

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku zrównoważonych dzielnic i małych społeczności – Polityka ochrony środowiska poniżej poziomu gminnego

(2020/C 141/07)

Sprawozdawca: Gaetano ARMAO (IT/EPL), wiceprzewodniczący oraz minister gospodarki regionu Sycylia
--

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

A. Zrozumienie zrównoważonych dzielnic i małych społeczności

1. Docenia integrujący charakter celów zrównoważonego rozwoju ONZ, w szczególności celu 11 „Zrównoważone miasta i społeczności”, który postuluje, aby osiedla ludzkie były „bezpieczne, stabilne, zrównoważone oraz sprzyjające włączeniu społecznemu”.
2. Pragnie podkreślić kluczową rolę, jaką odgrywa demokratyczne i inkluzywne wielopoziomowe sprawowanie rządów, realizowane w partnerstwie między wszystkimi szczeblami, a w stosownych przypadkach również na poziomach niższych niż gminny, gdzie mamy do czynienia z różnymi modelami i podmiotami o bardziej lub mniej sformalizowanych strukturach, kompetencjach i zasobach. Angażowanie ich w wielopoziomowe sprawowanie rządów może być bardzo pomocne dla opracowywania i skutecznego wdrażania polityk oraz dla legitymacji samego systemu demokratycznego. Odnosi się to zwłaszcza do polityk w takich obszarach jak ochrona środowiska i zmiana klimatu, w których bierze się pod uwagę poważne obawy obywateli, a pojawiające się w tych obszarach wyzwania i związane z tym reakcje polityczne znacząco wpływają na życie obywateli.
3. Przypomina o licznych podejmowanych obecnie wysiłkach ukierunkowanych na wspieranie zrównoważonych społeczności, które domagają się transformacji społecznej, aby uwzględnić nowe formy nierówności społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Obejmują one agendę miejską UE i jej partnerstwa, Kartę lipską na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, kartę i zobowiązania z Aalborg, deklarację baskijską, Nową agendę miejską i wiele innych.
4. Zgodnie ze swym własnym pierwszym priorytetem na lata 2015–2020 „Tworzenie miejsc pracy i zrównoważony wzrost gospodarczy w miastach i regionach w celu poprawy jakości życia obywateli” wnosi, by propagować koncepcję zrównoważonych społeczności obejmującą wszystkie obszary danej społeczności i zapewniającą również mniej bogatym obszarom niezbędną możliwość opracowania zrównoważonych rozwiązań.
5. Utrzymuje, że koncepcja zrównoważonych społeczności powinna być ukierunkowana na rewitalizację obszarów ubogich lub znajdujących się w trudnym położeniu, łącząc w sobie cele społeczne i środowiskowe zgodnie z opinią KR-u „Siódmy program działań w zakresie środowiska a zrównoważony rozwój miast”.
6. Odsyła do opinii KR-u „W kierunku ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska”, która ma na celu zapewnienie, by polityka ochrony środowiska UE uwzględniała potrzeby wszystkich rodzajów społeczności.
7. Uważa, że pomyślnie wdrażanie wielu unijnych i krajowych strategii politycznych w zakresie ochrony środowiska zależy od tego, czy odpowiedzialność za te strategie wezmą społeczności na szczeblu niższym niż gminny oraz czy przyczynią się one do ich realizacji.
8. Stwierdza, że ważne cechy środowiskowe można znaleźć zarówno na szczeblu gminnym, jak i niższym niż gminny. Wyzwania środowiskowe mogą wywoływać specyficzne skutki w różnych jednostkach szczebla niższego niż gminny. Podkreśla zatem, że ważne jest, by opracować na każdym poziomie podejście holistyczne, które należycie uwzględniałoby bardziej lokalne i zróżnicowane sytuacje, mogące wymagać konkretnych odpowiedzi i nakładów.
9. Wskazuje, że odpowiedzialność za szczebel niższy niż gminny i za jego uczestnictwo spoczywa na odpowiedzialnym za niego poziomie sprawowania rządów w państwach członkowskich. Właściwe władze lokalne i regionalne ponoszą istotną odpowiedzialność za całe swe terytorium i należy to respektować. Zwraca się do tych władz o aktywne zaangażowanie szczebla niższego niż gminny we wdrażanie polityki ochrony środowiska i o wspieranie go w tym procesie, a także o wzmocnienie pozycji lokalnych mieszkańców, by mogli zwiększyć zrównoważony charakter swoich społeczności.

