

Mišljenje Europskog odbora regija – Prilike za učinkovito korištenje resursa u građevinskom sektoru

(2015/C 195/06)

Izvjestitelj:	Csaba Borboly, predsjednik Vijeća okruga Harghita (Rumunjska/EPP)
Referentni dokument:	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Europskom odboru regija o prilikama za učinkovito korištenje resursa u građevinskom sektoru COM(2014) 445 final

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

1. u potpunosti podržava napore koje Europska Komisija ulaže u razvijanje zajedničkih ciljeva i pokazatelja kao temelja za zajedničke europske standarde učinkovitog korištenja resursa u građevinskom sektoru radi povećanja usklađenosti i koherentnosti raznih politika. Lokalne i regionalne vlasti ključni su partneri u promicanju veće učinkovitosti korištenja resursa jer ona pozitivno utječe na okoliš, klimu, gospodarstvo i društvo te tako pridonosi održivom razvoju; Isto tako, primjenom instrumenata poput zelene javne nabave te vlasti mogu poticati tržište robe proizvedene od građevinskog otpada ili otpada od rušenja;
2. stoga izražava zabrinutost zbog toga što Komisija u svojoj Komunikaciji uopće ne spominje ulogu lokalnih i regionalnih vlasti, iako je Odbor upozorio na taj aspekt u prethodnim mišljenjima o sličnim temama. Ističe središnju ulogu lokalnih i regionalnih vlasti kao ulagača, ne samo u građevinskom sektoru, već i u pogledu javne nabave, provedbe zakonodavstva EU-a i nacionalnog zakonodavstva o građevinskim objektima, potpore lokalnim poduzećima i inovacijama te u pogledu informiranja ulagača i šire javnosti. Zato Odbor regija traži od Komisije da analizira načine i sredstva pomoću kojih bi Odbor regija i lokalne i regionalne vlasti mogli biti uključeni u savjetovanja koja će proizaći iz ove komunikacije;
3. ističe da se inicijative u okviru širokog i složenog područja politike izgradnje održivih zgrada moraju temeljiti na holističkom pristupu koji uzima u obzir sve aspekte povezane s potrebama i bojaznima pojedinaca, zajednica i institucija koje će ih koristiti. Lokalni bi se uvjeti i prednosti za lokalno gospodarstvo trebali smatrati važnim aspektima održivosti, primjerice – uz poštovanje temeljnog načela slobode kretanja – promicanjem korištenja lokalnog građevinskog materijala, koji se često smatra najučinkovitijim te može imati pozitivne učinke na lokalno gospodarstvo;

A. Temeljni problemi

4. smatra neprihvatljivim to što se građevinski otpad i otpad od rušenja tercijarnih zgrada koji je moguće reciklirati često baca na odlagališta bez prethodne procjene ekonomske isplativosti prikupljanja i recikliranja. OR smatra da treba dati prednost zatvaranju rupa u lancu recikliranja, primjerice određivanjem pojedinačnih ciljeva za određene vrste otpada i donošenjem obvezujućih propisa o nadzoru, demontaži i razvrstavanju građevinskog otpada i otpada od rušenja prije samog rušenja ili renoviranja tercijarnih zgrada (kao što je nekim regionalnim ili lokalnim zakonima već propisano);
5. smatra da bi u cilju ekologizacije (ekološki prihvatljivijeg funkcioniranja) građevinskog sektora tijela javne vlasti trebala klijentima, izvođačima radova i investitorima u građevinskom sektoru pružiti okvir za prelazak na prakse povoljnije za okoliš jer je faza izgradnje ključna za ekološku učinkovitost svake zgrade kroz njezin životni ciklus. Takav se prelazak ne može dogoditi očekivanim tempom ako ne postoje ni zajednički pokazatelji i standardi za EU, ni financijski održivi poslovni modeli zasnovani na tehnikama gradnje i materijalima koji su u usporedbi sa sadašnjom situacijom ekološki prihvatljiviji i resursno učinkovitiji;

6. smatra potrebnim razjasniti da materijali nastali rušenjem mogu potjecati kako od potpunog rušenja objekta tako i od njegove obnove te je stoga nužno naznačiti da pojam rušenja uključuje djelomično rušenje objekta do kojeg dolazi u obnovi. U većini regija ukupan otpad nastao pri obnovi veći je od sveukupnog otpada nastalog pri potpunom rušenju objekata;

