

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku europejskiego programu mieszkalnictwa

(2018/C 164/10)

Sprawozdawca: Hicham IMANE (BE/PES), radny miasta Charleroi**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że prawo do pomocy socjalnej i mieszkaniowej umożliwiającej godziwe warunki życia wszystkim osobom niedysponującym wystarczającymi zasobami jest uznawane i respektowane przez Unię, zgodnie z art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Przypomina także, że prawo do mieszkania wynika z międzynarodowych zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie względem Rady Europy i ONZ-u. W związku z tym władze na poziomie krajowym, regionalnym czy lokalnym, posiadające kompetencje w zakresie polityki mieszkaniowej, powinny zagwarantować zaspokojenie prawa do godziwego mieszkania po przystępnych cenach.
2. Podkreśla, że UE nie posiada wyraźnie określonych kompetencji w zakresie polityki mieszkaniowej, w związku z czym zapewniając współdziałanie polityki mieszkaniowej prowadzonej na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym z politykami europejskimi, należy przestrzegać zasady pomocniczości. Podkreśla jednocześnie, że realizacja wielu celów (stabilność gospodarcza, przeciwdziałanie zmianie klimatu, włączenie społeczne itd.) i polityk Unii Europejskiej (polityka regionalna, agenda miejska, konkurencja, energia, polityka społeczna itd.) wpływa na politykę mieszkaniową na różnych szczeblach i jest od niej zależna. Dlatego też konieczna jest lepsza koordynacja kierunków polityki w tej dziedzinie.
3. Wyraża zadowolenie, że w Europejskim filarze praw socjalnych, proklamowanym przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu w dniu 17 listopada 2017 r., uwzględnia się prawo dostępu do mieszkań socjalnych lub dobrej jakości pomocy mieszkaniowej oraz do pomocy i ochrony w przypadku zagrożenia eksmisją.
4. Przypomina w tym kontekście kluczową rolę władz regionalnych i miast europejskich w realizacji polityki mieszkaniowej państw członkowskich, zważywszy, że potrzeby na lokalnych rynkach mieszkaniowych są coraz bardziej zróżnicowane, zarówno z uwagi na wewnętrzną migrację w obrębie państw członkowskich z obszarów znajdujących się pod mniejszą presją mieszkaniową do obszarów poddanych większej presji, jak i ze względu na niedawne migracje z zewnątrz do obszarów doświadczających większej presji mieszkaniowej.
5. Potwierdza, że istotne znaczenie ma silne partnerstwo z różnymi rodzajami organizacji w sektorze niekomercyjnym, stowarzyszeniami budownictwa mieszkaniowego i spółdzielniami, najemcami i organizacjami lokalnymi, które bezpośrednio oferują mieszkania i/lub ułatwiają dostęp do pomocy mieszkaniowej, lecz także z wiarygodnymi inwestorami prywatnymi, którzy zapewniają mieszkania po przystępnej cenie.
6. Zwraca uwagę na różnorodność tradycji i systemów mieszkaniowych w państwach członkowskich i wskazuje, że przy realizacji istniejących polityk ważne jest zastosowanie podejścia neutralnego pod względem rodzajów własności nieruchomości.
7. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odgrywają główną rolę przy wdrażaniu zrównoważonej polityki mieszkaniowej i tym samym wnoszą znaczący wkład w praktyczną realizację celów politycznych UE.
8. Potwierdza strukturalny charakter kryzysu mieszkaniowego dotyczącego europejskie obszary miejskie i potrzebę promowania przez władze lokalne i regionalne mieszkań po przystępnej cenie, których nie są w stanie spontanicznie dostarczyć same siły rynkowe ze względu na niedopasowanie w wielu państwach członkowskich i regionach UE między podażą przystępnych cenowo gruntów, zwłaszcza na obszarach miejskich, a dużym popytem na mieszkania. Rozbieżność ta wynika przede wszystkim ze skali wewnętrznych i zewnętrznych przepływów migracyjnych oraz wzrostu zapotrzebowania na lokale mieszkalne dostosowane do trendów demograficznych związanych ze starzeniem się większości społeczeństw państw członkowskich.
9. Zwraca uwagę na to, że zapotrzebowanie na lokale mieszkalne w UE, a nawet w poszczególnych państwach i regionach, nie jest równomierne, stąd potrzeba elastycznego postępowania w zakresie wspierania budownictwa.

