

Warszawa, 4 września 2014 r.

BAS-WASGiPU/WAPEiM-1954/14

Pani Poseł
Agnieszka Pomaska
Przewodnicząca Komisji
do Spraw Unii Europejskiej

**Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady,
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów:
Miejski wymiar polityki UE – Kluczowe elementy Agendy Miejskiej UE
(COM(2014) 490 final)**

I. Opinia merytoryczna

1. Przedmiot dokumentu UE

a) treść dokumentu UE

Komunikat Komisji prezentuje założenia nowego podejścia do polityki miejskiej UE. Polityka miejska jest elementem polityki regionalnej, jednak jej znaczenie wykracza poza ramy polityki regionalnej. Coraz więcej sektorowych polityk UE jest ukierunkowanych na obszary miejskie, np. polityka energetyczna, polityka dotycząca społeczeństwa informacyjnego, polityka na rzecz środowiska oraz klimatu, polityka w dziedzinie kształcenia i kultury czy polityka transportowa.

Bezpośrednim impulsem do tworzenia agendy miejskiej UE były dyskusje i konkluzje forum miejskiego CITIES¹ zorganizowanego w lutym 2014 r., w którym uczestniczyli m.in. przedstawiciele Komisji Europejskiej, a ze strony państw członkowskich: przedstawiciele rządów, władz samorządowych i stowarzyszeń miejskich.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

W komunikacie przedstawiono aktualną sytuację miast w UE (część 1), bieżącą politykę miejską UE (część 2), postulaty opracowania agendy miejskiej UE (część 3), globalny wymiar rozwoju obszarów miejskich (część 4) oraz potencjalne sposoby dalszego działania wraz z pytaniami do konsultacji (część 5).

Europa jest jednym z najbardziej zurbanizowanych kontynentów na świecie. W miastach i na przedmieściach mieszka około 359 mln osób – 72% wszystkich mieszkańców UE, a do 2050 r. udział ludności miejskiej prawdopodobnie osiągnie ponad 80%. Rozwój miast będzie determinował rozwój Unii Europejskiej w przyszłości w ujęciu gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Miasta są istotnymi siłami napędowymi gospodarki, będąc miejscami spotkań, kreatywności i innowacji oraz ośrodkami usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Jednak miasta to również miejsca koncentracji takich problemów, jak bezrobocie, segregacja i ubóstwo, a liczba ludności miejskiej zagrożonej ubóstwem powiększa się. Miasta są ośrodkami wszelkiego rodzaju działalności, zwłaszcza gospodarczej – 67% unijnego PKB wytwarzane jest w regionach metropolitalnych. Wyniki gospodarcze większych miast są lepsze niż miast mniejszych, a stolice i większe regiony metropolitalne radziły sobie lepiej podczas kryzysu gospodarczego niż mniejsze regiony metropolitalne i regiony o charakterze niem Metropolitalnym. Szkielet terytorium Europy tworzą jednak małe i średnie miasta, które są ważne dla rozwoju terytorialnego i spójności terytorialnej. Miasta mają duże znaczenie w zmniejszaniu zużycia energii i emisji CO₂, ponieważ zagęszczenie obszarów miejskich pozwala na bardziej efektywne energetycznie formy budownictwa mieszkaniowego i transportu. Dlatego też miasta mają zasadnicze znaczenie dla pomyślnego wdrażania strategii „Europa 2020”.

Przyszła agenda miejska UE może przyczynić się także do promocji zrównoważonego rozwoju w wymiarze globalnym, co jest istotne m.in. dlatego, że oczekuje się, iż w 2050 r. 67% ludności świata będzie mieszkało w miastach. Na obszarach miejskich przybędzie 2,6 mld mieszkańców, a liczba ludności obszarów wiejskich skurczy się o 300 mln osób, co nastąpi głównie w krajach rozwijających się.

