

**Advies van het Europees Comité van de Regio's "Naar duurzame wijken en kleine gemeenschappen — Milieubeleid onder gemeentelijk niveau"**

(2020/C 141/07)

**Rapporteur:** Gaetano ARMAO (IT/EVP), vicevoorzitter van het regiobestuur en minister van Economie van Sicilië

**BELEIDSAANBEVELINGEN**

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

**A. Duurzame wijken en kleine gemeenschappen begrijpen**

1. is ingenomen met de integrale aard van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de VN, in het bijzonder doelstelling 11, "duurzame steden en gemeenschappen", waarin wordt opgeroepen tot "inclusieve, veilige, veerkrachtige en duurzame" menselijke nederzettingen.
2. Het CvdR wijst op de sleutelrol van democratische en inclusieve multilevel governance waarbij alle niveaus samenwerken, waar nodig ook het subgemeentelijke niveau; het gaat in dit laatste geval om uiteenlopende modellen en entiteiten met min of meer geformaliseerde structuren, bevoegdheden en middelen. Het betrekken van deze niveaus bij multilevel governance zou de ontwikkeling en effectieve uitvoering van beleid en de legitimiteit van het democratische bestel zelf aanzienlijk ten goede komen; dit geldt met name voor beleid op gebieden waarover de burgers zich ernstig zorgen maken en waarbij zowel de uitdagingen als de beleidsreacties van grote invloed zijn op hun leven, zoals milieu en klimaatverandering.
3. Er bestaan diverse initiatieven die zijn gericht op het bevorderen van duurzame gemeenschappen en die oproepen tot maatschappelijke transformatie om nieuwe vormen van sociale, economische en ecologische ongelijkheden weg te nemen. Het gaat hierbij onder meer om de Stedelijke Agenda van de EU en de hierbij horende partnerschappen, het Handvest van Leipzig betreffende duurzame Europese steden, het Handvest van Aalborg en de bijbehorende toezeggingen, de Baskische Verklaring en de Nieuwe Stedelijke Agenda.
4. Overeenkomstig zijn prioriteit 1 voor 2015-2020, te weten "scheppen van werkgelegenheid en duurzame groei in steden en regio's om de levenskwaliteit van de burgers te verbeteren", roept het CvdR op tot het promoten van het concept van duurzame gemeenschappen, waarbij alle gebieden van deze gemeenschappen worden betrokken en waarbij er ook op wordt toegezien dat minder rijke gebieden de kans krijgen duurzame oplossingen uit te werken.
5. Het concept van duurzame gemeenschappen moet zijn gericht op de vernieuwing van arme of kwetsbare gebieden door sociale en milieudoelstellingen te combineren, in overeenstemming met het CvdR-advies over "het 7e milieuactieprogramma en de duurzame stad".
6. Het CvdR verwijst naar zijn advies "Ontwikkeling van een 8e milieuactieprogramma", waarmee ernaar wordt gestreefd dat in het EU-milieubeleid rekening wordt gehouden met de behoeften van alle soorten gemeenschappen.
7. Het is van mening dat een succesvolle uitvoering van veel milieubeleid op EU- en nationaal niveau afhangt van de betrokkenheid en de bijdragen van subgemeentelijke gemeenschappen.
8. Het CvdR stelt dat zowel het gemeentelijke niveau als het niveau daaronder hun eigen specifieke ecologische kenmerken hebben. Uitdagingen op milieugebied kunnen specifieke effecten hebben op de verschillende subgemeentelijke niveaus; vandaar dat op de verschillende niveaus een holistische aanpak moet worden uitgewerkt waarbij naar behoren rekening wordt gehouden met plaatsgebonden/specifieke situaties die ook specifieke antwoorden en input vereisen.
9. Het CvdR erkent dat de verantwoordelijkheid voor de subgemeentelijke niveaus bij de daarvoor bevoegde overheidsniveaus in de lidstaten berust: zij moeten ervoor zorgen dat de subgemeentelijke niveaus worden betrokken. De bevoegde lokale en regionale overheden zijn in hoge mate verantwoordelijk voor hun hele gebied en moeten deze taak ernstig nemen. Het CvdR roept deze overheden op om de subgemeentelijke niveaus actief te betrekken bij de uitvoering van milieubeleid en hen daarin te steunen en om de inwoners de middelen in handen te geven om hun gemeenschappen duurzamer te maken.

