosítás. Ezek a régiók nagy mértékben eltérnek egymástól a népesség és az egy főre jutó GDP tekintetében is. E régiók GDP-jének növekedése is eltérő mértékű, és tükrözi különböző gazdasági szerkezetüket; egyes szigeti régiók teljesen az idegenforgalomtól függenek, míg mások sokrétű szolgáltatási ágazatokkal rendelkeznek. E régiók többségében nőtt a népesség 1995 és 2004 között. Számos sziget azonban továbbra is küzd a megközelíthetőség, a kisméretű piacok, az alapvető közszolgáltatások magas költsége és az energiaellátás problémájával.

Az EU-ban mindössze 2,6 millió ember él ritkán lakott régiókban. Az egy főre jutó GDP jelentős különbségeket mutat, ami jóval az uniós átlag alatti szinttől a jelentős mértékben afölött lévőig terjed. Míg a népesség 1995 és 2004 között e régiók többségében állandó maradt, három régióban 5% fölötti volt a népességcsökkenés. E régiókat az alacsony népsűrűség, a periférikus fekvés és az olyan strukturális

¹³ Ezekkel a régiókkal egy külön közlemény foglalkozik, amelyet 2008. októberének közepén fognak elfogadni.

nehézségek jellemzik, mint a termelőipartól való függőség, ami együttesen jelentős fejlődési akadályt jelent.

3. A KÖZÖSSÉGI ÉS NEMZETI SZINTŰ TERÜLETI KOHÉZIÓ ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Néhány kivételtől eltekintve nem a fentiekben ismertetett regionális jellegzetességek határozzák meg leginkább az uniós támogatás odaítélését. Míg az EU strukturális politikái a hátrányos helyzetű régiókat támogatták annak érdekében, hogy fejlesszék pozitív jellemzőiket és potenciális komparatív előnyeiket, illetve hogy a különleges jellemzőik által a növekedésre gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatást kiküszöböljék, kevésbé egyértelmű, hogy más közösségi politikák hogyan befolyásolták a területi kohéziót.

3.1. Területi kohézió az EU szakpolitikái tervezésében,...

Az ágazati és területi szakpolitikák koordinálása fontos a szinergiák minél erőteljesebb kiaknázása és a lehetséges konfliktusok elkerülése érdekében. A területi kohézióról szóló vita fontos annak érdekében, hogy kiemeljék a fennálló problémákat, valamint ösztönözzék azok behatóbb elemzését nem csak a lent bemutatott nyilvánvaló szakpolitikai területeken, hanem nagyobb általánosságban is.

- A közlekedéspolitika nyilvánvalóan befolyásolja a területi kohéziót a gazdasági tevékenység helyszínére és a településszerkezetre gyakorolt hatása miatt. Különösen fontos szerepet tölt be a kevésbé fejlett régiók megközelíthetőségének, valamint az azokon belüli közlekedési hálózatok javításában.
- Az energiapolitika a földgáz és a villamos energia teljes mértékben integrált belső piacának létrehozása által járul hozzá az energiapolitikához. Emellett az energiahatékonysági intézkedések és a megújulóenergia-politika elősegíti az Európai Unió fenntartható fejlődését és hosszú távú megoldásokat kínálhat az elszigetelt régiók számára.
- A szélessávú internet-hozzáférés rendelkezésre bocsátása szintén fontos, mert egyre jelentősebb szerepet játszik a versenyképesség és a társadalmi kohézió megvalósításában.
- A közös agrárpolitika első pillére és az annak keretében a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatás jelentős területi hatással jár a vidéki területeken fenntartott tevékenységek és bevételek, valamint az ökológiailag fenntartható területgazdálkodás elősegítése révén.
- A lisszaboni stratégia szerves részét képező európai foglalkoztatási stratégia jelentősen hozzájárul a humántőke fejlődéséhez, mivel elősegíti a jobb oktatást és a különböző területeken új készségek elsajátítását. Emellett a foglalkoztatási iránymutatások három átfogó célkitűzésének egyike a területi kohézió.
- A tengeri területeknek a versengő tengerhasználati igényekkel kell szembenéznük. A halászatra, az akvakultúrára, a tengeri emlősök védelmére, a hajózásra, az olaj és gázszállításra és a tengeri bányászatra vonatkozó szabályok az egyes ágazatokon belüli, de nem az azok közötti ellentétek megoldására irányulnak. Integrált tengeri szakpolitika létrehozásán dolgoznak uniós szinten e

koordinációs problémák megoldása és a tengeri területek fenntartható fejlődésének biztosítása érdekében.

