



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 20. november 2017
(OR. en)

14599/17

FSTR 80
FC 89
REGIO 113
SOC 738
AGRISTR 106
PECHE 457
DEVGEN 267

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Kättesaamise kuupäev:	20. november 2017
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2017) 657 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE ELi linnade tegevuskava kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2017) 657 final.

Lisatud: COM(2017) 657 final



Brüssel, 20.11.2017
COM(2017) 657 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

ELi linnade tegevuskava kohta

1. SISSEJUHATUS

Amsterdami pakt, milles Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid 2016. aasta mais kokku leppisid, töötati välja tihedas koostöös komisjoniga. Sellega sätestatakse ELi linnade tegevuskava, mis tähendab ajaloolist sammu linnade ELi ja riikide poliitika arengusse ulatuslikuma kaasamise suunas. Tegevuskava annab linnadele võimaluse näha ette konkreetseid meetmeid, millega soodustatakse ELi ja riikide poliitika paremat õiguslikku reguleerimist ja rahastamist ning paremaid teadmisi sellest. Tegemist on uudse töömeetodiga, mis muudab tegelikkuseks mitmetasandilise valitsemise, sest tegevuskava juhivad koos kõik sellega seotud partnerid vabatahtlikult ning kaasaval ja võrdsel alusel. Kindlaks on tehtud kaksteist linnaarengu seisukohalt eriti olulist küsimust, mida käsitletakse komplekselt. 2016. aasta juunis kinnitas Euroopa Liidu Nõukogu¹ ELi linnade tegevuskava tähtsust ning kutsus komisjoni ja ELi liikmesriike üles seda täiel määral rakendama.

ÜRO kolmandal eluaseme ja säästva linnaarengu konverentsil (Habitat III) vastu võetud nõukogu järeldused ELi ja selle liikmesriikide eesmärkide ja prioriteetide kohta sisaldavad mõningaid linnaarengu põhiaspekte. Järeldustes nõutakse hästi juhitud, sotsiaalselt kaasavate, turvaliste, vastupidavate, ressursitõhusate, keskkonnasäästlike ja majanduslikult heal järjel olevate igas suuruses linnade edendamiseks integreeritud ja kohapõhist lähenemisviisi koos pikaajalise visiooniga². ELi linnade tegevuskava on selle nõudega kõigiti kooskõlas.

Linnad on ELi majanduskasvu olulised taganttõukajad. Enamik kodanikke elab just linnades, kus luuakse peamine osa sisemajanduse koguproduktist, kus rakendatakse suurt hulka ELi poliitikast ja õigusaktidest ning kus kulutatakse märkimisväärne osa ELi vahenditest. Lisaks sellele on linnad avatud innovatsioonis osalejad, võimaldades integreeritud ja uudsete lahenduste loomisse, kujundamisse ja rakendamisse kaasatud erinevate sidusrühmade vahelist mitmetasandilist ja -mõõtmelist ning mitut valdkonda hõlmavat koostööd.

Ühtlasi on linnad kohad, kus saab ära kasutada linnakeskkonnast tulenevaid võimalusi (nt vähesaastavale tehnoloogiale üleminek, ringmajandus, keskkonnahoidlik liikuvus, kultuurielu jne). Samas avaldavad linnadele tugevat mõju mitmed probleemid ning just linnades on kõige parem neile lahendusi otsida. Probleemid võivad olla seotud üleilmsete raskustega (nt töötus, ränne, kliimamuutuste tõttu süvenenud katastroofide mõjud, veenappus, säästev tootmine ja tarbimine või bioloogilise mitmekesisuse vähenemine, hall ja varimajandus), kuid need võivad tuleneda ka kohalikest, linnakodanike elukvaliteediga tihedas seoses olevatest teemadest (õhukvaliteet, puhkekohad, liiklustihedus ja müratase, veesaaste jne). Valges raamatus Euroopa tuleviku kohta rõhutatakse paljude eurooplaste arvamust, et „liit jääb nende jaoks liiga kaugeks või et see sekkub liialt nende igapäevaelu“³. Kuna linnad on üks kodanikele lähemaid valitsemistasandeid, võib koostöö linnadega tuua ELi inimestele lähemale. Seetõttu peaks EL ja linnad koos liikmesriikide, piirkondade ja sidusrühmadega

¹ <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2016/06/24-conclusions-eu-urban-agenda/>

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/et/pdf>

³ COM(2017) 2025 (final).

tegema ühiselt tööd selle nimel, et kohandada oma poliitika linnade vajadustele vastavaks ja parandada seeläbi märgatavalt inimeste igapäevaelu.

Linnade probleemide esiletõstmine ei ole tõusuteel mitte üksnes ELis, vaid ka kogu maailmas, kus EL ja selle liikmesriigid on aktiivselt osalenud uue linnade tegevuskava kujundamises. Viimane kajastab ja kindlustab Amsterdami pakti põhimõtteid ja peamisi sõnumeid. Uue linnade tegevuskavaga luuakse linnastumise ja kestliku arengu vahele vastastikku kasulik seos ning suunatakse linnaarengupoliitikat ja linnaarengu rahastamist järgneva 20 aasta jooksul. ELi linnade tegevuskavaga edendatakse väliskoostööd säästvate linnade rajamiseks kõikjal maailmas ning suurendatakse võimalusi kaasavaks, turvaliseks, vastupidavaks ja kestlikuks linnaarengu Euroopa uue arengukonsensuse⁴ ning väljatöötamisel oleva kolmandate riikide linnu ja kohalikke omavalitsusüksusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi raames. Euroopa Liidu Nõukogu on tunnistanud, et ELi linnade tegevuskava on peamine vahend, mille abil uut linnade tegevuskava saab Euroopa Liidus ellu viia⁵.

