

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość Porozumienia Burmistrzów

(2016/C 051/09)

Sprawozdawczyni: Kata TÚTTÓ (HU/PES), radna XII dzielnicy Budapesztu**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wzmocnienie Porozumienia Burmistrzów i określenie nowych celów

1. Popiera Porozumienie Burmistrzów od momentu jego powstania w 2008 r. jako europejski ruch mający na celu osiągnięcie – i w miarę możliwości przekroczenie – wytyczonego przez Unię Europejską celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 20 % do roku 2020. W tym celu zaangażowane władze lokalne zobowiązały się do realizacji celów w zakresie efektywności energetycznej i energii odnawialnej. Porozumienie Burmistrzów obejmuje obecnie wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego, a ponad 6 000 jednostek samorządu terytorialnego, które podpisały porozumienie, reprezentuje więcej niż jedną trzecią ludności UE. Sygnatariusze zobowiązali się do ograniczenia swoich emisji dwutlenku węgla o średnio 28 %.
2. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi opiniami ⁽¹⁾ uznaje, że Porozumienie Burmistrzów osiągnęło od czasu swego ustanowienia bezprecedensowy sukces – zarówno jeśli chodzi o zaangażowanie samorządów terytorialnych w kwestie związane z klimatem i energią, jak i pod względem tworzenia struktur wielopoziomowego sprawowania rządów.
3. Wyraża zadowolenie w związku z tym, że Komisja Europejska podjęła i finansuje tę inicjatywę, która – dzięki oszczędnościom energii i propagowaniu czystej energii – pomaga ponad 6 400 miastom i regionom na całym świecie ograniczyć ich emisje CO₂. Na podstawie zobowiązań podjętych dobrowolnie przez strony porozumienia zakłada się, że do 2020 r. poziom ich emisji spadnie o 28 %.
4. Nieustannie podkreśla potrzebę przyjęcia kompleksowego podejścia do przeciwdziałania zmianie klimatu i przystosowania się do jej nieuniknionych skutków. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej dotyczącą połączenia inicjatyw „Porozumienie burmistrzów” i „*Mayors adapt*” („Burmistrzowie przystosowują się”) i zachęca Komisję do pełnego wykorzystania synergii, które z tego wynikną. Zaleca przyjęcie podobnego podejścia w przypadku inicjatywy „Pakt Wysp”.
5. Zwraca uwagę na fakt, że w ramach realizacji wytyczonych celów skupiono się przede wszystkim na poprawie efektywności energetycznej budynków publicznych, modernizacji oświetlenia publicznego i rozwoju transportu miejskiego. Docelowy poziom ograniczenia emisji CO₂ dotyczy w 44 % dostosowania energetycznego budynków. Ponadto zużycie energii powinno zmniejszyć się o 20 % do 2020 r. dzięki inwestycjom w budynkach i transporcie.
6. Nadal będzie udzielał wsparcia instytucjonalnego Porozumieniu Burmistrzów za pomocą konkretnych instrumentów, którymi dysponuje. Ponadto za pośrednictwem swoich członków zachęca do przystępowania do Porozumienia oraz do idącego z tym w parze zaangażowania w realizację celów polityki energetycznej Unii Europejskiej i przekraczania wartości docelowych.
7. Aprobuje i popiera rozszerzenie i aktualizację celów Porozumienia Burmistrzów zgodnie z programem ramowym UE na okres do 2030 r. w zakresie klimatu i energii – to jest ograniczenie o ponad 40 % ⁽²⁾ emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem z 1990 r. ⁽³⁾ Zaleca, aby wśród nowych celów uwzględniono obok efektywności energetycznej także zrównoważone wykorzystanie zasobów.

⁽¹⁾ CdR 1536/2015; CdR 1535/2015; CdR 4084/2014; CdR 2691/2014; CdR 6902/2013; CdR 5810/2013; CdR 140/2011; CdR 408/2010; CdR 164/2010; CdR 241/2008.

