

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Möjligheter till resurseffektivitet inom byggsektorn

(2015/C 195/06)

Föredragande:	Csaba Borboly, ordförande för distriktsfullmäktige i Harghita (RO/EPP)
Referensdokument:	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om möjligheter till resurseffektivitet inom byggsektorn COM(2014) 445 final

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Europeiska regionkommittén stöder till fullo Europeiska kommissionens försök att utveckla gemensamma mål och indikatorer som en grund för gemensamma europeiska standarder för resurseffektivitet inom byggsektorn, i syfte att öka samordningen och samstämmigheten mellan de olika politikområdena. De lokala och regionala myndigheterna är viktiga partner när det gäller att främja en större resurseffektivitet, med tanke på att det bidrar till en hållbar utveckling genom de positiva effekterna för miljön, klimatet, ekonomin och samhället. Dessa myndigheter kan också arbeta med verktyg som grön offentlig upphandling och därmed driva på marknaden för produkter baserade på bygg- och rivningsavfall.
2. Kommittén är därför bekymrad över att kommissionen i sitt meddelande inte alls nämner de lokala och regionala myndigheternas roll, trots att ReK fäst uppmärksamheten på denna aspekt i yttranden om närliggande ämnen. Vi framhåller de lokala och regionala myndigheternas centrala roll som investerare, inte minst inom byggsektorn, men även när det gäller offentlig upphandling, genomförande av EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen om byggnader, stöd till lokala företag och lokal innovation samt information till investerare och allmänhet. Av denna anledning uppmanar Regionkommittén kommissionen att analysera hur kommittén och de lokala och regionala myndigheterna kan göras delaktiga i samråden som ska anordnas med anledning av detta meddelande.
3. Med tanke på omfattningen och komplexiteten i frågan om hållbart byggande på det politiska planet måste insatserna baseras på ett helhetsperspektiv som tar hänsyn till alla aspekter som rör behoven och prioriteringarna hos de enskilda personer, lokalsamhällen och institutioner som kommer att utnyttja byggnaderna. Lokala förhållanden och fördelar för den lokala ekonomin bör ses som viktiga aspekter av hållbarheten, exempelvis genom att man främjar användningen av lokala byggmaterial – med respekt för den grundläggande principen om fri rörlighet – som ofta betraktas som de mest effektiva, eftersom de kan påverka den lokala ekonomin positivt.

A. Grundläggande problem

4. ReK anser att det är oacceptabelt att återvinningsbart bygg- och rivningsavfall från tertiära byggnader ofta deponeras utan någon föregående bedömning av om det är ekonomiskt lönsamt att samla in och återvinna det. ReK anser att man bör prioritera att skapa ett slutet kretslopp för återvinning genom att exempelvis fastställa separata mål för olika avfallstyper och tvingande regler för kontroll, nedmontering och sortering av bygg- och rivningsavfall innan tertiära byggnader rivs eller renoveras. Sådana regler finns redan nu i vissa regionala och lokala lagar.
5. För att byggsektorn ska kunna "miljöanpassas" (mer miljövänlig verksamhet) måste de offentliga myndigheterna tillhandahålla en ram till kunder, entreprenörer och exploitörer inom byggsektorn för att byggföretagen ska övergå till mer miljövänliga metoder, eftersom byggfasen är avgörande för en byggnads miljöprestanda under hela livscykeln. En sådan övergång kan inte ske så snabbt som förväntat om det inte finns gemensamma indikatorer och standarder i EU, eller ekonomiskt bärkraftiga affärsmodeller för att välja miljövänligare och resurseffektivare byggmetoder och byggmaterial jämfört med den nuvarande situationen.

6. Regionkommittén anser att det är nödvändigt att klargöra att rivningsmaterial kan härstamma från såväl totalrivning av hela byggnaden som ombyggnadsrivning. Man bör därför ange att rivningsbegreppet också avser rivning av delar av en byggnad som ska byggas om. I de flesta regioner är det sammanlagda rivningsavfallet från ombyggnadsrivning större än rivningsavfallet i samband med totalrivningar av byggnader.