ELi linnade tegevuskava annab olulise tõuke mitmele teisele rahvusvahelisele kokkuleppele. Eelkõige kehtib see kestliku arengu tegevuskava kohta aastani 2030, mille kestliku arengu 11. eesmärgis nõutakse, et linnad ja elukeskkond oleksid kaasavad, turvalised, vastupidavad ja säästvad, aga ka teiste linnadega seotud eesmärkide kohta. See toetab ka Pariisi kliimakokkulepet,⁶ mis on esimene õiguslikult siduv üldine ja ülemaailmne kliimalepe, milles tunnistatakse linnade olulist rolli heitkoguste kärpimisel, samuti Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikku⁷. Lõpetuseks on see andnud inspiratsiooni ka hiljuti vastu võetud Vahemere Liidu linnade tegevuskavale.

Käesoleva aruande eesmärk on kirjeldada ELi linnade tegevuskava rakendamise sissejuhatavat etappi ja esialgseid tulemusi kuni 2017. aasta oktoobrini. Aruande esimeses osas käsitletakse rakendamist ja tuuakse esile töömeetodi põhiaspektid. Teine osa on pühendatud tulemustele ning selles tutvustatakse ELi linnade tegevuskava senist mõju poliitikakujundamisele, samuti mõningaid esialgseid ettepanekuid, mis on esimestes tegevuskavade projektides tehtud parema õigusliku reguleerimise ja rahastamise ning paremate teadmiste kohta.

2. RAKENDAMINE

ELi linnade tegevuskava on raamiks kõikidele linnapoliitika algatustele. Seetõttu peaks seda rakendama kõik asjakohased osalejad kõikidel tasanditel.

Põhiroll on partnerlustel (komisjoni, liikmesriikide, linnade ja sidusrühmade ekspertide rühmadel). Partnerlused hõlmavad igas etapis kõiki valitsemise tasandeid, mis töötavad võrdsetel alustel, jagades seega vastutust tulemuste eest ja tehes igapäevaselt koostööd. Nendeks valitsemise tasanditeks on ELi institutsioonid ja nõuandvad asutused, liikmesriikide ministriumid ning piirkondlikud ja linnade ametiasutused, samuti sidusrühmad. Pärast

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2017/05/19-european-consensus-on-development/>

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/et/pdf>

⁶ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:22016A1019(01))

⁷ <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

aastast kogemust peavad liikmed sellist töömeetodit väga kasulikuks, kuna sellega soositakse omaksvõttu ja parandatakse tehtavat sisuliselt.

Amsterdami paktis on ära märgitud kaksteist prioriteetset ainevaldkonda. Need valiti välja, võttes arvesse strateegia „Euroopa 2020“ nutika, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu prioriteete ning need on: rändajate ja pagulaste kaasamine; vaesus linnades; elamumajandus; õhukvaliteet; ringmajandus; töökohad ja oskused kohalikus majanduses; kliimamuutustega kohanemine (sealhulgas roheline taristu lahendused); energiaalane üleminek; säästev maakasutus ja looduspõhised lahendused; linnaline liikumiskeskond; digitaaltehnoloogiale üleminek ning uuenduslikud ja vastutustundlikud riigihanked. Nimetatud prioriteetsete ainevaldkondadega tegeletakse, võttes arvesse hulka valdkondadevahelisi küsimusi, mis kajastavad mõningaid olulisi ELi põhimõtteid, eriti nende territoriaalset mõõdet: linnade ja maapiirkondade vahelise hea koostöö vajadust; väike- ja keskmise suurusega linnade tähtsust; lisaväärtust, mille annab hea linnaplaneerimine, sest see võib mõjutada valglinnastumist ja tegevust kesklinnades; seoseid rahvusvahelise mõõtmega, eelkõige uue linnade tegevuskava ja kestliku arengu eesmärkidega; soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise üldpõhimõtet jne.

Partnerluste raames analüüsitakse probleeme ja kitsaskohti, et anda soovitusi suunatud, konkreetseteks ja rakendatavateks meetmeteks, tehes seda tegevuskavas, mis tuleb lõplikult vormistada kahe aasta jooksul partnerluse töö algusest. Nende üksmeelselt vastuvõetud ettepanekud hõlmavad õigusliku reguleerimise, rahastamise ja teadmiste parandamist, kuid võivad puudutada ka poliitikat, valitsemist ja tavasid. Niisugune lähenemisviis arvestab linnade mitmekesisust ja nende laiemat territoriaalset keskkonda, et edendada liidu territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärki.