10. De terminologie die wordt gebruikt met betrekking tot dit soort gemeenschappen is vrij uiteenlopend, met termen als gehuchten, buurten, districten, afdelingen, sectoren, dorpen, parochies en wijken. Deze begrippen kunnen verwijzen naar administratieve eenheden of naar gemeenschappen zonder bestuurlijke rol. In dit advies wordt daarom in gelijke mate gebruikt gemaakt van de uitdrukkingen “onder gemeentelijk niveau” en “subgemeentelijk”.

11. De context waarin kleine gemeenschappen zich bevinden, varieert en gaat van stedelijke tot plattelandsgebieden, van dicht- tot dunbevolkte gebieden en van welvarende tot achterstandsgebieden.

12. Het is met name noodzakelijk om rekening te houden met specifieke territoriale situaties waarin sprake is van specifieke uitdagingen op milieugebied. Juist vanwege hun afgelegen ligging hebben deze gebieden soms unieke natuurlijke kenmerken die maken dat zij vanuit ecologisch oogpunt van buitengewoon groot belang zijn:

- a. kleine eilanden zullen vaak fysiek gescheiden zijn van de rest van de gemeenten waartoe zij behoren, hetgeen de toegang tot diensten en het besluitvormingsproces verhindert en resulteert in een grote afhankelijkheid van externe inputs en een beperkte bestuurlijke autonomie. De samenwerking met de interregionale groep van eilandregio's van het CvdR, met andere netwerken als Clean Energy for EU Islands, de Europese Federatie van kleine eilanden en het Europees Netwerk van kleine eilanden, en met initiatieven die verband houden met het nieuwe begrip “mediterrane insulair karakter” moet worden bevorderd en uitgebreid;
- b. dunbevolkte en onderbevolkte gebieden bevinden zich vaak op een aanzienlijke afstand van de rest van de gemeente. De samenwerking met bestaande netwerken als de netwerken van de noordelijke en zuidelijke dunbevolkte gebieden en Euromontana moet worden bevorderd en uitgebreid;
- c. subgemeentelijke gemeenschappen in gebieden met specifieke geografische kenmerken, zoals berggebieden of merengebieden.

13. Het CvdR erkent het belang van kleine gemeenten, maar onderstreept dat in dit advies de nadruk ligt op kleine gemeenschappen onder gemeentelijk niveau die worden geconfronteerd met verschillende uitdagingen. Subgemeentelijke gemeenschappen hebben mogelijk geen i) gekozen vertegenwoordigers die toezicht houden op de milieueffecten van projecten om te waarborgen dat de milieuwetgeving van de EU wordt nageleefd; ii) openbare ruimten om te spreken over deelname aan EU-projecten en -activiteiten of manieren om het EU-beleid op lokaal niveau uit te voeren, en iii) begrotingen om zelfs maar de minimale kosten of de technische expertise te financieren die nodig zijn om toegang te krijgen tot EU-financiering.

14. Daarnaast moet de diversiteit aan institutionele vormen die op subgemeentelijk niveau bestaan worden benadrukt, waaronder, maar niet alleen, officiële overheidsinstanties, andere vormen van participatie georganiseerd door of in samenwerking met overheidsinstanties en lokale comités en actiegroepen.

15. Het subgemeentelijk niveau biedt juist vanwege de grote verscheidenheid aan minder formele organisatievormen in de verschillende lidstaten ruime mogelijkheden voor participatieve en democratische experimenten om nieuwe vormen van betrokkenheid en communicatie te ontwikkelen (zoals buurtgemeenschappen, dorpscomités, participatielaboratoria en fora). Het CvdR herinnert eraan dat met name activiteiten op het gebied van milieu en klimaatverandering bij uitstek geschikt zijn om de betrokkenheid van de burgers te versterken.

16. Er is een belangrijke rol weggelegd voor burgers van kleine gemeenschappen die zich aan de basis vrijwillig organiseren in lokale verenigingen en comités met als doelstelling één bepaald milieuprobleem aan te pakken of duurzame maatregelen in meer algemene zin te bevorderen. Deze groepen kunnen dan wel middelen, vaardigheden, energie en motivatie bijeenbrengen, maar lokale en regionale overheden kunnen een centrale rol spelen door hen meer technische en financiële ondersteuning te bieden en regelmatig raadplegingen te houden.

