

## Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym

(2015/C 195/06)

<b>Sprawozdawca:</b>	Csaba BORBOLY, przewodniczący rady regionu Harghita (RO/EPL)
<b>Dokument źródłowy:</b>	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Komitetu Regionów w sprawie możliwości zasobooszczędności w sektorze budowlanym (COM (2014) 445 final)

### I. ZALECENIA POLITYCZNE

#### EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Całkowicie popiera próbę Komisji Europejskiej dotyczącą opracowania wspólnych celów i wskaźników, będących podstawą wspólnych europejskich norm w dziedzinie zasobooszczędności w sektorze budowlanym, z myślą o większej koordynacji i spójności strategii politycznych. Samorządy lokalne i regionalne są kluczowymi partnerami z punktu widzenia propagowania oszczędniejszego gospodarowania zasobami, które przyczynia się do zrównoważonego rozwoju dzięki swojemu pozytywnemu wpływowi na środowisko, klimat, gospodarkę i społeczeństwo. Samorządy terytorialne mają ponadto do dyspozycji takie instrumenty jak ekologiczne zamówienia publiczne i mogą wspierać rynek produktów pochodzących z odpadów budowlanych i rozbiórkowych.
2. Dlatego też wyraża zaniepokojenie faktem, że Komisja nie wspomina w komunikacie o roli samorządów lokalnych i regionalnych, mimo że Komitet zwracał uwagę na tę kwestię w opiniach poświęconych podobnym zagadnieniom. Podkreśla kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych jako inwestorów działających nie tylko w sektorze budownictwa, lecz również w dziedzinie zamówień publicznych, wdrażania unijnych i krajowych przepisów w zakresie budynków, wspierania lokalnych przedsiębiorstw i innowacji oraz informowania inwestorów i ogółu społeczeństwa. Dlatego wnosi, aby Komisja zbadała, w jaki sposób Komitet Regionów i samorządy lokalne i regionalne mogłyby zostać włączone w konsultacje, które mają się odbyć w związku z omawianym komunikatem.
3. Podkreśla, że biorąc pod uwagę skalę i złożoność zagadnienia zrównoważonych budynków na płaszczyźnie politycznej, działania należy realizować w oparciu o podejście holistyczne uwzględniające wszystkie aspekty dotyczące osób, wspólnot i instytucji, które będą korzystały z tych budynków; ważnymi aspektami zrównoważoności powinna być sytuacja w terenie i korzyści przynoszone lokalnej gospodarce, np. poszanowanie podstawowej zasady swobodnego przepływu dzięki propagowaniu wykorzystania miejscowych materiałów budowlanych, które w wielu wypadkach uznaje się za najefektywniejsze i które mogą mieć pozytywny wpływ na lokalną gospodarkę.

#### A. Główne problemy

4. Uważa za niedopuszczalne, że nadające się do recyklingu odpady z budowy i rozbiórki budynków usługowych często wywozi się na składowisko odpadów, nie oceniając wcześniej rentowności zbiórki tych odpadów i ich recyklingu. Zdaniem KR-u należałoby nadać priorytetowy charakter zamkniętemu obiegowi recyklingu, np. poprzez wyznaczenie odrębnych celów dla różnych rodzajów odpadów oraz ustanowienie obowiązkowych przepisów w zakresie audytu, demontażu i selekcji odpadów z budowy i rozbiórki przed wyburzeniem lub remontem budynków usługowych, jak ma to już miejsce w niektórych porządkach prawnych na szczeblu regionalnym lub lokalnym.
5. Uważa, że dla zwiększenia „ekologiczności” budownictwa (działania w sposób bardziej sprzyjający środowisku) potrzebne są ramy ze strony władz publicznych dla klientów, przedsiębiorców budowlanych i deweloperów w tym sektorze, aby przestawił się on na praktyki bardziej przyjazne środowisku, ponieważ to etap budowy jest kluczowy dla efektywności środowiskowej danego budynku przez cały jego cykl życia. To przestawienie się nie nastąpi tak szybko, jak się zakłada, skoro brakuje wspólnych unijnych wskaźników i standardów oraz rentownych modeli biznesowych, które bardziej niż obecnie wybierałyby ekologiczne i zasobooszczędne materiały i technologie budowlane.