Kõik kaksteist partnerlust on loodud kolmes etapis alates 2016. aasta maist kuni 2017. aasta juunini (neli partnerlust Madalmaade eesistumise, neli Slovakkia eesistumise ja neli Malta eesistumise ajal). Osalevad liikmesriigid ja linnad on välja pakkunud liikmesriigid, Euroopa Regioonide Komitee, võrgustik Eurocities, Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu, samuti programm URBACT,⁸ ning need valis välja linnaküsimustega tegelev peadirektorite rühm⁹. Oma huvi partnerlustes osalemise vastu näitas üles suur hulk linnu ja partnereid (kokku saadi ligikaudu 250 avaldust). Partnerlused hõlmavad väga erinevaid osalejaid: 22 liikmesriiki, 84 linna, 13 komisjoni peadirektoraati,¹⁰ kahte linnade liitu (Eurocities ning Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu), Euroopa Investeerimispanka (kaheksas partnerluses) ning mitmeid sidusrühmi, näiteks liite, vabatahtlusi, teadus- ja haridusasutusi ning äriesindusi (nt kodututega töötavate siseriiklike organisatsioonide Euroopa föderatsioon (European Federation of National Organisations

⁸ <http://urbact.eu/>

⁹ Linnaküsimustega tegelevasse peadirektorite rühma kuuluvad kõikide liikmesriikide, komisjoni ja linnade esindajad (Euroopa Regioonide Komitee, Eurocities, Euroopa Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Nõukogu). Rühma juhivad ühiselt ELi eesistujariik ja komisjon.

¹⁰ Regionaal- ja linnapoliitika peadirektoraat; põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektoraat; kliimameetmete peadirektoraat; sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraat; tööhõive, sotsiaalküsimuste ja sotsiaalse kaasatuse peadirektoraat; energeetika peadirektoraat; liikuvuse ja transpordi peadirektoraat; keskkonna peadirektoraat; siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektoraat; rände ja siseasjade peadirektoraat; teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektoraat; Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektoraat; Teadusuuringute Ühiskeskus.

Working with the Homeless), kohaliku transpordiga tegelev Euroopa linnade ja piirkondade võrgustik Polis, Housing Europe). Tasub ka toonitada, et partnerluste koosseis on tasakaalustatud, sest hõlmatud on enamik liikmesriike, igasuguse suurusega ning igasuguse majandusliku ja sotsiaalse arengu tasemega linnad kõikjalt EList, samuti mõned linnade piirkondlikud võrgustikud ja piirkonnad.

Selleks et tagada partnerluste töövõime, on nende suurus piiratud 15–20 liikmega. Seetõttu on eriti oluline, et töö oleks täiesti läbipaistev ja kuulda võetaks ka neid, kes partnerluse koosseisu ei kuulu. Selleks kasutatakse interaktiivset veebisaiti „Futurium“, mis võimaldab kõigil huvitatutel saada teavet ja anda tagasisidet (nt partnerluste väljapakutud esimeste tegevuskavade projektide kohta),¹¹ seminarisarja ning ka kõrgetasemelist konverentsi „Cities Forum“,¹² mida korraldab komisjon iga kahe aasta tagant.

ELi linnade tegevuskava kohaselt tuleb probleemidega tegeleda komplekselt. Prioriteetsed ainevaldkonnad nõuavad eri poliitikavaldkondade ekspertide panust ja koostööd. Näiteks on õhukvaliteedi parandamine võrdsest seotud nii transpordi, energeetika, loodusvarade säästva majandamise, looduspõhiste lahenduste, tervishoiu, valitsemise, elamumajanduse, taristu, ettevõtluse, ehituse,¹³ finantsmudelite kui ka teadustegevuse ja innovatsiooniga seotud küsimuste lahendamisega.

Kooskõlas selle lähenemisviisiga osalevad partnerluste töös erinevate Euroopa Komisjoni peadirektoraatide eksperdid, mis tagab eelkõige selle, et tööga hõlmataks kõik ELi linna käsitlevad poliitikavaldkonnad ja meetmed ning tehakse koostööd, millega välditakse dubleerimist, tekitatakse vastastikune täiendavus ja luuakse sünergiline toime. Selleks, et kindlustada linnaprobleemide kõikehõlmav käsitlus ja kokkusobivad ettepanekud nende lahendamiseks, kooskõlastavad partnerlused tööd ka omavahel.

3. ESIMESED TULEMUSED

3.1. Mõju poliitikakujundamisele

3.1.1. Linnad

Linnad ei ole üksnes kohad, kus rakendatakse ELi poliitikat ja meetmeid, vaid nad võivad ka osaleda linnade ees seisvaid probleeme käsitleva ELi poliitika väljatöötamises. Partnerluste raames tehtavas töös on paljud linnad näidanud oma suutlikkust panustada sisuliselt ELi poliitikakujundamisse. Kuid mitte kõik linnad ei saa eraldada aega ja vahendeid nii riigi kui ka ELi tasandil töötamiseks. Seetõttu on oluline suurendada nende linnade teadlikkust, kes partnerlustes vahetult ei osale, ja toetada nende kaasamist partnerluste töösse. Lisaks sellele on eelolevatel aastatel oluline ilma algatusi ja võrgustikke mitmekordistamata toetada ja arendada suutlikkust, mis võimaldab linnadel rakendada kohalikul tasandil ühtseid meetodeid valitsuse, ettevõtlussektori ja kodanike vahel tehtava uudse koostöö kaudu.

¹¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹² <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/save-date-cities-forum-2728-november-rotterdam>

¹³ COM(2012) 433 (final).

3.1.2. Liikmesriigid

Liikmesriigid rakendavad ELi linnade tegevuskava väga aktiivselt ja selle protsessi juhtimises on nad mänginud olulist rolli. Viimase eesistujariikide kolmiku (Madalmaade, Slovakkia ja Malta eesistumine) juhtimisel on see tegevus sujuvalt jätkunud partnerite valimisega kõigi kaheteistkümne partnerluse jaoks, juba loodud partnerluste kontrollimisega ning kogu protsessi suunamise üle peetud kõnelustega.

