

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Zelena infrastruktura (ZI) – Jačanje prirodnog kapitala Europe”

COM(2013) 249 final

(2014/C 67/31)

Izvjestitelj: **Adalbert KIENLE**

Dana 3. srpnja 2013., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija je odlučila savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Zelena infrastruktura (ZI) - Jačanje prirodnog kapitala Europe

COM(2013) 249 final.

Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje dana 1. listopada 2013.

Europski socijalni i gospodarski odbor je mišljenje usvojio na 493. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. listopada 2013. (sastanak od 16. listopada), sa 134 glasa za i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1 EGSO pozdravlja komunikaciju Komisije o zelenoj infrastrukturi i njezinu namjeru da nizom mjera potiče projekte zelene infrastrukture.

1.2 Odbor preporučuje korištenje iskustva stečenog prilikom provođenja ovog paketa mjera kako bi se on dalje razvio u strategiju za zelenu infrastrukturu koja je najavljena u Strategiji za biološku raznolikost 2020.

1.3 EGSO podupire cilj povezivanja ekološke s gospodarskom i društvenom koristi kroz projekte za zelenu infrastrukturu. Teži se infrastrukturi koja koristi prirodne, poluprirodne ili urbane elemente krajolika te time pridonosi očuvanju biološke raznolikosti i ostalih čimbenika povezanih s okolišem, a istovremeno društvu pruža jeftinije i dugotrajnije usluge. Za razliku od mreže Natura 2000, pri poticanju zelene infrastrukture ne želi se uspostaviti pravni instrument; cilj inicijative zelene infrastrukture nije stvaranje dodatne mreže zaštite prirode uz Naturu 2000.

1.4 EGSO napominje da glavnu odgovornost za projekte zelene infrastrukture snose države članice, osobito tijela odgovorna za lokalno i regionalno planiranje. EU uglavnom ima ulogu davanja podrške u promicanju zelene infrastrukture. Koncept zelene infrastrukture treba osobito brzo i učinkovito integrirati u područja politike kao što su poljoprivreda, šumarstvo, zaštita prirode, vode, pomorstvo i ribarstvo, regionalna i kohezijska politika, urbano planiranje, klima, transport, energtika, sprečavanje katastrofa i korištenje zemljišta, kao i u odgovarajuće financijske instrumente EU-a.

1.5 U slučaju projekata zelene infrastrukture od europskog značaja EU mora preuzeti izravnu odgovornost. EGSO podržava prijedlog da se, kao što je to učinjeno s mrežama TEN-T, TEN-E i eTEN, uvede TEN-G za financiranje zelene infrastrukture, uz popis kartografski predstavljenih projekata zelene infrastrukture od europskog značaja.

1.6 Glavni činitelji u projektima zelene infrastrukture na regionalnoj i lokalnoj razini su tijela odgovorna za regionalno i lokalno planiranje, gradovi i lokalne vlasti, tijela odgovorna za infrastrukturne projekte na područjima kao što su izgradnja cesta, željeznice, hidrauličko inženjerstvo i zaštita od poplava, poljoprivreda i šumarstvo, poduzeća i investitori, organizacije civilnog društva za zaštitu okoliša i sindikati. Te činitelje treba ojačati. Napredak projekata zelene infrastrukture uvelike će ovisiti o tome kako će ih ovi činitelji započinjati, prihvaćati i podržavati.

1.7 EGSO smatra da znatno veću pozornost treba usmjeriti k ranijem uključanju civilnog društva u projekte zelene infrastrukture nego što je to navedeno u komunikaciji Komisije. Participativni projekti planiranja s ranim sudjelovanjem građana i organizacija civilnog društva od odlučujuće su važnosti.

1.8 Pritom valja uzeti u obzir da projekti zelene infrastrukture mogu izazvati i sukobe zakonitih interesa dionika te je stoga potrebno predvidjeti odgovarajuće mehanizme za rješavanje sukoba, postizanje ravnoteže interesa i optimizaciju projekata. Pravilnom primjenom, zelena bi infrastruktura mogla pridonijeti ublažavanju ili svladavanju tradicionalnih sukoba

između zaštite i iskorištavanja u očuvanju prirode. EGSO ističe da je za mobiliziranje potrebnih privatnih investicija nužno stvoriti dostatne poticaje.

