

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2982

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Methaanstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 2980)

Fiche: Mededeling strategie voor duurzame chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2981)

Fiche: Mededeling Een renovatiegolf voor Europa

Fiche: Besluit 8e Milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 2983)

Fiche: Mededeling verbetering toegang tot rechter in milieuzaken in EU en lidstaten (Kamerstuk 22 112, nr. 2984)

Fiche: Wijziging Verordening implementatie Verdrag van Aarhus (Kamerstuk 22 112, nr. 2985)

Fiche: Verordening EU-éénloketomgeving voor douane (Kamerstuk 22 112, nr. 2986)

Fiche: Verordening gemeenschappelijk Europees Luchtruim (Kamerstuk 22 112, nr. 2987)

Fiche: Verordening Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart -prestatiebeoordelingsorgaan gemeenschappelijk Europees luchtruim (Kamerstuk 22 112, nr. 2988)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal comité en het Comité van de Regio's – Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 oktober 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020)662
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1603122220757&uri=CELEX:52020DC0662>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Energieraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Volgens de Commissie is de gebouwde omgeving in Europa verantwoordelijk voor ongeveer 40 procent van het totale energiegebruik. Om de klimaatambities te halen is er volgens de Commissie extra inzet nodig op renovaties van gebouwen met daarbij aandacht voor energiezuinigheid, duurzame warmte en circulariteit. De mededeling «een renovatiegolf voor Europa- «(RW- mededeling)» heeft als doel de renovatiegraad (het tempo van renovaties) van gebouwen in de EU te verdubbelen tegen 2030. De strategie is reeds in de Europese Green Deal¹aangekondigd.

Concreet wil de Commissie het huidige Europese renovatietempo van gemiddeld 1 procent per jaar verdubbelen om in 2050 een klimaatneutrale gebouwde omgeving te realiseren. Dit leidt bovendien tot extra werkgelegenheid – circa 160.000 extra banen in de EU – en investeringen in de sector. De renovatiegolf draagt bij aan een sterker economisch herstel na de coronacrisis volgens de Commissie.

Uit de analyse van de Commissie komt naar voren dat er meerdere obstakels zijn bij het verdubbelen van de renovatiegraad in de EU. Daarom doet de Commissie voorstellen op vijf hoofdonderwerpen: normering via Europese regelgeving, financiering, energiearmoede en slechtst presterende gebouwen, uitvoeringscapaciteit, innovatie en ontzorging en integraliteit en wijkgerichte aanpak.

Ten eerste, worden er aanpassingen aan Europese richtlijnen aangekondigd. De Commissie stelt voor om de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD, 2018/844), de energie-efficiëntie richtlijn (EED, 2018/2002) en de richtlijn hernieuwbare energie (RED, 2018/2001) te wijzigen. Voorstellen hiertoe zullen in 2021 gepubliceerd worden en bevatten waarschijnlijk gefaseerde minimale energieprestatievereisten voor alle gebouwen, waaronder dus bestaande gebouwen. Ook komen er aanvullende eisen om de renovatie van publieke gebouwen te bevorderen, zoals overheidsgebouwen, scholen, ziekenhuizen en zorgfaciliteiten. Het plan om CO₂-beprijzing in de gebouwde omgeving onder het

¹ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

Europese Emissiehandelssysteem (ETS) te laten vallen, wordt nader onderzocht in een Impact Assessment dat in juni 2021 wordt verwacht². Als tweede bevat de mededeling ideeën en adviezen voor financiering vanuit het Europees Herstelinstrument (waaronder de *Recovery and Resilience Facility*) en via het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Ook wil de Commissie private (groene) financiering stimuleren, onder meer door standaardisatie van financiële instrumenten en keurmerken. De Commissie overweegt daarnaast maatregelen om milieu-, sociale en governance (ESG) risico's op te nemen in de prudentiële regelgeving bij de herziening van de regels voor banken (verordening en richtlijn kapitaalvereisten) en verzekeraars (richtlijn Solvency II, 2009/138). Verder wil ze de lidstaten ondersteunen bij de nationale aanwending van opbrengsten uit het ETS en het ETS Moderniseringsfonds. Daarnaast zal de Europese Investeringsbank haar steun aan het verduurzamen van de gebouwde omgeving intensiveren.