10. Podkreśla rosnący wpływ strategii politycznych i przepisów UE na warunki wdrażania polityki mieszkaniowej państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych – mowa tu zarówno o obowiązujących systemach pomocy państwa, systemie podatku VAT, określeniu mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, zamówieniach publicznych i współpracy publiczno-publicznej, jak i o zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, dotyczących m.in. kontroli wysokości czynszów i pomocy społecznej w zakresie mieszkalnictwa.

11. Przyjmuje z zadowoleniem stopniowe uwzględnianie w polityce UE długoterminowych inwestycji w mieszkalnictwo, m.in. dzięki umożliwieniu zakwalifikowania ich do EFRR z tytułu termomodernizacji, zapewnieniu społecznościom marginalizowanym dostępu do mieszkań i regeneracji miast, jak również poprzez ich włączenie do planu Junckera z uwagi na ich wpływ mnożnikowy na lokalne zatrudnienie i na ich rosnące finansowanie z pożyczek udzielanych przez EBI, w szczególności w przypadku długoterminowych inwestycji w mieszkania socjalne i pośrednie.

12. Wyraża satysfakcję w związku z decyzją paktu amsterdamskiego w sprawie ustanowienia programu UE dla miast oraz partnerstwa na rzecz mieszkalnictwa koncentrującego się na zapewnieniu większej spójności europejskich regulacji mieszkalnych i gromadzeniu sprawdzonych rozwiązań miast europejskich w zakresie promowania i finansowania oferty przystępnych cenowo mieszkań.

13. Zgodnie z partnerstwem na rzecz mieszkalnictwa w ramach agendy miejskiej UE domaga się wdrożenia europejskiego programu mieszkaniowego mogącego zapewnić lepsze powiązanie strategii politycznych UE i państw członkowskich oraz ich regionów i władz lokalnych, jak również lepszą koordynację polityk i instrumentów interwencyjnych UE wspierających politykę mieszkaniową oraz porównanie praktyk miast europejskich w zakresie udostępniania oferty mieszkaniowej po przystępnej cenie.

Potrzeba lepszego powiązania polityki UE z polityką mieszkaniową państw członkowskich

14. Przypomina o potrzebie usprawnienia polityki i działań UE, a przede wszystkim uczynienia ich bardziej zrozumiałymi dla obywateli w ich życiu codziennym.

15. Podkreśla bezpośredni związek między kosztami mieszkania a możliwościami inwestowania przez osoby fizyczne i rodziny w spożycie prywatne i w wydatki na edukację, zdrowie i emerytury, czyli w czynniki dobrobytu gospodarczego i społecznego.

16. Podkreśla, jak ważne jest włączanie ogółu społeczeństwa w kwestie mieszkalnictwa i informowanie go o tej tematyce. Popiera w związku z tym udział przedstawicieli szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego w szeroko zakrojonej kampanii informacyjnej, np. przy okazji Światowego Dnia Mieszkalnictwa, Światowego Dnia Architektury i innych inicjatyw.

17. Zaznacza, iż należy rozwiązać problem niedostatecznej ilości lokali mieszkalnych w dużych aglomeracjach oraz na obszarach produkcji i rozwiniętych usług biznesowych, zarazem zapewniając dostęp do elementów gwarantujących dobrobyt, szczególnie dla osób, które naturalnie bądź nie (w wyniku choroby, kalectwa itd.) przeszły do kategorii „osób w wieku poprodukcyjnym” i/lub „niezdolnych do podjęcia pracy”. Ważna jest analiza możliwości migracji – odciążenia dużych metropolii i dopływu mieszkańców do wyludniających się terenów – oparta na danych dotyczących wolnych lokali mieszkalnych i kosztów życia w poszczególnych regionach UE.

18. Przypomina, że napięcia w systemach finansowych wielu państw członkowskich w związku z niespłacaniem kredytów hipotecznych oraz spadkiem wartości mieszkań odegrały kluczową rolę w niedawnym kryzysie w Europie. Apeluje, by wśród celów przyszłego europejskiego programu mieszkalnictwa uwzględnić zapewnienie równowagi między dostępem do niezbędnego finansowania w celu zakupu mieszkania a wypłacalnością instytucji finansowych.