10. Dostrzega różnorodność terminologii stosowanej w odniesieniu do tych rodzajów społeczności, obejmującej między innymi osiedla, dzielnice, dystrykty, okręgi, sołectwa, wsie, parafie (cywilne) i osady. Terminy te mogą odnosić się do jednostek administracyjnych lub społeczności nieposiadających roli administracyjnej. W niniejszej opinii stosuje się w związku z tym w równoważny sposób wyrażenia „poniżej poziomu gminnego” i „na szczeblu niższym niż gminny”.

11. Uznaje różnorodne konteksty, w których funkcjonują małe społeczności, od obszarów miejskich po wiejskie, od obszarów gęsto zaludnionych po słabo zaludnione oraz od obszarów bogatych po ubogie.

12. Podkreśla w szczególności potrzebę uwzględnienia specyfiki niektórych obszarów, na których występują konkretne wyzwania środowiskowe. Ze względu na swoje oddalenie obszary te mają w niektórych przypadkach wyjątkowe cechy naturalne, które nadają im niewspółmiernie duże znaczenie ekologiczne:

- a) małe wyspy mogą mierzyć się z problemem fizycznego odseparowania od pozostałych obszarów gmin, których część stanowią, co utrudnia dostęp do usług i procesy decyzyjne, a także skutkuje dużą zależnością od zewnętrznych nakładów oraz osłabioną autonomią administracyjną; należy wspierać i poszerzać współpracę z Grupą Międzyregionalną „Regiony wyspiarskie” w KR-ze, a także z innymi sieciami, takimi jak „Czysta energia dla wysp UE”, Europejska Federacja Małych Wysp i Europejska Sieć Małych Wysp, oraz w ramach działań związanych z niedawno opracowaną koncepcją wyspiarskich regionów Morza Śródziemnego;
- b) obszary słabo lub niedostatecznie zaludnione znajdują się często w znacznej odległości od pozostałej części gminy; należy wspierać i poszerzać współpracę z istniejącymi sieciami, takimi jak sieć słabo zaludnionych obszarów północnych (Northern Sparsely Populated Areas), sieć słabo zaludnionych obszarów południowych (Southern Sparsely Populated Areas) i Euromontana;
- c) społeczności poniżej poziomu gminnego zamieszkujące obszary o określonym profilu geograficznym, takie jak obszary górskie lub obszary jezior.

13. Dostrzega znaczenie małych gmin, ale podkreśla, że niniejsza opinia koncentruje się na małych społecznościach poniżej poziomu gminnego, które stoją przed innymi wyzwaniami. Społeczności na szczeblu niższym niż gminny mogą nie posiadać (i) wybieranych przedstawicieli w celu monitorowania oddziaływania projektów na środowisko, aby zapewnić zgodność z przepisami środowiskowymi UE; (ii) przestrzeni publicznej, w której można omawiać zaangażowanie w projekty lub działania UE bądź sposoby wdrażania polityki UE na szczeblu lokalnym; oraz (iii) budżetów na pokrycie nawet minimalnych kosztów lub fachowej wiedzy technicznej na temat dostępu do finansowania z UE.

14. Zwraca uwagę na różnorodność form instytucjonalnych istniejących na szczeblu niższym niż gminny, w tym m.in. oficjalnych podmiotów publicznych, innych form uczestnictwa organizowanych przez organy publiczne i we współpracy z nimi oraz lokalnych komitetów i grup aktywistów.

15. Podkreśla, że na poziomie niższym niż gminny – właśnie z uwagi na często mniej sformalizowaną organizację i na mnogość różnych struktur występujących na terytoriach państw członkowskich – istnieje ogromny potencjał pod względem eksperymentowania w zakresie uczestnictwa i demokracji w celu rozwijania nowych form zaangażowania i komunikacji (takich jak wspólnoty sąsiedzkie, komitety wiejskie, laboratoria partycypacji i fora). Przypomina, że zwłaszcza działania związane ze środowiskiem i zmianą klimatu mają ogromny potencjał mobilizowania pod tym względem obywateli.

16. Uznaje rolę dobrowolnych oddolnych organizacji obywatelskich w małych społecznościach w formie lokalnych stowarzyszeń i komitetów, których celem jest praca nad konkretną kwestią środowiskową lub, w ujęciu bardziej ogólnym, wspieranie zrównoważonych działań. Podczas gdy grupy te mogą zapewniać wspólne zasoby, umiejętności, energię i motywację, władze lokalne i regionalne mogą odgrywać kluczową rolę we wzmacnianiu ich pozycji dzięki zapewnieniu im wsparcia technicznego i finansowego oraz w drodze regularnych konsultacji.