Ten derde presenteert de Commissie een aanbeveling voor beleid van lidstaten om renovatie in te zetten als middel om energiearmoede tegen te gaan, zodat de financiële gevolgen van een hoge energierekening in een niet-duurzaam gebouw voor kwetsbare groepen beperkt blijven. De focus zal liggen op de slechtst presterende gebouwen.

Ten vierde, legt de Commissie de nadruk op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit. Lokale partijen als gemeenten en bedrijven krijgen meer ondersteuning om grootschalige renovatieprojecten voor te bereiden en uit te voeren via faciliteiten als ELENA³, wat financiering biedt voor technische ondersteuning en projectontwikkeling. Ondersteuning is ook voorzien voor het thema arbeidsmarkt en scholing binnen de energietransitie in de gebouwde omgeving. De Commissie benadrukt de nieuwe banen die gegenereerd kunnen worden door de Renovation Wave, en geeft daarbij aan dat om- en bijscholing noodzakelijk is. Bovendien is onderzoek en innovatie nodig om digitalisering en opschaling van het renovatieproces te versnellen. Dit zal via onder andere Horizon Europe en LIFE MFK-programma's worden bevorderd.

Als laatste benadrukt de Commissie het belang van een integrale en sociale aanpak met aandacht voor energiearmoede, circulariteit, digitalisering, gezondheid en kwaliteit. Via wijkgerichte aanpakken kunnen de uitdagingen integraal meegewogen worden bij de verduurzaming en verbetering van gebouwen. Ze zal dit stimuleren door grensoverschrijdende samenwerking te faciliteren en goede voorbeeldprojecten te ondersteunen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het hoofdstuk over de gebouwde omgeving van het Klimaatakkoord bevat de maatregelen die Nederland inzet om de gebouwde omgeving te verduurzamen en de afspraken die met andere partijen zijn gemaakt om hiervoor de randvoorwaarden te creëren⁴. De kern van het beleid is dat in 2050 alle 7 miljoen woningen en 1 miljoen overige gebouwen zijn verduurzaamd en op een duurzame manier worden verwarmd. De afspraken in het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving zijn erop gericht om de CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving terug te brengen door het komende decennium 1,5 miljoen woningen en anderen gebouwen te verduurzamen. Deze opgave is complex en uitdagend, onder meer omdat hij direct raakt aan de woon- en leefomgeving van mensen en daarom

² Kamerstuk 22 112, nr. 2954.

³ European Local ENergy Assistance, zie voor meer informatie: <https://www.eib.org/en/products/advising/elena/index.htm>.

⁴ <https://www.klimaatakkoord.nl/gebouwde-omgeving>.

actieve medewerking bij de aanpassing en verduurzaming van individuele woningen vraagt.

Uitgangspunt en inzet van het beleid is dat de transitie haalbaar, betaalbaar en eerlijk moet zijn. Nederland zet daarom in haar beleid in op collectieve aanpakken voor renovaties en duurzame warmteoplossingen en -infrastructuur met de wijkgerichte aanpak. Met deze aanpak worden plannen voor collectieve verduurzaming, wijk voor wijk uitgevoerd, te beginnen bij wijken waar verduurzaming nu al rendabel is of samen met andere opgaven in de wijk kan worden aangepakt, zoals vervanging van de riolering. Tevens moeten stapsgewijze keuzes, zowel op individueel niveau als binnen de wijkgerichte aanpak, mogelijk blijven. Voor gebouweigenaren, huishoudens en bedrijven moet het lonen om op natuurlijke momenten, zoals een verhuizing of grote verbouwing, verduurzamingsmaatregelen te treffen, omdat de kosten van verduurzaming dan aanzienlijk lager zijn en de overlast relatief beperkt is. Dit wordt via het verduurzamingsbeleid gestimuleerd met financierings- en ontzorgingsinstrumenten. Voor de verduurzaming van het maatschappelijk vastgoed in Nederland zijn door twaalf sectoren zogeheten sectorale routekaarten opgesteld waarin duidelijk wordt op welke wijze het vastgoed in die sector CO₂-arm en aardgasvrij wordt gemaakt richting 2050⁵. Tot slot is het de bedoeling om door innovatie en opschaling tot kostenreductie van verduurzamingsmaatregelen te komen. Veel maatregelen en warmteoplossingen verdienen zich op dit moment nog onvoldoende terug voor gebouweigenaren. Daarom wordt in Nederland ook actief ingezet op het ondersteunen van innovatieve oplossingen met verschillende innovatiegelingen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling van de Commissie voor een Renovatiegolf om verduurzaming van de gebouwde omgeving aan te jagen en te versnellen. Het kabinet acht dit noodzakelijk om de klimaatdoelen op tijd en met voldoende oog voor draagvlak, haalbaarheid en betaalbaarheid te realiseren. Uitgangspunt is daarbij dat Europese regelgeving ondersteunend is aan het nationale beleid en een kosteneffectieve bijdrage levert aan het reduceren van CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving. Tegelijkertijd erkent het kabinet de nationale uitdaging op het gebied van renovatie. Daarom hecht het kabinet aan voldoende aandacht voor uitvoerbaarheid en financierbaarheid op nationaal niveau. Het kabinet steunt de oproep van de Commissie om samen te werken met relevante stakeholders op lokaal, nationaal en Europees. Hieronder volgt een appreciatie van de belangrijkste en meest invloedrijke aangekondigde maatregelen, gebundeld per thema.