7. pozdravlja Komisijinu namjeru poticanja tržišta recikliranog građevinskog otpada i otpada od rušenja jačanjem podrške istraživačkim i probnim projektima. Takvim bi se projektima, koji se također provode u sklopu okvirnog programa Obzor 2020. i u bliskoj suradnji s državama članicama, trebalo razvijati rješenja pomoću kojih bi recikliranje postalo financijski privlačnije. Osim toga, OR podržava uvođenje mjera kojima bi se tržište poticalo na prihvaćanje sekundarnih materijala proizvedenih od građevinskog otpada i otpada od rušenja;

B. Lokalne i regionalne vlasti i podrška politici učinkovitog korištenja resursa

8. smatra da je sa stajališta lokalnih i regionalnih vlasti u cijeloj Uniji glavni cilj potaknuti napore da se razviju zajednički pokazatelji koji su nužni za razvoj zajedničkih ciljeva i standarda kako bi građevinski sektor postao ekološkiji. Lokalnim i regionalnim vlastima u interesu je da istaknu važnost ekoloških i gospodarskih izazova s kojima se postupak poboljšanja učinkovitosti korištenja resursa u građevinskom sektoru suočava;

9. ističe u ovom kontekstu da lokalne i regionalne vlasti već igraju značajnu ulogu u promicanju održive gradnje uz male ili nikakve dodatne troškove kroz lokalne ili regionalne građevinske propise. Najbolje prakse koje proizlaze iz primjene tih propisa, poput odredbi o minimalnoj količini dnevnog svjetla, energetske učinkovitosti ili građevinskim materijalima, mogle bi značajno pridonijeti promicanju istinski održivih zgrada u Europi te bi ih stoga trebalo podržati;

10. ističe da lokalne i regionalne vlasti igraju ključnu ulogu u smanjenju učinaka građevinskih objekata na okoliš, s obzirom na to da je jedna od njihovih odgovornosti uvođenje odgovarajućih mjera i provedba strategija za poticanje učinkovitosti resursa, uz pažljivu procjenu lokalnih obilježja i okolnosti;

11. poziva lokalne i regionalne vlasti da pri oblikovanju politike održive gradnje iskoriste instrumente i prakse prostornog i urbanističkog planiranja. Također bi trebalo uzeti u obzir obnovljive izvore energije, energetske učinkovitost, gospodarenje otpadom i pitanja funkcioniranja i održavanja;

12. u tom kontekstu poziva lokalne i regionalne vlasti da usvoje holistički pristup za cijeli životni ciklus zgrade, pored ostalog u pogledu građevinskih materijala, projektiranja i izgradnje zgrade, njezina održavanja i obnove, kako bi se promicalo učinkovitije korištenje materijala, učinkovitija potrošnja energije i vode, kao i bolje gospodarenje otpadom.

13. smatra da su dosadašnja nastojanja lokalnih i regionalnih vlasti EU-a iznimno važna, s izvrsnim primjerima poput strategije za energetske učinkovitost regije Emilia Romagna i programa za klimu „Energia – Alto Adige 2050” autonomne pokrajine Bolzano, programa za otkrivanje novih tehnologija te pristupa temeljenih na tradicionalnoj lokalnoj arhitekturi okruga Harghita i inovativnih aktivnosti grada Rakverea u Estoniji te zajednice Anavra (općina Almyros, Magnisia, Grčka). Ove i slične inicijative na čelu su po učinkovitosti korištenja resursa i industriji održive gradnje;

14. zapaža da bi industrijske aktivnosti povezane s građevinskim materijalima iz industrije ekološke gradnje i rušenja stvorile puno radnih mjesta. Razvijanje regionalnih i lokalnih akcijskih planova za ta pitanja uz odgovarajuće bi korištenje ljudskih resursa znatno pridonijelo postizanju ciljeva učinkovitog korištenja resursa;

15. vjeruje da bi inicijativa poput Sporazuma gradonačelnika mogla biti korisna pri svladavanju izazova povezanih s učinkovitošću resursa. Odbor je uvjeren da bi trebalo istražiti odgovarajuće načine da se to učini čim se prihvate ciljevi EU-a za učinkovitost korištenja resursa;

