



ESPN 2013 Programm

Euroopa maakasutusmustrid

EU-LUPA: European Land Use Patterns

Rakendusuuring

Lõpparuande kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTEERING TEIE TULEVIKKU

1. Euroopa maakasutuse metoodilised küsimused

Aastakümneid on Euroopa maakasutust ja maakasutuse muutusi käsitletud peamiselt valdkonnapõhiselt, nt keskkonna, põllumajanduse või linnapiirkondade vaatenurgast. Et mõista paremini territoriaalseid aspekte, on aga tarvis erinevad vaatenurgad ühte lõimida. See on eriti asjakohane praeguse majanduskriisi tõttu. Lisaks, maakasutus muutub üha multifunktsionaalsemaks, ületades mitte ainult sektorite, vaid ka haldusüksuste piire, mis tähendab, et ka üldpilt taustast ning haldusest muutub üha keerukamaks.

EU-LUPA läheneb maakasutusele üleeuroopaliselt. Euroopa maakasutuse muutumist ja selle käiku käsitletakse Euroopa territoriaalse arengukava kontekstis kui poliitikaprotsessi, kuid samas - see ei hõlma kindlasti poliitikamõjude hindamist.

EU-LUPA arendab analüüsi metoodika ja raamistiku erinevate mõõtkavade ja valdkondade lõimimiseks. Võrreldakse Euroopa piirkondi, füüsiline mõõde ehk maakate seostatakse sotsiaal-majanduslike ja keskkonnaandmete, samuti haldusandmetega. Nõnda üritatakse paremini mõista maakasutuse muutumist, teha kindlaks maakasutusmuutuse põhiprobleemid, võimalused piirkonniti ning määratleda sellest lähtuvalt poliitikavõimalused.

Projekti eesmärk on otsida vastuseid järgmistele küsimustele.

- Millised on maakasutuses ja maakasutusmudelites muutused 16aastase perioodi vältel 1990–2000–2006? Koostada tüpoloogiad nii muutuste ulatuse kui ka intensiivsuse kohta.
- Mil määral ja kuidas mõjutavad üksteist maakasutusmudelite muutumine ja sotsiaal-majandusliku areng? Käsitus põhineb maakasutusfunktsioonidel.
- Kuidas tüpoloogiliselt väljenduvad maakasutusmuutuse põhjused ja dünaamika? Mõjutegurite hindamine.
- Kas need arengusuundumused on jätkusuutlikud? Mil määral pärssivad praegused muutused edasist arengut? Milline on maakasutuse tulemuslikkus ja tõhusus säästvuse majanduslikul, keskkonnavalisel ja sotsiaalsel teljel, kui tõhusaks on maakasutusmudelid osutunud poliitikaeesmärkide saavutamisel ja mis on olnud maaressurssi tähendus poliitika rakendamisel.

Juhtumianalüüsid juhivad põhjalikuma ülevaateni protsessidest, mis võivad küll jääda piirkondlikul tasandil varju, kuid aitavad selgitada multifunktsionaalsust, määrata kindlaks erinevate piirkondade maakasutusmuutuse ja selle dünaamikat mõjutavaid tegureid ja asjaolusid, leida vastuseid muutusmehhanismide ja suundumuste kohta, määrata kindlaks piirkondlikud probleemide erisused ning koostada poliitikasoovitused.

2. Järeldused

Maakasutusmuutuste hindamine põhineb CORINE Land Coveri andmebaasi andmetel 16aastase perioodi vältel kaardistusaastate lõikes 1990–2000–2006.

2.1 Levinumad maakasutusviisid

Euroopa maakasutuse hindamise tulemused põhinevad CORINE Land Coveri andmebaasi andmetel, mis on esitatud nii ühekilomeetrise võrguudustikuna kui ka üldistatuna NUTS2 ja NUTS3 tasemel. Üldistuse kokkuvõte on järgnev.

- Euroopas valdavad põllumajanduslikud maapiirkonnad.