Agenda miejska UE jest istotna, ze względu na wielość problemów do rozwiązania. Obszary problemowe zostały uwzględnione m.in. w badaniu Eurobarometru dotyczącym jakości życia w miastach². Warto na początek zauważyć,

² „Quality of life in cities. Perception survey in 79 European cities”, Flash Eurobarometer 366, October 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_366_en.pdf

że respondenci na ogół byli zadowoleni z mieszkania w swoich miastach. Dotyczyło to także mieszkańców 4 badanych miast w Polsce – bardzo lub dość zadowolonych z mieszkania w swoim mieście było: 95% respondentów z Krakowa i Białegostoku, 94% z Gdańska i 90% z Warszawy. Z wyników badania Eurobarometru płynie ogólny wniosek, że nie ma miasta idealnego, każde boryka się z problemami, jednak procent zadowolonych mieszkańców jest wyższy w jednych miastach i niższy w innych. Polskie miasta wyglądają całkiem dobrze na tle innych europejskich miast. Oto kilka wyników badania Eurobarometru (na przykładzie 12 wybranych miast):

- Transport publiczny: bardzo lub raczej zadowolonych było 88% respondentów w Wiedniu (AT), 87% w Rotterdamie (NL), 84% w Londynie (GB), 80% w Warszawie (PL), 78% w Paryżu (FR), 77% w Berlinie (DE), 76% w Gdańsku (PL), 74% w Białymstoku (PL), 69% w Barcelonie (ES), 63% w Krakowie (PL), 51% w Bratysławie (SK) i 32% w Rzymie (IT).
- Usługi medyczne: bardzo lub raczej zadowolonych było 90% respondentów w Rotterdamie i w Wiedniu, 84% w Berlinie, 80% w Paryżu, 77% w Londynie, 66% w Barcelonie, 45% w Gdańsku i w Białymstoku, 44% w Krakowie i w Rzymie, 43% w Bratysławie i 40% w Warszawie.
- Infrastruktura sportowa: bardzo lub raczej zadowolonych było 74% w Rotterdamie, 72% w Gdańsku, 65% w Barcelonie, 64% w Londynie, w Warszawie i w Wiedniu, 63% w Berlinie, 60% w Krakowie, 59% w Paryżu, 56% w Białymstoku i w Rzymie oraz 32% w Bratysławie.
- Infrastruktura kulturalna: bardzo lub raczej zadowolonych było 96% respondentów w Wiedniu, 92% w Paryżu, 88% w Berlinie, 86% w Rotterdamie, 85% w Gdańsku, 84% w Krakowie, 83% w Barcelonie i w Białymstoku, 82% w Warszawie, 81% w Londynie, 73% w Bratysławie i 65% w Rzymie.
- Stan ulic i budynków w sąsiedztwie: bardzo lub raczej zadowolonych było 85% respondentów w Wiedniu, 79% w Białymstoku, 75% w Rotterdamie, 73% w Barcelonie, 72% w Londynie, 68% w Paryżu i w Warszawie, 63% w Berlinie i w Krakowie, 61% w Gdańsku, 55% w Bratysławie i 27% w Rzymie.
- Przestrzeń publiczna: bardzo lub raczej zadowolonych było 88% respondentów w Wiedniu, 83% w Barcelonie, w Białymstoku i w Rotterdamie,

82% w Krakowie, 81% w Paryżu, 79% w Berlinie i w Londynie, 77% w Gdańsku, 65% w Warszawie, 64% w Bratysławie i 60% w Rzymie.