B. Sposoby wzmacniania polityki ochrony środowiska poniżej poziomu gminnego

Różnorodne obszary zastosowania

Rozwój niskoemisyjny

17. Wskazuje, że społeczności na szczeblu niższym niż gminny zwykle najbardziej odczuwają skutki problemów środowiskowych takich jak jakość powietrza i hałas, gdyż mają niewielką kontrolę nad decyzjami związanymi z transportem i mobilnością, a także odnotowuje, że kwestie te nie występują równomiernie na całym terytorium. Kluczowe znaczenie ma to, by mechanizmy monitorowania środowiskowego dezagregowały dane poniżej poziomu gminnego, aby umożliwić opracowywanie ukierunkowanych środków i rozwiązań.

18. Wspiera opracowywanie spójnych ram wytycznych poniżej poziomu gminnego, w szczególności dla wysp, w związku z łagodzeniem zmiany klimatu, co ułatwi tym społecznościom przestawienie się na czystą energię ze źródeł odnawialnych. Inspirację można czerpać z włączenia Paktu Wysp do Porozumienia Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii, ewentualnie uwzględniając przy tym istniejące inicjatywy, takie jak „Czysta energia dla wysp UE” i projekt Interreg „Dzielnice aktywne pod względem klimatu”.

Rozwój oparty na zasobach przyrody

19. Zachęca do zaangażowania małych społeczności (w szczególności wyspiarskich, górskich czy wiejskich) w zarządzanie obszarami naturalnymi, których granice często nie pokrywają się z granicami gmin. Takie zaangażowanie mogłoby zwiększać lokalną odpowiedzialność za wybory w zakresie polityki ochrony środowiska oraz ograniczać konflikty w sprawie takich kwestii jak użytkowanie gruntów. Uczestnictwo mogłoby także zwiększać świadomość na temat społeczno-gospodarczych korzyści płynących z chronionych obszarów naturalnych, takich jak obszary Natura 2000 lub inne.

20. Wspiera rolę społeczności poniżej poziomu gminnego we wdrażaniu rozwiązań opartych na zasobach przyrody, w tym korytarzy ekologicznych lub pasów zieleni, drzew na obszarach miejskich oraz podmiejskich obszarów naturalnych. Starania te powinny zapewnić równy dostęp do przyrody oraz płynących z niej korzyści pod względem zdrowia ludzkiego, łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz szerzej rozumianej odporności na zagrożenia powodowane przez człowieka lub zagrożenia naturalne.

Rozwój o obiegu zamkniętym

21. Apeluje o dostosowane do potrzeb wsparcie techniczne ze strony właściwych szczebli sprawowania rządów dla małych społeczności w celu wdrożenia praktyk zrównoważonego gospodarowania ściekami i odpadami, jak również w celu rozwiązania problemu zanieczyszczenia morza i wybrzeża poprzez strategie zerowej ilości odpadów. Wzywa także do promowania istniejących inicjatyw, takich jak np. projekt OECD wspierający miasta i regiony we wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym.

22. Zachęca do opracowania środków wsparcia społecznie innowacyjnych praktyk na szczeblu niższym niż gminny, począwszy od grup wypożyczających lokalnie dzielących się przedmiotami i narzędziami po grupy naprawcze umożliwiające członkom naprawienie przedmiotów, które w przeciwnym razie zostałyby wyrzucone.

Odporny rozwój

23. Promuje rozpowszechnianie działań mikroklimatycznych w celu przystosowania się do zmiany klimatu, w szczególności w gęsto zabudowanych dzielnicach miejskich. Mogą one obejmować rozwiązania niewymagające dużych nakładów, a także rozwiązania bardziej złożone na poziomie dzielnicy, takie jak odłączenie budynków od kanalizacji w celu lepszego gospodarowania wodami odpadowymi. Interwencje tego rodzaju mogą zwiększać odporność na obszarach na szczeblu niższym niż gminny podatnych na zagrożenia naturalne dzięki ograniczeniu presji wywieranej na infrastrukturę krytyczną.

24. Zachęca członków KR-u do promowania regeneracyjnych systemów żywnościowych, które przynoszą korzyści ekologiczne, gospodarcze i społeczne na szczeblu niższym niż gminny (np. lokalne szkoły lub ogródki wspólnotowe, rolnictwo wspierane przez społeczność lokalną lub innowacyjne praktyki rolnicze).