⁽²⁾ Zgodnie z celem wytyczonym w ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030: ograniczenie o 40 % emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z poziomem z 1990 r. Sygnatariusze Porozumienia Burmistrzów zobowiązują się do przekroczenia celów określonych w prawodawstwie europejskim.

⁽³⁾ Strony Porozumienia Burmistrzów przyjęły za cel ograniczenie o ponad 20 % emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.

8. Wzywa Komisję Europejską do zadbania o to, by Porozumienie Burmistrzów mogło kontynuować działalność również po roku 2020, i do zagwarantowania mu w związku z tym autonomicznego budżetu administracyjnego, współmiernego do rosnących ambicji politycznych tego projektu, by zapewnić mu długofalową perspektywę. Biorąc pod uwagę, że rok 2020 r. jest już nieodległy, i to, że ramy UE w zakresie klimatu i energii zostały wytyczone do roku 2030, należy wyznaczyć rok 2030 jako średnioterminową perspektywę i rok 2050 jako perspektywę dla celów długoterminowych, tak jak zostało to postanowione w przypadku strategii na rzecz przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.

9. W średniej perspektywie proponuje, by na podstawie naukowych sprawozdań Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) ⁽⁴⁾ oraz zaleceń Komitetu Regionów dotyczących ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 ⁽⁵⁾ zmienić cel dotyczący ograniczenia emisji do 2030 r. tak, by ustalić, że celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 50 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. Stwierdza niemniej, że opracowywane obecnie ramy regulacyjne UE wytyczają jako cel europejski ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 40 %.

10. W perspektywie długoterminowej sugeruje, by sygnatariusze wyznaczyli za cel ograniczenie emisji o co najmniej 95 % do roku 2050. Na podstawie udokumentowanych sprawozdań naukowych opublikowanych przez IPCC, UE zobowiązała się do ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. W świetle regularnie publikowanych nowych danych naukowych dotyczących środków interwencyjnych i dodatkowych wysiłków, które należy podjąć, by stawić czoła pogarszającej się sytuacji w zakresie klimatu, KR proponuje, by Porozumienie Burmistrzów postawiło sobie za cel osiągnięcie górnej granicy tego przedziału, tj. ograniczenie emisji o 95 %.

11. Niemniej sprzeciwia się działaniom utrudniającym przystąpienie do Porozumienia Burmistrzów. Należy wyznaczyć ambitniejszy (choćby minimalnie) cel dotyczący ograniczenia emisji CO₂, gdyż jednym z czynników stanowiących o atrakcyjności tego ruchu jest jego prostota. KR zaleca jednak, by dla najbardziej ambitnych sygnatariuszy przewidziano ustanowienie wielopoziomowego, wewnętrznego systemu celów i towarzyszącego mu systemu uznawania, zwłaszcza w odniesieniu do bardziej podstawowych kwestii, takich jak projektowanie budynków, transport itp.

12. Opowiada się za większym skupieniem się na małych miastach i gminach, biorąc pod uwagę, że 56 % gmin w UE liczy od 5 tys. do 100 tys. mieszkańców. Środki podejmowane w małych i średnich aglomeracjach i miastach mają silny efekt kumulacyjny, jeśli chodzi o wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Komitet proponuje zatem, by opracować środki służące uproszczeniu i modernizacji planów działania na rzecz zrównoważonej energii, obejmujące prosty arkusz finansowy, i systemu monitorowania, w celu uwzględnienia wielkości aglomeracji, gdyż obecnie formalności administracyjne związane z uczestnictwem w Porozumieniu Burmistrzów są zbyt złożone dla niektórych samorządów na mniej zaludnionych obszarach.

Globalizacja Porozumienia Burmistrzów

13. Odnotowuje z satysfakcją, że Porozumienie Burmistrzów przekroczyło już granice Unii. Do tej pory samorzady terytorialne z ponad 50 krajów przystąpiły do tej inicjatywy i dobrowolnie zobowiązały się do ograniczenia emisji CO₂.

