

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3316

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3312)

Fiche: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 3313)

Fiche: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket») (Kamerstuk 22 112, nr. 3314)

Fiche: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3315)

Fiche: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie

Fiche: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials (Kamerstuk 22 112, nr. 3317)

Fiche: Mededeling Duurzame koolstofcycli (Kamerstuk 22 112, nr. 3318)

Fiche: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandspersonenvervoer per spoor (Kamerstuk 22 112, nr. 3319)

Fiche: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3320)

Fiche: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 3321)

Fiche: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen (Kamerstuk 22 112, nr. 3322)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake het garanderen van een rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 801
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52021DC0801 – NL – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
SWD (2021) 452
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, gekwalificeerde meerderheid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

In juli 2021 heeft de Commissie het Fit-for-55 pakket (Ff55-pakket) gepresenteerd om uitvoering te geven aan de in de Klimaatwet gestelde doelstelling van 55% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990¹. De transitie richting klimaatneutraliteit heeft substantiële sociaaleconomische gevolgen. De Commissie stelt dat, met de juiste begeleidende maatregelen, de groene transitie rond de 1 miljoen extra banen in de Europese Unie (EU) kan opleveren in 2030 en rond de 2 miljoen in 2050. De Commissie brengt daarom deze Raadsaanbeveling uit die bestaat uit vier onderdelen: beleidspakketten van maatregelen, horizontale elementen voor beleidsacties, gebruik van private en publieke financiering en toekomstige acties vanuit de Commissie.

Ten aanzien van beleidspakketten van maatregelen nodigt de Commissie lidstaten uit om, waar relevant in nauwe samenwerking met sociale partners, beleidspakketten aan te nemen om de sociale- en werkgelegenheidsaspecten van de klimaattransitie te adresseren. De maatregelen zijn bedoeld voor mensen die het meest geraakt worden door de groene transitie, met name mensen in kwetsbare situaties, en zijn ingedeeld rondom de volgende thema's: mensen helpen om door te stromen, als werknemer of als zelfstandige, naar economische activiteiten die bijdragen aan klimaat- en milieudoelstellingen, ook wel actieve ondersteuning naar kwaliteitsbanen genoemd; zorgen voor gelijkwaardige toegang tot kwalitatief goed en inclusief onderwijs, training en leven lang ontwikkelen; het ondersteunen van arbeidsmarkttransities en het voorkomen van energiearmoede² en armoede onder transportgebruikers, en daarbij zorgen voor blijvende eerlijkheid van fiscale systemen en systemen gericht op sociale bescherming in de context van de groene transitie; en zorgen voor toegang tot betaalbare essentiële diensten³ en huizen.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 808.

² De Commissie definieert energiearmoede in lijn met artikel 2, punt 49, van de herschikking van de energie-efficiëntierichtlijn, namelijk: «het gebrek aan toegang van een huishouden tot essentiële energiediensten die de basis vormen voor een behoorlijke levensstandaard en gezondheid, met inbegrip van voldoende warmte, koeling, verlichting en energie voor toestellen, binnen een relevante nationale context en gezien bestaand sociaal en ander relevant beleid».

³ De Commissie definieert dit als diensten van goede kwaliteit, waaronder water, sanitaire voorzieningen, energie, vervoer en mobiliteit, financiële diensten en digitale communicatie.