Normering via Europese regelgeving

In de mededeling kondigt de Commissie meerdere wijzigingen aan in Europese regelgeving ten aanzien van de energieprestatie van gebouwen. Nederland zal de voorstellen tot wijzigingen in Europese regelgeving nauwlettend volgen en deze beoordelen op het effect en of dit passend is bij het reeds in gang gezette beleid betreffende energiebesparing, energie-efficiëntie, gebruik van hernieuwbare energie en circulariteit in Nederland. Ten aanzien van de renovatie van gebouwen is het kabinet voorstander van duidelijke Europese doelen over een langere periode, zodat investeringen over de jaren heen kunnen worden ingezet en op die manier kan worden voldaan aan de doelen. Dit met het oog op voorspelbaarheid van beleid en om gebouweigenaren in de gelegenheid te stellen

⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 716.

op natuurlijke momenten van (grootschalig) onderhoud en renovatie van hun vastgoed te verduurzamen en op die manier te voldoen aan de eindnorm. Het kabinet vindt het belangrijk dat er binnen de herzieningen van de EPBD, EED en RED ruimte blijft voor nationaal maatwerk. Het kabinet zal zich daarom proactief inzetten om de Nederlandse aanpak te delen met de Commissie en zal expertise leveren aan de verdere uitwerking van de plannen met als doel voorkomen van tegenstrijdig beleid. Bij aanpassing van de EED en RED is het kabinet geen voorstander van nationaal bindende doelen.

Financiering

Het kabinet herkent de analyse van de Commissie dat het waarborgen van betaalbaarheid en beschikbaarheid van aantrekkelijke financiering belangrijke randvoorwaarden zijn voor de ambitieuze doelstelling van het verdubbelen van de renovatiegraad. Het kabinet verwelkomt dan ook de voorgenomen toegespitste Europese investeringen en programma's op dit vlak, die onder andere via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen en de Europese Investeringsbank (EIB) zullen worden gemobiliseerd. Het kabinet benadrukt dat deze ambitieuze plannen van de Commissie voor alle lidstaten aanvullende kansen moeten bieden en dienen aan te sluiten op zowel de meest prangende uitdagingen in de afzonderlijke lidstaten, als op de potentie die private financiering biedt. Het kabinet verwelkomt dan ook de versterkte focus van de Commissie op projectvoorbereiding, ook bij kleinere organisaties, en ziet uit naar de verdere uitwerking en proactieve maatwerkondersteuning van lidstaten op dit vlak, die noodzakelijk is om de verduurzamingsopgave in verschillende sectoren te faciliteren en waarbij verdere versterking van de aansluiting op de daarvoor beschikbare Europese middelen als een van de uitgangspunten kan dienen.

Daarnaast verwelkomt het kabinet een verdere vereenvoudiging van staatssteunregels toegespitst op renovatie en investeringen voor gebouwen met verschillende gebouwgebruikers en collectieven.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het ontwikkelen van een Europees keurmerk voor groene financiële producten. Met betrekking tot eventuele aanpassingen van het prudentiële raamwerk voor banken en verzekeraars zal het kabinet voor verzekeraars inzetten op het verminderen van het belang van externe ratings in het kapitaaleisenraamwerk voor verzekeraars (Solvency II evaluatie), om zo verzekeraars beter in staat te stellen om in innovatieve duurzame sectoren te beleggen. Ook zal het kabinet voor banken inzetten om al in de aankomende herziening van het Europese kapitaaleisenraamwerk (implementatie van Bazel 3,5) stappen te zetten ten aanzien van duurzaamheidsrisico's. Wel dient opgemerkt te worden dat het voor het kabinet voorop staat dat de kapitaaleisen voor banken en verzekeraars risico-gebaseerd dienen te blijven.

