



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Tussentijds verslag EU-rapporteur herziening EU-staatssteunregels huisvesting

aan Leden en plv. leden van de vaste commissie voor VRO
in afschrift aan Leden en plv. leden van de vaste commissies voor EUZA
van Merlien Welzijn (NSC)
datum 21 maart 2025
onderwerp Tussentijds verslag EU-rapporteur herziening EU-staatssteunregels huisvesting

Inleiding

De vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) heeft mij aangesteld als EU-rapporteur over de herziening van de EU-staatssteunregels inzake huisvesting, met onder andere als doel de informatiepositie van de Kamer op dit dossier te versterken. De aanleiding van het instellen van dit EU-rapporteurschap is de aankondiging in de politieke beleidslijnen van 19 juli 2024 voor de nieuwe Europese Commissie dat de EU-staatssteunregels zullen worden herzien om “meer steunmaatregelen voor huisvesting mogelijk te maken, met name voor betaalbare energie-efficiënte en sociale huisvesting”.¹ Deze herziening is voor Nederland van belang, gelet op het bericht van de regering aan de Kamer op 29 maart 2024 dat van de beoogde realisatie van 50.000 middenhuurwoningen door woningcorporaties in de periode tot en met 2030, is gebleken dat zonder geborgde financiering – dat nu niet is toegestaan door het EU-staatssteunkader - dit aantal niet gehaald kan worden en er dan slechts leenruimte zou zijn voor de bouw van 26.000 middenhuurwoningen.² Ook andere (private) aanbieders zouden mogelijk voor steun in aanmerking kunnen komen en zo meer middenhuurwoningen kunnen realiseren als meer ruimte in de EU-staatssteunregels wordt geboden.

Terugkoppeling over de ondernomen activiteiten

Op 7 maart jl. heb ik als EU-rapporteur een werkbezoek afgelegd aan Brussel, waarbij ik gesprekken heb gevoerd met vertegenwoordigers van de Europese instellingen en de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Ter voorbereiding op dit werkbezoek heb ik in Nederland ook met een aantal belanghebbende partijen en deskundigen gesproken (zie bijlage 1). In dit tussentijdse verslag breng ik verslag uit over het werkbezoek en de gevoerde gesprekken.

Tijdens de gesprekken heb ik aan de hand van een aantal vooraf geïdentificeerde vragen getracht meer inzicht te verkrijgen in welke aanpassingen de Europese Commissie (hierna: Commissie) voornemens is door te voeren in de staatssteunregels inzake huisvesting en of de Commissie ook ruimte zal bieden voor steunmaatregelen

¹ https://commission.europa.eu/about-european-commission/towards-new-commission-2024-2029/president-elect-ursula-von-der-leyen_en.

² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning-zoeken/vraag-en-antwoord/wat-is-het-verschil-tussen-een-sociale-huurwoning-een-middenhuurwoning-en-een-huurwoning-in-de-vrije-sector>.



voor de realisatie van middenhuurwoningen voor middeninkomens. Enkele specifieke vraagpunten betreffen hoe het proces en de tijdslijn eruitzien. Er is ook gekeken naar het krachtenveld en waar in het proces de Kamer beïnvloedingsmogelijkheden heeft.

Bevindingen van de rapporteur

Door de instelling van de eerste Eurocommissaris voor huisvesting ooit, de aankondiging van een Actieplan voor Betaalbare Huisvesting (*Affordable Housing Plan*) en de aankondiging tot herziening van de staatssteunregels inzake huisvesting, staat (het oplossen van) de woningcrisis sinds kort ook hoog op de Brusselse agenda.³ Tijdens de gevoerde gesprekken in Brussel werd ook duidelijk dat doordat huisvestingsbeleid een vrij nieuw terrein is, de Commissie informatie aan het verzamelen is en haar netwerk aan het uitbouwen is. Ook werd duidelijk dat het herzieningsproces van de staatssteunregels inzake huisvesting op korte termijn van start zal gaan. De Commissie heeft aangegeven dat het meer steunmaatregelen voor betaalbare huisvesting (middenhuurwoningen) mogelijk wil maken en dat het daarbij de urgentie deelt dat er op zo'n kort mogelijke termijn iets moet gebeuren. Tijdens de oprichting van het investeerdersplatform voor betaalbare en duurzame huizen bij de Europese Investeringsbank (EIB) op 6 maart 2025 heeft Eurocommissaris Jorgensen nogmaals benadrukt "dat zorgen voor meer betaalbare huisvesting een dringende kwestie is en dat de Commissie zal zorgen dat de staatssteunregels de doelstelling van meer betaalbare huisvesting beter ondersteunen."⁴