6. Uważa za konieczne wyjaśnienie, że materiały pochodzące z demontażu mogą pochodzić zarówno z całkowitego demontażu obiektów budowlanych, jak i z remontu, dlatego należy doprecyzować, że pojęcie „demontaż” odnosi się również do częściowego demontażu budynku podczas remontu. W większości regionów produkuje się więcej odpadów podczas remontu niż podczas całkowitego demontażu budynków.

7. W pełni pochwała zamiar Komisji Europejskiej, by stymulować rynek recyklingu odpadów z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych poprzez udzielenie większego wsparcia projektom badawczym i demonstracyjnym, Projekty takie, również objęte programem ramowym „Horyzont 2020” i realizowane w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, powinny mieć na celu opracowanie rozwiązań w zakresie zwiększenia atrakcyjności gospodarczej recyklingu. Komitet opowiada się ponadto za ustanowieniem instrumentów wspierających wprowadzanie na rynek materiałów wtórnych pozyskiwanych z odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

#### **B. Władze lokalne i regionalne a poparcie dla polityki zasobooszczędności**

8. Uważa, że z punktu widzenia samorządów lokalnych i regionalnych całej Unii głównym celem byłoby wzmoczenie wysiłków na rzecz opracowania wspólnych wskaźników, które są warunkiem wstępnym rozwijania wspólnych celów i norm w zakresie bardziej ekologicznego charakteru sektora budowlanego. Jest w interesie władz lokalnych i regionalnych, aby podkreślić wagę wyzwań ekologicznych i gospodarczych, które wiążą się z procesem poprawy zasobooszczędności w sektorze budowlanym.

9. Podkreśla w tym kontekście, że władze regionalne i lokalne już odgrywają znaczącą rolę, propagując, niewielkim kosztem lub bezpłatnie, zrównoważone budownictwo poprzez lokalne lub regionalne przepisy budowlane. Najlepsze praktyki wynikające z wdrożenia tych przepisów, dotyczące np. minimalnych wymagań w zakresie światła dziennego, efektywności energetycznej czy materiałów budowlanych, mogłyby znacząco przyczynić się do upowszechniania prawdziwie zrównoważonych budynków w Europie; dlatego też należy te praktyki propagować.

10. Przypomina, że władze lokalne i regionalne odgrywają wiodącą rolę w zmniejszaniu oddziaływania budynków na środowisko, jako że w ramach zakresu swojej odpowiedzialności opracowują właściwe środki i wdrażają strategię na rzecz zasobooszczędności, analizując szczegółowo lokalną specyfikę i lokalne aspekty.

11. Wzywa władze lokalne i regionalne do wykorzystania narzędzi i praktyk planowania przestrzennego i urbanistyki podczas kształtowania polityki w zakresie zrównoważonego budownictwa. Należy również uwzględnić aspekty dotyczące energii odnawialnej, efektywności energetycznej, gospodarowania odpadami oraz eksploatacji i utrzymania.

12. W tym kontekście wzywa władze lokalne i regionalne do przyjęcia całościowego podejścia podczas całego cyklu życia budynku, w tym odnośnie do wyrobów budowlanych, projektowania i konstrukcji budynków, ich konserwacji i renowacji w celu upowszechniania bardziej efektywnego wykorzystania materiałów, zużycia energii i wody, a także lepszego gospodarowania odpadami.

13. Uznaje za niezwykle ważne wysiłki podjęte dotychczas przez samorzady lokalne i regionalne Europy, np. strategię efektywności energetycznej regionu Emilia-Romania, plan na rzecz klimatu „Energia – Alto Adige 2050” prowincji autonomicznej Bolzano, programy określające technologię i nowe podejście oparte na tradycyjnej strukturze lokalnej rumuńskiego okręgu Harghita czy innowacyjne działania estońskiego miasta Rakvere lub społeczności wsi Anavra w gminie Almyros w regionie Magnezja w Grecji. Inicjatywy te, jak i inne przedsięwzięcia tego samego rodzaju, należą do wiodących w dziedzinie efektywności energetycznej i zrównoważonego budownictwa.