ELi linnade tegevuskava ja uus linnade tegevuskava on tekitanud mõnes liikmesriigis ka värsket poliitilist huvi oma riikliku linnapoliitika väljatöötamise või tugevdamise vastu¹⁴. Niisugusel tegevusel on suur potentsiaal, sest sellega kasutatakse parimal moel ära linnade dünaamilisust ning kindlustatakse, et linnade algatused ja linnaplaneering lõimitakse riikliku ja piirkondliku arengustrateegiaga. Sellega saab tugevdada koostööd riikliku ja kohaliku tasandi vahel ning kaasata linnu ja sidusrühmi poliitika kujundamisse, võimaldades jagada ühiste probleemidega seotud teadmisi ja häid tavasid.

3.1.3. ELi institutsioonid ja asutused

Komisjon hõlbustab kogu protsessi, esindades partnerluste kohtumistel ELi poliitika alaseid eriteadmisi, tagades partnerluste jaoks sekretariaadi olemasolu ning suheldes kõikide huvitatud osapooltega.

Komisjon on tugevdanud poliitika koordineerimist, et kindlustada ELi poliitikavaldkondade parem ühtsus, vältida dubleerimist, tekitada vastastikune täiendavus ja luua sünergiline toime. Koordineerimist peab eelolevatel aastatel veelgi parandama, et saavutada kõik tulemused. Täpsemalt, koordineerimine leiab aset nii poliitilisel tasandil, st linnaküsimuste töörühmas, kui ka tegevuse tasandil, st linnaprobleemidega tegelevas talitustevahelises töörühmas, mis kooskõlastab poliitika väljatöötamist.

ELi linnade tegevuskava on ühiseks raamiks kõikidele komisjoni tehtud linnapoliitika algatustele. Eelkõige puudutab see arukaid linnu ja kogukondi ühendavat Euroopa innovatsioonipartnerlust¹⁵, ühise kavandamise algatust „Linnastunud Euroopa“¹⁶ programmi „Horisont 2020“¹⁷, linnapeade pakti¹⁸ (milles on paljud meetmed viidud kooskõlla nii ELi linnade tegevuskava kui ka uue linnade tegevuskava peamiste prioriteetidega, milleks on õigus linnale, avalik ruum, linnade vastupanuvõime), linnadega seotud uuenduslikke meetmeid (mille nõudmised on viidud kooskõlla ELi linnade tegevuskava 12 teemaga) ning rahvusvahelisi kohustusi.

Seega hõlmab kogu komisjoni töö täielikult ELi linnade tegevuskava ning sellele viidatakse mitmes olulises poliitilises dokumendis, näiteks teatises „Säästva liikuvuse suunas – tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks üleminekuks puhtale, konkurentsivõimelisele ja ühendatud

¹⁴ <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>.

¹⁵ <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>

¹⁶ <http://www.jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

¹⁸ http://www.linnapeadepakt.eu/about/covenant-of-mayors_et.html

liikuvusele kõigi jaoks¹⁹; Euroopa digitaalse ühtse turu strateegiaga hõlmatud e-valitsuse tegevuskavas²⁰ aastateks 2016–2020, kusjuures nimetatud strateegia hõlmab ühe peamise meetmena digitaalsele tehnoloogiale ülemineku partnerluse tööd²¹; teatises „Puhta energia alase innovatsiooni kiirendamine“, mis hõlmab linnaküsimusi ja näeb erimeetmena ette aruka, säästva ja kaasava linnaarengu näidisprojektid ning head tavad linnades, ning kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskavas²². Selles viidatakse rändajate ja pagulaste kaasamise partnerlusele, mille raames saab vahetada kogemusi ja häid tavasid.

Euroopa Parlament mängib ELi linnade tegevuskava juures väga olulist rolli, panustades partnerlustesse poliitiliselt ja rahastades sekretariaati. Kui meetmed on välja töötatud, edastatakse need Euroopa Parlamendile, kes otsustab, kuidas neid saab rakendada tema kui kaasseadusandja töös.

Euroopa Regioonide Komitee ning *Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee* on olnud kindlad ELi linnade tegevuskava eest seisjad ning nad jätkavad linnaprobleemide korrapäraselt arutamist. Täpsemalt on COTERi komisjon leppinud kokku järeelmeetmete strateegias ELi linnade tegevuskava rakendamiseks²³.

Euroopa Investeeringupank (EIP) osaleb ELi linnade tegevuskava rakendamises aktiivselt. Konkreetselt on EIP loonud linnade tegevuskava töörühma, mis koondab kõikide EIP talituste esindajaid ning mis uurib erinevaid viise, kuidas EIP saab ELi linnade tegevuskavasse panustada²⁴.

3.2. Partnerluste raames väljapakutud meetmed

Iga partnerlus peab koostama tegevuskava, mis sisaldab konkreetseid ettepanekuid partnerluse ainevaldkonnaga seotud õigusliku reguleerimise, rahastamise ja teadmiste parandamise kohta. Esimesed kolm partnerlust esitasid oma tegevuskava projektid²⁵ (vaesuse kohta linnades, elamumajanduse kohta ning rändajate ja pagulaste kaasamise kohta) 2017. aasta keskel ja need vormistatakse lõplikult 2017. aasta lõpuks. Seejärel võivad partnerlused jätkata tööd väljapakutud meetmete, samuti võimalike lisameetmete rakendamiseks. Ülejäänud partnerluste tegevuskavad peaks esitama 2018. ja 2019. aastal.