14. Popiera globalny eksport modelu Porozumienia Burmistrzów i deklaruje gotowość przyczyniania się do jego rozpowszechniania za pośrednictwem swoich partnerstw z miastami i regionami w krajach trzecich, zwłaszcza krajach leżących w sąsiedztwie UE, z którymi już ustanowił struktury współpracy poprzez platformy ARLEM i CORLEAP lub wspólne komitety konsultacyjne i grupy robocze, co pomoże miastom i regionom świata sprostać wyzwaniom wynikającym ze zmiany klimatu.

15. Zachęca Komisję Europejską do promowania również poza obrębem UE potwierdzonych w praktyce zasad i sprawdzonych rozwiązań Porozumienia Burmistrzów i do wspierania – z myślą o celach klimatycznych – rozpowszechniania modelu wielopoziomowego sprawowania rządów ⁽⁶⁾, aby torować drogę nowym inicjatywom współpracy zdecentralizowanej.

⁽⁴⁾ http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml.

⁽⁵⁾ CdR 2691/2014.

⁽⁶⁾ CdR 89/2009.

Zwiększenie liczby sygnatariuszy i propagowanie ruchu w państwach członkowskich UE

16. Zauważa z zadowoleniem, że wielu członków KR-u reprezentuje rady miejskie, które już przystąpiły do Porozumienia Burmistrzów. Zachęca ponadto członków Komitetu do propagowania tej inicjatywy w swych miastach i regionach i zapewnienia ciągłości polityki sprzyjającej osiągnięciu celów Porozumienia.

17. Uważa, że uproszczenie procesu opracowania i wdrażania planów działań na rzecz zrównoważonej energii i procesu sprawozdawczego może pomóc w pozyskiwaniu nowych sygnatariuszy. W związku z tym bardzo istotne jest ulepszenie procedur oceny planów działań na rzecz zrównoważonej energii i skrócenie maksymalnego czasu na tę ocenę. Należy wziąć pod uwagę fakt, że obecnie małe miasta i gminy wiejskie nie mają dostępu do zasobów i do finansowania potrzebnych do wdrożenia planu działania na rzecz zrównoważonej energii.

18. Uważa, że regiony i samorządy terytorialne, które mają już doświadczenie w tej dziedzinie, mogłyby odegrać rolę mentora, a tym samym przyczynić się do przyłączania się nowych jednostek samorządu terytorialnego do tej inicjatywy, a także do opracowania planów działania na rzecz zrównoważonej energii i wymiany najlepszych praktyk.

19. Sugeruje możliwość powołania w każdym państwie członkowskim „ambasadora Porozumienia Burmistrzów”, by również w ten sposób zwrócić uwagę miast i regionów na tę inicjatywę, w szczególności tych miast i regionów, które w wyniku zmiany kierunku polityki niekoniecznie przejawiały chęć dalszego udziału w Porozumieniu Burmistrzów. Ci „ambasadorzy” byłiby wybierani na zasadzie dobrowolności spośród członków Porozumienia Burmistrzów i korzystaliby ze wsparcia KR-u, odpowiednich ministerstw krajowych oraz – za pośrednictwem stałych przedstawicielstw w państwach członkowskich – Komisji Europejskiej. Jednocześnie byłoby oni ogólnie odpowiedzialni za składanie sprawozdań dotyczących celów w każdym kraju.

20. Zaleca wykorzystywanie istniejących partnerstw lokalnych i regionalnych, zwłaszcza partnerstw miast, w celu dalszego propagowania Porozumienia Burmistrzów i jego celów – zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz Unii – przyczyniając się tym samym do tworzenia ogólnoświatowego ruchu.

