

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života

(COM(2020) 662 final)

(2021/C 155/11)

Izvjestitelj: **Pierre-Jean COULON**

Suizvjestitelj: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 11.11.2020.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za promet, energiju, infrastrukturu i informacijsko društvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	11.2.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	24.2.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	558
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	212/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja činjenicu da je Europska komisija donijela prijedlog europske strategije „Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života“. Ta strategija apsolutno je potrebna i neizostavna za Europsku uniju i njezine građane te je EGSO namjerava podržati i aktivno joj doprinijeti svojim razmatranjima i prijedlozima.

1.2. EGSO smatra da se stambene i druge zgrade, na koje otpada 40 % ukupne potrošnje energije u Europskoj uniji, moraju podvrgnuti valu obnove na poticaj Europske unije u okviru sveobuhvatnog pristupa koji se temelji na dugoročnim ulaganjima, općem dobru, održivom razvoju, zaštiti zdravlja (što podrazumijeva i obradu azbesta u okviru radova) te zelenoj tranziciji i učinkovitoj provedbi europskog stupa socijalnih prava u području održivog i cjenovno pristupačnog stanovanja.

1.3. EGSO stoga podržava strategiju vala obnove s obzirom na to da je riječ o pristupu za Europsku uniju koji koristi svima i donosi trostruku korist – za klimu, za oporavak zahvaljujući lokalno stvorenim radnim mjestima i, naposljetku, za borbu protiv pandemije, energetske siromaštva i promicanje cjenovno pristupačnog stanovanja za sve, što znači i za ranjive osobe.

1.4. EGSO smatra da je za tu strategiju, s obzirom na njezinu specifičnu prirodu i usmjerenost do 2050. godine, potreban stabilan, jasan i prilagođen pravni i financijski okvir, i to provedbom namjenskog europskog investicijskog fonda, višegodišnjih planova ulaganja, novog zelenog semestra te stvaranjem zasebnog i prilagođenog pravnog okvira za, primjerice, državne potpore, primjenjive stope PDV-a, javnu nabavu, zeleno hipotekarno financiranje i norme za energetske učinkovitost.

1.5. EGSO poziva Komisiju da na lokalnoj razini uvede poticaje za uspostavu sektora za industrijalizaciju i masovnu primjenu procesa toplinske obnove te da uspostavi novi program „Erasmus za toplinsku obnovu do 2050.“ kako bi se mlade Europljane i Europljanke privuklo tim novim radnim mjestima budućnosti.

1.6. EGSO također poziva na to da se države članice, na temelju primjera EIB-ova Europskog instrumenta za lokalnu energetske podršku (ELENA), potaknu na uspostavu javnih službi za izdavanje nalaza te pružanje tehničkih i savjetodavnih usluga, posebno za kućanstva, kako bi se izbjegle zlouporabe izravnog marketinga i prijevare povezane s programima potpore za toplinsku obnovu.

1.7. EGSO prije svega smatra da bi predmetna strategija trebala omogućiti Europskoj uniji da se odgovarajućom komunikacijom o postojećim mehanizmima i načinima na koje se oni mogu iskoristiti približi svojim građanima i njihovim lokalnim područjima.

1.8. EGSO poziva na istinsku sinergiju između Opservatorija EU-a za fond zgrada i Opservatorija EU-a za energetska siromaštvo.

2. Opće napomene

2.1. EGSO pozdravlja činjenicu da je Europska komisija donijela komunikaciju „Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života”. Opsežna obnova zgrada u Europskoj uniji – privatnih i socijalnih stambenih objekata te javnih i poslovnih zgrada – danas je apsolutno nužna s obzirom na strukturni nedostatak dugoročnih ulaganja u tom području te klimatske, okolišne, gospodarske i socijalne posljedice, kao i na cijenu nečinjenja u tom području.

2.2. Odbor podržava strategiju koju je Komisija predložila, a koja se zasniva na cilju klimatske neutralnosti, primjeni načela kružnosti, doprinosu ciljevima održivog razvoja i konkurentnosti Europe, zaštiti kulturne baštine, a prije svega pravu svih građana na cjenovno i fizički pristupačno, kvalitetno i zdravo stanovanje, u skladu s 19. načelom europskog stupa socijalnih prava.