Meetmete rakendamine ei ole õigusaktide järgi kohustuslik, mis tähendab, et nende võtmine on meetmete adressaatidele vabatahtlik. ELi institutsioonid, liikmesriigid, linnad ja sidusrühmad peaksid siiski uurima, kuidas rakendada nende pädevusalasse jäävaid meetmeid. Komisjon kavatseb seda teha ja võib kaaluda mõnede talle suunatud meetmete (sealhulgas rahastamisvahendite, kaasava poliitikakujundamise või kogemuste parema vahetamise viiside) rakendamist seadusandliku ettepaneku vormis. Vajaduse korral võib meetmed lisada

¹⁹ COM(2017) 283 (final) ja SWD(2017) 177 (final).

²⁰ COM(2016) 179 (final) (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ET/1-2016-179-ET-F1-1.PDF>).

²¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/blog/commission-adds-urban-digital-transition-actions-its-egovernment-action-plan-reflect-role-local>

²² COM(2016) 377 (final).

²³ <https://mempportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2016-04284-00-01-TCD-TRA-ET.docx>

²⁴ EIP ja Euroopa Regioonide Komitee väljaanne „The EU Urban Agenda – Toolbox“.

²⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi võimalike muudatuste tegemiseks õigusaktides.

3.2.1. *Parem õiguslik reguleerimine*

Linnad seisavad silmitsi mitmekihilise seadusandlusega, mis pärineb nii ELi, riiklikult kui mõnikord ka piirkondlikult ja kohalikult tasandilt. Nende õigusaktide rakendamine on vahetevahel keeruline, kuna normid ei pruugi olla koostatud linnade seisukohast lähtuvalt.

ELi linnade tegevuskava raames uurib komisjon, kuidas paremini hinnata ELi õigusaktide mõju linnapiirkondadele, kasutades selleks olemasolevaid vahendeid ja kaasates ulatuslikumalt sidusrühmi. Komisjon juba tegeleb linnamõõdet omavate seadusandlike või poliitiliste algatuste võimaliku territoriaalse mõju analüüsimisega²⁶. 2016. ja 2017. aastal katsetas komisjon olemasolevaid meetodeid viiel juhul: seoses hoonete energiatõhususe direktiivi hindamisega, Euroopa uue oskuste tegevuskavaga, laevaheitmete ja lastijäätmete vastuvõtmise seadmetega sadamates; minimaalsete kvaliteedinõuetega korduskasutatavale veele ning seoses keskkonnasõbralike ja energiatõhusate maanteesõidukitega.

Territoriaalse mõju hindamised võimaldasid linnade, piirkondade ja liikmesriikide ekspertidel väljendada komisjonile oma arvamust ELi algatuste kohta ning anda kasulikku teavet erinevast võimalikust mõjust linnadele. Territoriaalse mõju hindamiste tulemusi kasutab komisjon oma poliitiliste algatuste mõju hindamiste koostamisel. Veel võimaldas see tegevus komisjoni talitustel poliitikat omavahel põhjalikult kooskõlastada. Järgmise sammuna tuleb testjuhtumitest teha järeldused ning seeläbi tagada territoriaalse mõju hindamise paremate meetodite laialdasem kasutus komisjonis ja liikmesriikides.

Esimeste partnerluste raames koostatud parema õigusliku reguleerimise meetmeprojektides keskendutakse poliitiliste protsesside ja seadusandluse võimalikule parandamisele. Need ei käsitle üksnes õigusaktide muutmist, vaid sisaldavad ka muid uusi ettepanekuid. Väljapakutud meetmeid saab komisjon uurida REFITi platvormi raames²⁷ või muude kanalite kaudu. Mõned partnerluste raames välja töötatud meetmeprojektid on järgmised²⁸.

- **Vaadata üle otsus üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kohta seoses sotsiaalset elamispiinda vajava sihtrühmaga.** Eesmärk on vaadata üle sotsiaalset elamispiinda vajava sihtrühma praegune määratlus, mis sisaldub üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid käsitlevas otsuses. Sihiks on suurendada õiguskindlust sotsiaalsesse ja taskukohastesse elamispiindadesse investeerivate avaliku sektori ja erainvestorite jaoks.
- **Kehtestada Euroopa lastegarantii.** Eesmärk on lastegarantiiga vähendada laste ja noorte vaesust ELi ja riikide tasandil. Meetme järgi tuleb määratleda hulk realistlikke ja

²⁶ Koostöös Euroopa Regioonide Komiteega (kes on samuti katsetanud territoriaalse mõju hindamise meetodeid), korraldades eelkõige ühiseid seminare ja tutvustades meetodeid.

²⁷ REFITi platvorm loodi 2015. aasta mais, et anda komisjonile nõu selle kohta, kuidas teha ELi õigusaktid tõhusamaks ja tulemuslikumaks, muutes need samas vähem koormavaks ja kahjustamata poliitilisi eesmärke. See koosneb valitsuste rühmast, kus igal liikmesriigil on üks koht, ning sidusrühmade rühmast, kuhu kuulub 18 liiget ja kaks esindajat Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteest ning Euroopa Regioonide Komiteest.

²⁸ Meetmete autoriks on partnerlused. Kuna neid ei ole koostanud komisjon, ei pruugi need kajastada komisjoni arusaamu ega kuuluda tema pädevusse.

mõõdetavaid eesmärke ning tagada laste õigused nende õigustel põhineva riikliku laste vaesuse vastase võitluse kava või strateegia kaudu ning kindlustada selleks piisavad vahendid.

