

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Mogelijkheden voor hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector

(2015/C 195/06)

Rapporteur:	Csaba Borboly, voorzitter van de regioraad van Harghita, Roemenië (EVP)
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's over mogelijkheden voor hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector COM(2014) 445 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN**HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S**

1. staat volledig achter het streven van de Europese Commissie om gemeenschappelijke doelstellingen te ontwikkelen, alsook indicatoren die als grondslag moeten fungeren voor gemeenschappelijke Europese normen voor hulpbronnen-efficiëntie in de bouwsector; doel is de coördinatie en de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen te versterken. De lokale en regionale overheden zijn cruciale partners in de bevordering van grotere hulpbronnen-efficiëntie, vanwege de bijdrage daarvan aan duurzame ontwikkeling middels de positieve gevolgen voor het milieu, het klimaat, de economie en de samenleving. Bovendien kunnen zij instrumenten als groene aanbestedingen gebruiken en aldus een impuls geven aan de markt van uit bouw- en sloopafval vervaardigde producten.

2. Het CvdR maakt zich dan ook zorgen over het feit dat de Commissie nergens in haar mededeling de rol van de lokale en regionale overheden vermeldt, hoewel het in eerdere adviezen over vergelijkbare onderwerpen de aandacht hierop heeft gevestigd. Het beklemtoont dat lokale en regionale overheden een cruciale rol spelen als investeerders, niet alleen in de bouwsector, maar ook op het gebied van openbare aanbestedingen, de tenuitvoerlegging van Europese en nationale bouwwetgeving, de ondersteuning van lokale bedrijven en innovatie, en voorlichting van investeerders en het ruime publiek. Om die reden dringt het er bij de Commissie op aan om te kijken op welke manier het Comité van de Regio's en de lokale en regionale overheden bij de raadgevingen waartoe deze mededeling zal leiden, kunnen worden betrokken.

3. Gelet op de omvang en complexiteit van het thema duurzaam bouwen moeten de maatregelen gebaseerd zijn op een holistische aanpak waarbij in de eerste plaats rekening wordt gehouden met alle aspecten die verband houden met de behoeften en belangen van personen, gemeenschappen en instellingen die van dit soort infrastructuur gebruik zullen maken. Lokale omstandigheden en voordelen voor de lokale economie moeten worden beschouwd als belangrijke aspecten van duurzaamheid — zonder daarbij afbreuk te doen aan het kernbeginsel van het vrije verkeer van goederen. Zo kan bijv. het gebruik worden gestimuleerd van plaatselijke bouwmaterialen die vaak het meest efficiënt zijn en positieve gevolgen hebben voor de lokale economie.

A. Onderliggende problemen

4. Het is onaanvaardbaar dat recyclebaar bouw- en sloopafval van tertiaire gebouwen nu vaak naar stortplaatsen wordt gebracht zonder dat eerst is nagegaan of het verzamelen en recyclen ervan economisch rendabel kan zijn. Volgens het CvdR moet prioriteit worden gegeven aan het sluiten van de recyclekringloop, door bijv. individuele doelstellingen voor specifieke soorten afval vast te stellen, samen met bindende voorschriften voor het controleren, uit elkaar halen en sorteren van bouw- en sloopafval, vooraleer tertiaire gebouwen worden afgebroken of vernieuwd. Sommige gemeenten en regio's hebben dit al in wetgeving vastgelegd.

5. Voor de „vergroening” (milieuvriendelijkere opzet) van de bouw moet de overheid voor klanten, werknemers en bouwondernemingen een kader scheppen voor de overschakeling op minder verkwistende praktijken. De bouwfase is namelijk cruciaal voor de milieuprestaties van gebouwen gedurende hun hele levenscyclus. Die overgang zal minder snel gebeuren dan verwacht als gemeenschappelijke EU-indicatoren en -normen ontbreken. Maar zo'n overgang laat ook op zich wachten als er geen keuze kan worden gemaakt voor economisch gezonde bedrijfsmodellen voor groenere en meer hulpbronnenefficiënte bouwtechnieken en -materialen in vergelijking met de huidige situatie.

6. Er moet duidelijk worden gemaakt dat sloopafval afkomstig kan zijn van een gebouw dat volledig wordt afgebroken, maar ook van renovatie; er moet met andere woorden worden aangegeven dat het begrip sloop ook kan slaan op de gedeeltelijke afbraak van een gebouw in het kader van een renovatie. In de meeste regio's is de hoeveelheid afval die afkomstig is van renovaties in totaal groter dan de hoeveelheid afval van gebouwen die volledig werden gesloopt.

