



W UNII EUROPEJSKIEJ

Środowisko miejskie w strategii Unii Europejskiej

Maciej Podemski¹



Po raz w pierwszy w historii Europy więcej ludzi mieszka w miastach i miasteczkach niż na terenach wiejskich. Rozwój urbanizacji ma ważny europejski wymiar, ponieważ Europa jest jednym z najbardziej zurbanizowanych kontynentów. Około 75% ludności żyje na obszarach miejskich, a do 2020 r. odsetek ten wzrośnie do 80%. W rezultacie obserwuje się zwiększony popyt na ziemię w miastach i w ich pobliżu. Rozprzestrzenianie się terenów miejskich powoduje jednakże zmianę ukształtowania krajobrazu i wpływa na jakość życia ludzi oraz na stan środowiska.

Użytkowanie gruntów miejskich ma bezpośredni wpływ na środowisko ponad jednej czwartej terytorium Unii Europejskiej. W latach 1990–2000 na terenie unii pod tereny miejskie zostały przekazane obszary pięciokrotnie większe od Wielkiego Londynu. Doprowadziło to do zaniku dotychczasowego znaczenia terenów rolnych, takiego jak produkcja żywności, zachowanie różnorodności biologicznej i ochrona przed powodzią.

Rozwijana ostatnio koncepcja tzw. śladu ekologicznego ludzkości (*ecological footprint*) pozwala określić, jaki obszar lądowy i wodny jest niezbędny dla poszczególnych jednostek, miast lub krajów, aby możliwe było wyprodukowanie takiej ilości zasobów, jakie są przez nie konsumowane, a także aby możliwe było wchłonięcie wytwarzanych przez nie odpadów. Np. dla Wielkiego Londynu, ślad ekologiczny jest 293 razy większy od jego powierzchni, czyli wynosi dwukrotnie więcej niż powierzchnia Wielkiej Brytanii.

Miasta oddziałują na otaczające je tereny, wywierając w ten sposób wpływ na środowisko na znacznie większym obszarze od samych terenów zabudowanych. Ich rozwój jest powodowany przez czynniki zewnętrzne, takie jak zmiany demograficzne, zwiększająca się potrzeba przemieszczania się mieszkańców, globalizacja i zmiany klimatu. Zmniejszanie się wielkości gospodarstw domowych oraz starzenie się populacji zwiększy w nadchodzących dziesięcioleciach presję wywieraną na środowisko miejskie.

W całej Europie wzmożony ruch na ulicach w centrach miast powoduje stałe zatory mające niepożądane skutki, chociażby takie jak opóźnienia w ruchu i wzrost zanieczyszczenia powietrza. W wyniku tego zjawiska europejska gospodarka traci każdego roku prawie 100 mld euro (lub 1% PKB Unii Europejskiej). Z roku na rok także zanieczyszczenie powietrza i hałas stają się coraz bardziej uciążliwe. Ruch w miastach odpowiada za 40% emisji CO₂ i 70% emisji pozostałych zanieczyszczeń powodowanych przez transport drogowy. Każdego roku rośnie również w miastach liczba wypadków drogowych: jeden na trzy wypadki śmiertelne ma miejsce na obszarze miejskim, a ofiarami najczęściej są piesi i rowerzyści.

Miasta są miejscem koncentracji wielu problemów związanych z ochroną środowiska, ale są również siłą napędową gospodarki. Około 85% PKB UE powstaje na obszarach miejskich. Miasta i miasteczka są motorem postępu, źródłem osiągnięć kulturalnych i edukacyjnych oraz innowacji technicznych. Narastające tendencje do zmniejszania gęstości zaludnienia w miastach powodują jednak zwiększone zużycie energii i zasobów naturalnych oraz coraz bardziej intensywne korzystanie z transportu i z dostępnych gruntów. Większość miast dotkniętych jest w związku z tym wieloma problemami wpływającymi na niską jakość ich środowiska, takimi jak bezładna zabudowa, opuszczone tereny miejskie, duży ruch drogowy i zatory komunikacyjne, wysoki poziom hałasu, zanieczyszczenie powietrza, emisje gazów cieplarnianych, wytwarzanie nadmiernych ilości odpadów i ścieków itd.