- Linnapiirkonnad domineerivad vaid tiheasustusaladel Belgias, Hollandis, mõnes Saksamaa piirkonnas ning Pariisis ja Londonis. See tähendab, et piirkondades, kus võiks eeldada kõrgemat linnastumismäära (nt rannikul), on regionaalsel tasandil siiski väga levinud ka maapiirkondadele omased jooned.
- Ilmneb selge põhja-lõunasuunaline muutlikkus: mitte ainult põhja-lõunasuunaline kliima erinevus, mis väljendub taimkattetüüpide muutlikkuses ja osundab tõigale, et teatud maakattetüübid nagu võserikud, viinamarjaistandused, riisipõllud ja oliivisalud esinevadki peamiselt vaid Lõuna-Euroopas, vaid see ilmneb ka selgelt maakasutuse intensiivsuse teljel. Intensiivsus on kõige suurem Loode-Euroopas, olles palju väiksem Skandinaavias, mis näitab metsade, veekogude ja poollooduslike alade suurt osakaalu.

2.2 Maakasutusmuutuse tulipunktid

EU-LUPA piirkonnad on jagatud tüüpideks füüsilise muutuse ja piirkonna muutuse intensiivsuse alusel.

Maakasutusmuutuse intensiivsust määratletakse inimsekkumise alusel tingituna sotsiaal-majanduslikust tegevusest, arvestades SKTd ja rahvastikutihedust. Tulipunktid võimaldavad kindlaks määrata Euroopa piirkonnad, kus on toimunud olulised maakasutusmuutused nagu ka on muutunud maakasutusmudelid. Samuti selgitati välja peamised muutustegurid. Muutusi väljendatakse 16 aasta tulemina.

- Muutused ei ole tingimata negatiivsed, sõltub muutuse põhjustest ja kvaliteedist.
- Muutused on seotud piirkonna dünaamikaga, mis on omakorda tihedalt seotud muutustüübiga.
- Kui levinumate maakasutusviiside puhul ilmneb selge põhja-lõunasuunaline eristumine, siis maakasutuse intensiivsuse puhul ilmneb selge ida-läänesuunaline eristumine. Piirkonnad, kus maakasutuse intensiivistamine on olnud suur ja kus muutused on olnud suhteliselt suured, asuvad peamiselt Vahemere ranniku äärsetel aladel, Belgias, Hollandis, Hispaanias, Portugalis ja Iirimaa, kuid igal riigil ilmnevad teatavad eripärad.
- Kõiki Portugali piirkondi määratletakse kõigi aegridade puhul tulipunktidenä. Kaardid maakasutusemuutumise kohta piirkondade kaupa (lisa 6.1) näitavad, et see on seotud piirkondade endi muutusega, iseäranis metsamajanduses. Lisa 6.2 intensiivsuskardid viitavad siiski stabiilsematele mudelitele, välja arvatud Lissaboni ja Alentejo piirkonnas, kus maakasutuse intensiivistamine on põhiliselt seotud aastatel 1990–2000 toimunud valglinnastumisega (mis aga alates 2000 tunduvalt aeglustus) (EEA, 2011). Alentejo maakasutuse suhteliselt suurt muutumist saab tõlgendada hoopis ekstensiivsusega - põllumajandustegevuse vähenemisega (EEA, 2011).
- Ida-Euroopa riikides kaasnes riikliku ja ühisomandi põhimõttel toimunud põllumajanduse lagunemisega maakasutuse intensiivsuse järsk langus aastatel 1990–2000. Omandireformidel oli intensiivsusele otsene mõju, sest uutel eraomanduses põllumajandustootjatel puudusid vahendid intensiivmaakasutuseks. Erandiks on Poola, kus domineerisid väikeeraomanikest maakasutajad.
- Poolas ei investeeritud arvukatesse väiketaluksesse, mida pigem vanemaeline elanikkond pidas peajasjalikult oma tarbeks – sestap kahanes ka maakasutuse intensiivsus 2000–2006. Oluline on siin just põllumajandusettevõtete väiksus. Teistes Kesk- ja Ida-Euroopa riikides uued eraõiguslikud talumajapidamised kujunesid kõrgtasemel kapitalimahukateks põllumajandustootjateks.