2. Uvod

2.1 Očuvanje i obnova biološke raznolikosti na temelju njezine vlastite vrijednosti kao i na temelju usluga koje ona kao prirodni kapital obavlja od temeljne su važnosti za ljudsku dobrobit, gospodarsko blagostanje te humane životne uvjete. Stoga si je Europska komisija u svojoj Strategiji biološke raznolikosti za 2020 ⁽¹⁾ kao cilj postavila zaustavljanje nestajanja biološke raznolikosti i pogoršavanja funkcija ekosustava u Europskoj uniji do 2020. te njihovo obnavljanje, koliko god je to moguće. Osobito bi se kroz europsku Strategiju za zelenu infrastrukturu trebala poticati zelena infrastruktura.

2.2 U komunikaciji „Zelena infrastruktura – Jačanje prirodnoga kapitala Europe“, koju je Komisija prihvatila 6. svibnja 2013., težište je stavljeno na:

- poticanje zelene infrastrukture u značajnim područjima politike kao što su poljoprivreda, šumarstvo, zaštita prirode, vode, pomorstvo i ribarstvo, regionalna i kohezijska politika, ublažavanje klimatskih promjena i prilagođavanje tim promjenama, transport, energetika, sprečavanje katastrofa i korištenje zemljišta objavljivanjem smjernica za integraciju koncepta zelene infrastrukture u provedbu tih politika u razdoblju od 2014. do 2020.;
- poboljšanje istraživanja zelene infrastrukture, jačanje temeljnoga znanja te promicanje inovativnih tehnologija;
- bolji pristup financijskim sredstvima za projekte zelene infrastrukture – do 2014. uspostava posebnog instrumenta financiranja EU-a za potporu projekata zelene infrastrukture zajedno s Europskom investicijskom bankom;
- davanje podrške projektima zelene infrastrukture na razini EU-a – do kraja 2015. godine Komisijina ocjena razvoja mreže projekata zelene infrastrukture od europske važnosti, u sklopu inicijative TEN-G.

2.3 U svojem mišljenju o Strategiji biološke raznolikosti od 26. listopada 2011. ⁽²⁾ EGSO je u načelu pozdravio strategiju, no kritizirao je propust da se analizira uzrok zbog kojih ciljevi nisu ostvareni. Osobito nedostatak političke volje u državama članicama sputao je učinkovito ostvarivanje tih ciljeva.

3. Opće napomene

3.1 Jasnu definiciju zelene infrastrukture upotrijebio je David Rose u djelu s naslovom *Green Infrastructure. A Landscape Approach*: „Zelenom se infrastrukturu smatraju elementi koji

spajaju prirodni s izgrađenim okolišem i gradove čine ugodnijima za život, kao npr. parkovi, pješačke staze, zeleni krovovi, zelene ulice i gradsko drveće. Na regionalnoj razini zelena infrastruktura obuhvaća mrežu prirodnih prostora, zelenih površina, zelenih putova, (šumarskih i poljoprivrednih) iskoristivih površina i daljnje elemente koji svi zajedno donose višestruku korist za zdravlje i zadovoljstvo ljudi i ekosustava (...)“.

3.2 Primjeri zelene infrastrukture su:

- stvaranje ili očuvanje prirodnih poplavljenih područja: dok nasip samo sprečava poplave, naplavne ravnice uz to filtriraju vodu, stabiliziraju razinu podzemne vode, nude mogućnost za odmor, pohranjuju CO₂, opskrbljuju drvom te pridonose povezivanju prirodnih životnih prostora,
- šume koje imaju dobru kombinaciju vrsta, starosti i strukture apsorbiraju velike količine vode i štite tlo, sprečavaju poplave i eroziju tla, odnosno umanjuju njihove posljedice,
- zelena infrastruktura kao integralni dio razvoja stambenih područja: pravilno oblikovani parkovi, drvoredi, pješačke staze te zeleni krovovi i zidovi troškovno su učinkovit način poboljšanja klime u gradovima i općenito pridonose kvaliteti življenja u njima. Na taj se način također pridonosi biološkoj raznolikosti i borbi protiv klimatskih promjena.