7. Kommittén gläder sig åt att kommissionen har för avsikt att uppmuntra marknaden för återvinning av bygg- och rivningsavfall genom att öka stödet till forsknings- och demonstrationsprojekt. Målet med sådana projekt, som bland annat omfattar projekt inom ramen för Horisont 2020-programmet och projekt som utförs i nära samarbete med medlemsstaterna, bör vara att utarbeta lösningar för hur man ska kunna öka återvinningens ekonomiska attraktivitet. Kommittén förespråkar dessutom att man inför åtgärder som gynnar spridningen på marknaden av sekundärmaterial baserade på bygg- och rivningsavfall.

B. De lokala och regionala myndigheterna och stödet till politiken för resurseffektivitet

8. För de lokala och regionala myndigheterna i hela EU är det huvudsakliga målet att gå vidare med utvecklingen av gemensamma indikatorer, som är en förutsättning för att man ska kunna ta fram gemensamma mål och standarder i syfte att göra byggsektorn mer miljövänlig. Det ligger i de lokala och regionala myndigheternas intresse att framhålla omfattningen av de miljömässiga och ekonomiska utmaningar som processen för att förbättra resurseffektiviteten inom byggsektorn står inför.

9. Kommittén betonar i detta sammanhang att lokala och regionala myndigheter redan spelar en viktig roll när det gäller att främja hållbara byggnader till låg eller ingen kostnad genom lokala eller regionala byggregler. Exempel på bästa praxis som blir resultatet av tillämpningen av dessa regler, t.ex. minimikrav på dagsljusnivåer, energieffektivitet och byggnadsmaterial, skulle på ett betydande sätt kunna bidra till att främja verkligt hållbara byggnader i Europa och bör därför främjas.

10. När det gäller byggnaders minskade miljöpåverkan spelar de lokala och regionala myndigheterna en ledande roll eftersom de inom sitt ansvarsområde utarbetar lämpliga åtgärder och genomför strategier till förmån för resurseffektivitet genom att ingående analysera de lokala särdragen och förhållandena.

11. Lokala och regionala myndigheter uppmanas att utnyttja verktyg och metoder för fysisk planering och stadsplanering vid utformningen av politiken för hållbara byggnader. Man bör även beakta frågor som rör förnybar energi, energieffektivitet, avfallshantering samt drift och underhåll.

12. I detta sammanhang uppmanas de lokala och regionala myndigheterna att anta en helhetssyn med avseende på en byggnads hela livscykel inklusive byggprodukter, byggnadens utformning och uppbyggnad samt dess underhåll och renovering för att främja en mer effektiv användning av material och konsumtion av energi och vatten samt en bättre avfallshantering.

13. De insatser som de lokala och regionala myndigheterna i Europa hittills har gjort är ytterst viktiga, t.ex. regionen Emilia-Romagnas strategi för energieffektivitet, den autonoma provinsen Bolzanos klimatplan "Energia – Alto Adige 2050", programmen för att kartlägga ny teknik och nya metoder som bygger på den lokala traditionella arkitekturen i distriktet Harghita samt innovationsverksamheten i den estniska staden Rakvere och det grekiska samhället Anavras i kommunen Almyros, Magnisia. Dessa och liknande initiativ är vägledande på området för resurseffektivitet och hållbart byggande.

14. Industriverksamheten i samband med byggmaterial från den gröna byggsektorn och rivning torde skapa många arbetstillfällen. Utarbetandet av lokala och regionala handlingsplaner för denna verksamhet och ett lämpligt utnyttjande av arbetskraften kommer att bidra betydligt till att man uppnår målen om resurseffektivitet.

15. Kommittén anser att ett initiativ som borgmästaravtalet även skulle kunna utnyttjas för att hantera utmaningar som rör resurseffektivitet och anser att man bör undersöka det lämpligaste sättet för detta efter att EU:s mål för resurseffektivitet har godkänts.