19. Uważa również, że mieszkania w przystępnej cenie są jednym z niezbędnych warunków spójności i różnorodności społecznej i przyczyniają się do budowania społeczności odpornych na segregację społeczną, gospodarczą i geograficzną. Zauważa, że dostęp do dotowanych przez państwo mieszkań może również stanowić przeszkodę dla podejmowania zatrudnienia, jeżeli podjęcie pracy mogłoby doprowadzić do utraty prawa do pozostania w dotowanych mieszkaniach.

20. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji na rzecz powiązania europejskiego filaru praw socjalnych z europejskim semestrem, co w zakresie polityki mieszkaniowej zdaniem Komisji przełoży się na ściślejsze monitorowanie reformy mieszkalnictwa socjalnego, dostępności i przystępności cenowej mieszkań, a także skuteczności dodatków mieszkaniowych. Oczekuje zatem zmiany niektórych błędnych założeń dotyczących mieszkalnictwa w kontekście europejskiego semestru, w tym sensie, że: a) w niektórych analizach i zaleceniach dla poszczególnych krajów kompetencje UE w dziedzinie mieszkalnictwa były podawane w wątpliwość z punktu widzenia pomocniczości (np. kwestionowanie kontroli czynszów) oraz b) zalecenia dotyczące mieszkalnictwa były sporządzane jedynie w kontekście ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej na podstawie danych krajowych i w związku z tym proponowano w nich jedynie strategie oparte na jednakowym podejściu, które nie uwzględniały specyfiki lokalnej i regionalnej.

21. Apeluje, aby w przyszłym europejskim programie mieszkalnictwa poświęcono również odpowiednią uwagę potrzebom i wymaganiom obszarów wiejskich w odniesieniu do mieszkań.

22. Wzywa w związku z tym do odpowiedniego, demokratycznego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i do przeprowadzenia konsultacji z KR-em, reprezentującym europejskie władze lokalne i regionalne, jak również z partnerami społecznymi przed przyjęciem zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru w zakresie polityki mieszkaniowej, tak by zwrócić szczególną uwagę na poszanowanie zasady pomocniczości w tej dziedzinie.

23. Podkreśla, że publiczne inwestycje w mieszkalnictwo wymagają większej elastyczności w zakresie zasad budżetowych i finansowych, aby przyciągnąć inwestycje prywatne, pobudzić tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy na szczeblu lokalnym, a tym samym przynieść długoterminowe korzyści dla społeczeństwa jako całości. Dlatego też opowiada się za zwiększeniem swobody inwestowania w infrastrukturę społeczną na szczeblu lokalnym i regionalnym w ramach paktu stabilności i wzrostu.

24. Biorąc pod uwagę wyniki ostatnich badań wskazujące, że istnieją znaczące różnice regionalne pod względem zmian cen nieruchomości mieszkaniowych, sugeruje, by w tabeli wyników dotyczących zakłóceń równowagi makroekonomicznej używane były – jako wartości progowe uzasadniające potrzebę ścisłego monitorowania sytuacji – nie tylko dane krajowe, lecz także regionalne dotyczące zmiany cen mieszkań w ujęciu rok do roku. Zwraca się także do Komisji o zbadanie, czy możliwe byłoby zachęcanie do zróżnicowanej polityki makroostrożnościowej na szczeblu regionalnym z zastosowaniem różnych współczynników pokrycia należności zabezpieczeniem (LTV) lub zadłużenia w stosunku do dochodu (DTI) dla kredytów hipotecznych, zwłaszcza na obszarach metropolitalnych i na pozostałych terytoriach.

25. Jest zdania, że inwestycje publiczne w mieszkalnictwo są inwestycjami długoterminowymi, które należy uwzględnić w ramach regulacyjnych i normach ESA 2010. Ponadto należy przeanalizować możliwość stworzenia lepszych warunków dla stabilnych inwestycji niemających charakteru spekulacyjnego, przeznaczonych dla inwestorów z sektora prywatnego (takich jak ubezpieczenia) i mających zbliżone interesy w perspektywie długoterminowej.