## **B. Trajecten om het milieubeleid onder gemeentelijk niveau te versterken**

### **De verschillende toepassingsgebieden**

#### *Ontwikkeling op basis van lage emissies*

17. Subgemeentelijke gemeenschappen ondervinden over het algemeen de meest directe gevolgen van milieuproblemen als luchtvervuiling of lawaai en oefenen weinig invloed uit op besluiten die verband houden met vervoer en mobiliteit. Overigens lijden niet alle gebieden in dezelfde mate onder deze problemen. Het is van cruciaal belang dat in mechanismen voor milieubewaking gegevens worden uitgesplitst tot onder gemeentelijk niveau, zodat gerichte maatregelen en oplossingen mogelijk zijn.

18. Het CvdR ondersteunt de ontwikkeling van een samenhangend oriënterend kader onder gemeentelijk niveau en in het bijzonder voor eilanden, met betrekking tot de mitigatie van klimaatverandering en ter bevordering van hun transitie naar hernieuwbare schone energie. Het stroomlijnen van het Eilandenpact in het Burgemeestersconvenant inzake klimaat en energie kan hierbij als bron van inspiratie dienen en bestaande initiatieven als Clean Energy for EU Islands en het Interreg-project Climate Active Neighbourhoods zouden in dit kader kunnen worden geïntegreerd.

#### *Natuurgebaseerde ontwikkeling*

19. Het CvdR is voorstander van het betrekken van kleine gemeenschappen (in het bijzonder eiland-, berg- en plattelandsgemeenschappen) bij het beheer van natuurgebieden, die vaak niet binnen de grenzen van gemeenten vallen. Een dergelijke betrokkenheid kan het lokale verantwoordelijkheidsgevoel voor milieubeleidskeuzes vergroten en conflicten over kwesties als landgebruik verminderen. Deelname zou daarnaast het bewustzijn omtrent de sociaaleconomische voordelen van beschermde natuurgebieden kunnen vergroten, of het nu om Natura 2000-gebieden of andere gebieden gaat.

20. Het CvdR stimuleert de rol van gemeenschappen onder gemeentelijk niveau bij de invoering van natuurgebaseerde oplossingen als groene corridors of gordels, bomen in steden en natuurgebieden aan de rand van stedelijke gebieden. Deze inspanningen moeten gelijkwaardige toegang bieden tot de natuur en de voordelen die zij biedt in termen van menselijke gezondheid, klimaatmitigatie en -aanpassing en een bredere bestendigheid tegen menselijke of natuurlijke gevaren.

#### *Circulaire ontwikkeling*

21. De bevoegde overheidsniveaus zouden technische steun moeten verlenen aan kleine gemeenschappen, zodat zij duurzame praktijken voor afvalwater- en afvalbeheer kunnen invoeren en mariene en kustvervuiling kunnen aanpakken via strategieën voor “zero waste”. Ook pleit het CvdR voor de bevordering van bestaande initiatieven zoals bijvoorbeeld het OESO-project ter ondersteuning van steden en regio's op het gebied van de circulaire economie.

22. Daarnaast zouden er maatregelen in het leven moeten worden geroepen om vanuit sociaal oogpunt innovatieve praktijken op subgemeentelijk niveau te ondersteunen, variërend van leengroepen waarbinnen objecten en hulpmiddelen lokaal worden gedeeld tot reparatiegroepen die de leden in staat stellen items te repareren die anders zouden worden afgedankt.

#### *Veerkrachtige ontwikkeling*

23. Het CvdR bevordert de verspreiding van microklimaatinterventies voor aanpassing aan klimaatverandering, met name in dichtbevolkte, bebouwde, stedelijke buurten. Het kan hierbij onder meer gaan om goedkope oplossingen, maar ook om complexere oplossingen op buurtniveau, zoals het ontkoppelen van gebouwen van de riolering voor een beter regenwaterbeheer. Dit soort interventies kunnen de weerbaarheid vergroten van subgemeentelijke gebieden die gevoelig zijn voor natuurrampen, doordat de druk op de kritieke infrastructuur wordt verminderd.

24. Het CvdR moedigt zijn leden aan regeneratieve voedselsystemen te bevorderen die op en onder het subgemeentelijke niveau ecologische, economische en maatschappelijke voordelen opleveren (bijv. tuinen voor lokale scholen of gemeenschapstuinen, door de gemeenschap ondersteunde landbouw of innovatieve landbouwmethoden).