Beleid energiearmoede en focus op slechtst presterende gebouwen

Het plan van de Commissie om meer aandacht te vragen voor de sociale en financiële gevolgen bij renovaties ondersteunt Nederland. Het kabinet erkent dat er rekening moet worden gehouden met huishoudens met een lager inkomen in de nationale en Europese klimaat- en energieplannen. Ondersteuning van deze huishoudens is onderdeel van het Nederlandse armoedebeleid dat deel uitmaakt van het algemeen sociaal beleid. Nederland is daarom geen voorstander van een Europese verplichting om bepaalde doelgroepen of gebouwen met voorrang te renoveren. Het kabinet is voorstander van het plan van de Commissie om in de lange termijn renovatiestrategie te rapporteren over het tegengaan van armoede en het ondersteunen van huishoudens met een lager inkomen.

Opschaling en versnelling van het aantal renovaties kent meerdere uitdagingen in de praktijk. Het kabinet is daarom blij met de aandacht die er is voor innovatie, digitalisering, technische expertise en projectondersteuning in de mededeling. Partijen die concreet aan de slag gaan met projecten, zoals het bedrijfsleven en gemeenten, zijn hiermee geholpen. Van belang is dat in de Europese plannen aandacht wordt besteed aan opschalingsmogelijkheden en de financiering van onrendabele toppen⁶ hierbij. Er is ook nog de uitdaging om voldoende en juist gekwalificeerd personeel te vinden en op te leiden voor de enorme hoeveelheid werk die verzet moet worden. Het kabinet steunt de aankondiging om via grensoverschrijdende samenwerking nationale programma's te willen faciliteren. In de uitwerking zal het kabinet bij de Commissie aandacht vragen voor de praktische uitvoerbaarheid, projectondersteuning, technische expertise en een laagdrempelige toegankelijkheid van de Europese innovatie- en samenwerkingsprogramma's. Het kabinet werkt ook graag met andere lidstaten en de Commissie aan het vormgeven van het innovatiebeleid voor de gebouwde omgeving, het bevorderen van digitalisering en datadeling binnen de ontwerp-, bouw- en technieksector en het stimuleren van «one-stop-shops» ter ondersteuning van particulieren en bedrijven.

Integraliteit en de wijkgerichte aanpak

Kern van de wijkgerichte aanpak in Nederland is dat deze integraal moet zijn met ook aandacht voor andere thema's dan de energietransitie. Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie hieromtrent. De aandacht die de Commissie vraagt voor het wijkniveau en de voorgestelde wijkaanpakken sluiten nauw aan bij de kabinetsinzet en het werk van gemeenten. Goede voorbeelden en geleerde lessen uit Nederlandse projecten zullen worden gedeeld met Europese samenwerkingspartners.

De ambitie om hergebruik en recycling van materialen te bevorderen past bij de Nederlandse doelstellingen voor een circulaire bouweconomie. Het kabinet staat er positief tegenover dat de Commissie het initiatief neemt om de renovatiegolf zoveel mogelijk met circulaire maatregelen uit te voeren en kijkt daarom uit naar de uitwerking van de plannen. Het kabinet vindt het belangrijk dat er gestreefd wordt naar een vermindering van de integrale milieu-impact van het bouwwerk over de gehele levensduur. Hier zal het kabinet aandacht voor vragen.⁷

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan⁸ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Dit voorstel voldoet hieraan zoals ook toegelicht in het BNC-fiche over het *Climate Target Plan*.⁹ De effecten op de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland, de gevolgen voor de kapitaalvoorraden voor latere generaties, en de grensoverschrijdende effecten beoordeelt het kabinet positief. Voor de gevolgen voor de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving, is aandacht nodig in de specifieke uitwerking van de voorstellen die in 2021 worden verwacht. De Commissie heeft in

⁶ Het deel van de investering dat niet wordt terugverdiend.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 2865.

⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

⁹ Kamerstuk 22 112, nr. 2954.

ieder geval oog voor de sociaaleconomische gevolgen. Zo stelt zij extra investeringen vanuit bijvoorbeeld de cohesiefondsen beschikbaar.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van lidstaten op de mededeling zijn overwegend positief. Men onderkent de uitdagingen om de renovatiegraad in de EU te verdubbelen en onderschrijft de ambitie om hier meer op in te zetten. Tegelijkertijd is er nog onduidelijkheid over de praktische uitwerking van veel onderdelen van de mededeling. Landen geven dan ook aan dat zij de concrete plannen voor onderliggende wet- en regelgeving zullen afwachten. Meerdere lidstaten hebben in eerste reacties aangegeven dat de EU-maatregelen complementair moeten zijn aan bestaande ambitieuze nationale maatregelen en deze niet moeten doorkruisen. De commissie ITRE van het Europees Parlement ontving de mededeling overwegend positief op 15 oktober 2020.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten opzichte van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling bevat voorstellen op meerdere beleidsterreinen van de EU, met name op het terrein van milieu en energie. De EU heeft op dit vlak een gedeelde bevoegdheid met de EU-lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder e en i, VWEU). De mededeling en aangekondigde voorstellen vallen dus binnen de bevoegdheid van de EU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit voor de mededeling is positief. Om voldoende bij te dragen aan de EU-brede klimaatdoelstellingen, dienen de EU-lidstaten de EU-brede renovatiegraad te verdubbelen. Vanwege dit urgente en EU-brede karakter van de problematiek kunnen de EU-brede klimaatdoelstellingen niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten afzonderlijk. De EU is het meest aangewezen niveau om op te treden, vanwege het grensoverschrijdende karakter van de aanpak van de klimaatproblematiek en diverse onderdelen van de mededeling.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling biedt voorstellen voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050 middels het verdubbelen van de renovatiegraad van gebouwen in de EU, de voorstellen in de mededeling om de renovatiegraad van gebouwen te verdubbelen zijn geschikt om bij te dragen aan de doelstelling van het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. De Commissie kondigt voorstellen aan die de lidstaten voornamelijk moeten ondersteunen in het bereiken van klimaatneutraliteit en gaan daarmee niet verder dan noodzakelijk. Een mededeling is hier het meest geschikte instrument voor om dat doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De afspraken die de Europese Raad in juli jl. heeft gemaakt over het Europese herstelinstrument *Next Generation EU* en het MFK 2021–2027, die gezamenlijk ten minste 30% aan klimaat moeten bijdragen, bieden een

belangrijke financiële basis voor het verder reduceren van CO₂-emissies in de gebouwde omgeving en het duurzaam renoveren van gebouwen. De mededeling noemt het Europese herstelinstrument, waaronder de *Recovery and Resilience Facility*, als optie voor het financieren van directe investeringen in energie-efficiëntie van gebouwen om zo het doel van een verdubbeling van de renovatiegraad in de Europese Unie te bereiken.

Indien er gevolgen zijn voor de EU-begroting is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De financiële gevolgen voor de Rijksbegroting en het nationale inkomstenkader moeten per afzonderlijk voorstel worden gezien. Financiële gevolgen voor decentrale overheden dienen ook te worden gezien. De mededeling bevat bijvoorbeeld ook voorstellen voor aanvullende eisen voor renovatie van decentrale overheidsgebouwen. Ook is er extra aandacht voor het bevorderen van innovatie en van digitalisering en datadeling binnen de ontwerp-, bouw- en technieksector. Dit kan positieve effecten hebben op de Nederlandse concurrentiepositie in Europa, maar kan ook tot extra inspanningen leiden van Nederland. Wanneer voorstellen leiden tot budgettaire gevolgen, worden deze ingepast op de begroting van het betreffende beleidsverantwoordelijke departement, ofwel de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling lijkt op hoofdlijnen goed aan te sluiten bij staand beleid. Bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen zal het kabinet zich inzetten om de regeldruk zo beperkt mogelijk te houden bij de invulling hiervan op nationaal niveau. Ook heeft het kabinet aandacht voor de gevolgen voor (decentrale) overheid, bedrijfsleven en andere gebouwde omgevingen. Om een beter beeld te krijgen van deze gevolgen is een grondige effectbeoordeling van belang. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie.