

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“

[COM(2020) 662 final]

(2021/C 155/11)

Докладчик: **Pierre Jean COULON**

Съдокладчик: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Консултация	Европейска комисия, 11.11.2020 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“
Приемане от секцията	11.2.2021 г.
Приемане на пленарна сесия	24.2.2021 г.
Пленарна сесия №	558
Резултат от гласуването	212/0/5
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства приемането от Европейската комисия на предложение за европейска стратегия, озаглавено „Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“. Такава стратегия е от първостепенна и основна необходимост за Европейския съюз и неговите граждани — стратегия, която ЕИСК възнамерява да подкрепи и активно да подпомага със своите разсъждения и предложения.

1.2. ЕИСК счита, че тъй като 40 % от общото потребление на енергия в Европейския съюз се дължат на жилищните и други сгради, те трябва да бъдат обхванати от вълна на саниране, инициирана от Европейския съюз, като част от цялостен подход за осигуряване на дългосрочни инвестиции в общ интерес, устойчиво развитие и защита на здравето, включваща отстраняването на азбеста в процеса на работа, екологичен преход и ефективно прилагане на Европейския стълб на социалните права в областта на устойчивите жилища на достъпни цени.

1.3. Ето защо ЕИСК подкрепя стратегията за вълна на саниране, тъй като за Европейския съюз този подход носи тройна печалба: по отношение на климата, на възстановяването чрез създадените на местно равнище работни места, както и за борбата срещу пандемията, срещу енергийната бедност, а също така и за насърчаването на инициативата за жилища на достъпни цени за всички.

1.4. ЕИСК счита, че предвид специалното измерение на тази стратегия и нейното развитие до 2050 г., тя изисква изграждането на стабилна, разбираема и адаптирана правна и финансова рамка както чрез въвеждането на специален европейски инвестиционен фонд, на многогодишни инвестиционни планове, на нов „екологичен семестър“, така и чрез изграждането на специална правна рамка, адаптирана например към държавната помощ, към приложимите ставки на ДДС, към обществените поръчки, към „зелените“ ипотечни кредити, към стандартите за енергийните характеристики на сградите.

1.5. ЕИСК отправя искане към Комисията да приложи механизми за насърчаване на създаването на местно равнище на вериги за индустриализиране на процесите на топлинно саниране и за тяхното масово прилагане, като същевременно създаде нов „Еразъм за топлинно саниране 2050 г.“, за да бъдат привлечени младите европейци към тези нови работни места на бъдещето.

1.6. ЕИСК призовава също така държавите членки по примера на програмата ELENA на ЕИБ да бъдат насърчавани да създават обществени услуги за диагностика, техническа помощ и консултации, особено за домакинствата, за да се избегнат всякакви злоупотреби, свързани с директен маркетинг и мошеничество при прилагането на механизмите за подпомагане на топлинното саниране.

1.7. ЕИСК счита преди всичко, че тази стратегия трябва да позволи на Европейския съюз да се доближи до своите граждани и техните територии чрез подходяща комуникация относно действащите механизми и достъпа до тях.

1.8. ЕИСК призовава за действително полезно взаимодействие между Обсерваторията на сградния фонд и Обсерваторията на енергийната бедност.

2. Общи бележки

2.1. ЕИСК приветства приемането от Европейската комисия на съобщението „Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“. Широкомашабното саниране на сградите в Европейския съюз — частни и социални жилища, обществени, търговски и индустриални сгради — сега е от първостепенна необходимост предвид структурната недостатъчност на дългосрочните инвестиции в тази област, както и в отговор на климатичните, екологичните, икономическите и социалните последици, като се вземат предвид разходите поради бездействие в тази област.

2.2. Комитетът подкрепя предложената от Комисията стратегия, която се основава на целта за постигане на неутралност по отношение на климата, за прилагане на принципите на кръговост, за принос за постигането на целите за устойчиво развитие и конкурентоспособност на Европа, за опазването на културното наследство и преди всичко за защита на правото на всеки да разполага с финансово и физически достъпно, приятно за живеене и здравословно жилище в съответствие с принцип 19 от Европейския стълб на социалните права.