25. Daarnaast moet worden benadrukt dat duurzaam toerisme kansen biedt voor groei in kleine gemeenschappen, hetgeen ook wordt aangegeven in de briefing “Dunbevolkte en onderbevolkte gebieden” van de onderzoeksdienst van het Europees Parlement en de eerdere adviezen van het CvdR over toerisme <sup>(1)</sup> en cultureel erfgoed <sup>(2)</sup>.

#### *Rechtvaardige ontwikkeling waarbij mensen centraal staan*

26. Het CvdR dringt er bij de EU op aan de rol te erkennen van de diverse vormen van participatieve democratie in de bevordering van duurzame gemeenschappen op subgemeentelijk niveau. Dit potentieel kan verder worden versterkt door expliciet rekening te houden met het element democratische innovatie in de relevante onderdelen van het milieubeleid van de EU of als onderdeel van de EU-projectondersteuning.

27. Het CvdR wijst op de geslaagde langetermijnspanningen in het kader van de Lokale Agenda 21 (LA21) als uitgangspunt voor de integratie van het subgemeentelijke niveau in milieubeleid. In de laatste decennia hebben de LA21-initiatieven lokale overheden ondersteund bij de uitvoering van strategieën en acties voor lokale duurzaamheid door methoden, hulpmiddelen en beste praktijken te delen.

<sup>(1)</sup> NAT-VI/009 (PB C 185 van 9.6.2017, blz. 15).

<sup>(2)</sup> SEDEC/VI-035 (PB C 361 van 5.10.2018, blz. 31).

## De verschillende beleidsprocessen

### Erkenning

28. Het CvdR is er sterk van overtuigd dat de EU rekening moet houden met de specifieke behoeften en bijdragen van kleine en subgemeentelijke gemeenschappen bij het formuleren en uitvoeren van haar milieubeleid.

29. Er zouden mechanismen moeten worden vastgesteld om in CvdR-adviezen rekening te kunnen houden met subgemeentelijke kwesties en deze onder de aandacht van EU-instellingen en -organen te brengen. Ook zou nauwer moeten worden samengewerkt met de organisaties en netwerken die zich bezighouden met subgemeentelijke structuren op EU-niveau of deze vertegenwoordigen.

30. Het CvdR moedigt zijn leden aan individueel contact te hebben met subgemeentelijke gemeenschappen in hun eigen regio's en hun ervaringen met het CvdR te delen en in hun werk te integreren, in het bijzonder in de adviezen, alsook via peer-to-peer-uitwisselingen en eventueel het Technisch Platform voor milieusamenwerking (DG Milieu en het Europees Comité van de Regio's).

31. Het CvdR streeft ernaar in zijn prioriteiten voor de periode na 2020 expliciet te verwijzen naar gemeenschappen onder gemeentelijk niveau.

32. Het CvdR herinnert aan de algemene verbintenis van de Unie om de sociale, economische en ecologische samenhang te bevorderen, met name om de verschillen in ontwikkelingsniveau tussen de regio's (zowel eilandregio's als regio's op het vasteland) te verkleinen, in overeenstemming met artikel 174 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het onderstreept dat de subgemeentelijke bestuursniveaus in dit verband een belangrijke rol spelen.

33. Het loont de moeite om na te gaan of het webportaal over de verdeling van bevoegdheden kan worden uitgebreid door in voorkomend geval voor elke betrokken lidstaat een bijkomende afdeling toe te voegen voor entiteiten onder het lokale niveau, waarbij zou worden uitgegaan van een analyse van hun rol in het beleid inzake milieu en klimaatverandering.

34. De Europese Commissie zou moeten bekijken of een "prijs voor duurzame wijken" kan worden ingevoerd om lokale gemeenschappen aan te moedigen mee te werken aan het beheer van hun eigen gebieden, of een eenmalig of periodiek evenement te organiseren om de interactie met kleine gemeenschappen te bevorderen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een "Europese Dag van Duurzame Dorpen en Wijken".

### Bewustmaking

35. Het CvdR wil een bredere erkenning van het belang van het subgemeentelijke niveau in lokaal milieubeleid bevorderen onder de andere EU-instellingen en -organen. Zo zou het kunnen pleiten voor de integratie van het subgemeentelijke niveau in toekomstige beleidsdocumenten en bij de herziening van bestaande strategieën van EU-instellingen en -organen.