Introductie kader EU-staatssteunregels huisvesting: Europese Commissie bevoegd

Tijdens een van de gevoerde gesprekken ter voorbereiding op het bezoek aan Brussel is ook gevraagd om nadere uitleg te verschaffen over de EU-staatssteunregels. Staatssteun is een exclusieve bevoegdheid van de Commissie. Besluiten hierover worden door de Commissie zelf genomen en zijn rechtstreeks toepasselijk op de lidstaten. De rol van Lidstaten en nationale parlementen bij de totstandkoming van staatssteunregels is enkel dat zij invloed kunnen proberen uit te oefenen op de Commissie en deel kunnen nemen aan (formele) consultatierondes.

Het staatssteunkader voor huisvesting bestaat allereerst uit het Verdrag betreffende de Werking van de EU (artikelen 107, 108 en 109 VWEU).⁵ Deze bepalingen uit het verdrag zijn door de Commissie verder uitgewerkt in besluiten. De regel is dat iedere vorm van staatssteun aan de Commissie gemeld dient te worden, tenzij er een vrijstellingsmogelijkheid bestaat. Voor huisvesting is het DAEB-vrijstellingsbesluit (Diensten van Algemeen Economisch Belang) van de Commissie uit 2012 relevant. Dit

³ <https://www.housingeurope.eu/the-very-first-eu-commissioner-with-responsibility-for-housing/>.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_671.

⁵ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/>.



besluit regelt een vrijstelling van het melden van staatssteun voor diensten van algemeen economisch belang. Staatssteun aan sociale huisvesting is door het DAEB-besluit toegestaan. Alleen noodzakelijke kosten mogen in de vorm van staatssteun worden gecompenseerd door overheden. In de vorm van een overweging/considerans (nr. 11⁶) in het DAEB-besluit is ook een definitie van sociale huisvesting opgenomen, waarin wordt aangegeven dat deze bestemd dient te zijn voor sociaal achtergestelde groepen, zoals huishoudens met solvabiliteitsproblemen, of die als kansarm worden gezien, met een achtergestelde positie. De Commissie heeft ook nadere duiding gegeven hierover: voor sociale huisvesting mag niet meer dan 49% van de bevolking in aanmerking komen. Voor Nederland specifiek is ook het goedkeuringsbesluit uit 2009 voor woningcorporaties in Nederland van belang, waardoor staatssteun voor sociale woningbouw door woningcorporaties is toegestaan.⁷

Verschillende mogelijkheden om in staatssteunregels meer ruimte te bieden voor middenhuurwoningen

Middeninkomens vallen niet onder de definitie van sociale huisvesting en hebben ook geen eigen (vrijstellings)categorie waardoor staatssteun zou zijn toegestaan. Tijdens de gevoerde gesprekken in Nederland kwam naar voren dat er verschillende manieren zijn om in de staatssteunregels meer ruimte voor middenhuurwoningen te bieden: allereerst zou de definitie van sociale huisvesting kunnen worden opgerekt. Hiertoe heeft minister Keijzer tijdens een bezoek aan Brussel op 15 januari 2025 een informeel voorstel met de Commissie gedeeld.⁸ Er zou ook een nieuwe DAEB-categorie kunnen worden gemaakt voor middeninkomens. In de algemene groepsvrijstellingsverordening (GBER), waarin verduurzaming van woningen al is opgenomen, zou verder ook een uitzondering gemaakt kunnen worden voor betaalbare huisvesting. Hier zit dan wel een maximumbedrag aan de staatssteun die mag worden gegeven verbonden. Een mededeling (*soft law*), waarin op betaalbare huisvesting wordt ingegaan, is ook een mogelijkheid.