2.3. Тъй като 40 % от общото потребление на енергия в Европейския съюз се дължат на жилищните и други сгради, те трябва да бъдат обхванати от вълна на саниране като част от цялостен подход за постигане на дългосрочни инвестиции от общ интерес, устойчиво развитие и екологичен преход.

2.4. Пандемията всъщност изведе на преден план ключовата роля на жилищата в управлението на здравната криза, както и необходимостта от преосмисляне на тяхното използване и следователно на тяхното проектиране предвид неудобствата на ограничителните мерки.

2.5. Пандемията показва преди всичко неприемливата връзка между санитарните условия в жилищата, енергийната бедност и устойчивостта спрямо пандемията.

2.6. Ето защо стратегията за вълна на саниране на сградите е тройно печеливш подход поради значението на ефективния ѝ принос в борбата с изменението на климата, поради обема на дългосрочните инвестиции и на работните места на местно равнище, които може да създаде и които може активно да допринесат за възстановяването, както и поради борбата с енергийната бедност, а също така поради насърчаването на социалното сближаване и приобщаване посредством предлагането на жилища на достъпни цени за гражданите на Европейския съюз.

2.7. Следователно вълната на саниране на сградите трябва да бъде подпомагана от постоянни и усилия, насочени в една посока, както по отношение на регулаторната рамка и помощта от Европейския съюз, така и по отношение на многогодишните инвестиционни планове на държавите членки. Тези планове трябва да бъдат разбираеми и достъпни, като същевременно отчитат многообразието на участниците и на тяхната собствена инвестиционна логика, като участниците могат да бъдат европейски домакинства, живеещи в собствени жилища в еднофамилна жилищна сграда или в режим на етажна собственост, домакинства, които отдават под наем едно или повече жилища на пазара, организации за социално жилищно настаняване, ръководени от конкретни възложени задачи от общ интерес и от произтичащите от това задължения за предоставяне на обществени услуги, публичните органи и техните обществени сгради, защитените исторически сгради, както и предприятията и техните сгради. Всички потенциални участници във вълната на саниране ще трябва да бъдат убеждавани да инвестират в дългосрочен план в своите жилища и в други сгради до 2050 г. чрез приспособени към характера на сградите механизми за финансиране — от дългосрочни заеми или „зелени заеми“ и публични гаранции до същински безвъзмездни субсидии, по-специално за домакинствата.

2.8. Вълната на саниране на сградите трябва преди всичко да почива на европейско движение за индустриализиране и масовизиране на операциите на местно равнище, така че да се намалят разходите за саниране и продължителността на ремонта за домакинствата, обитавани жилищата, чрез възлагането на процесите и тяхната цифровизация на външни подизпълнители. Това индустриализиране ще трябва да бъде придружено от нови модели на строителство, основани на технически задължения и приспособени строителни стандарти, и преди всичко от европейска кампания за популяризиране сред младите поколения на този нов сектор и тези нови потенциални работни места чрез стартиране на „Еразъм за топлинно саниране 2050 г.“, за което Комитетът призовава. Особено внимание трябва да се обърне и на рисковете от социален дъмпинг, присъщи на такова възлагане на дейности на външни изпълнители и други начини за възлагане на работата на подизпълнители.

2.9. Комисията трябва да осигури едновременно сближаването на съществуващите разпоредби, на разпоредбите, които ще бъдат преразгледани, и на предложенията за нови разпоредби, не само по отношение на държавите членки и техните стратегии за дългосрочни инвестиции, но и по отношение на домакинствата и на наемодателите на социални жилища, на публичните органи и на предприятията, като всички те са субекти, които ще вземат окончателните индивидуални решения за дългосрочно инвестиране и които ще участват във вълната до 2050 г., водени от свои собствени съображения.

2.10. Това необходимо сближаване се отнася както за преразглеждането на съществуващите разпоредби, например по отношение на Директивата относно енергийните характеристики на сградите, по отношение на обществените поръчки или на режимите на държавна помощ за прилагане, по-специално по отношение на социалните жилища, по отношение на приложимата специфична ставка на ДДС, по отношение на „зеления“ ипотечен кредит, така и за разпоредбите и условията на европейския план за възстановяване NextGenerationEU и на политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., които трябва да бъдат разбираеми за целевите европейски домакинства. Този план за възстановяване трябва да получи нова динамика чрез реална политика на конкретни предложения и препоръки, както и чрез процес на координация на съществуващите национални обсерватории.