Ten aanzien van horizontale elementen voor beleidsactie worden lidstaten opgeroepen om de groene transitie op een inclusieve manier te bevorderen door transitiedoelstellingen te integreren in alle niveaus van beleidsontwikkeling, en om de kwaliteit en beschikbaarheid van data over sociaal- en arbeidsmarktbeleid te waarborgen. Zo worden lidstaten opgeroepen om regionale en lokale overheden een actieve rol te geven en sociale partners te betrekken bij beleidsvorming die volgt uit deze aanbeveling. In het kader van kwaliteit en beschikbaarheid van data worden lidstaten onder meer uitgenodigd om vooruitgang te boeken ten aanzien van de geleidelijke harmonisatie en consistentie van definities, concepten en methodologieën, ook op basis van de aanbeveling van de Commissie over energiearmoede⁴. Tevens worden lidstaten opgeroepen om te zorgen voor doeltreffende en transparante monitoring en onafhankelijke evaluatie (achteraf) van de werkgelegenheids-, sociale en verdelingseffecten van nationale hervormingen en maatregelen. De Raadsaanbeveling gaat in op het gebruik van publieke en private financiering, waarbij lidstaten worden opgeroepen om kosteneffectieve investeringen te doen en financiële steun te verstrekken om sociale- en arbeidsmarktaspecten van de transitie aan te pakken, in overeenstemming met de bestaande staatssteunkaders. Synergiën tussen programma's en instrumenten moeten worden benut en de nadruk moet komen te liggen op de meest geraakte regio's en industriële clusters. De Commissie gaat hierbij nadrukkelijk in op het belang van het Social Climate Fund⁵. Tot slot gaat de voorgestelde Raadsaanbeveling in op toekomstige acties van de Commissie om een eerlijke groene transitie te verzekeren. Verschillende voornemens van de Commissie worden aangekondigd, waaronder het beter monitoren van energiearmoede en het monitoren van de voortgang van de implementatie van de Raadsaanbeveling in het Europees Semester. Verder wordt ten aanzien van monitoring voorgesteld dat de lidstaten de implementatie van de Raadsaanbeveling meenemen in de update van het integraal nationaal klimaat- en energieplan (INEK) in 2023 en 2024 en in de nationale energie- en klimaatvoortgangsrapportages die worden opgesteld conform de afspraken in de Governance verordening («the Governance of the Energy Union and Climate Action»)⁶.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Klimaatverandering is een urgent probleem waarop snel actie nodig is. In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» zet het kabinet stevig in op een ambitieus klimaatbeleid⁷. In het Klimaatakkoord is reeds een ambitieus pakket met maatregelen neergelegd om invulling te geven aan een duurzame toekomst voor Nederland. Met de aankondiging van een aantal miljardenfondsen komt bovendien veel geld beschikbaar voor groene investeringen. Het kabinet onderschrijft het belang van een eerlijke transitie met aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen en het behoud van breed maatschappelijk draagvlak. Om te zorgen dat zoveel mogelijk bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens de nodige investeringen kunnen doen, kan nadere ondersteuning nodig zijn. Het kabinet zal dan ook rekening houden met de uitvoerbaarheid, gevolgen voor koopkracht voor burgers en huishoudens,

⁴ Raadsaanbeveling (EU) 2020/1563 van de Commissie.

⁵ Voorstel voor een Verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds COM/2021/568, BNC-fiche: Kamerstuk 22 112, nr. 3198

⁶ Verordening (EU) 2018/1999 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.

⁷ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», pagina 6: Kamerstuk 35 788, nr. 77

en de financiële gevolgen van de klimaattransitie voor het mkb, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Nationaal beleid op de sociaaleconomische dimensie van de transitie is er op gericht om werkenden waar nodig actief te begeleiden naar goed en aantrekkelijk werk in duurzame technologieën, leven lang ontwikkelen te stimuleren en de transitie voor burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven betaalbaar te houden door te sturen op kosteneffectieve maatregelen. Negatieve sociaaleconomische effecten worden zoveel mogelijk geadresseerd door middel van algemeen sociaal beleid. Nederland heeft gericht nationaal en lokaal beleid ten aanzien van armoedebestrijding, in nauwe samenwerking tussen het Rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Om reizen naar werk betaalbaar te houden, heeft het kabinet in het coalitieakkoord aangegeven de onbelaste reiskostenvergoeding te gaan verhogen⁸. Ook vinden er onderzoeken plaats naar de omvang en achterliggende mechanismen van vervoersongelijkheid in Nederland.

Jaarlijks kijkt het kabinet integraal naar de koopkracht om waar nodig maatregelen te nemen om de inkomensontwikkeling bij te sturen.

Het coalitieakkoord noemt als randvoorwaarde voor ambitieus klimaatbeleid het hebben van voldoende vakmensen, nu maar ook op weg naar 2050. In Nederland is het niet meer de vraag of de transitie banen oplevert; maar vooral hoe we deze banen invullen met voldoende technische vakmensen. Het kabinet gaat aan de slag met onderwijsinstellingen, overheden en sociale partners om vakmensen op te leiden en, waar nodig, om- of bij te scholen. Vanuit het Rijk en sectoren wordt op uiteenlopende wijzen gewerkt om krapte op de arbeidsmarkt en in specifieke sectoren op te lossen. Hierbij wordt ingezet op generiek beleid, zoals leven lang ontwikkelen, het verhogen van het aantal gewerkte uren en de arbeidsparticipatie en van-werk-naar-werk beleid, en op sectorspecifiek beleid, bijvoorbeeld het techniekpact breed gericht op de Techniek. Europese ondersteuning, zoals onder andere via het Just Transition Fund (JTF), kan hieraan bijdragen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze klimaatinzet van de Commissie in het Ff55-pakket ten eerste. Het pakket vormt een belangrijke stap om de doelen die zijn vastgesteld in de Europese Klimaatwet te halen. Het kabinet is het met de Commissie eens dat er voldoende aandacht dient te zijn voor de sociale- en werkgelegenheidsaspecten van de klimaattransitie. Over het algemeen verwelkomt het kabinet de Raadsaanbeveling dan ook. In verschillende Ff55-voorstellen wordt ingegaan op de sociaaleconomische gevolgen van het pakket, maar een integraal overzicht ontbrak. De Raadsaanbeveling biedt dit integrale overzicht van de verschillende beleidsopties ten aanzien van de sociaaleconomische gevolgen. De Raadsaanbeveling kan daarom voor lidstaten een nuttig middel zijn. Het kabinet verwelkomt ook het feit dat het gaat om een Raadsaanbeveling waarbij lidstaten worden aangemoedigd om beleidsopties te overwegen. Op deze manier behouden lidstaten de ruimte om zelf nationaal afwegingen te maken welke maatregelen geschikt zijn om de uitdagingen te adresseren. Het kabinet hecht er daarbij belang aan, conform het voorstel voor de Raadsaanbeveling, dat maatregelen in overeenstemming zijn met de bestaande staatssteunkaders om marktverstoring te voorkomen.