- A környezetvédelmi politika több szempontból is befolyásolja a gazdasági tevékenységek helyszínét. Az előírásoknak területi dimenziójuk is lehet, és befolyásolhatják a területfelhasználás tervezését. A szakpolitikai célok hatékony elérése és az előírásoknak való megfelelés érdekében a régiók és az érdekelt felek együttműködnek például a közösségi biodiverzitási cselekvés, valamint a Natura 2000 közös irányítása keretében.
- A magas színvonalú kutatáshoz való hozzáférés és a transznacionális projekteken való részvétel lehetősége egyre jelentősebb hatást gyakorol a regionális fejlődésre. A kutatópolitika területi dimenziója az Európai Kutatási és Innovációs Térség létrehozásában mutatkozik meg, ahol a kutatók szabadon mozoghatnak, hálózatokat építhetnek és együttműködhetnek.
- A versenypolitika annak biztosítása által befolyásolhatja a gazdasági tevékenység területi eloszlását, hogy a regionális támogatást a leghátrányosabb helyzetű területekre összpontosítja, valamint a támogatás megengedett szintjét a problémák jellege és mérete alapján határozza meg.

3.2. ...valamint a tagállamokban és a tagállamok közötti egyeztetésben

A területi kohézió az 1990-es évek közepe óta olyan kormányközi megbeszélések tárgyát képezi, amely főként a területrendezésért felelős miniszterek között zajlik. E megbeszélések eredményeképpen fogadták el 1999-ben az európai területfejlesztési tervet, ami számos olyan fontos kezdeményezéshez vezetett, mint például az INTERREG keretében létrehozott transznacionális együttműködési programok első generációja vagy az Európai Területi Tervezési Megfigyelő Hálózat (ESPON).

Az egyeztetések azonban eddig lassú ütemben haladtak előre. Ennek oka részben valószínűleg az, hogy a tagállamok attól tartottak, hogy megkérdőjelezi a területfelhasználással és a területfejlesztéssel kapcsolatos nemzeti vagy regionális hatáskörüket. Nyilvánvalóvá kell tenni, hogy az e területeken fennálló nemzeti és regionális hatásköröket nem kívánják megkérdőjelezni. E kérdések nem képezik az e zöld könyv által elindított eszmecsere tárgyát.

A területfejlesztési menetrend 2007. májusában történt elfogadásakor az EU területrendezésért és regionális fejlesztésért felelős miniszterei hangsúlyozták annak szükségességét, hogy az Európai Unió valamennyi régiójában törekedni kell a fenntartható gazdasági növekedés, munkahelyteremtés, és a társadalmi és ökológiai fejlődés elérésére, és ugyanakkor „az esélyegyenlőség elvének megfelelően jobb életkörülményeket és életszínvonalat kell biztosítani mindenki számára lakóhelyétől függetlenül”¹⁴. A területfejlesztési menetrend, és az annak végrehajtására vonatkozó, 2007 novemberében az Azori-szigeteken elfogadott cselekvési program új lendületet adott a vitának hat területi prioritás (a regionális innovációs klaszterektől az ökológiai struktúrákig és kulturális erőforrásokig, valamint a többközpontú fejlesztéstől a partnerség és a területi kormányzás új formáig), valamint az ezek végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározása által.

¹⁴ Európai Unió területfejlesztési menetrendje, Lipcse 2007. május 24-25.