14. Zauważa, że działalność przemysłowa związana z materiałami budowlanymi pochodzącymi z sektora ekologicznego budownictwa oraz z demontażu pozwoli stworzyć wiele miejsc pracy. Do osiągnięcia celów w zakresie efektywnego wykorzystania zasobów przyczyni się w znacznym stopniu opracowywanie lokalnych i regionalnych planów działania dotyczących tych form działalności, wraz z odpowiednim wykorzystaniem zasobów ludzkich.

15. Uważa, że do stawienia czoła wyzwaniu związanemu z zasobooszczędnością użyteczna mogłaby być taka inicjatywa jak Porozumienie Burmistrzów. Wyraża przy tym przekonanie, że należy przeanalizować odpowiednie możliwości działania w tej dziedzinie, gdy tylko zatwierdzone zostaną cele UE w zakresie zasobooszczędności.

16. Przypomina ponadto, że wykorzystanie zasobów zależy w dużej mierze od decyzji powiązanych z projektami oraz od wyboru materiałów budowlanych. Tak więc, zgodnie ze stanowiskiem Komisji, aby uzyskać korzyści wynikające z zasobooszczędności, inżynierowie, projektanci, producenci, przedsiębiorcy budowlani, organy i użytkownicy końcowi potrzebują użytecznych i wiarygodnych informacji, tak aby ich decyzje opierały się na kryterium zrównoważonego projektowania. Z uwagi na powyższe, a także na to, iż to władze lokalne i regionalne udzielają licencji i znajdują się najbliżej zainteresowanych stron, władze te powinny organizować konkretne sesje informacyjne służące podnoszeniu świadomości oraz opracowywać strategie i mechanizmy wsparcia i zachęty do korzystania z tych zasobów. W tym celu należy przewidzieć finansowanie z funduszy europejskich. Strategie te powinny być elementem wspólnego europejskiego podejścia do oceny efektywności środowiskowej budynków, które obejmuje wszystkie kluczowe wskaźniki.

17. Wzywa Komisję do aktywnego zaangażowania władz szczebla lokalnego i regionalnego w opracowanie ram uwzględniających podstawowe wskaźniki, by ocenić efekty działalności środowiskowej budynków podczas całego cyklu ich życia. Należy zasięgać opinii samorządów lokalnych i regionalnych i włączać je w cały proces opracowywania tych wskaźników.

18. Kładzie nacisk na fakt, że samorzady lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę nie tylko jako poziom polityczny, na którym przeprowadza się inwestycje finansowe dotyczące zrównoważonych budynków, lecz także jako właściciele budynków i mieszkań komunalnych czy sieci infrastruktury użyteczności publicznej.

19. Ponownie wyraża swój sprzeciw wobec systemu warunkowości makroekonomicznej umożliwiającego ukaranie państwa członkowskiego, które nie spełnia zobowiązań wynikających z przepisów UE (np. w zakresie celów dotyczących odpadów lub efektywności energetycznej), poprzez częściowe lub całkowite zawieszenie finansowania z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Taki system może być krzywdzący dla samorządów lokalnych i regionalnych, niezależnie od wielkości ich wkładu w realizację celów politycznych.

20. Zachęca samorzady lokalne i regionalne, by zacieśniły współpracę w zakresie zamówień publicznych i przyczyniały się do poprawy warunków lokalnych i regionalnych z myślą o realizacji ambitnych celów UE w dziedzinie zrównoważonego budownictwa.

### **C. Definicje, wskaźniki, badania i rozwój**

21. Przypomina, że sektor budownictwa stanowi pewien instrument i że budynki mogą wywierać zarówno pozytywny, jak i negatywny wpływ w konkretnym kontekście urbanistycznym, architektonicznym, społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Dlatego szczególną uwagę należy poświęcić kwestii zrównoważonego rozwoju w ramach złożonych wzajemnych zależności między tymi aspektami.