Rola regionów w ramach Porozumienia Burmistrzów

21. Przypomina, że celem Porozumienia Burmistrzów jest ustanowienie struktury zarządzania zapewniającej koordynację między wszystkimi poziomami sprawowania rządów zgodnie z zasadami pomocniczości i wielopoziomowego sprawowania rządów, tak by najbardziej ambitny szczebel rządzenia mógł podjąć efektywne środki pod względem kosztów. Warunkiem koniecznym jest, aby środki te były inicjowane oddolnie. Zaangażowanie ludności oraz władz lokalnych ma kluczowe znaczenie. Poziom władz lokalnych jest najbardziej odpowiedni do opracowania i wdrożenia planów działania oraz zapewnienia zaangażowania obywateli w tym zakresie. Regiony zapewniają koordynację i udzielają niezbędnego wsparcia miastom o ograniczonych zasobach w opracowywaniu planów działania na rzecz zrównoważonej energii. Władze krajowe także zapewniają koordynację oraz rozdział zasobów krajowych i europejskich, podczas gdy szczebel europejski podejmuje decyzje dotyczące ram regulacyjnych, finansowania i programów pomocy technicznej.

22. Podkreśla, jak ważne jest, by w celu osiągnięcia optymalnych wyników wszystkie szczeble sprawowania władzy wywiązywały się z zadań i roli przypisanej im w Porozumieniu Burmistrzów. Ponadto nalega, by obecnie, po paru latach wdrażania Porozumienia, utrzymano wszelkie możliwe minimalne zobowiązania.

23. Odnotowuje, że regiony lub mikroregiony (poziom NUTS 4) mogą odgrywać kluczową rolę, wspierając miasta sygnatariuszy Porozumienia Burmistrzów w zakresie opracowywania planów działania na rzecz zrównoważonej energii, ich realizacji i wymiany sprawdzonych rozwiązań, by uniknąć dublowania działań i umożliwić dużej liczbie małych i średnich miast udział w tej inicjatywie. Formalne uznanie tej kluczowej roli regionów każdej wielkości następuje w momencie ich przystąpienia do Porozumienia Burmistrzów w charakterze koordynatorów terytorialnych.

24. Przypomina swoje wcześniejsze zalecenia dotyczące znaczenia uznawania i wzmocnienia koordynacyjnej roli regionów w ramach Porozumienia Burmistrzów. Rola ta ma faktycznie zasadnicze znaczenie dla uwzględniania środków i projektów mniejszych jednostek samorządu terytorialnego, które nie otrzymują żadnej rekompensaty za poniesione koszty.

Zalecenia dotyczące analogicznych inicjatyw

25. Uznaje niemniej, że Porozumienie Burmistrzów nie ma „monopolu” i nie jest jedyną możliwą „ścieżką działania” w przeciwdziałaniu zmianie klimatu. Państwa członkowskie oraz Rada Europy podjęły podobne inicjatywy i należy zadbać o rozwijanie z nimi synergii. Krajowe i regionalne inicjatywy są istotne dla silniejszego wsparcia operacyjnego, w szczególności dla mniejszych gmin. Sprawozdawczość i zobowiązania w ramach Porozumienia Burmistrzów należy zrewidować z myślą o lepszej koordynacji z innymi inicjatywami międzynarodowymi, tak aby w negocjacjach w sprawie klimatu prowadzonych w ramach ONZ wyraźny był głos szczebla lokalnego i regionalnego (np. Mayors Compact, Carboneo czy Nazca).

26. Powtarza swoje zalecenie dotyczące zintegrowania Porozumienia Burmistrzów z inicjatywą „Mayors Adapt”, wyrażone w opinii w sprawie strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu⁽⁷⁾. Opowiada się przy tym także za zintegrowaniem inicjatywy „Pakt Wyp”.

27. Zwraca uwagę Biura Porozumienia Burmistrzów oraz Komisji Europejskiej na korzyści związane z synergią, która może powstać w wyniku zobowiązań politycznych związanych z udziałem w Porozumieniu Burmistrzów oraz inicjatywie „Mayors Adapt” z jednej strony, a rozwiązaniami technologicznymi proponowanymi przez „inteligentne miasta” („Smart Cities”) z drugiej.

28. Zaznacza, że te różne inicjatywy mogą wprowadzać zamieszanie, biorąc pod uwagę różnorodność procedur związanych z udziałem w nich oraz różnorodność ich mechanizmów kontroli, a także częściowe nakładanie się ich celów. Wzywa zatem do lepszej koordynacji – z inicjatywy Porozumienia Burmistrzów – i strukturyzacji tych różnych elementów i do zwrócenia szczególnej uwagi na przejrzystość, jasność przekazu komunikacyjnego i ograniczenie obciążeń administracyjnych. Proponuje, by zastanowić się nad możliwością ustanowienia punktu kompleksowej obsługi dostarczającego samorządom terytorialnym wszelkich pożytecznych informacji dotyczących różnych inicjatyw.

29. Zauważa, że dostęp do funduszy lub finansowania jest nadal podstawową przeszkodą we wdrażaniu planów działań na rzecz zrównoważonej energii, zwłaszcza w przypadku mniejszych gmin lub w krajach, w których dokonano znacznych cięć budżetowych.

30. Podkreśla, że oprócz wsparcia i solidnych ram instytucjonalnych, jednostki samorządu terytorialnego potrzebują także otoczenia prawnego, finansowego, metodologicznego i promocyjnego sprzyjającego rozwojowi sieci i ułatwiającego realizację celów⁽⁸⁾.

31. Sprzeciwia się wszelkiej dyskryminacji samorządów, które nie przystąpiły do Porozumienia Burmistrzów.

Kwestie finansowania

32. Z niepokojem zauważa, że małe i średnie miasta mają bardzo utrudniony dostęp do zasobów UE, w niektórych wypadkach dlatego, że nie posiadają informacji o możliwościach finansowania, z których mogłyby skorzystać, a w innych wypadkach dlatego, że nie dysponują zdolnościami potrzebnymi do opracowania planów na poziomie projektów, które mogłyby być finansowane. Dlatego też wzywa Komisję Europejską i Porozumienie Burmistrzów do informowania władz takich miast o dostępnych możliwościach finansowania w celu realizacji zobowiązań tych miast⁽⁹⁾. W szerszym ujęciu wzywa do ustanowienia specjalnych systemów finansowania dla małych i średnich gmin.

33. Pragnie przypomnieć, że chociaż plany działania na rzecz zrównoważonej energii zatwierdzone przez Wspólne Centrum Badawcze (JRC) UE mogą zawierać doskonałe koncepcje dotyczące oszczędności energii w miastach, należy je przełożyć na projekty, tak by mogły skorzystać z finansowania przez banki lub przyciągnąć prywatny kapitał. Tymczasem często brakuje niezbędnych zdolności w tym zakresie na poziomie samorządów. Program ELENA prowadzony przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) mógłby okazać się pomocny w tym zakresie, jednak dotyczy on niemal wyłącznie dużych projektów. Aby umożliwić realizację możliwie największej liczby planów, należy opracować – na wzór programu ELENA – programy krajowe lub regionalne oferujące możliwości finansowania również mniejszych projektów, zwłaszcza w małych i średnich gminach.

⁽⁷⁾ CdR 3752/2013.

⁽⁸⁾ http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/position_paper_smart_cities_public_consultation_2011_en.pdf

⁽⁹⁾ CdR 283/2011.