2.3. S obzirom na to da na stambene i druge zgrade otpada 40 % ukupne potrošnje energije u Europskoj uniji, one se moraju podvrgnuti valu obnove u okviru sveobuhvatnog pristupa koji se temelji na dugoročnim ulaganjima, općem dobru, održivom razvoju i zelenoj tranziciji.

2.4. Osim toga, u pandemiji je istaknuta i ključna uloga stanovanja u zdravstvenom upravljanju krizom te potreba za preispitivanjem upotrebe stambenih zgrada, a time i njihova projektiranja s obzirom na ograničenja povezana s ograničenjem kretanja.

2.5. Pandemija je u prvi plan stavila neprihvatljivu vezu između neadekvatnih sanitarnih uvjeta stanovanja, energetskog siromaštva i otpornosti na pandemiju.

2.6. Strategija za val obnove zgrada stoga je dio pristupa od kojeg će svi imati koristi s obzirom na važnost njezina učinkovitog doprinosa djelovanju u području klime, količinu dugoročnih ulaganja i lokalnih radnih mjesta koja ona može stvoriti i koja mogu aktivno doprinijeti oporavku, kao i s obzirom na borbu protiv energetskog siromaštva i promicanje socijalne kohezije i uključenosti razvojem cjenovno pristupačnog stanovanja za građane Europske unije.

2.7. Stoga val obnove zgrada moraju pokretati stalni i usklađeni impulsi, kako u pogledu propisa i potpora EU-a tako i u smislu višegodišnjih planova ulaganja država članica. Oni moraju biti jasni i dostupni i imati u vidu sve aktere i njihovu investicijsku logiku, a akteri mogu biti raznovrsni – od europskih kućanstava koja žive u vlastitim stambenim objektima, u punom vlasništvu ili u suvlasništvu, kućanstava koja na tržištu daju u najam jedan ili više stambenih objekata, organizacija za socijalno stanovanje koje podliježu posebnim zadaćama od općeg interesa i pripadajućih obveza pružanja javnih usluga, tijela javne vlasti i njihovih javnih zgrada, do zaštićenih povijesnih zgrada ili poduzeća i njihovih zgrada. Stoga val obnove obuhvaća brojne potencijalne aktere koje će biti potrebno uvjeriti da do 2050. dugoročno ulažu u svoje stambene objekte i druge zgrade pomoću mehanizama financiranja prilagođenih vrsti zgrada, koji se kreću od dugoročnih zajmova ili zelenog kreditiranja, državnih jamstava i, naravno, bespovratnih sredstava, pogotovo za kućanstva.

2.8. Val obnove zgrada morat će prije svega biti potaknut europskim pokretom industrijalizacije i povećanjem broja zahvata obnove na lokalnoj razini kako bi se, zahvaljujući eksternalizaciji i digitalizaciji, smanjili troškovi obnove i trajanje radova za kućanstva koja žive u predmetnim stambenim objektima. Tu industrijalizaciju moraju pratiti novi modeli gradnje koji se temelje na primjerenim tehničkim obvezama i normama gradnje, a prije svega europska kampanja za promicanje tog novog sektora i potencijalnih novih radnih mjesta među mlađom generacijom pokretanjem programa „Erasmus za toplinsku obnovu 2050.”, na čiju uspostavu Odbor poziva. Posebnu pozornost treba posvetiti i rizicima od socijalnog dampinga koji su svojstveni takvoj eksternalizaciji i drugim načinima podugovaranja poslova.

2.9. Komisija mora osigurati konvergenciju postojećih odredbi, odredbi koje treba revidirati i prijedloga novih odredbi, ne samo za države članice i njihove dugoročne strategije ulaganja, već i za kućanstva, najmodavce socijalnih stanova, javna tijela i poduzeća, koji su konačni donositelji odluka o pojedinačnim dugoročnim ulaganjima i koji će u skladu s vlastitom logikom doprinijeti valu do 2050. godine.

2.10. Ta nužna konvergencija jednako vrijedi za revizije postojećih odredbi povezanih s, primjerice, Direktivom o energetske učinkovitosti zgrada, javnom nabavom ili mjerodavnim programima državnih potpora (osobito za socijalne stanove), posebnom primjenjivom stopom PDV-a, zelenim hipotekarnim financiranjem, ali i za revizije odredbi i elemenata uvjetovanosti iz Europskog instrumenta za oporavak „Next Generation EU” i kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027., koji moraju biti razumljivi europskim kućanstvima kojima su namijenjeni. Planu oporavka treba dati novi zamah uz pomoć istinske politike konkretnih prijedloga i preporuka te koordinacije postojećih nacionalnih opservatorija.