- Iirimaa 1990. aastate infotehnoloogiaareng mõjutas positiivselt ka maakasutusega seotud tegevuste intensiivistamist. Osaliselt tekitas just tööjõu ülevoolamine otsese maakasutuse sektoritest tööstusesse olukorra, kus tuli ka maakasutust muuta tehnoloogiliste lahendustega vähem tööjõumahukaks. Kui infotehnoloogiabuuri pärast 2000. aastat osalt rauges, soikus ka põllumajanduse tõhustamine - see asjaolu ilmneb selgelt ajavahemike 1990–2000 ja 2000–2006 võrdlemisel.
- Norras ilmneb 2000–2006 selgelt maavarade kaevandamisest, eriti aga nafta- ja gaasitööstuse mõju maakasutusele. Kui varem tegeleti Norra rannikualadel peamiselt kalandusega ja kalandusest sõltutakse suures osas ka nüüd, ollakse lisaks tihedalt seotud naftatööstusega: riigi lõunaosas juba mitu aastakümnet tagasi hoo sisse saanud naftatööstus on laienenud loodeossa viimase kümne aasta vältel, mida väljendavad uued suured tööstusrajatised. See on eeldanud ka maakasutuse laienemist näiteks töötlevas tööstuses, teaduses ja koolituses ning uute elumupiirkondade arendamist.

Kuigi paljud piirialad on riikide erineva maakasutuspoliitika tõttu olnud tavapäraselt mitmekesise maakasutusega, on ühine põllumajanduspoliitika erinevusi tasandanud. Nii on piirialade maakasutusmudelite erinevused nüüd pigem tingitud piirkondade looduslikest eelistest, asustustrahvust ja infrastruktuuri erijoontest kui riiklikust poliitikast. Kui Taani Lõuna-Jüütimaa piirialadel intensiivistus ELi liikmelisuse toel veisekasvatuse ja piimatootmise, iseloomustas Saksamaa-poolseid alasid endiselt ekstensiivne maakasutus. Praeguseks on erinevused maakasutusviiside vahel oluliselt vähenenud. Ühisjooneks uutes ja vanades Euroopa riikides on rahvastikukadu ja põllumajanduse taandumist või ekstensiivistamist mägistes ja hõreda asustusega piirkondades ning selle asendamine turismiga koos traditsiooniliste maakasutusviisidega.

Euroopas võtab turismisektor enda kasutusse aina suuremaid alasid. Hispaania rannikualade turismibuuri on olnud pidev protsess..

2.3 Euroopa maakasutusmuutuse regionaalne tüpologia

Maakasutuse kirjeldamine EU-LUPA rajaneb esmajoones just piirkondade tüpoloogiatel, mis võimaldab liigitada Euroopa piirkondi CORINE Land Coveri maakattemuutuste ja maakasutuse intensiivsuse muutuse alusel. Tulemusena saadi maakasutusmuutuse tüpologia NUTS2 ja NUTS3 tasemel.

Kuigi tulipunktid võimaldavad kindlaks teha, millistes Euroopa osades on 16aastase perioodi jooksul toimunud suured muutused, on sellise liigituse koostamine, mis aitab muutumist kirjeldada ning muutumise tüüpide ja protsesside vahel seoseid luua, väga oluline poliitika planeerimise abivahend.

- **Väga tugev intensiivistamine ja peamiselt looduslike alade asemel rajatud tehiskaasutused.** Sellesse rühma kuuluvad piirkonnad on väga ainulaadsed. Nii maakasutuse muutumise ulatus kui ka määr on väga väike. Toimunud muutused on eranditult seotud linnamaa haldamisega ning elupiirkondade, majanduse ja infrastruktuuri arendamisega. Väga tugev intensiivistamine viitab sellele, et endine maakasutus eeskätt loodusmaastikel oli väga madala intensiivsusega. Sellesse tüüpi kuuluvad ainult Kanaari saared (turismitaristu) ja Põhja-Norra (linnataristu, mis kaasneb loodusvarade ammutamisega).
- **Väga tugev intensiivistamine, mis on tingitud majandustegevuse ja linnade laienemisest.** Selle rühma piirkondades on maakasutuse muutumine tingitud eelkõige linnastumisest. Sarnaselt eelmise tüübiga on muutusmäär üsna madal (näiteks maakasutuse muutumise määr aastatel 1990–2006 oli keskmiselt vaid 1,1%). Madal muutusmäär on tingitud sellest, et need piirkonnad esindavad Euroopa suuri, ajaloolisi linnakeskusi. Linnakeskkond on neis piirkondades juba rangelt välja kujunenud ja muutus väljendab vaid linna laienemist.

- **Tugev intensiivistamine, mis on tingitud majandustegevuse ja linnade laienemisest.** Sellesse rühma kuuluvad kolm alltüüpi, mis on üksteisest mõnevõrra erinevad: kõik need esindavad küll majandustegevuse ja linnade intensiivset laienemist, kuid teatavate erisustega. Selles rühmas on valglinnastumisega kaasnenud linnamaa kasv, peamiselt Lääne-Euroopa riikides ühetaolise linnastumisprotsessi tulemusena, kas rannikul või suurte linnakeskuste läheduses. Sellesse tüüpi kuuluvad sisemaised piirkonnad Madridi, Genova, Zürichi, Pariisi ja Brüsseli ümbruses ning Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Horvaatia rannikualad.
- **Keskmisest tugevam intensiivistamine, mis on tingitud linnastumisprotsessidest.** Sellesse rühma kuulub enam kui sada piirkonda, kus maakasutuses toimuvad tavapärased muutused – mõõdukas linnastumine käsikäes mitmesuguste metsa- ja põllumajandusmaa muutustega. Nagu ka tugeva ja väga tugeva intensiivistamisega piirkonnad, paiknevad seda tüüpi piirkonnad enamasti Lääne-Euroopas.
- **Keskmise tugevusega intensiivistamine: osaline valglinnastumine ja peamiselt metsamaa kasutuselevõtt.** Selle rühma piirkondades on maakasutusega seotud protsessid üsna stabiilsed ja muutuse määr on ajavahemikus 1990–2000–2006 võrdlemisi madal. Kuigi seda tüüpi piirkonnad paiknevad pigem Lääne-Euroopas, on mõned sellised alad tekkimas ka Ida-Euroopas (näiteks Poolas 1990–2000 puhul). Seda tüüpi võib ajavahemikus 2000–2006 täheldada ka Rumeenias ja Serbias.
- **Keskmise tugevusega intensiivistamine: oluline nii põllumajandus- ja metsamaa kasutuse muutumine kui ka valglinnastumine.** See tüüp sarnaneb eelmisega, kuid eristub üldpildis maapiirkondade protsesside poolest. Ka siinkohal avaldub ida-läänesuunaline erisus, sellesse tüüpi kuuluvad ka mõned Ida-Euroopa piirkonnad, eriti 2000–2006 (nt Rumeenia, Serbia ja eriti Türgi).
- **Nõrk intensiivistamine: tugev põllumajandus- ja metsamaakasutuse muutus ning vähesel määral valglinnastumine.** Maakasutus on nõrgalt intensiivistatud (jäeb vahemikku 0,00–0,40). Valdavad maapiirkondade muutused ning ärikeskuste ja taristu laienemine.
- **Ekstensiivistamine tingituna põllumajandus- ja metsamaakasutuse muutusest.** Tegemist on üldise sotsiaal-majandusliku ekstensiivistumisega, maapiirkondade stagnatsiooniga. Põllumajandusmaa asendatakse karja- ja metsamaaga. Maakesksed tegevused asenduvad linnapiirkondadesse keskse arenguga. Esineb vaid Ida-Euroopas ja uutes liikmesriikides, iseäranis rohkelt aga Poolas ja Tšehhis, eriti 1990–2000.

2.4 Maakasutusfunktsioonid

Millised seosed valitsevad maakasutusmudelite (täpsemalt linnamaamudelite) ja arengut soodustavate tegurite, näiteks geograafilised, demograafilised ja kultuurilised mõjurid, kliimamuutused, transport, tööhõive, SKT vahel? Mil moel on maakasutusmudelid tõhusad? Millised seosed valitsevad linnapiirkondade ja hoonestamata piirkondade vahel?

Lähtuvalt vajadusest käsitleda maakasutust erinevatest vaatenurkadest, on EU-LUPA kasutusele võtnud maakasutusfunktsiooni (LUF) mõiste ja viinud läbi kuue maakasutusfunktsiooni muutuste põhjaliku analüüsi. Need funktsioonid on järgmised:

LUF1: tööfunktsioon; LUF2: puhkuse- ja vabaajafunktsioon; LUF3: põhisaaduste funktsioon; LUF4: majutus ja taristu; LUF5: abiootiliste ressursside funktsioon; LUF6: biootiliste ressursside funktsioon. LUFid väljendavad maakasutuslikke kaupu ja teenuseid ühiskonnale.

- 2000–2006 ei toimunud erilisi muutusi ja mudelid püsisid stabiilsed. Kõige stabiilsemad olid Skandinaaviamaad. Lõuna-Euroopa maakasutusmudelid olid mitmekesisemad ja ebastabiilsemad.
- Kahe peamiselt majanduslikku laadi LUF1 ja LUF2 tulemused olid nn sinise banaani koridoris ootuspäraselt väga stabiilsed, kuigi LUF1 puhul täheldati nt Hollandis, Ida-Saksamaal, Ida-Prantsusmaal ja Barcelonas, mõningaid negatiivseid muutusi. Positiivsed muutused on hajusad, välja arvatud Skandinaavias ja Balti riikides. Maakasutus parenes ka Ida-Türgis, Lääne-Hispaanias ja Kesk-Euroopas.
- LUF2 puhkusefunktsioonis on maakasutus pigem paranenud kui halvenenud. Paranemist võis märgata rannikualadel ja Kanaari saartel. Tänu turismisektorile tõusid alumiselt astmelt keskmisele tasemele Rumeenia ja Bulgaaria.
- Toidu-puidu-LUF3 tulemused on mitmes piirkonnas negatiivsed, eriti Vahemere maades. Seda võib seostada senise maakasutuse lõpetamise ja haritava pinna vähenemisega (maapiirkondade ümberkujunemine linnapiirkondadeks). Ent Šotimaal ja Kesk-Euroopas võib märgata positiivseid muutusi. Rootsis esineb erinevaid mudeleid: põhjaosas on seoses metsandusega tulemused stabiilselt head, seevastu põllumajanduslikus lõunaosas negatiivsed.
- Eluaseme-LUF4 tulemused on sarnaselt majanduslikku laadi LUFidega Euroopa põhivööndis stabiilselt head, mis viitab linnamaa ja infrastruktuuri tugevale arengule Euroopa suurlinnapiirkondades. Vahemeremaade rannikualadel on tulemused stabiilselt head ja liiguvad osalt isegi tõusujoones. Tulemuste paranemist võib täheldada lisaks nii Lõuna-Hispaanias, Lõuna-Itaalias ja Ida-Saksamaal kui ka Kesk-Euroopa metropolides (Budapest, Bratislava ja nende ümbrus). Tulemused halvenesid Rumeenia, Poola, Lõuna-Rootsi ja Lleida (Hispaania) üksikutes maapiirkondades.
- Abioutiliste ressursside LUF5 tulemused on hajusad, kuna see funktsioon hõlmab õhu-, vee- ja mullakvaliteediga seotud keskkonnaküsimusi. Tulemusi on keerukas tõlgendada.
- Bioutiliste ressursside LUF6 tulemused on oluliselt paranenud Kesk-Hispaanias ja Loode-Prantsusmaal. Siiski võib täheldada teistest LUFidest oluliselt rohkem negatiivseid suundumusi, näiteks süvenev linnastumine Randstadi (Kesk- ja Lääne-Hollandis linnastu) piirkonnas. Sama tendents ilmneb ka Alpide lõunaosas, sh tiheasutatud Po jõe orus.
- Intensiivsemad muutused toimuvad üldiselt lühema aja jooksul, samas kui võimalike negatiivsete tagajärgede silumiseks kulub märksa rohkem aega, juhul kui pole tegu suisa pöördumatute muutustega. Ökoloogilist laadi LUFides (muutused kogu ökosüsteemi, mitte üksikute tegurite tasandil) vältab taastumisprotsess pikemalt kui antud projekti seireperioodid. Teisalt on majandustegurid paindlikumad ja võivad muutuda väga lühikese aja jooksul. Sotsiaal-majanduslike tegurite kiired muutused tähendavad ka maakasutuse intensiivistumist.