- **Luua Euroopa rändajate nõuandekogu.** Eesmärk on kaasata pagulased ja teised rändajad nende integreerimist käsitleva poliitika kujundamisse. Nõuandekogu koosneks rändajatest ja pagulastest. Esimeses etapis annaks see nõu partnerlusele (koos võimalusega, et töötatakse välja edasised meetmed) ning hiljem võib nõuandekogu hakata nõustama ka ELi, riiklikke ja kohalikke poliitikakujundajaid.

3.2.2. *Parem rahastamine*

Euroopa jaoks olulised küsimused, nagu energiaalane üleminek, tööhõive ja kaasav ühiskond, nõuavad investeringuid nutikasse ja säästvasse energiasse, kestlikku transporti, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia taristusse, sotsiaalsesse ja looduspõhisesse innovatsiooni, taskukohastesse ja energiatõhusatesse elamispiindadesse, haridusse, tervishoiutaristusse, õhukvaliteeti ja kliimamuutustega kohanemisse. Linnadel aga on keeruline neid investeringuid rahastada pärast 2010. aasta kriisi järgset avaliku sektori investeringute järsku vähenemist²⁹.

Linnade jaoks on olemas mitmeid ELi meetmeid ja rahastamisvõimalusi. Näiteks Euroopa Regionaalarengu Fond (ERF) investeerib linnadesse ligikaudu 100 miljardit eurot (2014–2020), kusjuures 15 miljardit eurot sellest haldavad vahetult linnad, mis võimaldab neil töötada välja oma strateegiad (sidudes need lähtuvalt kohalikest probleemidest ja võimalustest teiste poliitikavaldkondadega) ning valida rahastamiseks välja kõige sobivamad projektid. ERFist rahastatakse ka linnadega seotud uuenduslikke meetmeid 370 miljoni euroga (2015–2020), toetades linna linnaarengu tarbeks uute lahenduste katsetamisel. Veel üks oluline näide on programm „Horisont 2020“, mille raames on investeeritud 1,5 miljardit eurot (2014–2017) linnadega seotud teadus- ja innovatsioonimeetmetesse, kusjuures sellest 435 miljonit eurot (2014–2017) on eraldatud arukate ja säästvate linnade valdkonna innovatsioonimeetmetele. Euroopa Investeerimispank (EIP) investeeris 116 miljardit eurot (2011–2016) ELi linnaarengusse ning on andnud otselaene üle 150 omavalitsusüksusele, mille elanike arv ületab 75 000, ja läbi tugipankade vahendite kaudselt veel sadadele.

Siiski tuleb teadlikkust olemasolevatest algatustest suurendada ning olemasolevaid nõustamis- ja rahastamisvaldkondi tuleb ühtlustada. Selleks et lihtsustada kogemuste vahetust linnadega seotud projektide rahastamise vallas, on komisjon loonud linnaarengu võrgustiku³⁰. Samal ajal tuleb praeguseid allikaid paremini kavandada vastavalt linnade vajadustele ja probleemidele, kasutades selleks ka teisi olemasolevaid võrgustikke. Selleks valmistavad komisjon ja EIP ette uut linnadesse investeerimise ja linnade nõustamise platvormi, mille raames osutatakse linnadele rahastamise ja tehnilistes küsimustes nõustamisteenuseid. Platvormi kaudu pakutaks linnadega seotud tervikprojektide ettevalmistamise ja rakendamise olulistest etappides vajadustele vastavat tuge, sealhulgas töötatakse välja investeerimisstrateegiaid, koostatakse projekti ajakava ning uuritakse uudseid

²⁹ Aruanne „The State of the European Cities 2016“, lk 192.

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

rahastamisvahendeid, näiteks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamist koos Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondiga.

Esimeste partnerluste raames koostatud parema rahastamise meetmeprojektide keskmes on linnade juurdepääsu parandamine ELi rahalistele vahenditele, lähtudes kohalike omavalitsusüksuste vajadustest ja ühtekuuluvuspoliitika raamistikust pärast 2020. aastat. Mõned partnerluste raames välja töötatud meetmeprojektid on järgmised³¹.

- **Näha linnaasutustele vaesusega võitlemiseks ette üldine toetus 2020. aasta järgse ühtekuuluvuspoliitika raames.** Eesmärk on hõlbustada linnades juurdepääsu ELi rahalistele vahenditele, kehtestades uue temaatilise eesmärgi linnaarengu kohta koos vastavate eeltingimustega ja vahendite võimaliku eraldamisega linnades vaesuse vastu võitlemiseks.
- **Parandada linnade juurdepääsu ELi rahalistele vahenditele, millega toetatakse pagulaste ja teiste rändajate integratsiooni.** Eesmärk on parandada linnade juurdepääsu ELi rahalistele vahenditele, millega edendatakse pagulaste ja teiste rändajate integratsiooni. Enamasti ei ole linnadel ELi rahalistele vahenditele vahetut juurdepääsu, vaid nad peavad neid taotlema oma liikmesriigilt või piirkondadelt, kes vastutavad vahendite haldamise eest. Lisaks sellele võib juurdepääs vahenditele olla keeruline ning see on probleem nende linnade jaoks, mille haldussuutlikkus on piiratud ja/või kes peavad tegutsema kiiresti. Meetme eesmärk on parandada olukorda järgmises mitmeaastasest finantsraamistikus (pärast 2020. aastat).

