

**Opinia Komitetu Regionów – Siódmy program działań w zakresie środowiska a zrównoważony rozwój miast**

(2014/C 271/05)

**Sprawozdawca** Daiva Matonienė (LT/EKR), członkini Rady Miasta Szawli (Šiauliai)

**Dokument źródłowy** Wniosek Komisji Europejskiej o sporządzenie opinii, pismo z dnia 27 listopada 2013 r.

**I. ZALECENIA POLITYCZNE**

KOMITET REGIONÓW

**A. Kontekst ogólny**

1. Z myślą o bardziej zasobooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarce, w której chroni się i wzmacnia kapitał naturalny oraz dba o zdrowie i dobrostan obywateli, siódmy program działań w zakresie środowiska (EAP) ma pozwolić na osiągnięcie uzgodnionych już przez Unię celów w zakresie środowiska i zmiany klimatu, ustanowić ramy prawne dla polityki ochrony środowiska do 2020 r. oraz nakreślić długofalową wizję dla UE i państw członkowskich do 2050 r.
2. Komisja Europejska zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii w sprawie zaproponowanych środków wdrażania ósmego celu 7. EAP. Sformułowała w związku z tym cztery pytania:
  - a) Jak Unia Europejska mogłaby zachęcać miasta do przyjmowania środków w zakresie planowania i projektowania miejskiego, odzwierciedlających zasady zrównoważonego rozwoju?
  - b) Jak można by poprawić rozpowszechnianie informacji na temat istniejących i dostępnych unijnych instrumentów finansowania wspierających zrównoważony rozwój miast?
  - c) Jak UE mogłaby wspierać skuteczniejszą wymianę informacji i wiedzy na temat najlepszych koncepcji i środków związanych ze zrównoważonymi miastami w UE?
  - d) Jak można skłonić miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców do ubiegania się o tytuł Zielonej Stolicy Europy?

**B. Kontekst**

3. Około 350 mln obywateli Unii (70 %) mieszka w miastach liczących ponad 5 tys. mieszkańców. Do 2020 r. 80 % obywateli UE będzie prawdopodobnie mieszkać na obszarach miejskich lub podmiejskich. Jakość ich życia oraz ogólne warunki środowiskowe będą zatem bezpośrednio zależeć od stanu środowiska miejskiego. Większość szkodliwych substancji, które przenikają do środowiska naturalnego, pochodzi z miast.
4. Wiele miast boryka się zasadniczo z podobnymi wyzwaniami związanymi ze środowiskiem: poprawą jakości powietrza, zmniejszeniem poziomu hałasu, zagęszczenia ruchu i emisji gazów cieplarnianych, zapobieganiem utracie różnorodności biologicznej, niedoborom wody, powodziom i szkodom powodowanym przez burze, zachowaniem terenów zielonych, rekultywacją zanieczyszczonych terenów oraz usprawnieniem gospodarowania odpadami i energią.
5. KR zwraca uwagę na odczuwalne korzyści płynące z wdrożenia zrównoważonych strategii i środków, a mianowicie polepszenie stanu środowiska, poprawę zdrowia publicznego, podniesienie jakości życia, zapewnienie przedsiębiorstwom większej pewności regulacyjnej oraz zmniejszenie zakłóceń na rynku. Podkreśla także, że w wypadku niewdrożenia obecnego prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska koszty dla zdrowia i bezpośrednie koszty dla środowiska oszacowano na około 50 mld euro rocznie<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Opracowanie Komisji: „Koszty niewdrożenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska”, COWI 2011 r.

6. Zaznacza, że zrównoważone miasta określać będzie ich zdolność do realizacji celów związanych z łagodzeniem zmiany klimatu. Ze względu na koncentrację ludności na obszarach miejskich stwierdza, że miasta będą musiały odgrywać wiodącą rolę w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych, jeśli wzrost temperatury na świecie ma nie przekroczyć 2 °C. Miasta mają najlepsze warunki ku temu, by zachęcać do zmiany postaw, która musi towarzyszyć radykalnej transformacji infrastruktury energetycznej i transportowej. Odnotowuje ponadto, że zdolność miast do dostosowania się do nieuniknionej zmiany klimatu i ekstremalnych zjawisk pogodowych wpłynie również na ich zrównoważoność gospodarczą i społeczną, a tym samym na konkurencyjność UE.