Głównym problemem europejskich terenów miejskich jest jakość ich środowiska. Dane dotyczące zanieczyszczenia powietrza w Europie w latach 1990–2004 wskazują na przykład, że mimo stopniowego ograniczania emisji, nadal w wielu miastach i na otaczających je terenach problemem są wysokie stężenia drobnych cząstek stałych i przygruntowego ozonu. Obecność tych cząstek jest obecnie uznawana za główne zagrożenie dla ludzkiego zdrowia. Światowa Organizacja Zdrowia szacuje, że z zanieczyszczeniem powietrza atmosferycznego w miastach europejskich może się wiązać około 100 000 zgonów rocznie, co powoduje skrócenie średniej długości życia Europejczyka przeciętnie o rok.

Unia Europejska upatruje szansę na poprawę warunków życia w miastach przede wszystkim w zrównoważonym rozwoju terenów miejskich. Takie podejście jest widoczne wyraźnie w unijnej polityce dotyczącej ochrony środowiska, rozwoju regionalnego, zdrowia i transportu. Coraz częściej prawodawstwo unijne odnosi się również do miast, tak jak np. w przypadku dyrektywy w sprawie jakości powietrza, czy dyrektywy dotyczącej hałasu w środowisku.

Decydującą rolę w utrzymaniu dobrego stanu środowiska miejskiego odgrywają władze lokalne. Dlatego UE zmierza do wzmocnienia ich uprawnień. Stopień komplikacji problemów miejskich wymaga jednak podjęcia działań na wszystkich poziomach administracyjnych. Ważną rolę do spełnienia mają zatem w tym zakresie także władze regionalne i krajowe, a nawet Unia Europejska jako całość.

Problematyką warunków życia na obszarach miejskich Unia Europejska zajmuje się od już dłuższego czasu. W 1990 r. wydała ona na ten temat Zieloną Księgę (*Green Paper on the Urban Environment*), w której sprecyzowała główne problemy środowiskowe terenów miejskich i nakreśliła kierunki działań naprawczych. W 2006 r. Komisja Europejska opracowała i przyjęła kolejny ważny dokument: strategię tematyczną w sprawie środowiska miejskiego.

Zalecenia Unii Europejskiej zawarte w tej strategii powinny przyczynić się do poprawy jakości środowiska miejskiego, czyniąc z miast europejskich miejsca bardziej atrakcyjne i zdrowsze do zamieszkiwania, pracy i do działalności gospodarczej. Powinny także przyczynić się do zmniejszenia

¹EuroGeoConsulting, ul. Jesionowa 36A, 05-816 Michałowice; maciej.podemski@egconsulting.com.pl

szenia szkodliwego wpływu miast na środowisko naturalne terenów przyległych. Ważnym celem strategii jest skuteczne wdrażanie na poziomie lokalnym obowiązującej unijnej polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska, m.in. poprzez wspieranie wymiany między europejskimi samorządami ich doświadczeń i sprawdzonych metod działania (tzw. dobrych praktyk). Komisja zaleciła, aby szczególnie zająć się czterema priorytetowymi wg niej zagadnieniami: planowaniem urbanistycznym, gospodarką miejską oraz zrównoważonym rozwojem transportu i budownictwa.

Środki proponowane w ramach strategii mają na celu lepsze wykonywanie istniejących polityk i prawodawstwa UE w zakresie środowiska oraz zachęcenie władz lokalnych do przyjęcia zintegrowanego podejścia do zarządzania środowiskiem naturalnym, w szczególności w zakresie dotyczącym transportu. Transport miejski ma bowiem największy wpływ na zanieczyszczenie powietrza w miastach, poziom hałasu, emisję dwutlenku węgla oraz na użytkowanie gruntów. W niektórych państwach członkowskich UE (Francja, Wielka Brytania) przyjęcie i wykonanie planów zrównoważonego transportu miejskiego jest już obowiązkowe. Wiele państw członkowskich, m.in. Belgia (Flandria), Dania, Francja, Polska, Słowenia i Węgry, ustanowiło również przepisy prawne lub wprowadziło mechanizmy nakładające obowiązek stosowania zintegrowanego zarządzania środowiskiem miejskim.

Komisja Europejska wspiera te działania, m.in. współfinansując w ramach programu URBACT pilotażową sieć ośrodków krajowych (Europejska Platforma Wiedzy), które dostarczają sprawdzone informacje o problemach społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, występujących na obszarach miejskich.

Do osiągnięcia przez państwa członkowskie UE wskazanych celów unijna strategia w sprawie środowiska miejskiego zaleca korzystać z możliwości, jakie dają także inne, zatwierdzone już, polityki unijne, m.in. polityka spójności, polityka naukowa, polityka energetyczna i inne.