34. Sugeruje, że sygnatariusze muszą nadal korzystać z pomocy technicznej (studium wykonalności, inżynieria techniczna i finansowa, procedury zamówień publicznych itp.), aby w oparciu o środki przyjęte w ramach ich planów działania na rzecz zrównoważonej energii przygotować projekty kwalifikujące się do finansowania i zbudować mechanizmy długoterminowego finansowania w celu uruchomienia niezbędnych inwestycji. O ile instrument ELENA EIB pomógł sygnatariuszom we wdrażaniu modeli wielkoskalowego i długoterminowego finansowania, okazuje się on bardzo wymagający, jeśli chodzi o wielkość projektu i efekt dźwigni, co od razu wyklucza sygnatariuszy małej i średniej skali. Pomoc europejska powinna zostać zintensyfikowana, aby oferować wsparcie w tworzeniu różnej skali planów działania na rzecz zrównoważonej energii. Należy zracjonalizować różne źródła finansowania, w tym mechanizmy EBI (EFIS, ECDI, ELENA), europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fi-compass), Horyzont 2020, EFEE, JESSICA, przyszłą inicjatywę dotyczącą „inteligentnego finansowania na rzecz inteligentnych budynków” itp.

35. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by umożliwiła Biurowi Porozumienia Burmistrzów ułatwienie wzajemnych powiązań między projektami samorządów terytorialnych – ewentualnie za pomocą platformy *online* – po to, by umożliwić im dostęp do usług proponowanych w programie ELENA zarządzanym przez EBI. Apeluje jednocześnie do Komisji o zwiększenie świadczonej sygnatariuszom pomocy technicznej i pomocy w budowaniu zdolności.

36. Usilnie domaga się, by zawrzeć wszystkie informacje na temat możliwości finansowania w przejrzystej broszurze zredagowanej we wszystkich językach urzędowych UE i aktualizowanej co roku oraz by udostępniać tę broszurę zainteresowanym stronom, w szczególności KR-owi i jego członkom.

Współpraca między KR-em a Porozumieniem Burmistrzów

37. Przypomina, że Komitet, jako instytucja Unii Europejskiej reprezentująca stanowisko miast i regionów w Europie i stanowiąca miejsce spotkań wielu sieci lokalnych, powinien odgrywać kluczową rolę w systemie wielopoziomowego sprawowania rządów. Należy także w dalszym ciągu wspierać prace nad systemami wielopoziomowego sprawowania rządów, prowadzone przez regionalne i lokalne agencje energetyczne w Europie oraz ich sieci w ramach Porozumienia Burmistrzów. Pozwoli to czuć nad tym, by prawodawstwo UE było lepiej dostosowane do sytuacji i potrzeb miast i gmin.

38. Jest gotowy do rozwijania działań służących większemu nagłaśnianiu Porozumienia Burmistrzów wśród swych członków oraz zachęca tych, którzy jeszcze nie przystąpili do Porozumienia, o uczynienie tego w imieniu odpowiednich władz lokalnych lub regionalnych. W tym celu zbada możliwość utworzenia zgrupowania *ad hoc* „przyjaciół Porozumienia Burmistrzów” wśród tych członków KR-u, którzy już są sygnatariuszami Porozumienia, i którzy mogliby otrzymywać wsparcie dla propagowania Porozumienia w stosownych strukturach – zarówno w KR-ze, jak i poza nim.

39. Zaznacza, że obecny kryzys uchodźczy, spowodowany głównie wojną i trudnościami ekonomicznymi, mógłby w przyszłości stać się jeszcze poważniejszy, jeśli nie będzie się skutecznie przeciwdziałać zmianie klimatu i jeśli jej skutki zagrażać będą przetrwaniu coraz większej liczby osób.

40. Dodaje na zakończenie, że Porozumienie Burmistrzów jest jednym z instrumentów, które mogłyby pomóc zbliżyć Europę do jej obywateli. Samorządy terytorialne dowiodły swej zdolności do wykraczania na zasadzie dobrowolności poza cele wyznaczone przez UE. Jeszcze lepsze wyniki można osiągnąć tylko pod warunkiem, że gospodarstwa domowe, ewentualnie za pośrednictwem inicjatyw podejmowanych przez samorządy, zdołają wyznaczyć sobie własne cele w zakresie mniejszego, bardziej ekologicznego i zrównoważonego zużycia energii, w interesie własnym i całego świata.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

Markku MARKKULA