25. Zwraca uwagę na turystykę zrównoważoną jako szansę na rozwój w małych społecznościach, zgodnie z briefingiem Biura Analiz Parlamentu Europejskiego pt. „Sparsely populated and under-populated areas” [Obszary słabo lub niedostatecznie zaludnione] oraz z wcześniejszymi opiniami KR-u w sprawie turystyki⁽¹⁾ i dziedzictwa kulturowego⁽²⁾.

Sprawiedliwy rozwój ukierunkowany na ludzi

26. Wzywa UE do uznania roli różnorodnych i innowacyjnych form demokracji uczestniczącej w promowaniu zrównoważonych społeczności, zwłaszcza na szczeblu niższym niż gminny. Można by dodatkowo wzmocnić ten potencjał poprzez wyraźne uwzględnienie aspektu demokratycznej innowacji w stosownych obszarach polityki ochrony środowiska UE lub jako elementu wspierania projektów przez UE.

27. Wskazuje na udane i wieloletnie wysiłki podejmowane w ramach Agendy 21 na poziomie lokalnym (LA21), stanowiące punkt wyjściowy dla włączenia szczebla niższego niż gminny do polityki ochrony środowiska. W ostatnich dziesięcioleciach inicjatywy LA21 wspierały władze lokalne we wdrażaniu strategii i działań na rzecz zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym dzięki dzieleniu się metodami, narzędziami i najlepszymi praktykami.

⁽¹⁾ NAT-VI/009 (Dz.U. C 185 z 9.6.2017, s. 15).

⁽²⁾ SEDEC/VI-035 (Dz.U. C 361 z 5.10.2018, s. 31).

Różnorodne procesy polityczne

Uznawanie

28. Zdecydowanie uważa, że UE powinna uwzględniać szczególne potrzeby małych społeczności i społeczności na szczeblu niższym niż gminny oraz ich wkład w kształtowaniu i wdrażaniu swojej polityki ochrony środowiska.
29. Proponuje wskazanie mechanizmów, które pozwolą uwzględniać zagadnienia szczebla niższego niż gminny podczas sporządzania opinii KR-u oraz zwracać na nie uwagę instytucji i organów UE, a także rozwijać ściślejszą współpracę z odpowiednimi organizacjami i sieciami zajmującymi się strukturami szczebla niższego niż gminny lub reprezentującymi je na poziomie UE.
30. Zachęca członków KR-u do nawiązywania indywidualnych kontaktów ze społecznościami na szczeblu niższym niż gminny na swoich terytoriach oraz do omawiania tych doświadczeń na forum KR-u i włączenia ich do własnych prac, w szczególności do opinii KR-u, wymian partnerskich, a także potencjalnie do Technicznej Platformy Współpracy w zakresie Środowiska (DG ds. Środowiska i Europejski Komitet Regionów).
31. Dąży do ujęcia bezpośredniego odniesienia do społeczności poniżej poziomu gminnego w priorytetach KR-u na okres po 2020 r.
32. Przypomina o ogólnym zobowiązaniu Unii do wspierania spójności społecznej, gospodarczej i środowiskowej, zwłaszcza w celu zmniejszenia dysproporcji między poziomami rozwoju różnych regionów (zarówno wyspiarskich, jak i kontynentalnych), zgodnie z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Podkreśla w tym względzie ważną rolę odgrywaną przez poziomy sprawowania rządów na szczeblu niższym niż gminny.
33. Proponuje ocenę możliwości poszerzenia portalu „Division of Powers”, dotyczącego podziału kompetencji, poprzez dodanie w odpowiednich przypadkach dodatkowej części dla każdego zainteresowanego państwa członkowskiego dotyczącej podmiotów na szczeblu niższym niż lokalny, poczynając od analizy ich roli w polityce w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu.
34. Zwraca się do Komisji Europejskiej o ocenę możliwości ustanowienia nagrody dla zrównoważonych dzielnic w celu zachęcania społeczności lokalnych do angażowania się w zarządzanie własnymi obszarami, a także o ocenę możliwości organizacji jednorazowego lub okresowego wydarzenia w celu upowszechniania kontaktów z małymi społecznościami, takiego jak coroczny Europejski Dzień Zrównoważonych Wsi i Dzielnic.