Właśnie w przypadku unijnej polityki spójności dużym sukcesem środowisk zaniepokojonych negatywnymi zjawiskami rozwijającymi się w miastach było włączenie do niej przez Unię Europejską zasady zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Niektóre miasta muszą rozwiązać problemy wynikające ze wzrostu demograficznego, wzrostu cen nieruchomości, braku dostępnych gruntów, problemów z komunikacją oraz przeciążonych służb publicznych. Inne natomiast borykają się z wyludnieniem, opuszczeniem, brakiem zatrudnienia lub niską jakością życia. Wnioski Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności zawierają zalecenia, które wspierają rozwiązywanie tych problemów.

W ramach polityki spójności istnieją na przykład możliwości wsparcia działań związanych z poprawą środowiska obszarów miejskich, m.in. w zakresie gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków miejskich, ochrony jakości powietrza, rozwoju czystego publicznego transportu miejskiego, efektywności energetycznej, rekultywacji zanieczyszczonych gruntów, a także poprzez stosowanie zintegrowanych strategii na rzecz rewaloryzacji miast.

Jeśli chodzi o unijną politykę dotyczącą badań naukowych, to za niezbędne uważa się prowadzenie badań nad innowacyjną gospodarką miejską, rekultywacją środowiska, nad zagrożeniami środowiskowymi, efektywnością energetyczną, czystymi pojazdami, paliwami alternatywnymi itd.

Szczególną troską powinny być otoczone przez władze lokalne również takie dziedziny aktywności miejskiej, jak transport i budownictwo, w dużym stopniu odpowiedzial-

ne za emisję gazów cieplarnianych. Istotne w tym zakresie jest powszechne opracowanie i wprowadzenie w życie planów zrównoważonego rozwoju transportu miejskiego. Plany zrównoważonego transportu miejskiego, oznaczające wykorzystanie różnorodnych środków transportu i zorganizowanie spójnego systemu, wykorzystującego różne rodzaje transportu zbiorowego (pociąg, tramwaj, metro, autobus, taksówka), a także promującego racjonalne wykorzystanie różnych rodzajów transportu indywidualnego (samochód, motocykl, rower, a nawet chodzenie pieszo), powinny pomóc zmniejszyć zanieczyszczenie powietrza i obniżyć poziom hałasu. Szczególnie ważne są zachęty do korzystania z jazdy rowerem czy też do spacerowania, ponieważ przyczynia się to również do poprawy stanu zdrowia mieszkańców (w tym do zmniejszenia coraz częściej spotykanej otępiłości).

Powinno się też zachęcać do bardziej racjonalnego korzystania z prywatnego samochodu, na przykład poprzez wspólne dojazdy do pracy (*car-sharing*), które powodowałyby zmniejszenie liczby samochodów na drogach dzięki zwiększeniu liczby przewożonych przez nie pasażerów. Inne możliwości zmniejszania ruchu transportowego, to rozwój tzw. wirtualnej mobilności, takiej jak telepraca, telezakupy itp.

Zintegrowane zarządzanie środowiskiem miejskim winno wspierać również zrównoważone gospodarowanie gruntami, zapobiegając m.in. rozwojowi bezładnej zabudowy miejskiej, a także i ograniczając rozszerzanie się obszarów tzw. nieprzepuszczalnej gleby, tworzących przez „zabetonowywanie” jej powierzchnię przez rozszerzające się miasta. Powinno również niwelować zagrożenie zniszczeniem naturalnych siedlisk zwierzęcych i generalnie zmniejszaniem bioróżnorodności. Na koniec, zrównoważony rozwój budownictwa powinien poprawić efektywność energetyczną budynków, zmniejszając przez to pośrednio emisję dwutlenku węgla.

Źródła:

- Commission of the European Communities, 1990, Green Paper on the Urban Environment. Communication from the Commission to the Council and Parliament. COM(90) 218 final, 27 June 1990, Brussels*
- Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 189/12, 18.7.2002**
- Komisja Wspólnot Europejskich, 2006, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego KOM(2005) 718 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 11.1.2006.**
- Komisja Wspólnot Europejskich, 2006, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach, KOM(2006) 385 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13.7.2006**
- Komisja Wspólnot Europejskich, 2007, Zielona Księga "W kierunku nowej kultury mobilności w mieście", KOM (2007) 551 wersja ostateczna Bruksela, dnia 25.9.2007**
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 152/1, 11.6.2008**
- http://ec.europa.eu/environment/urban/home_en.htm
- <http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN>
- <http://urbact.eu/urbact-programme/presentation/presentation.htm>