Ennek kiegészítéseként a Bizottság 2007-ben felkérte a tagállamokat, hogy vegyenek részt a nemzeti szintű területi kohézió kidolgozásáról és végrehajtásáról szóló felmérésben (lásd a mellékletet).

4. MEGVITATANDÓ KÉRDÉSEK

Az alább felsorolt kérdések az e zöld könyvben tárgyalt fő témákra vonatkoznak, és meghatározzák a bevezetni kívánt vita keretét. A bizottság a vita eredményeit 2009 tavaszának végén foglalja majd össze.

1. Fogalommeghatározás

A területi kohézió új kérdéseket vet fel, és új szemszögből világítja meg a már meglévő kérdéseket.

- Mi a területi kohézió fogalmának legmegfelelőbb meghatározása?
- Milyen további elemekkel egészíthetné ki a területi kohézió az Európai Unió gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó jelenlegi megközelítését?

2. A területi tevékenységek szintje és hatásköre

A területi kohézió rámutat arra, hogy integrált megközelítés segítségével a megfelelő földrajzi szinten kell orvosolni a problémákat, ami megkövetelheti a helyi, regionális és nemzeti hatóságok együttműködését.

- Támogathatja-e az EU a területi kohéziót? Hogy határozható meg ez a támogatás a szubszidiaritás elvének figyelembevételével?
- Mennyire kell a politikai intervenció területi szintjét a probléma természetéhez igazítani?
- Szükség van-e különleges intézkedésekre a különleges földrajzi jellemzőkkel rendelkező régiókban? Ha igen, milyen intézkedésekre?

3. Jobb együttműködés

A regionális és nemzeti határokon átnyúló fokozott együttműködés kormányzási problémákat vet fel.

- Milyen szerepet tölthet be a Bizottság a területi együttműködés ösztönzésében és támogatásában?
- Szükség van-e a területi együttműködés új formáira?
- Szükség van új jogi és irányítási eszközök kidolgozására az együttműködés, beleértve a külső határokon valót is, elősegítésére.?

4. Jobb koordinálás

A területi kohézió javításához hozzátartozik az ágazati és a területi szakpolitikák koordinálása, valamint a területi intervenciók megfelelőbb összehangolása.

- Hogyan javítható a területi és az ágazati szakpolitikák közötti koordinálás?
- Mely ágazati politikák kidolgozása során kellene több figyelmet szentelni a területi hatásoknak? Milyen eszközök fejleszthetők ki e célra?
- Hogyan hangolhatók össze jobban egymással a területi szakpolitikák?
- Hogyan ötvözhető jobban a közösségi és a nemzeti szakpolitikák annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a területi kohézióhoz?

5. Új területi partnerségek

A területi kohézió javítása érdekében több szint is bevonható a szakpolitikák kidolgozásába és megvalósításába.

- Be kell-e vonni a politikai döntéshozatalba új szereplőket, például a szociális gazdaság képviselőit, a helyi érdekelt feleket, önkéntes szervezeteket és nem kormányzati szervezeteket a területi kohézió megvalósítása érdekében?
- Hogyan érhető el a részvétel kívánt szintje?

6. A területi kohézió megértésének javítása

- Milyen mennyiségi/minőségi mutatókat kell uniós szinten kifejleszteni a területi kohézió jellemzőinek és tendenciáinak megfigyelése érdekében?

A Bizottság felkér valamennyi érdekelt felet, hogy fejtsék ki álláspontjukat az ebben a zöld könyvben felvetett kérdésekkel kapcsolatban. A válaszokat és a további észrevételeket az alábbi címre kell eljuttatni 2009. február 28-ig:

European Commission
 DG Regional Policy
 Green Paper on Territorial Cohesion
 CSM1 4/161
 B-1049 Brussels

vagy az alábbi e-mail címre elküldeni:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Amennyiben az e-mail küldője beleegyezik, az elektronikus formában küldött észrevételeket a feladó elérhetőségével együtt közzéteszik a zöld könyv weboldalán.