16. ReK vill även erinra om att resursanvändningen till stor del beror på beslut avseende utformningen och på valet av byggnadsmaterial. För att bidra till resurseffektiviteten bör, såsom kommissionen understryker, ingenjörer, konstruktörer, tillverkare, entreprenörer, myndigheter och slutanvändare ha tillgång till tillförlitlig och användbar information så att deras beslut grundar sig på kriteriet hållbar utformning. Mot denna bakgrund, och eftersom de lokala och regionala myndigheterna är de tillståndsbeviljande organ som befinner sig närmast de berörda aktörerna, bör de också anordna särskilda informationsmöten för att öka medvetenheten samt utarbeta politiska åtgärder och mekanismer för att stödja och främja resursanvändningen, och därvid kunna räkna med finansieringsstöd från de europeiska fonderna. Dessa åtgärder bör införlivas i en gemensam europeisk strategi för utvärdering av byggnadernas miljöprestanda, där alla centrala indikatorer som fastställs bör ingå.

17. Kommissionen uppmanas att aktivt främja deltagandet på lokal och regional nivå när det gäller att utarbeta en ram med centrala indikatorer för att utvärdera byggnaders miljöprestanda under hela livscykeln. De lokala och regionala myndigheterna bör rådfrågas och göras delaktiga i hela processen för att utarbeta dessa indikatorer.

18. De lokala och regionala myndigheterna spelar en viktig roll inte bara som representanter för den politiska nivån på vilken ekonomiska investeringar görs i fråga om hållbara byggnader, utan också som ägare till offentliga byggnader och bostäder samt allmännyttiga infrastrukturnät.

19. ReK framhåller på nytt sitt motstånd mot makroekonomisk villkorlighet som gör det möjligt att straffa en medlemsstat som inte fullgör de rättsliga skyldigheterna enligt EU-lagstiftningen (till exempel i fråga om målen för avfall eller energieffektivitet) genom att man ställer in finansieringen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna helt eller delvis, eftersom risken med detta system är att det drabbar de lokala och regionala myndigheterna utan att hänsyn tas till i hur hög grad de bidrar till de politiska målen.

20. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas att stärka samarbetet i fråga om offentlig upphandling och på så sätt bidra till att förbättra de lokala och regionala förutsättningarna för att uppnå EU:s ambitiösa mål för hållbara byggnader.

C. Definitioner, indikatorer och forskning och utveckling

21. ReK erinrar om att byggsektorn är ett instrument och att byggnaderna kan ha både en positiv och negativ inverkan inom ett särskilt stadsplaneringsmässigt, arkitektoniskt, socialt, ekonomiskt och miljömässigt sammanhang. Man måste därför ägna särskild uppmärksamhet åt hållbarhetsproblemet i denna komplexa uppsättning av kopplingar.

22. Vissa byggmaterials tekniska egenskaper och prestanda förändras snabbt efter tillverkningen, och denna process fortsätter i vissa fall även efter att materialen använts i en byggnad. Det är därför särskilt viktigt att analysera om och under vilka förutsättningar sådana material är lämpliga för återanvändning efter rivning, och om det kan bli nödvändigt att införa ett särskilt certifieringssystem för dessa material.

23. Det är dock nödvändigt att fortsätta forskningen på området för skötsel och underhåll av byggnader och tillhörande installationer som ett sätt att förlänga deras livscykel. Mer konkret bör man främja de avtal om energileveranser, förbättringar och underhåll av installationer som genomförs av energileverantörsföretag.

24. Storskalig användning av byggmaterial från rivning, vid t.ex. vägbyggen, bör betraktas som ett ytterst viktigt forskningsområde. Många byggmaterial innehåller nämligen en mängd skadliga, farliga och förorenande ämnen, och frågorna om utvärdering av deras inverkan, och, i förekommande fall, minskning av riskerna för miljön och människans hälsa, har hittills inte besvarats.

25. Återupptäckten av traditionella byggmetoder och byggmaterial kan medföra en betydande potential för den europeiska byggsektorn: De utgör ofta förebilder för hur lokala resurser kan användas till förmån för effektiva lösningar som är anpassade till de lokala förhållandena, utan att detta, med avseende på markanvändningen, leder till att man öppnar nya stenbrott, om dessa inte ingår i en homogen miljö.