7. Podczas oceny i planowania działań UE związanych ze zrównoważonym rozwojem miast należy uwzględnić także kontekst międzynarodowy. Dnia 22 czerwca 2012 r. na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju przyjęto deklarację „Rio+20”, w której nakreślono perspektywę gospodarki ekologicznej i sprzyjającej włączeniu społecznemu oraz cele zrównoważonego rozwoju na okres po 2015 r.

8. Zgodnie z deklaracją „Rio+20” KR za miasto rozwijające się zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju uznaje miasto propagujące ideę społeczeństwa zrównoważonego pod względem gospodarczym, ekologicznym i społecznym, wywierającego minimalny wpływ na środowisko, sprzyjającego nowym technologiom, tworzącego miejsca pracy, pielęgnującego dziedzictwo naturalne i kulturowe i zapewniającego ochronę społeczną. To również miasto umożliwiające wspólnie lokalnej udział w miejscowym procesie podejmowania decyzji.

### C. Najważniejsze zasady

9. Wspieranie zrównoważonego rozwoju miast wymaga całościowego podejścia, które pozwoli zarówno odpowiedzieć na pytania związane z ochroną środowiska, jak i rozwiązać problemy socjalne i ekonomiczne miast, a także umożliwi miastom zbudowanie odporności na klęski żywiołowe. Koncepcji zrównoważonego rozwoju miast nie należy ograniczać wyłącznie do kwestii ochrony środowiska. Wyzwanie polega na upewnieniu się, że kryteria oparte zostaną na odpowiednich informacjach dotyczących różnych dziedzin i mających znaczenie dla różnych rodzajów miast w UE. Jest to niezbędne, aby mogły zostać łatwo zastosowane przez każde miasto dążące do zrównoważoności i budowania publicznego poczucia odpowiedzialności za ten proces. Warunkiem wstępnym rozwoju miast w przyszłości będzie całościowe i zrównoważone podejście. Dalsze propozycje w sprawie polityki miejskiej i polityki dotyczącej odporności można znaleźć w opiniach KR-u w sprawie programu rozwoju miast w Unii Europejskiej oraz opinii w sprawie zarządzania ryzykiem w celu budowania odporności<sup>(2)</sup>.

10. Zapewnienie zrównoważonego charakteru miast wymaga opracowania stabilnych środków ochrony środowiska oraz uwzględnienia ich we wszystkich odpowiednich obszarach polityki i powiązania ze strategiami i działaniami sektorowymi, również z tymi zmierzającymi do tworzenia miejsc pracy i wzrostu.

11. Zgodnie z zasadą pomocniczości planowanie zrównoważonych miast i gospodarka przestrzenna należą do kompetencji państw członkowskich. Założenia tego należy bezwzględnie przestrzegać. Władze lokalne i regionalne muszą zostać zaangażowane na jak najwcześniejszym etapie w przygotowywanie tych strategii, ich wdrażanie i egzekwowanie w terenie. Unia Europejska może podejmować działania wspierające i zachęcać miasta, regiony i państwa członkowskie do wymiany informacji, dzielenia się sprawdzonymi rozwiązaniami i uczenia się od siebie nawzajem.

12. Zauważa, że działania UE, procedury finansowania oraz priorytety są nastawione głównie na duże metropolie, liczące ponad 100 tys. mieszkańców, podczas gdy ok. 56 % miast w UE liczy od 5 tys. do 100 tys. mieszkańców. Podkreśla wagę skumulowanego oddziaływania zrównoważonego rozwoju małych i średnich miast oraz zaznacza, że mniejsze miasta mają ogromny potencjał, jeśli chodzi o opracowywanie i realizację założeń zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

13. Podkreśla potrzebę przeprowadzenia ogólnej dyskusji na temat kierunku, w którym powinny zmierzać zrównoważone miasta, z myślą o ustanowieniu wspólnych celów do 2050 r.

<sup>(2)</sup> COR-2013-06902; CoR-2014-02646.

#### D. *Proponowane działania*

##### I. **Jak Unia Europejska mogłaby zachęcać miasta do podejmowania środków w zakresie planowania i projektowania miejskiego, zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju?**

###### a) *Wielopoziomowe sprawowanie rządów i mechanizm*

14. Miasta są odpowiedzialne za wdrażanie działań w zakresie planowania przestrzennego, polityki rozwoju, ochrony środowiska i polityki energetycznej. Z tego względu są też one najbardziej odpowiednim poziomem administracji, jeśli chodzi o wdrażanie środków dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich przy możliwie niedużych nakładach finansowych.