2.11. Odbor poziva da Opservatorij EU-a za fond zgrada usko surađuje s Opservatorijem EU-a za energetske siromaštvo.

2.12. Odbor poziva na to da se u državama članicama organizira javna služba za promicanje vala toplinske obnove, davanja nalaza i pružanja tehničke pomoći za zahvate toplinske obnove, posebno za kućanstva, kako bi se izbjegla zlonamjerna praksa komercijalizacije radova obnove.

3. Napomene – Poticanje obnove zgrada u cilju klimatske neutralnosti i oporavka

3.1. Opsežna obnova zgrada u Europskoj uniji – privatnih i socijalnih stambenih objekata te javnih i poslovnih zgrada – danas je apsolutno nužna s obzirom na strukturni nedostatak dugoročnih ulaganja u tom području te klimatske, okolišne, gospodarske i socijalne posljedice.

3.2. Odbor se slaže s analizom Komisije da je zbog klimatske krize hitno potrebno obnoviti stambene i druge zgrade te da krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 treba iskoristiti za novo promišljanje, projektiranje i modernizaciju zgrada u skladu s okolišnim, socijalnim i gospodarskim pristupom od kojega će svi imati koristi. Ovo je zapravo jedinstvena prilika za djelovanje u pogledu klimatske neutralnosti, oporavka i socijalne kohezije.

Odbor želi upozoriti na raznolikost zgrada, a posebno stambenih objekata, koje treba obnoviti, od obiteljskih kuća do velikih zgrada izgrađenih tijekom sovjetskog razdoblja ili u radničkim predgrađima. U tom mnoštvu različitih stambenih objekata, poseban se prioritet može dati istočnoeuropskim stambenim blokovima, vrlo starim kućama iz podcijenjenih gradskih središta te prigradskim i ruralnim stambenim objektima. S obzirom na činjenicu da je fond stambenih zgrada zastario i da je obnova potrebna i radi poboljšanja kvalitete života građana i tehničkih karakteristika zgrada, potrebno je građanima osigurati pristup financiranju jer je to trenutačno velika prepreka za obnovu. Isto tako, treba voditi računa i o pristupačnosti objekata osobama s invaliditetom. Osim toga, Europska unija mora iskoristiti ovu priliku za poduzimanje sveobuhvatnih mjera kako bi se odgovarajućom komunikacijom približila svojim građanima i njihovim lokalnim područjima.

3.3. Odbor podržava predloženi cilj udvostručenja godišnje stope energetske obnove stambenih i drugih zgrada do 2030. uz istodobno poticanje temeljite obnove, što podrazumijeva obnovu 35 milijuna građevinskih cjelina do 2030., pri čemu tu stopu treba zadržati kako bi se do 2050. postigla klimatska neutralnost na razini EU-a. U idealnom bi slučaju tu stopu trebalo povećati kako bi se ona utrostručila.

3.4. Odbor naglašava da je riječ o ambicioznom cilju, koji se planira provesti u idućih 30 godina, i da je potrebno temeljito uskladiti postojeće zakonodavne i regulatorne mehanizme u tom području i mehanizme financijske potpore za obuhvaćena kućanstva, najmodavce socijalnih stanova, tijela javne vlasti i druge vlasnike predmetnih zgrada kao potencijalnih ulagača kako bi ih se uvjerilo da dugoročno ulažu u skladu s vlastitom logikom i vlastitim mogućnostima. To dokazuju i naponi država članica i njihovih regionalnih upravljačkih tijela da se uspostavi veza između instrumenta za oporavak „Next Generation EU” i kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027.

4. Napomene – Ključna načela za obnovu zgrada do 2030. i 2050.

4.1. Odbor se slaže s time da je potrebno donijeti sveobuhvatnu i integriranu strategiju u kojoj će dionici sudjelovati na temelju sedam načela: energetske učinkovitosti na prvom mjestu, cjenovne pristupačnosti, dekarbonizacije i integracije obnovljivih izvora energije, životnog ciklusa i načela kružnosti, visokih zdravstvenih i okolišnih standarda, izazova zelene i digitalne tranzicije te poštovanja estetike i arhitektonske kvalitete.