⁸ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», pagina 15: Kamerstuk 35 788, nr. 77

Het kabinet herkent de door de Commissie gekozen beleidsthema's. Begeleiding naar werk, toegang tot kwalitatief hoogwaardig en inclusief onderwijs, leven lang ontwikkelen, het voorkomen dat mensen in de knel komen door de groene transitie door eerlijke fiscale en sociale beschermingssystemen, toegang tot essentiële diensten en verduurzaming van huizen zijn belangrijke onderdelen van een eerlijke groene transitie. Wel wil het kabinet hier nog aan toevoegen dat er in het kader van de werkzaamheden aan de transitie, ook aandacht moet zijn voor het gezond en veilig uitvoeren van de werkzaamheden en had hier meer aandacht voor verwacht in de Raadsaanbeveling. De aanbeveling omvat een groot aantal maatregelen die lidstaten kunnen overwegen. Het kabinet gaat aan de slag met de transitieopgave en het is nog te vroeg om te zeggen op welke wijze exact invulling gegeven zal worden aan de sociaaleconomische gevolgen van deze transitie. Omdat de effecten van de klimaattransitie per lidstaat kunnen verschillen kan een maatregel die minder geschikt is in de Nederlandse situatie wel passend zijn voor een andere lidstaat. Het kabinet steunt dan ook het brede karakter van de Raadsaanbeveling.

Het kabinet ziet daarnaast enkele andere aandachtspunten, die het naar voren zal brengen bij bespreking van de Raadsaanbeveling. Allereerst vindt het kabinet de Raadsaanbeveling nog onvoldoende duidelijk over de monitoring van de implementatie. De Commissie stelt dat deze plaats zal vinden binnen het Europees Semester. Daarbij merkt het kabinet op dat de Commissie niet exact aangeeft op welke wijze monitoring binnen het Semester plaats zal vinden en welke eventuele rapportageverplichtingen dit met zich meebrengt. Het kabinet zal hier de Commissie over bevragen en zet erop in dat de Raadsaanbeveling niet zorgt voor een onnodige toename in administratieve lasten. Met het oog op de effectiviteit van het Semester vindt het kabinet het hierbij ook van belang dat de focus van het Semester op economisch, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid behouden blijft. In dat kader vindt het kabinet het monitoren van de arbeidsmarkttransities als onderdeel van werkgelegenheidsbeleid binnen het Semester passend. De Commissie stelt ook voor dat lidstaten de Raadsaanbeveling meenemen in de update van de INEK in 2023 en 2024. Omdat lidstaten in de INEK al rapporteren over de beleidsinzet op arbeidsmarkt, scholing werkgelegenheid in relatie tot de transitie, acht het kabinet dit een geschikte plek.

Het kabinet heeft begrip voor de oproep om meer vooruitgang te boeken ten aanzien van de geleidelijk harmonisatie en consistentie van definities, concepten en methodologieën, onder meer op basis van de aanbeveling van de Commissie over energiearmoede, maar wijst erop dat voldoende ruimte moet zijn om rekening te houden met de verschillen tussen lidstaten in de aanpak van (energie)armoede.

Daarnaast merkt het kabinet op dat in de Raadsaanbeveling veelvuldig wordt gerefereerd aan het Social Climate Fund (SCF). De onderhandelingen over het fonds zijn onlangs gestart en wat het kabinet betreft dient niet, middels de Raadsaanbeveling, vooruitgelopen te worden op de uitkomst van deze onderhandelingen. Voor de kabinetspositie t.a.v. het SCF verwijst het kabinet naar de desbetreffende BNC-fiches.⁹

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de motie van het lid Van Raan¹⁰ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden

⁹ BNC-fiche Verordening Social Climate Fund: Kamerstuk 22 112, nr. 3198 en BNC-fiche Herziening verordening MFK 2021–2027: Kamerstuk 22 112, nr. 3280

¹⁰ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het beoogde effect van deze Raadsaanbeveling, namelijk het verzekeren van een eerlijke transitie door het adresseren van sociale- en werkgelegenheidseffecten van de klimaattransitie, kan bijdragen aan een verbetering van deze vier aspecten. De precieze invulling is echter afhankelijk van de maatregelen die lidstaten nationaal nemen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen bestaat er breed draagvlak binnen de Unie voor een sociaal rechtvaardige transitie. Deze aanbeveling kan daaraan bijdragen. De impact van de transitie kan echter in elke lidstaat anders zijn. Het ligt daarom voor de hand dat de brede reikwijdte van deze aanbeveling gesteund kan worden door een groot deel van de lidstaten. Ook vanuit het Europees Parlement bestaat er brede steun voor een sociaal rechtvaardige transitie.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief over de bevoegdheid voor de Raadsaanbeveling. Het voorstel voor de Raadsaanbeveling is gebaseerd op artikel 292 VWEU, op basis waarvan de Raad aanbevelingen kan vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is, in samenhang met artikel 149 VWEU en artikel 166, lid 4 VWEU. Artikel 149 VWEU voorziet in de mogelijkheid tot vaststelling van stimuleringsmaatregelen die erop gericht zijn de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen en hun werkgelegenheidsbeleid te ondersteunen door middel van initiatieven ter ontwikkeling van de uitwisseling van informatie en optimale praktijken, verstrekking van vergelijkende analyses en advies, alsmede bevordering van innoverende benaderingswijzen en evaluatie van ervaringen, in het bijzonder door gebruik te maken van proefprojecten. Artikel 166, lid 4 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen die bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van dit artikel, waaronder de aanpassing aan veranderingen in het bedrijfsleven te vergemakkelijken, met name door beroepsopleiding en omscholing. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het terrein van het sociaal beleid voor de in het Verdrag genoemde aspecten (artikel 4, lid 2, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Klimaatbeleid is grensoverschrijdend van aard en de sociaaleconomische uitdagingen die hieruit voortkomen kunnen gevolgen hebben voor het groeipotentieel van de EU als geheel. Hierdoor kan de doelstelling van het optreden onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Optreden op EU-niveau kan bovendien bijdragen aan het vinden van de juiste maatregelen om sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie aan te pakken. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van proportionaliteit is positief. Het kabinet steunt de keuze van de Commissie voor een Raadsaanbeveling, een juridisch niet-bindend instrument, die verschillende beleidsopties ter overweging aan de lidstaten voorlegt. Het kabinet vindt het optreden geschikt om het beoogde doel te bereiken. Het betreft een Raadsaanbeveling met een breed karakter die een gedifferentieerde aanpak mogelijk maakt. De thema's die worden genoemd onder beleidspakketten zijn volgens het kabinet geschikt om een eerlijke transitie te bereiken. De Raadsaanbeveling biedt handvatten voor lidstaten om de sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie te adresseren, maar laat tegelijkertijd ruimte voor lidstaten om maatregelen te treffen die passend zijn bij de nationale situatie. Het voorstel gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk.

d) Financiële gevolgen

De Raadsaanbeveling zelf heeft geen directe financiële gevolgen voor de EU begroting. In de Raadsaanbeveling wordt gerefereerd aan het mogelijke gebruik van diverse Europese fondsen, zoals de Cohesie fondsen, het Just Transition Mechanism, InvestEU, Erasmus+, EGF, het Moderniseringsfonds en het Social Climate Fund. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De Raadsaanbeveling bevat verwijzingen naar nationale begrotingen en hun mogelijke rol bij de uitvoering van de aanbeveling. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele budgettaire gevolgen voor lokale overheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het is nog onduidelijk hoe de monitoring van de implementatie van de Raadsaanbeveling er exact uit gaat zien. Indien er rapportages vanuit de lidstaten worden gevraagd heeft dit gevolgen voor de administratieve lasten van de lidstaten. Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van de marktsector en/of burgers.

In zoverre dat de Raadsaanbeveling klimaatrelevante investeringen stimuleert en steun verzorgt voor het bredere Ff55-pakket, biedt het een positieve impuls voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Daarmee kan de Raadsaanbeveling bijdragen aan de mondiale voortrekkersrol van de EU. Deze voortrekkersrol kan ook positieve effecten hebben op de concurrentiekracht van de EU.