- Tereny zielone: bardzo lub raczej zadowolonych było 93% respondentów w Białymstoku, 88% w Londynie, 87% w Warszawie, 86% w Wiedniu, 85% w Berlinie, 79% w Paryżu i w Rotterdamie, 77% w Gdańsku, 76% w Krakowie, 67% w Barcelonie i w Rzymie oraz 43% w Bratysławie.
- Poziom hałas: bardzo lub raczej zadowolonych było 75% respondentów w Białymstoku, 73% w Londynie, 69% w Wiedniu, 68% w Rotterdamie, 62% w Gdańsku, 60% w Berlinie, 53% w Bratysławie, 46% w Krakowie i w Warszawie, 43% w Paryżu, 37% w Rzymie i 33% w Barcelonie.
- Czystość: bardzo lub raczej zadowolonych było 88% respondentów w Białymstoku, 81% w Wiedniu, 67% w Londynie, 64% w Gdańsku i w Warszawie, 58% w Barcelonie i w Rotterdamie, 53% w Krakowie, 43% w Paryżu, 42% w Berlinie, 27% w Bratysławie i 25% w Rzymie.
- Szkoły i inna infrastruktura edukacyjna: bardzo lub raczej zadowolonych było 80% respondentów w Białymstoku, 79% w Rotterdamie, 72% w Gdańsku i Wiedniu, 71% w Paryżu, 70% w Krakowie, 68% w Warszawie, 63% w Londynie, 62% w Barcelonie, 58% w Bratysławie, 52% w Berlinie i 44% w Rzymie.
- Jakość powietrza: bardzo lub raczej zadowolonych było 89% respondentów w Białymstoku, 78% w Wiedniu, 67% w Gdańsku, 66% w Berlinie, 64% w Londynie, 52% w Warszawie, 51% w Rotterdamie, 44% w Bratysławie, 34% w Rzymie, 33% w Paryżu, 31% w Barcelonie i 18% w Krakowie.
- Poczucie bezpieczeństwa: mocno lub średnio poczucie bezpieczeństwa deklarowało 88% respondentów w Wiedniu, 87% w Białymstoku, 83% w Gdańsku, 81% w Krakowie, 79% w Warszawie, 74% w Paryżu, 73% w Barcelonie, 72% w Rotterdamie, 71% w Londynie, 64% w Berlinie, 61% w Bratysławie i 55% w Rzymie.

b) geneza dokumentu UE

Dotychczasowe działania na rzecz lepszego dostosowania polityk miejskich do wyzwań społecznych, ekonomicznych czy środowiskowych podejmowane na szczeblu unijnym i krajowym były powolne i fragmentaryczne oraz opierały się na słabo zintegrowanych działaniach sektorowych. W związku z pojawiającymi się opiniami, że miasta muszą być odpowiednio zaangażowane w tworzenie i realizację polityk UE, które muszą być lepiej dostosowane do realiów miejskich, Komisja Europejska zorganizowała forum CITIES dając początek debacie na temat agendy miejskiej UE³. Celem omawianego komunikatu jest kontynuowanie i rozszerzenie (także o konsultacje społeczne) debaty na temat wymiaru miejskiego UE.

c) informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

Obszary miejskie znajdują się w centrum zainteresowania zarówno polityki przestrzennej kraju określonej w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, jak i polityki regionalnej określonej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020 (KSRR) dostrzega znaczenie rozwoju miast jako czynnika wzrostu. Wśród działań przewidzianych w KSRR znalazło się wzmocnienie wymiaru miejskiego polityki regionalnej. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przygotowuje obecnie dokument strategiczny, który określać będzie krajową politykę miejską na lata 2014-2020. Jest to szczególnie istotne, gdyż: „mieszkańcy miast stanowią około 60% ludności Polski. Biorąc pod uwagę także mieszkańców pozostałych terenów podlegających urbanizacji oraz innych, położonych w ich bliskim sąsiedztwie i pozostających z nimi w silnych związkach funkcjonalnych, można mówić o około trzech czwartych ludności kraju, których bezpośrednio i na co dzień dotyczą kwestie miejskie”.