16. podsjeća i da korištenje resursa u velikoj mjeri određuju odluke u vezi s projektiranjem te izbor građevinskog materijala. Stoga, u skladu sa stavom Komisije te u cilju postizanja veće učinkovitosti u korištenju resursa, inženjeri, projektanti, proizvođači, izvođači radova, tijela vlasti i krajnji korisnici na raspolaganju moraju imati pouzdane i upotrebljive podatke kako bi se njihove odluke temeljile na kriteriju održivog projektiranja. S obzirom na to, kao i na činjenicu da su lokalne i regionalne vlasti tijela za izdavanje dozvola koja su najbliža svim dionicima, na njima je da, uz pomoć financijskih sredstava iz europskih fondova, osmisle posebne informativne sastanke s ciljem podizanja svijesti te politike i mehanizme za podupiranje i poticanje korištenja tih resursa. Te politike moraju biti dio zajedničkog europskog pristupa u pogledu vrednovanja ekološke učinkovitosti zgrada koji će uključivati sve ključne pokazatelje koji budu utvrđeni;

17. poziva Komisiju da aktivno uključi lokalnu i regionalnu razinu u razvoj okvira s temeljnim pokazateljima za procjenu ekološke učinkovitosti zgrada tijekom njihova životnog ciklusa. Trebalo bi se savjetovati s lokalnim i regionalnim vlastima te im pružiti mogućnost da daju svoj doprinos tijekom cijelog procesa razvoja tih pokazatelja;

18. skreće pozornost na činjenicu da lokalne i regionalne vlasti igraju važnu ulogu ne samo kao politička razina koja ulaže financijska sredstva u održive zgrade, nego i kao vlasnici javnih zgrada, socijalnih stanova te komunalnih mreža;

19. ponavlja svoje protivljenje sustavu makroekonomske uvjetovanosti koji omogućava da se državi članici u potpunosti ili djelomično uskrate sredstva iz ESIF-a ako ona ne ispuni obveze koje proizlaze iz zakonodavstva EU-a (npr. u pogledu ciljeva za otpad ili energetska učinkovitost). Taj sustav dovodi do opasnosti da se lokalne i regionalne vlasti kazne bez obzira na opseg u kojem su doprinijele ciljevima politika;

20. poziva lokalne ili regionalne vlasti da pojačaju suradnju na području zelene javne nabave, čime bi se pomoglo lokalnoj i regionalnoj razini da dostigne ambiciozne ciljeve EU-a za održive zgrade;

C. Definicije, pokazatelji, istraživanje i razvoj

21. podsjeća da je građevinska industrija instrument i da građevinski objekti mogu imati i pozitivan i negativan utjecaj unutar određenog urbanističkog, arhitektonskog, društvenog, gospodarskog i ekološkog konteksta. Stoga je u tom složenom skupu međudnosa problemu održivosti potrebno posvetiti posebnu pozornost;

22. podsjeća da nakon proizvodnje dolazi do brze promjene tehničkih karakteristika i učinkovitosti određenih građevinskih materijala te da se taj proces u nekim slučajevima nastavlja čak i nakon što se ti materijali ugrade u građevinski objekt. Zbog toga je važno provesti analizu o tome jesu li i pod kojim uvjetima ti materijali nakon rušenja objekta prikladni za ponovnu uporabu te razmotriti potrebu uvođenja zasebnih sustava certificiranja za takve materijale;

23. ipak, ističe potrebu za istraživačkim radom u području servisiranja i održavanja zgrada i pripadajućih objekata jer bi to moglo omogućiti produženje njihova životnog ciklusa. Konkretnije, trebalo bi promicati sklapanje ugovora o opskrbi energijom te poboljšanju i održavanju instalacija s poduzećima za pružanje energetskih usluga.

24. naglašava da bi prenamjenu građevinskih materijala dobivenih rušenjem (primjerice za izgradnju cesta) trebalo tretirati kao ključno područje istraživanja s obzirom na to da mnogi građevinski materijali sadrže štetne, opasne ili onečišćavajuće tvari te da se još nisu iznašla odgovarajuća rješenja za mjerenje postojećeg rizika za okoliš i ljudsko zdravlje, kao ni za njegovo smanjenje u slučaju potrebe;

25. smatra da ponovna popularnost tradicionalnih građevinskih tehnika i materijala može otvoriti znatan potencijal za europski građevinski sektor: oni često predstavljaju modele za način na koji se lokalni resursi mogu koristiti za nalaženje učinkovitih, lokalnim uvjetima prilagođenih rješenja koja, u pogledu korištenja tla, neće podrazumijevati otvaranje novih kamenoloma ondje gdje se oni ne uklapaju u homogenu okruženje;