15. Trzeba umocnić zasadę wielopoziomowego sprawowania rządów, ponieważ powodzenie zależy od wspólnych działań w zakresie zrównoważonego rozwoju miast i zastosowania jednolitego podejścia zarówno przez miasta, na których spoczywa odpowiedzialność za rozwój obszarów miejskich, jak i inne poziomy administracji (regionalny, krajowy i europejski) wnoszące wkład w ogólne ramy zrównoważoności.

16. Komitet, jako instytucja UE reprezentująca stanowisko regionów i miast Unii oraz będąca punktem kontaktowym dla wielu sieci lokalnych, powinien stanowić centralny element tego systemu sprawowania rządów. Dzięki temu unijne akty prawne będą lepiej odzwierciedlały sytuację i potrzeby miast. Umożliwiłyby to również wzbudzenie poczucia odpowiedzialności za środki na rzecz zrównoważonego rozwoju miast.

17. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju miast wymaga połączenia podejścia oddolnego i odgórnego. Sama inicjatywa miast nie wystarczy. Konieczne jest wspólne podejście skoordynowane na szczeblu unijnym, które zakłada aktywny udział władz lokalnych i regionalnych i które będzie wystarczająco elastyczne, by umożliwić miastom dokonanie samooceny na podstawie wspólnych kryteriów dotyczących zrównoważonego rozwoju miast oraz dążenie do celów w tym zakresie poprzez podejmowanie własnych działań. Niezbędne jest także zapewnienie miastom lepszego dostępu do mechanizmów finansowania. Na podstawie unijnych kryteriów o charakterze zaleceń, które mogłyby się opierać na ramach odniesienia dla zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (RFSC), przeprowadzono by analizę zgodności polityki miast z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz oceniono by mocne i słabe strony danego miasta. W oparciu o wyniki dane miasto mogłoby pracować nad określeniem kierunku swojego rozwoju i ustalać działania na rzecz poprawy swojej sytuacji. Kryteria te mogą mieć różną wagę, odpowiednio do ich znaczenia.

18. Poziomy lokalny, regionalny i krajowy sprawowania rządów powinny zadbać o poziomą i pionową koordynację, w tym współpracę międzygminną i transgraniczną, aby zapewnić kompleksowe podejście do rozwoju miast i uniknąć powielania działań oraz podejmowania odosobnionych i nieskoordynowanych inwestycji.

19. Z zadowoleniem przyjmuje nowy instrument porozumień partnerskich w sprawie wdrażania przepisów oraz zwraca się do Komisji o wyjaśnienia i wytyczne odnośnie do angażowania władz lokalnych i regionalnych w ten instrument.

20. Dlatego Komitet Regionów proponuje, by na szczeblu UE sformułować wspólne cele w zakresie zrównoważonego rozwoju miast aż do 2050 r. w oparciu o katalog kryteriów mających charakter zaleceń. Te działania, które są niezbędne do realizacji celów, powinny być ujęte już teraz w przygotowywanych przez Komisję zaleceniach dla każdego kraju, stanowiących wytyczne dotyczące realizacji celów strategii „Europa 2020”. Opracowanie celów długookresowych oraz niezbędnych kryteriów powinno nastąpić w oparciu o istniejące inicjatywy w tym zakresie, w tym kartę lipską w sprawie zrównoważonego rozwoju europejskich miast.

###### b) *Udział ogółu i dodatkowe mechanizmy finansowe*

21. Komitet zachęca władze lokalne i regionalne do omówienia stosowanych przez nie koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich ze wszystkimi właściwymi zainteresowanymi podmiotami na różnych poziomach sprawowania rządów. Z tego punktu widzenia otwarte konsultacje publiczne z obywatelami są doskonałym środkiem, by włączyć obywateli w planowane strategie. Po przyjęciu kryteriów dotyczących zrównoważoności, debata publiczna na temat uzyskanych wyników mogłaby zachęcić więcej miast do wkroczenia na ścieżkę w kierunku rozwoju zrównoważonego.

22. Wzywa Komisję Europejską do współpracy z państwami członkowskimi nad wspólnym podejściem, jeśli chodzi o środki wspierające rozwój zrównoważonych miast, aby zebrać informacje o istniejących już skutecznych mechanizmach w tym zakresie. Wspólne podejście i elastyczne procedury pozwoliłyby miastom wybierać najlepsze w perspektywie długoterminowej środki w zakresie zrównoważonego rozwoju miast.