3.2.3. *Paremad teadmised*

Linnad peavad kohanema muutuva maailmaga. Nende otsused peaksid põhinema täpsel teabel ja võivad saada inspiratsiooni teiste linnade kogemustest. ELi poliitika, õigusaktid ja meetmed peavad samuti lähtuma kindlastest ja usaldusväärsetest tõenditest linnadega seotud probleemide kohta. Seetõttu püütakse ELi linnade tegevuskavaga saavutada parem teadmistepagas ja soodustada heade tavade vahetust. Selleks et parandada juurdepääsu teabele, on komisjon loonud linnaandmete platvormi,³² kuhu esmakordselt koondatakse olemasolevad Eurostati andmed oluliste linnadega seotud probleemide kohta (nt elamispiinad, peamised saasteained või liiklus) ja mis sisaldab põhinäitajaid mitte üksnes linnade tasandil, vaid ka funktsionaalsete linna- ja suurlinnapiirkondade kohta. Lisaks sellele aitavad Euroopa linnu paremini mõista kaks olulist värsket väljaannet: „Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs“³³ (2016), mis sisaldab üksikasjalikku statistikat, ning teine väljaanne, mis kajastab Euroopa linnade seisundit,³⁴ tuues esile selle, kuidas Euroopa linnad saavad tänu oma ainulaadsetele omadustele toetada ELi prioriteete, nagu tööhõive ja majanduskasv, ränne ja kliimameetmed, edendades innovatsiooni, võttes omaks erineva päritoluga inimesi ning vähendades oma mõju planeedile.

³¹ Meetmete autoriks on partnerlused. Kuna neid ei ole koostanud komisjon, ei pruugi need kajastada komisjoni arusaamu ega kuuluda tema pädevusse.

³² <http://urban.jrc.ec.europa.eu/>

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>

³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report

Linnade probleemide üldisele mõistmisele aitaks palju kaasa üleilmselt ühtne linnade määratlus,³⁵ mis võimaldaks edendada linnastumise ja linnaarengu teemal peetava üleilmse mõttevahetuse tõendusbaasi. Selles vallas edasi liikumiseks on komisjon võtnud rahvusvahelise üldsuse ees kohustuse niisugune määratlus välja töötada.

Samuti aitab komisjon linnadel oma meetmeid paremini kavandada, näiteks abistades neid enesehindamisel keskkonnaalase tulemuslikkuse vallas ja olulise tähtsusega keskkonnaküsimuste jätkusuutlikul lahendamisel, kasutades selleks roheline linna tööriista (Green City tool) nimelist võrdlusvahendit³⁶.

Teadmisi ja teavet tuleb linnadega samuti ühtsel moel jagada. Seetõttu on komisjon linnade ja sidusrühmade tarbeks loonud ühtse veebipõhise kontaktpunkti³⁷ kõikide ELi linnadega seotud algatuste kohta, kust saab täielikku, usaldusväärset ja kohandatud teavet ELi õigusaktide, rahaliste vahendite ja teadmiste kohta.

Oluline on hangitud teadmisi ja kogemusi ära kasutada. Selleks on vaja uut vaadet teadmiste kasutamisele, suutlikkuse arendamisele ja võrgustikele³⁸. Aastakümnete jooksul ELi toel loodud teadmised on killustatud, kättesaadavad eraldiseisvate projektide kaudu ning seetõttu on juurdepääs neile teadmistele linnade ja poliitikakujundajate jaoks sageli liiga keeruline. Teaduslikud andmed (nt programmi „Horisont 2020“ tipptasemel teaduse samba ja algatuse Civitas raames saadud andmed või Euroopa Keskkonnaameti ja Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse andmed) ning rakenduslikud teadmised (nt teadmised, mis on saadud ühise kavandamise algatusest „Linnastunud Euroopa“ ning programmide URBACT või ESPON³⁹ raames) tuleb koondada, tervikuks ühendada ja muuta poliitikakujundajatele hõlpsasti kättesaadavaks. Linnaarengu võrgustiku või teadmiste vahetamise platvormi näol on juba püütud kasutada ära ELi programmide raames loodud teadmisi (näiteks teadmiste vahetamise platvormi kaudu tutvustatakse linnadele uusi teadustegevuse ja innovatsiooni lahendusi vastuseks arvukatele ühiskondlikele väljakutsetele). Niisugune teadmiste edasiandmine on väga oluline ka väliskoostöös, kuna ELil on suuri linnaarengualaseid kogemusi, mida saab teiste riikidega jagada.

Esimeste partnerluste raames koostatud teadmiste parandamise meetmeprojektides keskendutakse vajadusele jätkata kohalike andmete väljatöötamist ja nende paremat kasutamist poliitikakujundamises kõikidel tasanditel. Andmete kogumisele suunatud meetmed on hajutatud sihtrühmade ja poliitikavaldkondade vahel. Selleks et parandada linnapoliitika kujundamist, võidakse asjaomaste meetmetega näha ette mõningane järjepidevuse kontroll. Mõned partnerluste raames välja töötatud meetmeprojektid on järgmised⁴⁰.

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3477_et.htm

³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/urban/tool.htm>

³⁷ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_et

³⁸ Inspiratsiooni võib leida mitmest allikast, näiteks programmi URBACT raames loodud ülekandevõrgustikud (<http://urbact.eu/capitalisation-and-dissemination>) või töövahend „TAIEX REGIO PEER 2 PEER“, mis võimaldab ametnikel vahetada teadmisi ja seeläbi parandada oma haldussuutlikkust (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taiex-regio-peer-2-peer/).