4.2. Odbor želi naglasiti osobitu važnost koju u skladu s 19. načelom europskog stupa socijalnih prava treba dati cjenovnoj pristupačnosti stanovanja i ulaganja koja moraju poduzeti obuhvaćena kućanstva, bez obzira na to jesu li stanari u vlastitom stambenom objektu, podstanari ili suvlasnici u stambenom objektu u lošem stanju, osobito kad je riječ o zgradama s lošom toplinskom izolacijom i borbi protiv energetske siromaštva, ali i najmodavcima socijalnih stanova čija visina najamnine podliježe obvezi financijske dostupnosti javnih usluga u skladu s posebnim zadaćama o pružanju javnih usluga koje utvrđuju države članice.

4.3. EGSO ističe izolaciju šupljih zidova i podnu izolaciju kao najjednostavnije i najjeftinije mjere za smanjenje emisija CO₂. Međutim, čak su i te relativno jeftine mjere preskupe za mnoge vlasnike stambenih objekata, unatoč tome što dovode do nižih troškova energije. Zbog toga se EGSO zauzima za to da nacionalne vlade uvedu programe subvencioniranja tih mjera. Izračuni provedeni u Nizozemskoj pokazuju da je za njihovu provedbu dovoljna subvencija od 2 000 EUR po stambenoj jedinici. Osim velikog smanjenja emisija CO₂, takvim se programom osigurava i znatan broj radnih mjesta u građevinskom sektoru koji je teško pogođen krizom izazvanom bolešću COVID-19. Isto vrijedi i za Francusku, gdje je premija za toplinsku obnovu stambenih objekata „MaPrimeRenov” nedavno proširena na sva kućanstva.

4.4. Osim toga, treba slijediti zaključke i preporuke iz mišljenja EGSO-a „Rad s azbestom u energetske obnovi” kako bi se po potrebi i mogućnostima tijekom procesa energetske obnove potaknulo uklanjanje azbesta ⁽¹⁾.

5. Napomene – Ostvarivanje brže i temeljitije obnove za bolje zgrade

5.1. Odbor se slaže s Komisijinom analizom višestrukih prepreka koje stoje na putu pri donošenju pojedinačnih odluka o ulaganju, kao i s njezinom analizom složenosti pristupa financiranju, osobito na lokalnoj razini. Ta je složenost prisutna i u nacionalnim programima i u strukturnim fondovima, posebno u fazi razmatranja projekata, a povezana je i s kašnjenjima u isplati potpore. Da bi se postigli postavljeni ciljevi, prioritet mora biti rješavanje tih složenosti i nedostataka, među ostalim i u kontekstu provedbe odredbi specifičnih za kohezijsku politiku za razdoblje 2021.–2027. već od 2021. godine.

5.2. Odbor prima na znanje da je Komisija utvrdila te prepreke u okviru javnog savjetovanja i s prijedlozima za bolje informiranje, veću pravnu sigurnost i veće poticaje za ulaganje, odgovarajuće i dobro usmjereno financiranje, kapacitete za pripremu i provedbu projekata, promicanje sveobuhvatnih i integriranih zahvata obnove, pripremu ekosustava za održivu obnovu i, naposljetku, korištenje obnove kao poticaja za rješavanje problema energetske siromaštva i promicanje cjenovno pristupačnog stanovanja putem posebne europske inicijative. Te prijedloge treba provesti u skladu s načelom jednostavnosti, prethodno utvrđenom kombinacijom dodatnih sredstava koja mogu mobilizirati javna tijela i razmjernosti kontrola državnih potpora.

5.3. Odbor podržava prijedlog Komisije da se Opservatorij EU-a za fond zgrada ovlasti za vođenje europskog repozitorija o energetske svojstvima i za to da pridonese formiranju inicijativa u tom smjeru. Taj Opservatorij morat će surađivati s Opservatorijem EU-a za energetske siromaštvo, koji u tu svrhu treba ponovno oživjeti.

5.4. Odbor priznaje da – kad je riječ o mogućoj mobilizaciji europskih sredstava za toplinsku obnovu u okviru instrumenta za oporavak „Next Generation EU”, odnosno kohezijske politike za razdoblje od 2021. do 2027. godine – nalazimo u posebnoj situaciji. Postoji najmanje 13 programa koji mogu pomoći u sufinanciranju toplinske obnove, bilo putem bespovratnih sredstava bilo putem dugoročnih zajmova s povlaštenim kamatnim stopama i državnim jamstvima.