26. podsjeća da je potrebno analizirati pitanje je li obnova postojećih građevinskih objekata uvijek odgovarajuće rješenje: postojeći građevinski objekti u brojnim regijama Europe, osobito poslovne, stambene i javne zgrade, ne mogu se obnoviti uz osiguravanje odgovarajuće razine udobnosti, osim po cijenu znatnih ulaganja. Te situacije ukazuju na činjenicu da, iako sa stajališta učinkovitog korištenja resursa u slučaju pojedinačne zgrade obnova postojećih građevinskih objekata uvijek predstavlja bolje rješenje nego njihovo rušenje ili izgradnja novih objekata, estetska, arhitektonska i društvena vrijednost novog objekta u nekim je slučajevima mnogo veća, osobito za individualnog korisnika. Stoga je za utvrđivanje je li obnova postojećih građevinskih objekata odgovarajuće rješenje, uz čisto tehničke aspekte, potrebno uzeti u obzir i arhitektonske, društvene, gospodarske i ekološke aspekte, kao i perspektivu korisnika;

27. također podsjeća na golem potencijal stvaranja novih radnih mjesta u području održive izgradnje, posebice s obzirom na to da je dotični gospodarski sektor vrlo teško pogođen krizom. Uz podršku i odgovarajuću obuku o novim načinima održive ekološke izgradnje, mnogi nezaposleni iz tog sektora mogli bi se ponovo vratiti na tržište rada.

28. preporučuje da se prilikom osmišljavanja zajedničkih kriterija za ocjenjivanje ekološke održivosti građevinskih objekata (kao glavnih pokazatelja) eksplicitno uzimaju u obzir i obnovljive sirovine, ponajprije lokalne ili autohtone na koje se primjenjuje mehanizam sljedivosti. Ponovno se naglašava da uporaba obnovljivih sirovina može znatno pridonijeti učinkovitom korištenju resursa u građevinskom sektoru, pri čemu mogućnosti njihove uporabe nisu ograničene samo na osnovnu konstrukciju (npr. drvenu) i izolaciju, nego se one mogu rabiti i za unutarnje uređenje (za podove, zidove i površine) itd. To osobito vrijedi za kaskadno korištenje obnovljivih sirovina, tj. višestruku primjenu u nekoliko faza. Obnovljive se sirovine također mogu koristiti za grijanje objekata umjesto fosilnih energenata, čime bi se smanjio utjecaj na okoliš;

29. ukazuje na činjenicu da u pogledu građevinskih objekata dokument Komisije ne spominje korištenje energije iz obnovljivih izvora, unatoč jasnom doprinosu koju takva energija daje održivosti objekta. Sustavi za korištenje solarno-termičke, solarne i eolne energije ugrađeni u objekte, kao i korištenje biomase za grijanje objekata odnosno vode mogu znatno doprinijeti ublažavanju utjecaja na okoliš i to tijekom cijelog ciklusa života, osobito u pogledu emisija ugljikovog dioksida. Također treba spomenuti druge tehnologije, kao što je geotermalna energija, potencijal za centraliziranu proizvodnju, učinkovita infrastruktura za gradsko centralno grijanje i hlađenje, obnovljivi izvori energije, otpadna toplinska energija ili kogeneracija velike učinkovitosti. Kako bi analiza bila ispravna, također je važno uzeti u obzir materijale i energiju koji se koriste u proizvodnji jedinica struje i energije;

30. smatra da je na razini EU-a potrebno što prije pojasniti i ujednačiti definicije pojmova koji se često koriste kao sinonimi: pasivna kuća, ekološki prihvatljiva kuća, održiva kuća, energetski štedljiva kuća i ugljično neutralna kuća. Hitno je potreban napredak kroz odgovarajuće inicijative i savjetovanja vezana uz istraživanje i razvoj, budući da će te definicije činiti temelj za zajedničke standarde i mjere politike na tom području u budućnosti;

31. naglašava da uz ponovnu upotrebu metala i stakla, što je detaljno obrađeno u Komunikaciji, istraživanje ističe i obećavajuće podatke za beton i drvo. Beton i drvo su kao građevinski materijali prikladni za ponovnu upotrebu, lako ih je razvrstavati te ih je jednostavno reciklirati i/ili iskoristiti. Stoga bi lokalne i regionalne analize koje se odnose na ponovnu upotrebu ovih materijala trebale imati prednost;