3.3 U EU-u 82 % površina nije obuhvaćeno mrežom Natura 2000. Stoga je očuvanje i obnova biološke raznolikosti poticanjem izgradnje zelene infrastrukture i izvan mreže Natura 2000 prijeko potrebno, kako za ispravno funkcioniranje mreže zaštićenih područja, tako i za ispunjavanje funkcija ekosustava općenito. Za razliku od mreže Natura 2000, poticanjem zelene infrastrukture ne želi se uspostaviti pravni instrument. Time se, stoga, ne zamjenjuje provedbu Nature 2000, već ju nadopunjuje daljnjom komponentom. S druge se strane jasno mora istaknuti da cilj inicijative zelene infrastrukture nije stvaranje dodatne mreže zaštite prirode uz Naturu 2000. EGSO se zalaže da se inicijativa zelene infrastrukture osobito koristi za poticanje suradnje u zaštiti prirode i okoliša u svim državama članicama.

3.4 EGSO naglašava hitnost ranog i aktivnog sudjelovanja civilnog društva u projektima zelene infrastrukture, kao što je to predviđeno Konvencijom iz Aarhusa o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Mnogobrojni primjeri dokazuju koliko uspjeh projekata ovisi o prihvaćanju ili odbijanju civilnog društva. Stoga bi u strategiji Europske komisije puno jasnije do izražaja trebalo doći pristup „od baze prema vrhu“ kao i izgradnja partnerstva uz sudjelovanje lokalnih vlasti i tijela odgovornih za infrastrukturne projekte, industrije i sindikate, poljoprivredu i šumarstvo, upravljanje vodnim resursima i zaštitu obale, kao i nevladinih organizacija za zaštitu okoliša.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a *Strategije biološke raznolikosti EU-a do 2020.*, SL C 24, 28.1.2012., str. 111.-116.

3.5 EGSO sa žaljenjem napominje da se u slučaju komunikacije Komisije o zelenoj infrastrukturi još ne radi o europskoj strategiji za zelenu infrastrukturu koja je najavljena u Strategiji biološke raznolikosti 2020. Ipak, EGSO postupke najavljene u komunikaciji smatra koracima u pravom smjeru. Iskustvo stečeno tijekom provedbe tih mjera trebalo bi se iskoristiti kako bi ih se dalje razvilo u strategiju za zelenu infrastrukturu.

3.6 EGSO smatra da je nužno težište još više staviti na postavljanje prioriteta za provedbu strategije za zelenu infrastrukturu, nego što je to slučaj u komunikaciji. Kao i u Strategiji biološke raznolikosti, i u komunikaciji nedostaje jasna analiza uzroka zašto zelena infrastruktura nije ostvarena u dovoljnoj mjeri. Problem nedostatka političke volje za ostvarenjem ovih planova u pojedinim državama članicama neće se moći nadići samo predviđenim tehničkim smjernicama i poboljšanjem baze informacija i znanja. Učinkovita strategija zelene infrastrukture, prema EGSO-ovom mišljenju, pretpostavlja strogo praćenje, kritičku analizu mjera u državama članicama kao i, ako je to potrebno, ciljane naknadne mjere u državama članicama ili regijama koje na tome području zaostaju.

4. Posebne napomene

4.1 Uloga EU-a u poticanju zelene infrastrukture

4.1.1 EGSO napominje da glavnu odgovornost za projekte zelene infrastrukture snose države članice, osobito tijela odgovorna za lokalno i regionalno planiranje. EU uglavnom ima ulogu davanja podrške populariziranjem koncepta zelene infrastrukture, kao što je predviđeno komunikacijom Komisije, putem pružanja prikladnih i dostupnih izvora informacija i znanja. Nadalje, EU-ovi instrumenti financiranja imaju velik utjecaj na regionalno i lokalno planiranje te stoga uvođenju koncepta zelene infrastrukture u te financijske instrumente treba dati visok prioritet.

4.1.2 U slučaju određenih projekata zelene infrastrukture od europskog značaja EU mora preuzeti izravnu odgovornost. Takvi projekti obično se odnose na prekogranične elemente krajolika kao što su planinski lanci, rijeke ili šume. U komunikaciji se kao uspješan primjer navodi Europski zeleni pojas. Posebnu pozornost također treba usmjeriti na prekogranične riječne doline kao temelja zelene infrastrukture. Posebice u slučaju rijeka kao što su Dunav ili Laba, koje su i ove godine prouzročile velike poplave, koncept zelene infrastrukture može uključivati poboljšanu obranu od poplava zajedno s održavanjem osjetljivih voda značajnih za paneuropsku biološku raznolikost, kao i razvoj gospodarstva i turizma.