2. Ocena dokumentu UE

a) ocena skutków dokumentu UE

Jak dokument nie będący projektem aktu prawnego, komunikat nie spowoduje skutków społecznych, gospodarczych i finansowych. Ze względu na jego

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm
http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/strony/glowna.aspx

konsultacyjny charakter może on wzmocnić poczucie współodpowiedzialności uczestników konsultacji za tworzenie agendy miejskiej UE. Otwarte konsultacje dokumentu będą trwać do 26 września 2014 r⁴.

b) ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości

Dokument UE nie podlega ocenie, co do zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu nr 2, ponieważ nie jest projektem aktu ustawodawczego UE.

c) ustosunkowanie się do informacji Rady Ministrów

Rząd pozytywnie odnosi się do przedstawionego komunikatu, popierając działania mające na celu opracowanie agendy miejskiej UE. Stanowisko takie strona polska wyraziła również podczas forum miejskiego CITIES, podkreślając, że ujęcie na poziomie europejskim problemów i wyzwań przed jakimi stoją miasta oraz wypracowanie wspólnych rozwiązań w ramach agendy miejskiej UE jest niezwykle ważne, zwłaszcza w kontekście podnoszenia jakości życia ich mieszkańców.

Biuro Analiz Sejmowych nie wnosi uwag do informacji Rządu.

II. Opinia prawna

1. Podstawa prawna dokumentu UE

Komunikat Komisji Europejskiej nie jest projektem aktu prawnego UE. Jest to akt konsultacyjny o przekrojowym charakterze, i w dziedzinach objętych jego treścią Unia posiada zarówno kompetencje dzielone z państwami członkowskimi (polityka społeczna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, środowisko, transport, energia – art. 4 ust. 2 lit. b, c, e, g oraz i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), jak również kompetencje wspierające, uzupełniające lub koordynujące w stosunku do działań państw członkowskich (kultura, turystyka – art. 6 lit. c i d TfUE).

2. Skutki prawne dokumentu UE

Komunikat jako dokument UE niebędący projektem aktu prawnego UE, nie wywołuje skutków prawnych zarówno w świetle prawa polskiego, jak i prawa unijnego.

⁴ http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

3. Kwestie proceduralne

a) procedura przyjmowania dokumentu UE

Przyjmowanie komunikatu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury. Komisja Europejska przyjęła omawiany komunikat 18 lipca 2014 r. i tego samego dnia został on przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

Zgodnie z art. 1 Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, komunikaty – jako dokumenty konsultacyjne Komisji Europejskiej – są przekazywane, po ich opublikowaniu, parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję. Sejm otrzymał komunikat 18 lipca 2014 r.

Komunikat jako dokument niebędący projektem aktu ustawodawczego UE nie podlega ocenie zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

b) działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej

Komisja do Spraw UE, uwzględniając art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵, zwróciła się 22 sierpnia 2014 r. do Rady Ministrów o przedstawienie informacji na temat komunikatu. Rada Ministrów przekazała Sejmowi informację 28 sierpnia 2014 r. Komisja do Spraw UE nie jest ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

III. Konkluzje

Prowadzenie debaty na temat agendy miejskiej UE jest ważnym elementem zarówno tworzenia strategii na rzecz wsparcia i rozwoju obszarów miejskich, jak i wzmocnienia priorytetów miejskich w politykach europejskich i krajowych. Może ona jednocześnie zwiększać zaangażowanie miast i ich odpowiedzialność za kształtowanie i realizację polityk krajowych i unijnych. Agenda miejska UE mogłaby wspierać zdolność miast do transformacji i zmian strukturalnych, aby zapewnić efektywność gospodarek miejskich oraz zrównoważony rozwój obszarów miejskich

⁵ Dz. U. Nr 213, poz. 1395.

pod względem społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Ponadto mogłaby wspierać unijną politykę na rzecz rozwoju i służyć propagowaniu zrównoważonego rozwoju na szczeblu globalnym.

Autorzy:

dr Anna Zygierewicz (pkt I i III)

specjalista ds. społecznych

w Biurze Analiz Sejmowych

dr Marek Jaśkowski (pkt II)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Jakub Borawski

Deskrytory bazy REX: miasto, Unia Europejska.