22. Przypomina, że właściwości techniczne i eksploatacyjne niektórych materiałów budowlanych zmieniają się szybko po wytworzeniu tych materiałów, lecz proces ten w niektórych przypadkach trwa nadal nawet po ich wykorzystaniu w konstrukcji danego budynku. Dlatego też szczególnie ważne jest zbadanie, czy i pod jakimi warunkami materiały te po demontażu nadają się do ponownego użycia oraz czy może okazać się niezbędne wprowadzenie odrębnych systemów certyfikacji dotyczących tych materiałów.

23. Zwraca niemiernie uwagę na konieczność kontynuowania badań naukowych na temat utrzymania i konserwacji budynków i odpowiednich instalacji jako możliwości przedłużenia cyklu życia. Konkretnie, należałoby wspierać umowy na dostawę energii oraz usprawnianie i konserwowanie instalacji realizowane przez przedsiębiorstwa usług energetycznych.

24. Podkreśla, że stosowanie na szeroką skalę materiału budowlanego pochodzącego z rozbiórki, np. przy budowie dróg, powinno być traktowane jako obszar badań o pierwszorzędym znaczeniu. Wiele materiałów budowlanych zawiera liczne niebezpieczne, szkodliwe lub zanieczyszczające składniki, przy czym nie znaleziono jeszcze właściwych rozwiązań, jeśli chodzi o ocenę wpływu tych składników ani też jeśli chodzi, w stosownych wypadkach, o zmniejszenie związanego z tym ryzyka dla środowiska i zdrowia ludzi.

25. Jest zdania, że przywrócenie tradycyjnych technik i materiałów budowlanych może kryć w sobie wielkie możliwości dla europejskiej branży budowlanej. Stanowią one często wzorzec w kontekście wykorzystywania lokalnych zasobów w celu wspierania skutecznych rozwiązań, dostosowanych do warunków lokalnych i – co się tyczy użytkowania gruntów – nie prowadzą do otwierania nowych kamieniołomów w wypadku, gdy naruszałyby one jednorodne otoczenie.

26. Przypomina, że należy znaleźć odpowiedź na pytanie, czy remontowanie istniejących budynków jest rozwiązaniem odpowiednim w każdym przypadku. W wielu regionach Europy odnawianie istniejących budynków, w tym budynków handlowych, mieszkalnych i publicznych, może zapewnić odpowiedni poziom komfortu jedynie w przypadku dokonania znacznych inwestycji. W takich sytuacjach należałoby zwrócić uwagę na fakt, że chociaż remontowanie istniejących budynków jest z punktu widzenia zasobooszczędności danego budynku zawsze lepszym rozwiązaniem niż rozbiórka budynków i wybudowanie nowych, to wartość estetyczna, architektoniczna i społeczna nowych konstrukcji jest często znacznie wyższa, zwłaszcza z perspektywy użytkownika. Dlatego też aby przekonać się, czy remontowanie istniejących budynków jest odpowiednim rozwiązaniem, należy oprócz aspektów czysto technicznych wziąć pod uwagę aspekty architektoniczne, społeczne, ekonomiczne i ekologiczne, a także perspektywę użytkowników.

27. Przypomina również o olbrzymim potencjale, jaki sektor zrównoważonego budownictwa może mieć dla tworzenia miejsc pracy, szczególnie dla takiej gałęzi gospodarki jak budownictwo, które został ciężko dotknięte kryzysem. Przy odpowiednim wsparciu i szkoleniu z zakresu nowych, ekologicznie zrównoważonych metod budowy można by ponownie wprowadzić na rynek pracy wielu bezrobotnych z tego sektora.