4.1.3 EGSO podržava promicanje strateški planirane europske mreže projekata zelene infrastrukture s popisom kartografski predstavljenih projekata. Taj bi projekt, u okviru inicijative TEN-G, trebalo staviti na sličnu razinu kao i europske inicijative za infrastrukturu na područjima prometa, energije i telekomunikacija.

4.2 Širenje koncepta zelene infrastrukture

Jedan od osnovnih uzroka za nedovoljno širenje i poticanje zelene infrastrukture EGSO vidi u nedostatnom poznavanju koncepta zelene infrastrukture i njegovih praktičnih prednosti kao i mogućih troškovnih prednosti projekata zelene infrastrukture. Stoga je Komisija s pravom uzela kao cilj podići svijest važnih zainteresiranih strana o zelenoj infrastrukturi, poticati razmjenu informacija o dokazanim praksama te poboljšati znanja o zelenoj infrastrukturi. Za ovo su osobito društveni mediji dobra platforma. EGSO smatra da je korištenje jasne i lako razumljive definicije zelene infrastrukture ključan preduvjet za ovo promotivno djelovanje. Definicija koju koristi Komisija ne ispunjava ovaj uvjet⁽³⁾.

4.3 Uzimanje u obzir specifičnih situacija u pojedinim državama članicama

4.3.1 Što se tiče raspoloživosti prirodnih, poluprirodnih ili urbanih površina, stanje je u pojedinim državama članicama i regijama vrlo različito. Dok se u nekim gusto naseljenim regijama i gradovima zemljište vrlo često koristi za izgradnju „sive infrastrukture“, druge regije raspolažu velikim neobrađenim površinama. U europskim se mjerama za poticanje zelene infrastrukture mora praviti razlika između regija u kojima se pokušava stvoriti novu zelenu infrastrukturu i drugih područja, gdje je težište više na očuvanju i njezi postojećih elemenata krajolika.

4.4 Integracija zelene infrastrukture u najvažnija politička područja i njihove financijske instrumente

4.4.1 U komunikaciji se u veliki spektar političkih područja s pravom najviši prioritet dodjeljuje učinkovitoj integraciji aspekata zelene infrastrukture.

4.4.2 EGSO pozdravlja izradu tehničkih smjernica s osnovnim načelima i uvjetima za uključivanje aspekata zelene infrastrukture u regionalnu i kohezijsku politiku, klimatsku i ekološku politiku, zdravstvenu politiku i politiku zaštite potrošača kao i Zajedničku poljoprivrednu politiku, uključujući pripadajuće mehanizme financiranja. Njih bi trebalo žurno objaviti kako bi države članice koje već sada rade na operativnim planovima mogle iskoristiti smjernice za programsko razdoblje 2014. - 2020.

4.4.3 Zelena infrastruktura ne ovisi samo o javnim, nego i o privatnim investicijama. EGSO naglašava da privatne investicije u zelenu infrastrukturu trebaju više poticaja. EGSO pozdravlja predloženo uspostavljanje posebnog instrumenta financiranja zajedno s Europskom investicijskom bankom.

4.5 Učinkovito sudjelovanje civilnog društva u regionalnom i lokalnom planiranju

4.5.1 U komunikaciji je prepoznata nužnost integracije zelene infrastrukture u regionalno prostorno planiranje i lokalno planiranje, no EGSO u vezi s tim ističe nedostatak

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, str. 3.

konkretnih mjera u akcijskom planu. Upravo lokalno prostorno, pejzažno i urbanističko planiranje ima znatan utjecaj na ostvarenje zelene infrastrukture, no zbog načela supsidijarnosti na europskoj se razini na njega može utjecati samo u ograničenoj mjeri.

4.5.2 EGSO zahtijeva da se osigura rano uključivanje regionalnih i lokalnih činitelja civilnog društva bez kojih se projekti zelene infrastrukture ne bi mogli ostvariti, odnosno bez kojih bi oni propali zbog nedostatka prihvaćanja u društvu. Nužni su participativni postupci planiranja koji tim činiteljima daju aktivnu ulogu i omogućuju im oblikovanje projekta. Pritom treba uzeti u obzir da i kod odlučivanja o zelenoj infrastrukturi svi neće ostvariti samo dobit, nego da će pojedinačni dionici eventualno morati prihvatiti i negativne strane (primjerice ako se zbog očuvanja zelene infrastrukture izda zabrana izgradnje na riječnim i morskim obalama). O sukobima ciljeva koji nastaju zbog oprečnih zahtjeva za uporabu (primjerice, proizvodnja namirnica, struktura naselja i infrastruktura, povezivanje biotopa, biološka raznolikost) mora se raspravljati i pronaći rješenja.