7. Het CvdR is ingenomen met het voornemen van de Europese Commissie om de recycling van bouw- en sloopafval aan te moedigen door meer steun te geven aan onderzoek- en demonstratieprojecten op dit gebied. Dergelijke projecten, ook binnen het kaderprogramma Horizon 2020 en in nauwe samenwerking met de lidstaten uitgevoerd, moeten gericht zijn op het ontwikkelen van oplossingen om recycling economisch aantrekkelijker te maken. Het CvdR is verder voorstander van de invoering van maatregelen ter ondersteuning van de marktintroductie van secundaire materialen die afkomstig zijn van bouw- en sloopafval.

B. Lokale en regionale overheden en de ondersteuning van het beleid inzake hulpbronnefficiëntie

8. Voor de lokale en regionale overheden in de hele EU is het in de eerste plaats zaak verder werk te maken van de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren die absoluut noodzakelijk zijn voor de vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen en normen om de bouwsector milieuvriendelijker te maken. Het is in het belang van de lokale en regionale overheden dat wordt gewezen op de omvang van de ecologische en economische uitdagingen waarmee men bij het verbeteren van de hulpbronnefficiëntie in de bouwsector geconfronteerd wordt.

9. Opgemerkt zij dat lokale en regionale overheden via lokale of regionale bouwnormen reeds een belangrijke rol spelen in de bevordering van duurzame kostenarme of kostenvrije gebouwen. De goede praktijken die voortvloeien uit toepassing van deze normen, bijv. door middel van minimumvereisten m.b.t. daglicht, energie-efficiëntie of bouwmaterialen, kunnen aanzienlijk bijdragen tot echt duurzame gebouwen in Europa en moeten daarom worden bevorderd.

10. Het CvdR herinnert eraan dat de lokale en regionale overheden op het gebied van de beperking van de milieu-impact van gebouwen een vooraanstaande rol spelen en in het kader van hun bevoegdheden passende maatregelen ontwikkelen en strategieën ten uitvoer leggen voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen, doordat ze oog hebben voor de specifieke lokale aspecten.

11. Het CvdR roept de lokale en regionale overheden op om bij de formulering van het beleid voor duurzaam bouwen instrumenten en methoden van de ruimtelijke ordening toe te passen en ook rekening te houden met duurzame energie, energie-efficiëntie, afvalbeheer en exploitatie en onderhoud.

12. In dit verband verzoekt het CvdR de lokale en regionale overheden om voor de gehele levenscyclus van gebouwen een holistische benadering te volgen die zich tevens uitstrekt tot bouwproducten, ontwerp, bouw, en onderhoud en renovaties, teneinde een efficiënter gebruik van materialen, energie en water en een beter afvalbeheer te bevorderen.

13. Uiterst belangrijk zijn de inspanningen die de lokale en regionale overheden in Europa tot op heden hebben ontplooid, zoals de energie-efficiëntiestrategie van de regio Emilia-Romagna en het klimaatprogramma „Energie — Alto Adige 2050” van de autonome provincie Bozen/Bolzano, de programma's voor nieuwe technologieën en benaderingen op basis van de traditionele lokale architectuur van het Roemeense district Harghita, en de innovatieve activiteiten van de stad Rakvere in Estland en van de deelgemeente Anavra, gemeente Almiros, Magnisia, Griekenland. Deze en andere soortgelijke projecten zijn opmerkelijke initiatieven op het vlak van hulpbronnefficiëntie en duurzaam bouwen.

14. De industrieactiviteiten die gericht zijn op bouwmaterialen uit de sector van de groene bouw en de sloop zouden veel banen kunnen genereren. Door op lokaal en regionaal niveau actieplannen voor dit soort activiteiten op te stellen en deze te koppelen aan goede benutting van menselijk kapitaal kan er aanzienlijk worden bijgedragen aan een efficiënter gebruik van de hulpbronnen.

15. Het CvdR is van oordeel dat een initiatief als het Burgemeestersconvenant nuttig kan zijn om ook thema's inzake hulpbronnefficiëntie aan te pakken. Het is van mening dat moet worden nagegaan hoe dit het beste kan gebeuren zodra de concrete beleidsdoelstellingen op dit vlak goedgekeurd zijn.