26. Podkreśla, że osiągnięcie celów porozumienia paryskiego w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu stanowi szczególne wyzwanie dla sektora budownictwa mieszkaniowego oraz oferuje ogromny potencjał w zakresie oszczędności energii, zważywszy, że sektor mieszkaniowy emituje 40 % gazów cieplarnianych, około 75 % budynków w UE charakteryzuje się niską efektywnością energetyczną i jedynie 0,4–1,2 % zasobów mieszkaniowych podlega renowacji każdego roku.

27. W kwestii modernizacji budynków i ich efektywności energetycznej podkreśla, że realizowane strategie polityczne muszą oprócz kryteriów efektywności energetycznej uwzględniać także ocenę pod kątem bezpieczeństwa. Przewidywane środki, zwłaszcza finansowe, powinny mieć na celu wspieranie działań, które obejmują dostosowanie do zagrożenia sejsmicznego. Stanowi to dalekowszoczne działanie zapobiegawcze pod względem bezpieczeństwa, efektywności energetycznej, oszczędności dla obywateli i ograniczenia zanieczyszczeń atmosferycznych.

28. Domaga się, by w ramach prowadzonego przeglądu dyrektywy w sprawie podatku VAT państwa członkowskie mogły nadal stosować obniżoną stawkę podatku VAT przy zapewnianiu zakwaterowania w ramach polityki społecznej, przy remontowaniu budynków mieszkalnych oraz przy renowacji budynków w kontekście rewitalizacji i odnowy miast.

29. Wyraża zadowolenie, że sprawozdanie Komisji dotyczące agendy miejskiej UE⁽¹⁾ odpowiada jego apelowi⁽²⁾ o przegląd decyzji 2012/21/UE w odniesieniu do umożliwienia dostępu do mieszkalnictwa socjalnego osobom innym niż „osoby najbardziej potrzebujące lub słabsze grupy społeczne”. Takie rozszerzenie dostępu byłoby zgodne z marginesem swobody państw członkowskich przy udostępnianiu, realizowaniu, finansowaniu i organizowaniu mieszkalnictwa socjalnego, a także potwierdziłoby ich możliwość decydowania o sposobach wykorzystania polityki mieszkaniowej jako narzędzia sprzyjającego zróżnicowaniu grup społecznych, unikaniu powstawania gett i tworzeniu trwałych społeczności. Umożliwiłoby to położenie większego nacisku na prawo do mieszkania o odpowiednim standardzie i w przystępnej cenie, ponieważ fakt, że rynek mieszkaniowy nie jest w stanie pokryć zapotrzebowania na mieszkania w niektórych regionach, dotyczy nie tylko osób, które w ogóle nie mają dostępu do mieszkań, lecz również osób zamieszkujących lokale zagrażające zdrowiu, charakteryzujące się niskim standardem lub przepełnione oraz tych, które przeznaczają większość swojego dochodu na zapłacenie czynszu lub miesięcznej raty kredytu. W związku z tym sądzi, że ustanowienie na poziomie europejskim kryteriów charakteryzujących godziwe mieszkania po przystępnych cenach stanowiłoby wartość dodaną.

30. Popiera także apel Parlamentu Europejskiego do Komisji o wspieranie państw członkowskich w wysiłkach mających na celu ograniczenie rosnącego trendu bezdomności w perspektywie stopniowej likwidacji tego zjawiska.

Nowa polityka spójności w pełni uwzględniająca kwestię mieszkalnictwa

31. Domaga się, by inwestycje mieszkaniowe kwalifikowały się do wsparcia w ramach polityki spójności na okres po 2020 roku, by lepiej sprostać różnym potrzebom lokalnym (w zakresie energii, urbanistyki, migrantów, wykluczenia itp.), w perspektywie rozwijania istniejących środków dotyczących termomodernizacji, dostępu społeczności marginalizowanych do mieszkań i odnowy obszarów miejskich, wszystko to w ramach horyzontalnego podejścia do inwestycji mieszkaniowych współfinansowanych z tytułu polityki spójności. Interwencja socjalna na tych obszarach miejskich i w wymagających tego mieszkaniach powinna być narzędziem horyzontalnego podejścia polityki publicznej w dziedzinie mieszkalnictwa.