23. Miasta powinny promować innowacyjne i skuteczne partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, tak by projekty odpowiadające założeniom zrównoważonego rozwoju miast mogły być realizowane w sposób optymalny.

**II. Jak można poprawić rozpowszechnianie informacji na temat istniejących i dostępnych unijnych instrumentów finansowania wspierających zrównoważony rozwój miast oraz jak UE może wspierać skuteczniejszą wymianę informacji i wiedzy na temat najlepszych koncepcji i środków związanych ze zrównoważonymi miastami w UE? (Pytania b) i c) Komisji.)**

24. Należy wykorzystywać istniejące możliwości i struktury finansowania, w tym te dostępne w ramach programu LIFE +, aby wspierać projekty pilotażowe. Program Europejskiego Banku Inwestycyjnego na rzecz finansowania działań służących zwiększeniu efektywności energetycznej jest już z powodzeniem realizowany. Należy zbadać możliwość opracowania podobnych programów w innych obszarach związanych ze zrównoważonym rozwojem.

25. Należy propagować grupowanie projektów. Mechanizm ten, czasami stosowany w praktyce, oznacza grupowanie kilku gmin mających ten sam cel. Ułatwia on finansowanie małych projektów mających znaczenie dla regionu.

26. Podnoszenie świadomości społeczeństwa i zapewnianie zachęt jest jednym z kluczowych czynników urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonych miast. Działania ukierunkowane na oszczędzanie wody, budowę instalacji do recyklingu i kompostowania, większe wykorzystanie środków transportu publicznego, oszczędzanie energii itp. nie wystarczą do czynnego i kompleksowego zaangażowania społeczeństwa w tworzenie zrównoważonych miast. KR wzywa Komisję Europejską, aby doradzała miastom w sprawie możliwości wykorzystania informowania wizualnego, aby w każdej chwili można było lepiej informować mieszkańców o sytuacji w ich mieście (dane o zanieczyszczeniu powietrza, o korkach itp.).

27. Komitet Regionów z zadowoleniem przyjmuje działania Komisji zmierzające do stworzenia portalu internetowego jako jednego wspólnego punktu kontaktowego i zachęca swoich członków, by dostarczali odpowiednich informacji, jeśli i gdy nastąpi taka potrzeba. Wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania, że informacje o kryteriach, instrumentach finansowania i inicjatywach faktycznie dotrą do miast. Należy przygotować odpowiednie plany komunikacji we współpracy z instytucjami UE, przedstawicielstwami UE w państwach członkowskich, stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych oraz innymi zainteresowanymi podmiotami.

28. Trzeba włączyć istniejące platformy i instytucje oraz ich bazy danych i inicjatywy w wysiłki na szczeblu UE na rzecz wsparcia zrównoważonego rozwoju miast, aby zachęcić do współpracy między nimi oraz między miastami i regionami już zaangażowanymi w takie przedsięwzięcia jak Porozumienie Burmistrzów, ramy odniesienia dla zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (RFSC), EnergyCities, Eurocities, ICLEI oraz światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu.

29. Komisja Europejska powinna skontrolować i udoskonalić swoją strategię komunikacji w związku z nowym okresem finansowym i zachęcać państwa członkowskie oraz miasta do faktycznego korzystania z środków stanowiących 5 % Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które przeznaczono na zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

30. Komitet Regionów, dzieląc się doświadczeniem władz lokalnych i regionalnych oraz współpracując z Komisją Europejską i zainteresowanymi podmiotami, będzie w dalszym ciągu rozpowszechniał informacje i promował dobre praktyki w zakresie zrównoważonego rozwoju miast oraz dostępne możliwości finansowania.

31. Komitet przypomina o swoim poparciu dla ram wdrażania i ram informowania (ang. *Structured Implementation and Information Frameworks – SIIF*) w odniesieniu do głównych przepisów UE z zakresu ochrony środowiska i apeluje do Komisji o włączenie w te ramy władz samorządowych.

32. Podkreśla, że zrównoważona i przyjazna dla środowiska mobilność w miastach odgrywa ważną rolę w zrównoważonym rozwoju miast. Dalsze propozycje w sprawie zrównoważonego rozwoju i zrównoważonego transportu w miastach można znaleźć w opiniach KR-u w sprawie pakietu dotyczącego mobilności w miastach <sup>(3)</sup>.