5.5. Odbor smatra da bi Europska unija zbog te iznimne situacije, povrh utvrđivanja kvantitativnih ciljeva obnove, trebala ojačati države članice i njihove godišnje programe za ulaganje u toplinsku obnovu te se pobrinuti za to da se ti programi ocjenjuju svake godine u okviru europskog semestra uspostavom posebnog „zelenog upravljanja”, uz gospodarsko upravljanje ili otvorenu metodu koordinacije.

⁽¹⁾ SL C 240, 16.7.2019., str. 15.

5.6. Odbor smatra da tu jedinstvenu situaciju treba iskoristiti i za borbu protiv energetske siromaštva i njegovo iskorjenjivanje, pri čemu mobilizaciji financijskih sredstava treba dati prioritet. Potrebno je proširiti ovlasti Opservatorija EU-a za energetske siromaštvo i staviti ga na čelo europske mreže opservatorija za energetske siromaštvo u državama članicama.

5.7. Međutim, Odbor želi senzibilizirati Komisiju za poteškoće s kojima se suočavaju potencijalni ulagači, posebno kućanstva i najmodavci socijalnih stanova, pri kombiniranju različitih kanala financiranja i njihovu povezivanju s različitim propisima, prihvatljivim osnovama i mjerodavnim kontrolama. S obzirom na razdoblje do 2050. te bi mehanizme trebalo ujediniti kako bi bili razumljiviji i pristupačniji kućanstvima i tijelima javne vlasti kojima su namijenjeni.

5.8. S obzirom na predmetno trajanje ulaganja i cilj za 2050., Odbor predlaže Komisiji da, u cilju pojednostavljenja i razumljivosti za predmetna europska kućanstva, razmotri osnivanje posebnog investicijskog fonda, uz potporu Europske investicijske banke (EIB), koji bi osiguravao tehničku pomoć, kombinaciju postojećih programa i jamstvo kontinuiteta djelovanja do 2050.

5.9. Odbor podržava pristup Komisije da se u skladu s time revidiraju programi državnih potpora za ulaganja u toplinsku obnovu. Te programe državnih potpora za toplinsku obnovu treba pojednostaviti kako ne bi predstavljali prepreku odlukama o ulaganju, koje je apsolutno nužno. Odbor također pozdravlja odluku Komisije da 2021. ocijeni Odluku Komisije 2012/21/EU⁽²⁾ o državnim potporama u obliku naknade za pružanje javnih usluga. Naime, potpore za toplinsku obnovu socijalnih stanova obuhvaćene su tim sustavom koji se primjenjuje na ispunjavanje obveza pružanja javnih usluga.

5.10. Odbor podržava prijedlog Komisije da se pokrene europska inicijativa za cjenovno pristupačno stanovanje financiranjem 100 inovativnih i participativnih oglednih projekata usmjerenih na sveobuhvatnu obnovu socijalnih stambenih četvrti kako bi poslužile kao model za razvoj velikih razmjera u Europskoj uniji. S obzirom na sposobnost najmodavaca socijalnih stanova da ulažu u svojstvu pružatelja usluga od općeg gospodarskog interesa i uz potporu EIB-a, povećanje broja zahvata i industrijalizacija programa obnove zgrada dovode ne samo do stvaranja lokalnih radnih mjesta, već i do smanjenja troškova obnove drugih stambenih i javnih zgrada uspostavom novih lokalnih industrijskih sektora.

5.11. Odbor predlaže da Komisija, na temelju iskustva s instrumentom ELENA i uz potporu EIB-a, potakne države članice da uspostave javnu službu za tehničku podršku zahvatima toplinske obnove, posebno namijenjenu kućanstvima, kako bi se izbjegla zlouporaba izravnog marketinga i prijave koje su u vezi s radovima na toplinskoj obnovi već uočene u nekim državama članicama.

5.12. Odbor u potpunosti podržava „Novi europski Bauhaus”, koji je predsjednica Von der Leyen najavila u svojem govoru o stanju Unije, a podrobnije je razrađen u predmetnoj komunikaciji. Taj će projekt okupiti stručnjake iz nekoliko disciplina kako bi osmislili zgrade budućnosti i naš buduću održivi način života. Odbor poziva sve dionike da sudjeluju u javnom savjetovanju koje je pokrenula Komisija.

Bruxelles, 24. veljače 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽²⁾ Odluka Komisije 2012/21/EU od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.).