2.5 Juhtumianalüüsid

EU-LUPA koostati juhtumianalüüsid Øresund (Taani), Baskimaa Eurocity (Hispaania ja Prantsusmaa), Chetmsko-Zamojski ja Jeleniogórski (Poola) kohta. Kõik analüüsitud piirkonnad olid maakasutusstruktuuri ja maakasutuse muutumise poolest väga mitmekesised. Juhtumianalüüsides uuriti nelja tüüpi/mudelit: nõrk intensiivistamine, mis on põhiliselt tingitud põllumajandus- ja metsamaa kasutuse muutumisest, maapiirkondades toimuva tegevuse intensiivistamine, olulised muutused maapiirkondade ja linnalähises maakasutuses, maapiirkondade ja hõreda asutusega piirkondade tugev ekstensiivistamine ning maapiirkondade ja linnalähise maakasutuse stabiilsus.

Järgnevalt antakse põhjalikum ülevaade täheldatud põhiprotsessidest.

Linnamaa laienemine esindab erinevate maakasutusviiside intensiivistamist (põllumajandusmaa ümberkujundamine ehitatud alaks). Seda mõjutavad peamised tegurid on asukoht teede- või raudteevõrgu läheduses, hea ühendus tähtsamate linnadega, juurdepääs sotsiaalsele infrastruktuurile. See protsess on iseloomulik suurtele muutustele maapiirkondade ja linnalähise maa kasutuses. Nende piirkondade majandustegevus ei ole maaga seotud. Kõige suuremat survet linnalähimaale võib täheldada suurlinnade ümbruses, mis tekitab kindlasti probleeme säästvate arengukavade rakendamisel, näiteks Taani Fingerplan või Baskimaa sektoriplaneeringud. Poola probleemiks on eeslinnade tehnilise ja sotsiaalse taristu arendamine.

Majandustegevuse keskuste ja taristu laienemine. Nii maakasutuse dünaamika ja suunad kui ka maakatte muutus on tugevad või väga tugevad ja seotud uute investeeringutega. Suured muutused maapiirkondade ja linnalähedase maa kasutuses ilmsid kõigis juhtumianalüüsi piirkondades, kuid teatavate erinevustega. Näiteks Rootsis Lommas asub ühel pool maanteed looduskaitseala ja teisel pool teenusepark. Surve looduskaitsealale oli suur ja seetõttu püstitati selle ümber kaitsetara. Øresundis, peamiselt rannikualadel, tekitavad üha enam pingeid suvemajade, puhkeparkide ja tuuleparkide rajamine. Ka analüüsitud Poola piirkondades arendati taristut just atraktiivseimates kohtades (nt turismitaristu mägiapiirkondades). Laialt levinud taristu tüüp on puhkealad, näiteks linnalähised maastikumiljööga golfklubid ja ratsutamisrajad.

Põllumajandusmuutused viitavad ekstensiivistamisele või stabiliseerimisele ning erineva dünaamikaga maakasutusmuutusele. Mõned piirkonnad esindavad tugevaid loodusväärtusi olles seadusega kaitstud. Uuritud piirkondades ilmsid mitmed erinevad suundumused: maapiirkondade ekstensiivistamine, maapiirkondade ja hõreasutusega piirkondade tugev ekstensiivistamine ning maapiirkondade ja linnalähise maa stabiilsus. Põllumajanduspiirkonnad muutusid aja jooksul perifeerseteks, kus ehitussurve on väiksem ja maa hind on madalam (nt Taanis kolisid farmerid Jüütimaale ja asutasid farme ELi uutesse liikmesriikidesse). Põllumajandusmuutused ilmnevad kõige selgemini enamasti suurlinnade ümbruses: seal leidub rohkem ökotalusid, mis toodavad tervislikku toitu ja müüvad seda kohalikul turul. Üks silmatorkavamaid muutusi maakasutuses on seotud rändega ääremaalt rannikualadele ja linnapiirkondadesse. Maapiirkondade elanikud loobuvad maaharimisest ning kolivad linnadesse. Baskimaal on ökoturism populaarsust võitnud rannikualade massiturismi asemel. Chełmsko-Zamojskis tulenevad põllumajandusmuutused majandusreformidest. Maakasutusstruktuuri muutumine on seotud tootmise tulususega: selle piirkonna põllumajanduse tugeva ekstensiivistamise põhjustab teraviljakasvatuse laiendamine ning suhkrupeedi, tubaka, kanepi ja kartuli kasvatamisest loobumine.