28. Zaleca, by przy opracowywaniu jednolitych kryteriów oceny efektywności środowiskowej budynków (jako podstawowych wskaźników) uwzględnić i wyraźnie wymieniły także surowce odnawialne, przede wszystkim lokalne lub miejscowe, do których zastosowane zostaną mechanizmy identyfikowalności. Przypomina, że stosowanie surowców odnawialnych może znacząco przyczynić się do oszczędnego gospodarowania zasobami w budownictwie, przy czym zastosowania w tym sektorze nie ograniczają się do samej konstrukcji (tu np. budownictwo drewniane) i do izolacji, ale obejmują także wykończenie wewnętrzne (podłogi, ściany, powierzchnie) itp. Dotyczy to zwłaszcza kaskadowego wykorzystania surowców odnawialnych, tzn. wielokrotnego ich wykorzystywania na kilku etapach. Surowce odnawialne mogą również zastąpić kopalne źródła energii w ogrzewaniu budynków, a przez to zmniejszyć skutki dla środowiska.

29. Zwraca uwagę na fakt, że w odniesieniu do budynków Komisja w dokumencie nie wspomina o wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, mimo ich oczywistego wkładu w zrównoważony charakter budynku. Instalacje wiatrowe i słoneczne (termiczne i fotowoltaiczne) w budynkach, a także wykorzystanie biomasy do ogrzewania budynków lub podgrzewania wody użytkowej, mogą w istotny sposób przyczynić się do łagodzenia oddziaływania na środowisko w całym cyklu życia, w szczególności gdy chodzi o emisję dwutlenku węgla. Należy także wspomnieć o innych technologiach jak systemy geotermiczne, możliwości scentralizowanej produkcji energii, wydajna infrastruktura systemów ogrzewania i chłodzenia w miastach, korzystanie z odnawialnych źródeł energii, ciepła odpadowego bądź wysokosprawnej kogeneracji. Aby analiza była prawidłowa, należy wziąć w niej pod uwagę zużycie materiałów i energii w produkcji modułów wytwarzających prąd elektryczny i energię.

30. Uważa za niezbędne jak najszybsze wyjaśnienie na szczeblu UE różnic i opracowanie wspólnych definicji pojęć często powszechnie stosowanych jako synonimy, takich jak: „budynek pasywny”, „budynek ekologiczny”, „budynek zrównoważony”, „budynek energooszczędny” czy „budynek o niemal zerowym zużyciu energii”. Należy pilnie poczynić postępy poprzez odpowiednie inicjatywy i konsultacje w dziedzinie badań i rozwoju, ponieważ definicje te będą w przyszłości podstawą wspólnych norm i środków polityki.

31. Podkreśla, że oprócz ponownego wykorzystywania metali i szkła, co zostało omówione szczegółowo w komunikacie, badania dostarczają interesujących danych na temat betonu i drewna. Jako materiały budowlane, beton i drewno mają właściwości pozwalające na ich ponowne wykorzystanie oraz są łatwe w selekcji i proste w recyklingu i/lub użyciu. Należy zatem priorytetowo traktować analizy ich ponownego wykorzystania przeprowadzane na poziomie regionalnym i lokalnym.

32. Wyraża przekonanie, że w kwestii wykorzystania drewna lub innych naturalnych materiałów budowlanych należy pamiętać, iż rosnące potrzeby przemysłu materiałów budowlanych doprowadzą do bezpośrednich lub pośrednich zmian sposobu użytkowania gruntów i ekosystemów. Jest ważne, aby w przypadku sektora budowlanego uniknąć powielania błędów popełnionych w przeszłości w zakresie produkcji biomasy do celów energetycznych i aby szczegółowo przeanalizować i uwzględnić podczas opracowywania wspólnych celów i wskaźników na rzecz zasobooszczędności w sektorze budowlanym problemy związane ze zmianami sposobu użytkowania gruntów i ekosystemów.

33. Proponuje, aby w programach kształcenia inżynierów, architektów i ekonomistów uwzględniono oprócz procedur efektywnego gospodarowania zasobami także działania pozwalające ograniczyć dodatkowe zużycie materiałów i generowanie odpadów, związane ze zmianami projektu.