4.6 Zelena infrastruktura u gradskim područjima

4.6.1 EGSO u gradskim područjima vidi golem potencijal za mjere zelene infrastrukture. Zelena infrastruktura u gradovima donosi zdravstvenu korist, poboljšava klimu, stvara radna mjesta i povećava atraktivnost gradova. Upravo je u gradovima, prije svega u školama, bitno povećati razumijevanje za rješenja zelene infrastrukture i ojačati aktivnu suradnju civilnog društva. Trenutno velik interes za projekte na područjima urbanog vrtlarstva i urbane poljoprivrede EGSO vidi kao snažan znak za spremnost mnogih građana da oni sami pridonesu nedirnutim ekosustavima i da iskušaju nove oblike zajedništva i duh zajedništva.

4.7 Uključenost u poljoprivredu i ruralni razvoj

4.7.1 Karakter i opseg uključenosti zelene infrastrukture ovise znatno o rezultatima Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i višegodišnjeg financijskog okvira EU-a za razdoblje 2014. - 2020. U oba područja postignuti su politički dogovori. EGSO se opetovano zauzimao za višenamjensku poljoprivredu i namjenski usmjerena izravna plaćanja. Ususret predstojećoj

poljoprivrednoj reformi i jačem usmjerenju europske poljoprivrede k zaštiti okoliša, izravna plaćanja su, između ostalog, uvjetovana postizanjem većeg ekološkog standarda i s izdvajanjem ekoloških površina koje imaju prednost. EGSO će odluke o reformi Zajedničke poljoprivredne politike iscrpno proučiti te ih usporediti sa svojim stajalištima.

4.7.2 EGSO od Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, a osobito od poljoprivredno okolišnih mjera, očekuje daljnji učinak u pogledu ekološke povezanosti. EGSO je više-kratno isticao zanimanje velikog dijela poljoprivrednika i šumara za očuvanje prirode i prirodnih staništa. Mnogi pilot-projekti uvjerljivo dokazuju da se u partnerskom zajedništvu može postići mnogo pozitivnih rezultata. EGSO poziva da, kako ekstenzivno, tako i intenzivno obrađivane poljoprivredne površine uz učinkovito korištenje resursa, budu uključene u projekte zelene infrastrukture. Dobrovoljne mjere uključene u proizvodnju ovdje bi trebale imati prednost. Također bi se trebao otkočiti potencijal zelene infrastrukture za ruralni razvoj u društvenom i demografskom smislu.

4.8 Povezivanje zelene infrastrukture s drugim područjima politike

4.8.1 **Integrirano upravljanje vodama i obalom** trebalo bi na najučinkovitiji mogući način iskoristiti potencijal zelene infrastrukture ⁽⁴⁾.

4.8.2 Propadanje ekosustava u EU-u prije svega je posljedica povećane uporabe zemljišta, fragmentacije površina i intenzivnog korištenja zemljišta. Taj je trend moguće suzbiti zelenom infrastrukturom. Nju treba podržati s jakim europskim mjerama **politike zaštite tla**, uključujući zakonodavne korake, u cilju smanjenja uporabe zemljišta ⁽⁵⁾.

4.8.3 Zelena infrastruktura smanjuje gubitak pohranjenih rezervi ugljika, osobito zaštitom prirodnog tla. S obzirom na glavni cilj **klimatske politike**, a to je razvijanje europskoga gospodarstva prema gospodarstvu s niskom razinom emisija CO₂ i temeljenom na organskoj proizvodnji, zdravi ekosustavi time postaju sve važniji. Višestruka korist zelene infrastrukture osobito bi trebala biti uzeta u obzir u strategijama država članica za prilagodbu klimatskim promjenama.

Bruxelles, 16. listopada 2013.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Mišljenje EGSO-a *Pomorsko prostorno planiranje i integrirano upravljanje obalnim područjem*, (još nije objavljeno u S.L.)

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a *Sedmi akcijski program za okoliš* (točka 4.2.2.), SL C 161, 6.6.2013., str. 77.-81.