33. UE powinna w dalszym ciągu wspierać, a w stosownych przypadkach również rozszerzać, istniejące inicjatywy, które upowszechniają w miastach innowacje i najlepsze praktyki, a także wspierają tworzenie sieci kontaktów i wymiany. Miasta należy zachęcać do przyjmowania wiodącej roli w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. KR zwraca w związku z tym uwagę na innowacyjne środki w dziedzinie zrównoważonego rozwoju miast, które w latach 2014–2020 powinny być wspierane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Do takich środków należą m.in. projekty pilotażowe, przy pomocy których powinno się testować nowe rozwiązania problemów istotnych na poziomie UE w związku ze zrównoważonym rozwojem obszarów miejskich.

<sup>(3)</sup> COR-2014-00090.

34. Komitet sugeruje także, by Komisja wspierała i rozwijała sprawdzone już projekty zaproponowane przez sieci lokalne, takie jak wzajemna ocena i programy wzajemnego uczenia się, w tym wizyty studyjne, zielone partnerstwo, opieka mentorska i coaching między partnerami, staże towarzyszące, przeglądy i oceny oraz programy wspierania mobilności w miastach.

35. Na szczeblu krajowym oraz regionalnym i lokalnym można mianować osoby kontaktowe ds. zrównoważonego rozwoju miast (ang. *focal points*). Z ich pomocą łatwiej koordynowano by poszczególne działania, takie jak m.in. programy wymiany dla ekspertów. Rolę koordynatorów mogłyby odgrywać agencje energii i organy administracji regionów rozwoju na poziomie NUTS II. Posiadają one bowiem utrwalone sieci kontaktów z aglomeracjami położonymi na terenie ich jurysdykcji i dysponują niewątpliwym doświadczeniem w dziedzinie koordynacji programów europejskich.

### III. Jak można skłonić miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców do ubiegania się o tytuł Zielonej Stolicy Europy?

36. Koncepcja konkursu o tytuł Zielonej Stolicy Europy okazała się sporym sukcesem i należy ją dalej rozwijać. Przykład Europejskiej Stolicy Kultury pokazuje, że nagroda legitymująca się podstawą prawną i finansową może jeszcze bardziej zachęcać miasta do udziału w projektach i osiągnięcia długofalowych wyników. Komitet pragnie, by inicjatywa Zielonej Stolicy Europy rozwijała się w tym kierunku.

37. Jednym z aspektów Zielonej Stolicy Europy, któremu należałoby się przyjrzeć, jest obowiązujące obecnie kryterium, które dopuszcza wybór tylko miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys. KR sugeruje więc, by rozważyć ustanowienie drugiej kategorii dla miast liczących co najmniej 50 tys. mieszkańców, by otworzyć przed mniejszymi miastami Europy dodatkowe szanse. Wówczas wskazane byłoby dostosowanie kryteriów dla tej kategorii do zasobów i potrzeb mniejszych miast, tak aby umożliwić udział jak największej liczbie kandydatów.

38. Komitet wzywa do dalszego wzmocnienia sieci Zielonej Stolicy Europy, tak aby laureaci i uczestnicy mogli promować swoje miasta wśród szerokiego kręgu odbiorców oraz dzielić się ze sobą osiągniętymi wynikami i rozwiązaniami technicznymi, wykorzystując w tym celu własną platformę lub istniejące struktury.

39. Komitet aktywnie propaguje tytuł Zielonej Stolicy Europy i sugeruje, by komisarz europejski ds. ochrony środowiska skierował pismo do wszystkich państw członkowskich, w którym wzywałby do podniesienia wiedzy na temat tej nagrody w miastach i regionach. Mógłby także wystosować takie pismo do organizacji zajmujących się ochroną środowiska, które ściśle współpracują z miastami.

40. Kwestią do rozważenia jest ustanowienie przez Komisję nagrody dla najlepszej europejskiej ekodzielniczy w celu wspierania rewitalizacji dzielnic uznawanych za ubogie lub szczególnie zagrożone, a także zachęcania społeczności lokalnych do udziału w zarządzaniu swoją dzielnicą.

41. Na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym można by rozważyć, jako uzupełnienie inicjatyw KE, inne nagrody, np. Nagrodę Zielonej Flagi, nagrodę za ochronę różnorodności biologicznej, nagrodę za promocję ekologicznego transportu itp.

Bruksela, 25 czerwca 2014 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów

Ramon Luis VALCÁRCEL SISO