34. Uważa, że w ramach efektywnego gospodarowania zasobami, zwłaszcza w odniesieniu do recyklingu odpadów z budowy, remontów i demontażu obiektów budowlanych, należy również wziąć pod uwagę koszty i wpływ selekcji oraz transportu. W tym celu niezbędne są w pełni znormalizowane procedury analityczne, natomiast procesy polityczne i badawczo-rozwojowe powinny także zawierać porównanie wariantów pod kątem transportu i możliwości recyklingu na miejscu lub na szczeblu lokalnym.

#### **D. Zarządzanie, partnerstwo, transfer wiedzy**

35. Wyraża zadowolenie, że wśród przewidywanych w komunikacie środków wyraźnie akcentuje się istotną rolę wymiany najlepszych praktyk. W tym kontekście ważne jest, by priorytetowo traktowano projekty współpracy między grupami regionów o zbliżonych cechach. W tej dziedzinie nie jest możliwy wybór jedynej najlepszej praktyki lub jedynego podejścia do realizacji. Podmioty regionalne i lokalne muszą uczyć się najlepszych rozwiązań od siebie nawzajem.

36. Zaznacza, iż wiele samorządów lokalnych i regionalnych zauważyło, że państwa członkowskie uznają organy utworzone na mocy przepisów dotyczących efektywności energetycznej w sposób czysto formalny, jako system obcy w stosunku do kultury projektowania przyjętej w danym regionie lub kraju. W związku z tym Komitet proponuje, by sporządzić swego rodzaju sprawozdanie śródkresowe na temat stanu realizacji dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, nie tworząc nowych obowiązków sprawozdawczych dla władz lokalnych i regionalnych, ale włączając je na zasadzie dobrowolności w opracowanie tego sprawozdania.

37. Przypomina, że wiele regionów nie dysponuje odpowiednią wiedzą ani umiejętnościami, co może prowadzić, zwłaszcza w mniej rozwiniętych regionach, do zwiększania się luki technologicznej w porównaniu z rozwiniętymi regionami. W celu rozwiązania tego problemu wspomniane regiony muszą być również wspierane mechanizmami współpracy nastawionymi na trudności związane z transferem wiedzy. Należy zwrócić uwagę na możliwość ulepszenia transferu wiedzy dotyczącej projektowania materiałów budowlanych do regionów, których umiejętności są niewystarczające.

#### **E. Mechanizm kompensacyjny**

38. Uważa, że decydenci polityczni powinni mieć świadomość, iż ewentualna transformacja sektora budowlanego wymaga woli politycznej i silnego przywództwa na wyższych szczeblach administracji lokalnej i regionalnej; na poziomach tych nie można pominąć problemów związanych z lokalnymi i regionalnymi budżetami operacyjnymi, które zawsze są ograniczone i pozostawiają jedynie bardzo niewielki margines na inwestycje w ulepszanie budynków, nawet jeśli te ostatnie przynoszą odpowiedni dochód i ich koszty szybko się amortyzują.

39. Zauważa, że zrównoważone budownictwo, w porównaniu do kosztów budowy i utrzymania, jest korzystne nie tylko z punktu widzenia środowiska, lecz również gospodarki i społeczeństwa, oraz podkreśla, że według danych uzyskanych z analizy rynku, na które powołuje się Komisja, koszty inwestycji w „ekologiczne” budownictwo są jedynie o kilka procent wyższe od kosztów występujących w tradycyjnym budownictwie.

40. Należy zwrócić szczególną uwagę na konkretne problemy obszarów wiejskich oraz małych i średnich miast. Aby zapobiec sytuacji, w której ucierpiałyby one w stopniu niewspółmiernym, lub zapewnić im odpowiednią rekompensatę, należy uznać ich cechy charakterystyczne w ramach określania norm, celów oraz innych środków z zakresu wdrażania. W związku z tym priorytet badawczy „Inteligentne miasta” w ramach programu „Horyzont 2020” powinien nazywać się „Inteligentne miasta i regiony” oraz powinien zostać uzupełniony przez nowy priorytet „Inteligentne regiony wiejskie i mniejsze miasta”.

Bruksela, 17 kwietnia 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

Markku MARKKULA