2.11. Комитетът призовава Европейската обсерватория на сградния фонд да работи в симбиоза с Обсерваторията на енергийната бедност.

2.12. Комитетът призовава в държавите членки да се организира обществена услуга за насърчване на вълната на топлинно саниране, както и за диагностика и за техническа помощ за операциите по топлинно саниране, по-специално за домакинствата, за да се избегнат всякакви порочни практики, свързани с некоректен маркетинг на дейностите по саниране.

3. Бележки — Стимулиране на санирането на сгради с цел постигане на неутралност по отношение на климата и възстановяване

3.1. Широкомасштабното саниране на сградите в Европейския съюз — частни и социални жилища, обществени, търговски и индустриални сгради — сега е от първостепенна необходимост предвид структурната недостатъчност на дългосрочните инвестиции в тази област, както и в отговор на климатичните, екологичните, икономическите и социалните последици.

3.2. Комитетът изразява съгласие с анализа на Комисията относно необходимостта от предприемане на действия в областта на санирането на жилища и други сгради предвид извънредната ситуация в областта на климата, както и относно възможността кризата с COVID-19 да се използва за преосмисляне, препроектиране и модернизиране на сградите ни като част от тройно печеливш екологичен, социален и икономически подход. Това наистина е неповторима възможност да се действат с цел постигане едновременно на неутралност по отношение на климата, на възстановяване и на социално сближаване.

Комитетът настоява да повдигне въпроса за многообразието на съответните сгради, и по-специално за многообразието на жилищата, които ще бъдат санирани и които варират от еднофамилни къщи до големи комплекси от жилищни блокове, построени през комунистическия период, и периферни градски райони. В това голямо разнообразие от жилища източноевропейските жилищни блокове, много старите къщи от пощенени градски центрове, крайградските жилища и жилища в селските райони могат да бъдат предмет на специално приоритизиране. Във връзка с факта, че жилищният фонд е остарял и изисква обновяване както за подобряване на качеството на живот на гражданите, така и за постигане на технически напредък, е необходимо да се гарантира достъп до финансиране за гражданите, тъй като понастоящем това е основна пречка пред санирането. Достъпността за хората с увреждания също ще трябва да бъде взета под внимание. Освен това Европейският съюз трябва да използва тази възможност за широкомащабни действия, за да се доближи до своите граждани и до тяхната територия чрез подходяща комуникация.

3.3. Комитетът подкрепя предложената цел за удвояване на годишния процент на енергийно саниране на жилища и други сгради до 2030 г. наред със стимулиране на основното саниране, като това ще позволи до 2030 г. да бъдат санирани 35 милиона сградни единици, като същевременно този процент се поддържа, за да се постигне неутралност по отношение на климата в ЕС до 2050 г. В идеалния случай това удвояване следва да може да бъде надвишено, така че да клони към утрояване.

3.4. Комитетът подчертава амбициозния характер на тази цел, нейната прогноза за 30 години, както и необходимостта да се пристъпи към задълбочаване на сближаването на съществуващите законодателни и регулаторни механизми в тази област и на механизмите за финансова подкрепа за съответните домакинства, за наемодателите на социални жилища, за публичните органи и за други заинтересовани собственици на сгради предвид броя на потенциалните инвеститори, които трябва да бъдат убеждавани да инвестират в дългосрочен план според собствената си логика и капацитет. За това свидетелства свързаността, която държавите членки и техните регионални управляващи органи се стремят да постигнат понастоящем между инструмента за възстановяване NextGenerationEU и политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

4. Бележки — Основни принципи при санирането на сгради до 2030 г. и 2050 г.

4.1. Комитетът изразява съгласие относно необходимостта да се приеме всеобхватна и интегрирана стратегия, включваща съответните участници, въз основа на седем принципа: енергийната ефективност на първо място, финансова достъпност, декарбонизиране и интегриране на възобновяемите енергийни източници, жизнен цикъл и кръговост, високи здравни и екологични стандарти, справяне с предизвикателствата на двойния екологичен и цифров преход, и накрая зачитане на естетиката и на архитектурното качество.

4.2. Комитетът държи да подчертае особено значение, което в съответствие с принцип 19 от Европейския стълб на социалните права, трябва да бъде придадено на финансовата достъпност на жилищата, както и на инвестициите, които трябва да бъдат направени от страна на съответните домакинства, независимо дали са собственици, наематели или съсобственици в етажна собственост с влошено качество, по-специално във връзка с третирането на сгради с прекалено голям разход на енергия, както и във връзка с борбата с енергийната бедност, но също така и от страна на наемодателите на социални жилища, чиито равнища на наеми попадат в рамките на задължения за извършване на финансово достъпни обществени услуги, в съответствие с конкретните възложени им задачи за предоставяне на обществени услуги от държавите членки.

4.3. ЕИСК посочва, че изолацията на стени и подове с въздушни междини спестява най-много емисии на CO₂, като същевременно е най-проста и най-евтина. Но дори и тези относително евтини мерки са твърде скъпи за много собственици на жилища, въпреки че водят до по-ниски разходи за енергия. Ето защо ЕИСК настоятелно препоръчва националните правителства да въведат схема за субсидиране на тези мерки. Изчисленията, извършени в Нидерландия, показват, че субсидия в размер на 2 000 EUR на жилище е достатъчна за прилагането на тези мерки. В допълнение към същественото намаляване на емисиите на CO₂, подобна схема осигурява и значителна заетост в строителния сектор, който е силно засегнат от COVID-19. Същото се отнася и за Франция в резултат на неотдавнашното въвеждане на премията за топлинно саниране на жилищата „MaPrimeRenov“ за всички домакинства.

4.4. Трябва също така да се следват заключенията и препоръките в становището на ЕИСК „Работа с азбест в областта на енергийното саниране“, за да се насърчава отстраняването на азбеста в процеса на енергийното саниране и всеки път, когато това е необходимо и възможно ⁽¹⁾.

5. Бележки — Осигуряване на по-бързо и основно саниране за сгради с по-добро качество

5.1. Комитетът изразява съгласие с анализа на Комисията относно многобройните пречки пред вземането на индивидуално решение за инвестиране и относно сложността на достъпа до финансиране, особено на местно равнище — сложност, свързана както с националните механизми, така и със структурните фондове, особено във фазата на оценка на проекта, но също така и със забавянията при изплащането на помощта. Тази сложност и тези пречки трябва да се премахнат приоритетно, за да се постигнат поставените цели, включително в контекста на прилагането от 2021 г. на разпоредбите, свързани с политиката на сближаване за периода 2021—2027 г.

5.2. Комитетът взема под внимание определянето на тези пречки от Комисията в рамките на извършената от нея обществена консултация, както и предложенията за повишаване на информираността, на правната сигурност и на стимулите за инвестиране, за осигуряване на адекватно и целенасочено финансиране, за увеличаване на капацитета за подготвяне и изпълнение на проекти, за насърчаване на цялостни и интегрирани интервенции за саниране, за приспособяване на екосистемата на сградостроителството с цел осигуряване на устойчиво саниране, и накрая, за използване на санирането като мярка за справяне с енергийната бедност и насърчаване на жилищно настаняване на достъпни цени чрез специална европейска инициатива. Тези предложения трябва да бъдат изпълнени в съответствие с принципа на опростяване, с принципа на предварително установено съчетаване на допълнителни източници на финансиране, които може да бъдат мобилизирани от публичните органи, както и с принципа на пропорционалност на контрола върху държавната помощ.

5.3. Комитетът подкрепя предложението на Комисията за упълномощаване на Европейската обсерватория на сградния фонд да управлява европейско хранилище на данни относно енергийните характеристики на сградния фонд и да подкрепя изготвянето на стимули в тази област. Обсерваторията на сградния фонд трябва да работи съвместно с Обсерваторията на енергийната бедност, която поради това трябва да се активизира отново.

5.4. Комитетът признава твърде специфичния характер на настоящата ситуация по отношение на потенциалното мобилизиране на европейски ресурси за топлинно саниране в рамките на инструмента за възстановяване NextGenerationEU, от една страна, и политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., от друга страна. Съществуват не по-малко от 13 механизма, които може да помогнат за съфинансиране на топлинното саниране на сгради, било то чрез безвъзмездни субсидии, или чрез дългосрочни заеми с преференциален лихвен процент и чрез публични гаранции.