32. u pogledu upotrebe drva i drugih prirodnih građevinskih materijala, smatra da je potrebno imati na umu da će rastuće potrebe građevinske industrije dovesti do izravnih ili neizravnih promjena u upotrebi zemljišta te promjena u ekosustavima. Važno je da ova industrija ne ponavlja greške iz prošlosti na području proizvodnje biomase za energiju. Promjene u upotrebi zemljišta i promjene u ekosustavima potrebno je detaljno analizirati te uzeti u obzir pri razvijanju zajedničkih ciljeva i pokazatelja na području učinkovitog korištenja resursa u građevinskom sektoru;

33. predlaže da se u sklopu obrazovanja inženjera, arhitekata i ekonomista, uz postupke za učinkovito korištenje resursa, predvide postupci usmjereni na smanjivanje korištenja dodatnih materijala te dodatnog stvaranja otpada koje se javlja zbog promjene projektnog plana;

34. smatra da je u pogledu učinkovitosti korištenja resursa, te posebno u slučaju recikliranja građevinskog otpada i otpada od rušenja, u obzir potrebno uzeti također i troškove i učinak razvrstavanja i prijevoza. Stoga je potreban potpuno ujednačen postupak analize, a politike i procesi istraživanja i razvoja moraju obuhvaćati i usporedbu opcija koje uključuju prijevoz i lokalne reciklažne kapacitete ili reciklažne kapacitete na samoj lokaciji;

D. Upravljanje, partnerstvo, prijenos znanja

35. zadovoljan je što Komisijina Komunikacija naglašava da širenje najboljih praksi igra važnu ulogu u ovim mjerama. U tom pogledu, projekti suradnje između skupina regija sa sličnim karakteristikama trebaju imati prednost. Na ovome području nije ostvarivo imati jednu standardnu praksu ili univerzalni pristup: lokalni i regionalni akteri moraju jedni od drugih usvajati najprikladnija rješenja te bi udruživanje lokalnog znanja iz raznih regija moglo pružiti dodanu vrijednost;

36. ističe da su mnoga tijela lokalne i regionalne vlasti primijetila da države članice imaju isključivo formalni pristup instrumentima uvedenim u sklopu regulacije energetske učinkovitosti te da ih smatraju sustavom stranim kulturi projektiranja u predmetnoj regiji ili državi. Odbor stoga predlaže izradu neke vrste prijelaznog izvješća o stanju provedbe Direktive o energetske učinkovitosti bez uvođenja nove obveze izvješćivanja za lokalne i regionalne vlasti, ali uz njihovo uključivanje u izradu spomenutog izvješća na dobrovoljnoj osnovi;

37. ističe da neke regije nemaju odgovarajuća znanja i vještine pa bi tehnološki jaz kad razvijeni regije ubrzano krenu naprijed mogao narasti, posebno u manje razvijenim regijama. U cilju rješavanja ovog problema te bi regije trebalo podržati putem mehanizama za suradnju koji se usredotočuju na poteškoće povezane s prijenosom znanja. Trebalo bi pažljivo razmotriti maksimalni poticaj prijenosa znanja o projektiranju i gradnji regijama čije vještine nisu zadovoljavajuće;

E. Kompenzacijski mehanizam

38. smatra da bi politički vođe trebali znati da će svaka radikalna promjena u građevinskom sektoru zahtijevati političku volju i jako vodstvo od strane viših razina lokalne i regionalne uprave. Oni ne mogu zanemariti činjenicu da su lokalna i regionalna operativna sredstva ograničena te nude malo prostora za ulaganja u poboljšanje zgrada, čak i ako takva ulaganja nude odličan povrat te se brzo amortiziraju;

39. naglašava ne samo ekološke, već i gospodarske i socijalne koristi od održivih zgrada u usporedbi s troškovima izgradnje i održavanja te ističe da su, na temelju podataka iz analize tržišta na koje se poziva Komisija, troškovi ulaganja u „zeleno” građevinarstvo tek za nekoliko postotaka veći od troškova u tradicionalnom građevinarstvu;

40. smatra da posebnu pozornost treba posvetiti specifičnim problemima ruralnih područja te malih gradova i gradova srednje veličine. Važno je prepoznati njihova obilježja pri određivanju standarda i ciljeva te drugih provedbenih mjera kako ne bi bili nesrazmjerno pogođeni ili kako bi im se po potrebi osigurala nadoknada. Nadalje, prioritarno bi se područje istraživanja pod nazivom *Pametni gradovi* u sklopu programa Obzor 2020. trebalo preimenovati u *Pametni gradovi i regije* te bi ga trebalo upotpuniti novim prioritarnim područjem nazvanim *Pametne ruralne regije i gradovi*.

Bruxelles, 17. travnja 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Markku MARKKULA