Podnoszenie świadomości

35. Wyraża gotowość do upowszechniania szerszego uznawania znaczenia szczebla niższego niż gminny w lokalnej polityce ochrony środowiska wśród innych instytucji i organów UE. Mogłoby to obejmować opowiadanie się za uwzględnianiem szczebla niższego niż gminny w przyszłych dokumentach politycznych oraz w przeglądach istniejących strategii instytucji i organów UE.
36. Popiera podnoszenie świadomości na temat szczebla niższego niż gminny za pomocą projektów UE w dziedzinie badań naukowych i innowacji („Horyzont 2020” i „Horyzont Europa”) oraz w ramach współpracy z Europejską Agencją Środowiska (EEA) i służbami badawczymi UE.
37. Zobowiązuje się do prowadzenia dialogu z Komisją Europejską, również w ramach Technicznej Platformy Współpracy w zakresie Środowiska, w celu zapewnienia, by małe społeczności poniżej poziomu gminnego były odpowiednio uwzględniane w realizacji konkretnych unijnych strategii politycznych w zakresie ochrony środowiska. Mogłoby to opierać się na dotychczasowych staraniach podejmowanych przez DG ENV i inne DG w celu zapewniania wytycznych i narzędzi skupiających się na małych społecznościach i dzielnicach.

Komunikacja i rozpowszechnianie

38. Zgadza się na rozważenie możliwości udostępniania na stronie internetowej KR-u materiałów, które dotyczą sieci i działań UE o szczególnym znaczeniu dla małych społeczności, poprzez informowanie na temat sieci, programów i wydarzeń oraz gromadzenie odpowiedniego wkładu.
39. Zobowiązuje się do oceny sposobów upowszechniania uznawania osiągnięć w zakresie ochrony środowiska na poziomie małych społeczności, podkreślających najlepsze praktyki i zachęcających do powielania rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Obejmuje to zastanowienie się nad możliwością powiązania ich z istniejącymi systemami uznawania i nagrodami na szczeblu UE, zgodnie z praktykami związanymi z tytułem Zielonej Stolicy Europy i Europejskiego Zielonego Liścia, nagrodami Natura 2000, nagrodą Transformative Action Award oraz nagrodami w ramach Europejskiego Tygodnia Redukcji Odpadów.

40. Podkreśla wagę włączania tematu wdrażania polityki ochrony środowiska w społecznościach poniżej poziomu gminnego do corocznej tematyki lub programu okresowych wydarzeń na szczeblu UE poświęconych środowisku, takich jak Zielony Tydzień, Europejski Tydzień Redukcji Odpadów lub Europejski Tydzień Regionów i Miast.

41. Popiera dostosowane wykorzystanie ICT w celu lepszego łączenia społeczności na szczeblu niższym niż gminny między sobą i z ich samorządami z zamiarem promowania demokratycznego uczestnictwa i podejmowania decyzji.

Finansowanie

42. Podkreśla, jak ważne jest umożliwienie podmiotom na szczeblu niższym niż gminny dostępu do programów finansowania ze środków UE. Niektóre z nich już są ukierunkowane na poziom dzielnic, czego przykładem jest program URBACT, który promuje europejską wymianę i uczenie się na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W związku z tym apeluje o odpowiednie szkolenie osób pracujących dla społeczności szczebla niższego niż gminny w celu skutecznego wykorzystania funduszy UE.

43. Uznaje rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz grupy działania LEADER za szczególne narzędzia do lepszego mobilizowania i angażowania szczebla niższego niż gminny w długoterminowy rozwój i realizację celów strategii „Europa 2020”.

44. Zachęca Komisję Europejską do zastanowienia się nad najlepszym sposobem gwarantowania, by małe społeczności wносиły wkład w finansowane przez UE projekty sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi poniżej poziomu gminnego oraz czerpały z nich korzyści. Można to osiągnąć poprzez: (i) zawarcie szczególnych odniesień do małych społeczności w wytycznych i podręcznikach; (ii) przygotowywanie i publikację zaproszeń do wyrażenia zainteresowania lub programów prac szczególnie ukierunkowanych na społeczności poniżej poziomu gminnego oraz (iii) uproszczenie i usprawnienie zasad finansowych i zasad kwalifikowalności w celu wspierania i ułatwiania ich uczestnictwa (np. ponownego przyznania dotacji), aby wspierać harmonijny rozwój całej UE (art. 174 TFUE).

Bruksela, dnia 12 lutego 2020 r.

Apostolos TZITIKOSTAS

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