16. Het gebruik van hulpbronnen wordt grotendeels bepaald door beslissingen m.b.t. de planning en keuze van bouwmaterialen. Met het oog op meer efficiëntie in dit verband moeten ingenieurs, projectontwikkelaars, fabrikanten, aannemers, overheden en eindgebruikers over betrouwbare en bruikbare informatie beschikken, zodat zij met duurzame ontwikkeling als leidraad besluiten kunnen nemen, zoals de Commissie overigens zelf ook al aangeeft. Aangezien de lokale en regionale overheden de vergunningverlenende autoriteiten zijn die het dichtst bij alle „stakeholders” staan, moeten zij specifieke informatiebijeenkomsten organiseren om meer bewustzijn te creëren alsook beleid uitwerken en mechanismen invoeren om het gebruik van efficiënte hulpbronnen te ondersteunen en stimuleren. Daarbij moeten zij een beroep kunnen doen op Europese fondsen. Deze beleidsmaatregelen moeten stroken met een gemeenschappelijke Europese aanpak van de beoordeling van de milieuprestaties van gebouwen waarbij rekening wordt gehouden met alle vastgestelde sleutelindicatoren.

17. Het CvdR verzoekt de Commissie de lokale en regionale niveaus actief te betrekken bij de ontwikkeling van een kader van kernindicatoren voor de evaluatie van de milieuprestaties van gebouwen gedurende de gehele levenscyclus ervan. Het dringt erop aan dat de lokale en regionale overheden daarover worden geraadpleegd en bij het gehele ontwikkelingsproces worden betrokken.

18. Het CvdR benadrukt de belangrijke rol van de lokale en regionale overheden, aangezien dit de politieke niveaus zijn waarop financiële investeringen met betrekking tot duurzame gebouwen worden gerealiseerd en zij ook eigenaren zijn van gebouwen, woonruimte en infrastructuur voor nutsvoorzieningen.

19. Het CvdR herhaalt zijn verzet tegen het systeem van macro-economische conditionaliteit, wat inhoudt dat een lidstaat die niet voldoet aan zijn verplichtingen op grond van de EU-wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot de afvalstoffen of streefcijfers voor energie-efficiëntie), kan worden gestraft door gehele of gedeeltelijke inhouding van de ESIF-middelen. Aan dit systeem kleeft namelijk het risico dat de lokale en regionale overheden worden gestraft, ongeacht de mate waarin zij aan de beleidsdoelstellingen bijdragen.

20. Het CvdR verzoekt de lokale en regionale overheden om de samenwerking bij overheidsopdrachten te intensiveren en aldus bij te dragen tot betere lokale en regionale randvoorwaarden voor het verwezenlijken van de ambitieuze doelstellingen van de EU op het gebied van duurzame gebouwen.

C. Definities, indicatoren, onderzoek en ontwikkeling

21. Herinnert eraan dat de bouwindustrie een instrument is en dat gebouwen zowel positieve als negatieve effecten kunnen hebben binnen een bepaalde urbanistische, architecturale, sociale, economische en ecologische context. Daarom moet tegen deze complexe achtergrond ook specifieke aandacht worden besteed aan het duurzaamheidsvraagstuk.

22. De technische en prestatiekenmerken van bepaalde bouwmaterialen ondergaan snelle transformaties na hun vervaardiging en in sommige gevallen zet dat proces zich na het gebruik ervan in het kader van de bouw nog voort. Het is in dit verband van groot belang om na te gaan of en in welke omstandigheden deze materialen na de sloop voldoende geschikt zijn om hergebruikt te worden, en of er een afzonderlijk certificeringssysteem voor dergelijke materialen zou moeten worden ingevoerd.

23. Met het oog op de verlenging van de levenscyclus van gebouwen is het belangrijk dat verder onderzoek wordt verricht naar het onderhoud van gebouwen en hun installaties. In concreto zouden met ondernemingen die energiediensten leveren contracten moeten worden gesloten voor de levering van energie en de verbetering en het onderhoud van installaties.

24. Zo zou met prioriteit moeten worden nagegaan of bouw materiaal dat wordt gegenereerd door sloopwerkzaamheden, bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen, op grote schaal kan worden hergebruikt. Veel bouwmaterialen bevatten immers schadelijke, gevaarlijke en vervuilende elementen en momenteel zijn er geen betrouwbare gegevens over de impact ervan noch over de mogelijkheid om de schadelijke effecten voor het milieu en de menselijke gezondheid te beperken.

25. De herontdekking van traditionele bouwtechnieken en -materialen kan een aanzienlijk potentieel voor de Europese bouwsector vormen: hiermee wordt vaak aangetoond hoe lokale middelen kunnen worden ingezet voor doeltreffende oplossingen, die op maat gesneden zijn van de lokale situatie en die niet leiden tot de opening van nieuwe groeven op plekken waar deze geen deel uitmaken van een samenhangend landgebruik.