36. Er zouden bewustmakingscampagnes op touw moeten worden gezet omtrent het subgemeentelijke niveau via de onderzoeks- en innovatieprojecten van de EU (Horizon 2020 en Horizon Europa) en door samenwerking met het Europees Milieugentschap (EEA) en de onderzoeksdiensten van de EU.

37. Het CvdR verbindt zich ertoe een dialoog aan te gaan met de Europese Commissie, onder meer in het kader van het technisch platform voor milieusamenwerking, om te garanderen dat afdoende rekening wordt gehouden met kleine gemeenschappen onder gemeentelijk niveau bij de uitvoering van specifiek milieubeleid van de EU. Hierbij kan worden voortgebouwd op bestaande inspanningen van DG ENV en andere DG's om richtsnoeren en hulpmiddelen te verschaffen die zijn gericht op kleine gemeenschappen en wijken.

### Communicatie en verspreiding van informatie

38. Het CvdR stemt ermee in uit te zoeken of het mogelijk is het materiaal van EU-netwerken en -activiteiten dat bijzonder interessant is voor kleine gemeenschappen, beschikbaar te stellen op de website van het CvdR door informatie aan te bieden over netwerken, programma's en evenementen, en relevante bijdragen samen te brengen.

39. Het CvdR is voornemens om na te gaan hoe de erkenning van milieuprestaties op het niveau van kleine gemeenschappen kan worden bevorderd, waarbij de nadruk wordt gelegd op beste praktijken en de toepassing van duurzame oplossingen wordt aangemoedigd. Hiervoor moet de integratie met bestaande erkenningssystemen en prijzen op EU-niveau onder de loep worden genomen, naar het voorbeeld van de prijs voor de Groene Hoofdstad van Europa en de European Green Leaf Award, de Natura 2000-prijs, de Transformative Action Award en de prijs van de Europese Week van de Afvalvermindering.

40. Het thema van de uitvoering van milieubeleid in gemeenschappen onder het gemeentelijke niveau moet op het programma komen te staan van EU-evenementen met betrekking tot het milieu, zoals de Groene Week, de Europese Week van de Afvalvermindering en de Europese Week van Steden en Regio's.

41. Er moet waar mogelijk gebruik worden gemaakt van ICT om subgemeentelijke gemeenschappen zowel met elkaar als met hun respectieve lokale overheden te verbinden teneinde democratische participatie en besluitvorming te stimuleren.

#### *Financiering*

42. Het CvdR benadrukt hoe belangrijk het is dat subgemeentelijke spelers toegang krijgen tot EU-financieringsprogramma's. Enkele van deze programma's worden reeds toegepast op wijkniveau, zoals Urbact, een uitwisselings- en leerprogramma voor duurzame stedelijke ontwikkeling in Europa. Het dringt er in dit verband op aan dat het personeel van de subgemeentelijke instanties de nodige opleiding krijgt, zodat de EU-financiering doeltreffend kan worden ingezet.

43. Vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD) en Leader-actiegroepen zijn specifieke instrumenten die kunnen bijdragen aan een betere mobilisering en grotere betrokkenheid van het subgemeentelijke niveau in het streven naar langetermijnontwikkeling en het realiseren van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

44. De Europese Commissie zou de best mogelijke manier moeten vinden om te garanderen dat kleine gemeenschappen kunnen bijdragen aan en profiteren van door de EU-gefinancierde projecten ter bevordering van duurzaamheid onder gemeentelijk niveau. Manieren om dit te bereiken zijn bijvoorbeeld: i) het opnemen van specifieke verwijzingen naar kleine gemeenschappen in richtsnoeren en handboeken; ii) het opstellen en bekendmaken van oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling en/of werkprogramma's die specifiek zijn gericht op gemeenschappen onder gemeentelijk niveau, en iii) het vereenvoudigen en stroomlijnen van financiële en subsidiabiliteitsregels om hun deelname te bevorderen en gemakkelijker te maken (bijv. door herverdeling van subsidies), teneinde de harmonische ontwikkeling van de EU in haar geheel te bevorderen (artikel 174 VWEU).

Brussel, 12 februari 2020.

*De voorzitter*  
*van het Europees Comité van de Regio's*  
Apostolos TZITZIKOSTAS