⁶ <https://pure.uva.nl/ws/files/59466963/AA20201149.pdf>.

⁷ <https://www.europadecentraal.nl/wp-content/uploads/2014/07/ec-besluit-15-december-2009.pdf>.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/agenda/2025/01/13/agenda-minister-keijzer-week-3>.



Belanghebbenden en deskundigen in Nederland: positieve grondhouding over meer ruimte in staatssteunregels voor middeninkomens

Tijdens de met belanghebbenden en deskundigen gevoerde gesprekken bleek allereerst een positieve grondhouding te bestaan ten aanzien van het geven van meer ruimte in de staatssteunregels voor middenhuurwoningen. Tevens werd benadrukt dat het van belang is om bij de Commissie marktfalen aan te tonen en de urgentie duidelijk te maken. Slaagt de markt erin mensen te bieden wat ze zoeken? Nee, er is een groot tekort aan (betaalbare) middenhuurwoningen in met name de grote steden. Er is momenteel sprake van marktfalen voor huishoudens uit middeninkomens zoals leraren, verplegers en politieagenten, die niet over ongelimiteerde middelen beschikken. Deze maatschappelijk relevante groepen hebben huurwoningen met 800-1000 euro aan huurkosten per maand nodig, echter is er enkel aanbod in de private huursector vanaf 1200/1300 euro per maand beschikbaar. Het kopen van een eigen woning is ook onmogelijk voor deze middeninkomens. De markt is niet in staat gebleken voldoende investeringen te doen. Rendements- en investeringsuitkomsten tonen ook aan dat het heel moeizaam is om te investeren in het middenhuursegment. Het rendeert niet meer (voldoende) om te bouwen voor de middenhuur en daardoor lukt het private partijen alleen niet om voldoende aanbod te creëren.

Het behouden van een gelijk speelveld wordt door de gesprekspartners in Nederland ook belangrijk gevonden. Er is sprake van een grote opgave, waarbij zowel woningcorporaties als marktpartijen nodig zijn. Het is daardoor van belang te voorkomen dat institutionele beleggers uit het middenhuurwoningen segment worden geduwd. De deskundigen waar mee gesproken is geven ook aan dat commerciële partijen en woningcorporaties beiden actief kunnen zijn in het middenhuursegment en dat dit hand in hand kan gaan.

Op dit moment zijn woningcorporaties maar voor een heel beperkt deel actief in het middenhuursegment. Het mogen gebruiken van geborgde leningen (via het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, WSW) bij de bouw van middenhuurwoningen zou woningcorporaties kunnen helpen om meer woningen te kunnen financieren. Om een gelijk speelveld te behouden dienen er ook financiële middelen gereserveerd te worden voor private partijen die willen bouwen in de middenhuursector. Private partijen als institutionele beleggers hebben naar verluid geen behoefte aan borging, omdat zij met eigen geld (van o.a. pensioenfondsen) werken. Een mogelijke vorm van staatssteun voor marktpartijen zou kunnen zijn het geven van belastingvoordelen of fiscale kortingen of het verlagen van de grondprijzen.



Er is naar schatting zo'n 70 miljard euro in Nederland nodig om tot 2030 175.000 nieuwe middenhuurwoningen te kunnen bouwen. Woningcorporaties hebben de bereidheid getoond tegen 2030 50.000 huurwoningen voor middeninkomens te willen bouwen, maar zonder geborgde leningen komen zij volgens eigen berekeningen niet verder dan 26.000. Er is ook niet voldoende geld aanwezig bij beleggers in Nederland om voldoende nieuwe woningen te bouwen voor middeninkomen huishoudens. De slagkracht van alle partijen is nodig. Alle gesprekspartners benadrukten het belang van een samenwerking tussen woningcorporaties en private investeerders om zoveel mogelijk middenhuurwoningen te kunnen realiseren. Bij woningcorporaties is de wens verder dat meer ruimte in de staatssteunregels niet leidt tot meer administratieve lasten; institutionele beleggers benadrukken het belang van transparantie en duidelijkheid.