26. Frågan om huruvida renovering av befintliga byggnader alltid är en lämplig lösning måste analyseras. Befintliga byggnader i många regioner i Europa, bl.a. kommersiella och offentliga byggnader samt bostadshus, kan bara renoveras i syfte att erbjuda tillräcklig komfort mot betydande investeringskostnader. Denna situation visar att även om det ur en enskild byggnads resurseffektivitetssynpunkt alltid är bättre att renovera befintliga byggnader än att riva dem eller bygga nytt, så är en ny byggnads estetiska, arkitektoniska och sociala värde ibland mycket större, särskilt ur ett användarperspektiv. För att ta reda på om renovering av befintliga byggnader är en lämplig lösning bör man därför utöver de rent tekniska aspekterna även beakta arkitektoniska, sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer samt användarperspektivet.

27. Kommittén erinrar också om den enorma potential för att skapa arbetstillfällen som den hållbara byggsektorn kan få, framför allt inom en sådan sektor av ekonomin som byggsektorn som har drabbats så hårt av krisen. Med lämpligt stöd och med rätt utbildning i de nya ekologiskt hållbara byggmetoderna skulle många arbetslösa inom sektorn kunna återvända till arbetslivet.

28. Förnybara råvaror, helst lokala eller inhemska så att spårbarhetsmekanismer kan tillämpas, bör uttryckligen beaktas vid utarbetandet av de enhetliga kriterierna för bedömning av byggnaders miljöprestanda (som centrala indikatorer). Användning av förnybara råvaror kan bidra betydligt till resurseffektiviteten inom byggsektorn. Användningsmöjligheterna är inte begränsade till enbart byggande (t.ex. träbyggnation) och isolering, utan omfattar också bl.a. inredning (golv, vägguppbbyggnad, ytor). Detta gäller särskilt vid kaskadanvändning av förnybara råvaror, dvs. användning flera gånger i flera led. Förnybara råvaror kan också ersätta fossila bränslen vid uppvärmning av byggnader och på detta sätt minska miljöpåverkan.

29. Kommittén vill fästa uppmärksamheten på att när det gäller byggande nämns inte användning av förnybar energi i kommissionens dokument, trots dennas uppenbara bidrag till en byggnads hållbarhet. Solvärme-, solpanels- och vindkraftsanläggningar som är integrerade i byggnader samt användning av biomassa för uppvärmning av byggnader eller tappvatten kan bidra väsentligt till att minska miljöpåverkan under hela livscykeln, särskilt vad gäller koldioxidutsläppen. Även annan teknik bör nämnas, till exempel jordvärme, möjligheterna till centraliserad generering, effektiv infrastruktur för fjärrvärme och fjärrkyla, förnybara energikällor, spillvärme eller högeffektiv kraftvärmeproduktion. För en korrekt analys måste man även beakta de material och den energi som används för att producera el- och energienheter.

30. Det är nödvändigt att förtydliga och på EU-nivå så snabbt som möjligt fastställa gemensamma definitioner för begrepp som till stor del används synonymt: "passivhus", "miljövänligt hus", "hållbart hus", "lågenergihus" och "näronnenergihus". Det är viktigt att mycket snabbt uppnå resultat genom lämpliga forsknings- och utvecklingsinitiativ och samråd eftersom dessa definitioner kommer att ligga till grund för gemensamma standarder och politiska åtgärder på detta område i framtiden.

31. Utöver återanvändning av metall och glas, som behandlas utförligt i meddelandet, visar forskning på intressanta uppgifter beträffande betong och trä. Som byggmaterial har betong och trä egenskaper som gynnar återanvändning, och de är enkla att sortera och att återvinna och/eller använda. Analyser på regional och lokal nivå om återanvändning av dessa material bör därför prioriteras.