³⁹ <https://www.espon.eu/>

⁴⁰ Meetmete autoriks on partnerlused. Kuna neid ei ole koostanud komisjon, ei pruugi need kajastada komisjoni arusaamu ega kuuluda tema pädevusse.

- **ELi õigusnorme käsitlevate suuniste kavand ja avaliku sektori toetus taskukohaste elamispiindade loomiseks.** Eesmärk on parandada õiguskindlust ja -selgust avaliku sektori ja erainvestorite jaoks. Elamumajanduse partnerlus on põhjalikult analüüsinud praeguste ELi riigiabi eeskirjade mõju taskukohastele eluasemetele. Selle tulemusena koostatakse suunised, milles käsitletakse peamisi sotsiaalsete, taskukohaste ja munitsipaalomandisse kuuluvate eluasemete pakkujatele, samuti liikmesriikide ja ELi tasandi seadusandjatele muret valmistavaid küsimusi.
- **Lua vastastikune integratsioonistrateegiate ja -tavade akadeemia.** Eesmärgiks on pakkuda koolitust ja erinevaid tegevusi, et suurendada poliitikakujundajate teadmisi ja suutlikkust edendada pagulaste ja teiste rändajate integratsiooni. Kohalikud omavalitsused seisavad silmitsi mitmete integratsioonist tulenevate keeruliste probleemidega ning nad peavad üha sagedamini tegutsema kiiresti, et reageerida oma elanikkonna muutuvatele nõudmistele ja vajadustele. Osavõtliku ja tõhusa integratsioonipoliitika väljatöötamiseks peavad olema vajalikud teadmised ja asjakohane suutlikkus.
- **Lua integratsiooniga seotud andmete kindel statistiline alus linnade ja piirkondade tasandil.** Eesmärk on hõlbustada tõenduspõhist integratsioonipoliitikat linnades. Praegu on integratsioonistatistika kättesaadavus kohalikul tasandil ebaühtlane, linnade osalus andmeküsimustes on piiratud ja puuduvad võrreldavad integratsiooninäitajad. Sellest tulenevalt on ka linnadevaheline teadmussiire vähene.
- **Lua andmebaas rändajate integreerimise ja taskukohaste elamispiindade kohta ning vastavate meetmete kogum.** Eesmärk on lihtsustada usaldusväärsete andmete ja teadmussiirde kaudu tõenduspõhist poliitikat linnades. Praegu on statistika kättesaadavus kohalikul tasandil ebaühtlane. Samuti on linnadevaheline teadmussiire napp.

4. KOKKUVÕTE JA EDASISED SAMMUD

Vaid ühe aastaga on ELi linnade tegevuskava juba andnud esimesi käegakatsutavaid tulemusi. Kaksteist partnerlust tegutsevad, paika on pandud juhtimissüsteem ja ette on valmistatud kolm tegevuskava projekti. Komisjonis on linnaküsimused arutlusel ning astutud on samme sisemise koordineerimise parandamiseks, suurema arvu linnade kaasamiseks ja selleks, et luua lihtne juurdepääs teabele, mis käsitleb ELi poolt linnadele pakutavaid võimalusi. Töömeetod – mitmetasandiline valitsemine, paljude sidusrühmade kaasamine ja ühtne lähenemisviis – toimib ja seda võiks kasutada ka teistes poliitikavaldkondades.

Madalmaade eesistumise ajal alguse saanud ELi linnade tegevuskava järgimine on endiselt laialdane. Komisjon, liikmesriigid ja linnad püüavad agaralt suurendada oma tegevuses linnamõõdet, kuna see võimaldab tulla kodanikele lähemale – teha head poliitikat, millel on inimeste igapäevaelule kasulik mõju. Samasugune huvi on ka rahvusvahelisel tasandil, kus linnade tegevuskava sisu on üldiselt arusaadav ning kus seda on koos uue linnade tegevuskava ja Vahemere liidu linnade tegevuskavaga edasi arendatud. Lisaks on linnade ja kohalike omavalitsusüksuste tähtsus rahvusvahelises säästva arengu, kliimamuutuste ja katastroofiohu vähendamisega seotud protsessides üha kasvamas.

Juba esimese rakendamisaasta järel on ELi linnade tegevuskava näidanud, et ELis on ruumi linnapoliitika tugevdamiseks ja vajadus sellel teemal põhjalikumalt mõtteid vahetada. Oleme endiselt algusjärgus, kuid juba on paika pandud mõned konkreetsed verstapostid: 27. ja 28. novembril arutatakse ELi linnade tegevuskava edenemist konverentsil „Cities Forum“; 2018. ja 2019. aasta jooksul peaksid kõigi 12 partnerluse tegevuskavad lõplikult valmima; 2018. aastal peaks välja antama komisjoni talituste töödokument linnade ja kohalike omavalitsusüksuste kohta kolmandates riikides; aastatel 2018–2021 peaks mõningaid kõnealuseid meetmeid rakendatama; 2019. aasta lõpuks kavatses komisjon ELi linnade tegevuskava hinnata. Kõige selle tulemusena peaks tekkima ühine arusaam sellest, kuidas parimal moel linnadega koostööd teha ja nende arengut toetada. Komisjon lubab jätkata ELi linnade tegevuskava edendamist, kuna on veendunud, et linnad on olulised osalejad, kes tuleb kaasata ELi poliitika kujundamisse ja rakendamisse.