Metsamaa teke ja majandamine viitab stabiliseerimisele ja püsivale maakasutusmuutusele. Toimub maaressursi kaitse, üks põhjuseid on maaressursi kehv kvaliteet. Maapiirkondades toimub tegevuse ekstensiivistamine ning maapiirkonnad ja linnalähine maa on stabiilsed. Näiteks ilmneb Baskimaa juhtumianalüüsis selgelt metsamaa muutuv funktsioon. Seal leidub arvukalt piirkondi, kus istandikke loetakse metsadeks - maastiku ja CORINE Land Cover mõttes ei ole justkui muutust toimunud. Chełmsko-Zamojskis on viimaste aastakümnete jooksul toimunud niitude ja karjamaade metsastumine. Keskkonnameetmed on seotud karjakasvatuse koondumise ja intensiivistamisega, mille tõttu jäetakse niidud ja karjamaad intensiivsest maakasutusest kõrvale. Kuna väikefarmid ei suuda makromajanduslike muutuste tõttu enam loomakasvatusega tegeleda, saab seal looduslik maakasutus taastuda. Metsamaal toimuvad protsessid (ekstensiivistamine ja stabiliseerimine) ei mõjuta oluliselt maakasutuse muutumist, näiteks intensiivistamist.

3. Poliitikameetmed

Euroopa maakasutupoliitika raamistikus on üle vaadatud asjakohasemad ELi poliitikavaldkonnad, strateegiad ja aruanded. See osa aitab hinnata, mil määral on Euroopa praegused maakasutusmudelid kooskõlas territoriaalse poliitika dokumentide ruumilise arengu ideoloogiadaga.

- Kuigi ELil ei ole kohustust tegeleda ruumilise planeerimisega, on siiski kehtestatud valdkonna põhisuunad.
- Mitmeid poliitikasuunad, näiteks elupaikade direktiiv, veepoliitika raamdirektiiv, ühine põllumajanduspoliitika, energiapoliitika jne avaldavad piirkondadele tugevat mõju.
- Territoriaalne ühtekuuluvus peab toetama valdkonnapoliitika kooskõlastamist säästva arengu territoriaalse väljendusena (EEA, 2010).
- Euroopa riikide majandusareng sõltub loodusvaradest, sealhulgas looduslikust toormest ja maaressurssist.
- Maa on piiratud ressursid: sektorid konkureerivad ühtedele ja samadele ressurssidele.
- Vajalikud on strateegilised lahendused vastandlike maakasutushuvid ja maakasutusintensiivsuse reguleerimiseks.
- Maakasutus mõjutab kliimat, bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid. Maakasutus võib põhjustada vee-, mulla- ja õhuseisundi halvenemist ja reostumist.
- Maakasutuse negatiivse keskkonnamõju jälgimine ja leevendamine ning samal ajal hädavajalike ressursside tootmise säilitamine on prioriteetne poliitikavaldkond.
- Sestap on väga oluline valdkonnapoliitikate ja poliitikatasandite kooskõlastamine.
- Maakasutuse planeerimine ja haldamine on vajalik maakasutuse ja keskkonnakaitse ühitamiseks ning sektorite huvid ja potentsiaalsete kasutuste konkurentsi tõttu tekkida võivate probleemide lahendamiseks.
- Maakasutuse valdkonnaülese olemuse tõttu on ELi territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärkide saavutamiseks vaja programme lõimida.
- Keskkonnamõju strateegiline hindamine (KSH) ja keskkonnamõju hindamine (KMH) on olulised töövahendid maakasutuse planeerimisel.
- Eritähelepanu väärib linnade, kohaliku arengu ja makroregioonide strateegiate roll.
- ELi liikmesriikides, iseäranis ELi 2020. aasta strateegia kontekstis, on lineaarse maamajanduse käsituse asemel poolehoidu võitnud tsüklikuline maakasutus.
- Areng on võimalik uut maaressurssi suures mahus juurde võtmata, näiteks linnamaa taaskasutusel või selle kasutuse optimeerimisel.