32. När det gäller användning av trä och andra naturliga byggmaterial bör man betänka att byggsektorns ökande behov kommer att leda till direkta eller indirekta förändringar i markanvändningen eller i ekosystemen. Det är i detta sammanhang viktigt att i denna sektor inte upprepa de misstag som tidigare begicks när det gäller produktion av biomassa för energiändamål och att i detalj analysera problemen i samband med förändringar i markanvändningen och ekosystemen. Dessa förändringar måste beaktas när man utarbetar gemensamma mål och indikatorer för resurseffektivitet inom byggsektorn.

33. Utöver förfaranden för resurseffektivitet bör högskoleutbildningen av ingenjörer, arkitekter och ekonomer även omfatta metoder för att minska ytterligare materialanvändning och avfallsgenerering till följd av förändringar av ritningarna.

34. När det gäller resurseffektivitet och särskilt återvinning av bygg- och rivningsavfall bör man även beakta kostnaderna och inverkan av sorteringen och transportererna. För detta krävs väl standardiserade analysförfaranden, och politik- samt forsknings- och utvecklingsprocesserna måste också omfatta en jämförelse av möjligheterna med hänsyn tagen till transportererna och återvinningskapaciteten på plats eller lokalt.

D. Styrning, partnerskap och kunskapsöverföring

35. Kommittén gläder sig åt att man i meddelandet tydligt framhåller den viktiga roll som utbyte av bästa praxis har bland de planerade åtgärderna. I detta sammanhang är det viktigt att projekt för samarbete mellan grupper av regioner med liknande särdrag prioriteras. På detta område är det omöjligt att välja en enda form av bästa praxis eller en enda genomförandemetod: De regionala och lokala aktörerna måste lära sig av varandra vilka lösningar som är lämpligast, och utbyte av olika regioners lokala kunskaper kan ge ett ökat mervärde.

36. Många lokala och regionala myndigheter har konstaterat att medlemsstaterna betraktar de instrument som inrättats inom ramen för bestämmelserna om energieffektivitet som en ren formalitet, som en ordning som inte har att göra med utformningskulturen i regionen eller landet i fråga. Därför föreslår kommittén att man utarbetar en typ av interimrapport om läget i genomförandet av direktivet om energieffektivitet utan att skapa nya rapporteringskrav för de lokala och regionala myndigheterna, men engagera dem på frivillig grund i utarbetandet av rapporten.

37. Vissa regioner förfogar inte över tillräckliga kunskaper och färdigheter, vilket särskilt i mindre utvecklade regioner kan leda till att den tekniska eftersläpningen ökar i förhållande till utvecklade regioner. För att lösa detta problem måste dessa regioner få stöd genom samarbetsmekanismer som särskilt inriktas på svårigheter i samband med kunskapsöverföring. Man bör överväga möjligheten att optimera överföringen av kunskap om utformning och konstruktion till regioner med otillräckliga färdigheter.

E. Kompensationsmekanism

38. De politiska ledarna bör vara medvetna om att en radikal förändring av byggsektorn förutsätter politisk vilja och starkt ledarskap på den lokala och regionala förvaltningens högre nivåer. De kan inte bortse från problemen med de lokala och regionala driftsbudgetarna, som fortfarande är begränsade och bara erbjuder ytterst lite utrymme för investeringar i att förbättra byggnader, även om de ger god avkastning och betalas av snabbt.

39. Hållbara byggnader har inte endast miljömässiga utan även ekonomiska och sociala fördelar när det gäller kostnaderna för uppbyggnad och underhåll. Enligt resultaten från den marknadsanalys som kommissionen hänvisar till är investeringskostnaderna i s.k. grönt byggande bara några procent högre än i traditionellt byggande.

40. Det är viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt de speciella problemen i landsbygdsområden samt små och medelstora städer. Det är viktigt att erkänna deras särdrag i definitionerna av standarder, mål och andra genomförandeåtgärder för att undvika att de drabbas i oproportionerligt hög grad eller för att göra det möjligt att vid behov kompensera dem. I konsekvens med detta bör forskningsprioriteringen "Smart cities" i Horisont 2020 i stället heta "Smart cities and regions", samt kompletteras med en ny prioritering som heter "Smart rural regions and towns".

Bryssel den 17 april 2015

*Europeiska regionkommitténs
ordförande*

Markku MARKKULA