5.5. Комитетът счита, че тази извънредна ситуация трябва да накара Европейския съюз само да формулира количествени цели във връзка със санирането, но и да подпомогне държавите членки и техните годишни инвестиционни програми за топлинно саниране, а също и да осигури оценяването на тези програми на годишна база в рамките на европейския семестър чрез установяване на специално „зелено управление“ наред с икономическото управление или съгласно отворения метод на координация.

⁽¹⁾ ОВ С 240, 16.7.2019 г., стр. 15.

5.6. Комитетът счита, че тази уникална ситуация трябва да бъде използвана и за борба с енергийната бедност и за нейното изкореняване чрез приоритетното мобилизиране на финансиране за тази цел. Европейската обсерватория на енергийната бедност трябва да бъде подпомогната в изпълнението на своите задачи и да бъде поставена начело на европейска мрежа от обсерватории на енергийната бедност в държавите членки.

5.7. Комитетът желае обаче да обърне внимание на Комисията върху трудностите, с които се сблъскват потенциалните инвеститори, по-специално домакинствата и наемодателите на социални жилища при насъчетаването на различните канали за финансиране и да ги свързват с различните регулаторни рамки, бази за допустимост и приложим контрол. Предвид хоризонта до 2050 г. тези механизми следва да се уеднаквят, така че да бъдат по-разбираеми и достъпни за целевите домакинства и публични органи.

5.8. Предвид продължителността на периода, през който трябва да се осъществяват въпросните инвестиции, и целта, която трябва да бъде постигната до 2050 г., Комитетът предлага на Комисията, с цел опростяване и яснота за съответните европейски домакинства, да започне проучване за осъществимост на специален инвестиционен фонд, подкрепен от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), който да осигури както техническата помощ, така и съчетаването на съществуващите механизми, като същевременно гарантира непрекъснатост на своята работа до 2050 г.

5.9. Комитетът подкрепя усилията на Комисията за преразглеждане в тази посока на схемите за държавна помощ, приложими за инвестиции в областта на топлинното саниране. Предвид безусловната необходимост от схемите за държавна помощ за топлинно саниране, те трябва да бъдат опростени, така че да не представляват пречка пред вземането на решение за инвестиране. Комитетът приветства също така решението на Комисията да направи оценка през 2021 г. на Решение 2012/21/ЕС на Комисията⁽²⁾ относно държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга. Помощите за топлинно саниране на социалните жилища попадат действително в тази схема, която е приложима за изпълнение на задължения за обществена услуга.

5.10. Комитетът подкрепя предложението на Комисията да положи началото на европейска инициатива за жилища на достъпни цени чрез финансиране на 100 водещи иновативни проекта на основата на широко участие, насочени към цялостното саниране на квартали със социални жилища, за да послужат като модел за машабно развитие в Европейския съюз. Предвид капацитета на наемодателите на социални жилища да инвестират в качеството на извършваните от тях услуги от общ икономически интерес, заедно с подкрепата на ЕИБ, масовизирането на операциите и индустриализирането на механизмите за саниране на жилищните блокове водят не само до създаване на работни места на местно равнище, но и до намаляване на разходите за саниране на другите жилища и на обществените сгради чрез създаване на нови местни промишлени сектори.

5.11. Комитетът предлага на Комисията, въз основа на опита, извлечен от механизма ELENA, и с подкрепата на ЕИБ, да насърчи държавите членки да организират обществена услуга за предоставяне на техническа помощ за операциите по топлинно саниране, по-специално за съответните домакинства, за да се избегнат порочните практики на продажбите „от врата на врата“ и измамите, които вече се наблюдават в някои държави членки във връзка с дейностите за топлинно саниране

5.12. Комитетът напълно подкрепя проекта за европейски „Баухаус“, чието начало бе обявено в речта за състоянието на Съюза от председателя на Комисията Фон дер Лайен и който беше доразвит в съобщението, като този проект ще свърже в мрежа специалисти от различни дисциплини, които ще изготвят нова визия за сградите на утрешния ден и за устойчивия начин на живот в бъдеще. Комитетът призовава всички заинтересовани страни да вземат участие в обществената консултация, започната от Комисията.

Брюксел, 24 февруари 2021 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Решение 2012/21/ЕС на Комисията от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 7, 11.1.2012 г, стр. 3)