32. Uważa, że Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) może przyczynić się do wypełnienia luki, jaką stanowi niedoskonałość rynku w zakresie mieszkalnictwa socjalnego w przypadku projektów o wysokim profilu ryzyka, które nie mogłyby uzyskać finansowania w ramach tradycyjnych pożyczek EBI. Jednakże w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego nowe instrumenty finansowe, takie jak EFIS, muszą odpowiadać szczególnym długoterminowym potrzebom w zakresie przystępnych cenowo mieszkań i efektywności energetycznej. Fakt, że do czerwca 2017 r. wykorzystano 4 % ogólnego budżetu EFIS na infrastrukturę społeczną ilustruje trudności, które mogą się zwiększyć w wyniku niewystarczającego wykorzystania klauzuli inwestycyjnej przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu oraz w wyniku wyboru polegającego na włączeniu inwestycji w mieszkalnictwo socjalne do kategorii rachunkowych administracji publicznej ESA 2010 przy obliczaniu deficytu publicznego. W związku z tym apeluje o przeprowadzenie oceny planu Junckera i pożyczek EBI w odniesieniu do inwestycji w dziedzinie mieszkalnictwa i oczekuje, że powołana niedawno grupa wysokiego szczebla ds. infrastruktury społecznej odegra znaczącą rolę w tym zakresie.

33. Oczekuje, że polityka mieszkaniowa zostanie lepiej skoordynowana z priorytetami UE w dziedzinie zmian demograficznych. Potrzebne są narzędzia i odpowiednie dane na szczeblu regionalnym w celu zapewnienia przepływu informacji, zwłaszcza o istniejących i niewykorzystanych lokalach mieszkalnych w całej UE, co mogłoby zagwarantować przynajmniej częściowe rozwiązanie problemu braku równowagi popytu i podaży mieszkań między regionami.

34. Apeluje o korzystanie z innowacyjnych mechanizmów finansowania w inwestycjach w budownictwo mieszkaniowe oraz o dążenie do osiągnięcia efektu mnożnikowego poprzez łączenie środków publicznych i prywatnych.

Europejski program mieszkalnictwa jako kontynuacja paktu amsterdamskiego

35. Wspiera będące częścią agendy miejskiej prace prowadzone w ramach partnerstwa na rzecz mieszkalnictwa dotyczące przepisów UE i określenia najlepszych praktyk w udostępnianiu w europejskich miastach oferty mieszkań i ich finansowaniu.

36. Z zadowoleniem przyjmuje wstępne wyniki partnerstwa na rzecz mieszkalnictwa w ramach agendy miejskiej dla UE, stanowiące również konkretny wkład w europejski program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). Ponadto zachęca państwa członkowskie i Komisję Europejską do wspierania tych rezultatów poprzez opracowanie konkretnych propozycji, takich jak przegląd decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

37. Podkreśla znaczenie współistnienia w ramach europejskiego programu mieszkalnictwa przekrojowego podejścia do tych polityk UE, które są pośrednio i bezpośrednio związane z mieszkalnictwem, a także podejścia terytorialnego pozwalającego porównać lokalne strategie wspierania i finansowania mieszkań w przystępnej cenie.

⁽¹⁾ Zob. sprawozdanie Komisji w sprawie agendy miejskiej dla UE, 20.11.2017, COM(2017) 657, s. 9.

⁽²⁾ Zob. pkt 41 opinii Komitetu Regionów z 11 października 2016 r. w sprawie „Pomoc państwa i usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” i pkt 44 opinii KR-u z 11 października 2016 r. w sprawie „Europejski filar praw socjalnych”.

38. Uważa, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-618/10 (Banco Español de Crédito) z 14 czerwca 2012 r. państwa członkowskie są zobowiązane do wykonania przepisów dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich w celu zapewnienia ochrony posiadaczom kredytów hipotecznych, zwłaszcza w wypadku, gdy nieruchomość obciążona hipoteką była domem rodzinnym, co pozwoli uniknąć ryzyka wykluczenia mieszkaniowego.

39. Podkreśla, że ważne jest, by budynki o przeznaczeniu socjalnym i budynki mieszkalne spełniały niezbędne wymogi energetyczne, czyli takie kryteria jak: efektywność energetyczna, energooszczędność, niski poziom emisji CO₂ oraz inwestycje w ekologiczne i odnawialne źródła energii. W związku z tym apeluje o inteligentne budownictwo mieszkaniowe i inteligentną modernizację mieszkań, co pokrywa się także z celami programu „Horyzont 2020”.

Bruksela, dnia 1 grudnia 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