4. Jätkutegevused

Euroopa maakasutus on ühtlustunud üle riigipiiride, erisused ilmnevad tingituna pigem maakasutuse potentsiaalset ja üldisest majandusarengust.

Euroopa maakasutust, nii maastiku kui ka ruumilise planeerimise valdkonnas, iseloomustasid varem erinevad õigus- ja haldussüsteemid, mistõttu võeti maakasutusotsuseid vastu ka erineval moel. Sellel oli ilmselge mõju maakasutusele ja maakasutuse planeerimisele.

Ühtsed põhimõtted, iseäranis territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas, tasandavad järk-järgult erinevusi. Siinkohal on selge, et maaressurss ja selle potentsiaal on kujunemas üheks põhiliseks territoriaalseks väärtuseks. Seetõttu muutuvad aina olulisemaks maakasutuse analüüsid ja hinnangud ning nende sidumine valitsemisesse.

Maakasutuses vastanduvad ühelt poolt üksikud funktsioonid ja järjest enam multifunktsionaalsus ning teiselt poolt maakasutuse intensiivistamine või ekstensiivistamine. Tänapäeval analüüsi meetoditel

on protsesside tausta ja tagajärgede mõistmiseks teatavad puudused. Maaressurss peab üheagselt olema:

- ökoloogiline (elusorganismid ja looduskeskkond),
- majanduslik (tootmine ja taastootmine),
- sotsiaal-majanduslik (kultuur ja enesemääratlus),
- ajalooline (pärandelukoht, mälu ja identiteet),
- esteetiline (kogemuslik-tunnetuslik keskkond).

Multifunktsionaalsed maastikud täidavad erinevaid funktsioone, samas kui igal maastikul toimuvad ühel ajal vastasmõjuliselt erinevad füüsilised, vaimsed ja sotsiaalsed protsessid. Maastike funktsionaalsus viitab seega ökoloogilise, majandusliku, kultuurilise, ajaloolise ja esteetilise funktsiooni koostoimimisele.

Maastiku multifunktsionaalsus ei ole samatähenduslik erinevate maakasutusviisidega. Erinevad maakasutusviisid võivad küll olla maastiku funktsionaalsuse indikaatoriks, kuid üks maakasutusviis võib väljendada mitut funktsiooni. Erinevate maakasutusviiside tulemuseks võivad olla erinevad funktsioonid, kuid mitte kõik funktsioonid ei väljendu üks-üheselt maakasutusviisidena. Probleem on maakasutuse mõiste kitsas tõlgenduses seotult vaid maakatte füüsiliste omadustega, nagu seda määratleb CORINE Land Cover majandustegevuse alusel.

Maakasutusmuutuse uurimisel on viimaste aastakümnete vältel olnud väga palju tuge maakatte omaduste kindlaksmääramisest CORINE meetodikas. Ka selle aruande analüüside peamised sisendandmed pärinevad CORINEst. Ometi on Euroopa maakasutusviiside pideva muutumise tõttu ka CORINEl tõsiseid puudusi, näiteks mis puudutab vastanduvate üksikfunktsioonide ja multifunktsionaalsuse kindlaksmääramist. Paljudel juhtudel on endised teisejärgulised tegevused muutunud esmatähtsaks, näiteks juhul, kui esteetiline või puhkefunktsioon määratleb maakatte esmase kasutuse.

Maakasutuse kvantitatiivsed, st intensiivsust mõõtvad kui ka kvalitatiivsed, st funktsionaalsust mõõtvad meetodikad on vajalikud maastikukaitse, sotsiaalse heaolu ja majandusarengu suundade tasakaalustamiseks.