26. Er dient ook te worden nagegaan of de renovatie van bestaande gebouwen in alle omstandigheden een geschikte oplossing vormt: in veel Europese regio's zouden er aanzienlijke investeringen nodig zijn om met name commerciële, woon- en openbare gebouwen aan de normen van het moderne comfort aan te passen. Zelfs als renovatie van gebouwen vanuit het standpunt van een efficiënt hulpbronnengebruik voor gebouwen afzonderlijk altijd een betere oplossing vormt dan sloop of nieuwbouw, is de esthetische, architecturale en sociale waarde van nieuwbouw soms veel belangrijker, met name vanuit consumentenperspectief. Om na te gaan of renovatie van bestaande gebouwen een goede oplossing is, dienen naast de zuiver technische aspecten dus ook architecturale, sociale, economische en milieuoverwegingen alsmede het consumentenbelang te worden meegenomen.

27. Ook kan duurzaam bouwen veel nieuwe banen opleveren, vooral in een zo hard door de crisis getroffen sector als de bouw. Als werklozen in de sector de nodige steun krijgen en door middel van opleidingen vertrouwd worden gemaakt met de nieuwe duurzame bouwmethoden, kunnen veel van hen weer aan de slag.

28. Bij de ontwikkeling van uniforme criteria voor de milieuvriendelijkheid van gebouwen dienen ook hernieuwbare grondstoffen, bij voorkeur traceerbare van lokale of binnenlandse herkomst, uitdrukkelijk (als kernindicatoren) in aanmerking te worden genomen. Het gebruik van duurzame grondstoffen draagt aanwijsbaar bij tot een hulpbronnenefficiëntere bouwsector. Zeker in het geval van cascadering (waarbij in meerdere bouwstadia hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt) liggen de gebruiksmogelijkheden van deze grondstoffen niet alleen in de eigenlijke constructie (bijv. houtskeletbouw) en isolatie, maar ook in de inrichting van de binnenruimte (vloeren, muren, oppervlakkbedding) enz. Tevens kunnen hernieuwbare grondstoffen ter vervanging van fossiele brandstoffen worden gebruikt voor de verwarming van gebouwen en op die manier de milieu-impact verminderen.

29. In het Commissiedocument wordt niet ingegaan op het gebruik van hernieuwbare energie, ondanks de evidente bijdrage ervan aan de duurzaamheid van een gebouw. In gebouwen geïntegreerde warmtecollectoren, zonnepanelen en windgeneratoren alsook het gebruik van biomassa voor de verwarming van gebouwen of water voor sanitair gebruik kunnen aanzienlijk bijdragen tot een vermindering van de milieu-impact gedurende de hele levenscyclus, met name wat de uitstoot van CO₂ betreft. Ook moet andere technologie worden genoemd, zoals m.b.t. aardwarmte, mogelijkheden voor gecentraliseerde opwekking, efficiënte infrastructuur voor wijkverwarming en koeling, duurzame energiebronnen, afvalwarmte of hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling. Voor een correcte analyse dient ook te worden nagegaan welk materiaal en welke energiebronnen er worden gebruikt bij de productie van stroom en energie.

30. Er zijn zo snel mogelijk duidelijkheid en gemeenschappelijke definities geboden op EU-niveau voor verschillende veel gebruikte concepten die vaak als synoniem worden gehanteerd: „passiefwoning”, „groenwoning”, „duurzame woning”, „energiezuinige woning” of ook „bijna-energie neutrale woning”. Vooruitgang via passende O&O-initiatieven en raadplegingen is dringend noodzakelijk daar deze definities de basis zullen vormen voor toekomstige gemeenschappelijke normen en beleidsmaatregelen op dit gebied.

31. Behalve het hergebruik van metaal en glas, waarop in de mededeling tot in de details wordt ingegaan, komen uit het onderzoek interessante gegevens inzake beton en hout naar voren. Als bouwmaterialen zijn beton en hout ook geschikt voor hergebruik, de selectie is gemakkelijk en ze zijn eenvoudig in gebruik. Er dient op lokaal en regionaal niveau dus prioriteit te worden gegeven aan onderzoek naar hergebruik.

32. Gezien de groeiende vraag van de bouwsector naar hout of andere natuurlijke bouwmaterialen, dient er rekening mee te worden gehouden dat er directe of indirecte veranderingen zullen optreden wat het bodemgebruik en ecosystemen betreft. In dit verband dient te worden voorkomen dat dezelfde fouten worden gemaakt als in het verleden in het kader van de productie van biomassa voor energiedoeleinden. Veranderingen in het bodemgebruik en ecosystemen moeten nauwgezet worden bestudeerd en in aanmerking genomen bij de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen en indicatoren voor energie-efficiëntie in de bouwsector.

33. In het kader van de opleiding van ingenieurs, architecten en economen dient niet alleen aandacht te worden besteed aan procedures voor een efficiënt gebruik van de middelen, maar ook aan procedures om ervoor te zorgen dat er minder extra materialen worden gebruikt en minder extra afval wordt gegenereerd door veranderingen van het ontwerp.

34. In het kader van een efficiënt gebruik van energiebronnen en bij recycling van bouw- en sloopafval, dienen ook de kosten en de gevolgen van de selectie en het transport ervan in aanmerking te worden genomen. Er zijn derhalve goed gestandaardiseerde onderzoeksprocedures nodig en bij de beleidsprocessen en O&O dienen eveneens vergelijkingen te worden opgenomen i.v.m. de vervoers- en recyclingsmogelijkheden in situ of lokaal.

D. Governance, partnerschap, kennisoverdracht

35. In de mededeling wordt terecht stilgestaan bij de belangrijke functie van de uitwisseling van goede praktijken als één van de te nemen maatregelen. Samenwerkingsprojecten tussen regio's die dezelfde kenmerken dragen verdienen voorrang. In dit verband kan niet worden gekozen voor één enkele goede praktijk of één vorm van tenuitvoerlegging: de lokale en regionale actoren moeten van elkaar leren wat de beste oplossingen voor hun specifieke situatie zijn, en het delen van de lokale kennis van de verschillende regio's kan van grote meerwaarde zijn.

36. Volgens veel lokale en regionale overheden geven de lidstaten blijk van een puur formele houding tegenover de instrumenten inzake energie-efficiëntie; zij zien deze als iets dat niet is ingebed in de cultuur van de betrokken regio of lidstaat zelf. Het Comité stelt daarom voor om een soort tussentijds rapport op te stellen over de stand van uitvoering van de richtlijn inzake energie-efficiëntie. Verder mag de lokale en regionale overheden geen nieuwe verslagverplichtingen worden opgelegd, maar moeten zij op basis van vrijwilligheid bij de opstelling van het rapport worden betrokken.

37. Verschillende regio's beschikken noch over de kennis noch over de adequate vaardigheden, hetgeen met name in de achtergebleven regio's kan leiden tot grotere technologische achterstand in vergelijking met de ontwikkelde regio's. In dit verband dienen deze regio's ook over samenwerkingsmechanismen te beschikken die met name gericht zijn op de uitdagingen rond de overdracht van kennis. Er dient meer kennisoverdracht inzake bouwontwerpen en -materialen plaats te vinden naar regio's waar de vaardigheden niet toereikend zijn.

E. Compensatiemechanisme

38. Politieke leiders dienen te beseffen dat er voor de eventuele transformatie van de bouwsector politieke wil en krachtig leiderschap nodig zijn in de hogere echelons van lokale en regionale overheden. Zij kunnen hun ogen niet sluiten voor het feit dat het budget van deze overheden altijd beperkt is en maar heel weinig speelruimte laat voor investeringen in de verbetering van gebouwen, zelfs als het rendement hoog is en de investeringen snel worden terugverdiend.

39. Duurzame gebouwen bieden niet alleen milieuvoordelen, maar ook economische en sociale voordelen als wordt gekeken naar de kosten van bouw en onderhoud. De kosten voor investeringen in de zogenaamde „groene” bouw liggen maar een paar procent hoger dan die voor investeringen in de traditionele bouw, zo blijkt uit de marktanalyse waarnaar de Commissie verwijst.

40. Het is belangrijk om met name aandacht te besteden aan de specifieke problemen van plattelandsgebieden en kleine en middelgrote steden: hun kenmerken moeten worden erkend in de definities van de normen, doelstellingen en andere uitvoeringsmaatregelen, teneinde te voorkomen dat ze onevenredig hard worden getroffen of hen in staat te stellen om indien nodig compensatie te vragen. Daarom zal de onderzoeksprioriteit „Slimme steden” in Horizon 2020 moeten worden omgedoopt tot „Slimme steden en regio's”, en moet ze worden aangevuld met een nieuwe prioriteit: „Slimme plattelandsregio's en -steden”.

Brussel, 17 april 2015.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Markku MARKKULA