Voorkeur Commissie lijkt uit te gaan naar een nieuw type vrijstellingscategorie

Tijdens de gesprekken met de Commissie (zowel op technisch niveau, met DG Mededinging, als op het politieke niveau met de kabinetten van Eurocommissarissen Jorgensen en Ribera) kwam naar voren dat de urgentie gezien wordt om ook vanuit Europa een bijdrage te leveren aan het oplossen van de diverse wooncrises in de EU-lidstaten en de voorgenomen herziening van de staatssteunregel in "een speedy way" moet gebeuren. Vraagstuk is daarbij hoe tot een verruiming van de staatssteunregels te komen zodat er ook meer gebouwd kan worden voor middeninkomensgroepen. Er zijn op het moment van schrijven nog geen besluiten genomen en de Commissie is ook nog bezig informatie te verzamelen. Ook is er op EU-niveau een ambtelijke Taskforce Huisvesting opgericht, die als opdracht heeft meegekregen mee te werken aan de herziening van de staatssteunregels inzake huisvesting.

De Commissie is al bezig met het werken aan een voorstel voor een instrument, vermoedelijk in de context van het DAEB-besluit. Tijdens de gesprekken met de kabinetten van de betrokken Eurocommissarissen blijkt dat er wordt gekeken naar een nieuw type categorie voor middeninkomens, waarbij andere voorwaarden zullen gelden dan bij sociale huisvesting het geval is. De Commissie wil geen breed geformuleerde definitie, maar de groep die in de knel zit duidelijk benoemen: voor welke personen is de staatssteun bedoeld, binnen welke geografische gebieden doen de problemen zich voor en om wat voor soort woningen het gaat. Ook moet duidelijk blijken dat steun noodzakelijk en proportioneel is. De Commissie heeft moeite met een brede wijziging van de definitie van sociale huisvesting, omdat dit mogelijk te veel ruimte zou geven voor staatssteunmogelijkheden en dit nadelig zou kunnen zijn voor de bouw van nieuwe woningen voor het sociale huursegment.



Tijdens de gevoerde gesprekken bleek ook dat de Commissie nog moet besluiten of het vooruitlopend op een voorstel met een effectbeoordeling (*Impact Assessment*) zal komen en dat een belangrijke overweging bij het besluit hierover is of de Commissie verwacht dat de voorgenomen aanpassingen zouden kunnen leiden tot weerstand. Naar verluid zou deze extra tussenstap al gauw 1 tot 2 jaar in beslag kunnen nemen. Dan zouden de staatssteunregels pas op zijn vroegst in 2027 gewijzigd kunnen worden.

Proces en tijdslijn in Brussel: consultatie op komst, belangrijk om hierop te reageren

Tijdens de gesprekken met de Commissie werd gedeeld dat nog voor aankomende zomer een consultatie over de herziening van de EU-staatssteunregels inzake huisvesting zal worden opengesteld. Ook werd aangekondigd dat Vicevoorzitter van de Commissie Ribera hierover binnenkort enkele belangrijke mededelingen zal doen.

De Commissie zal lidstaten en stakeholders vragen om zoveel mogelijk relevante informatie te delen. Deze dienen ter onderbouwing van de voorgenomen aanpassingen (*Call for Evidence*). Vragen die tijdens de consultatie zullen worden gesteld en naar zal worden gekeken zijn: hoe kan het woningtekort in het middenhuursegment worden opgelost? Wat hebben lidstaten nodig? Welke problemen spelen er in de lidstaten en wat zijn de verschillen tussen de lidstaten? Wat verstaan de lidstaten onder de term betaalbare huisvesting? Hoe kijken de verschillende stakeholders naar meer ruimte in de staatssteunregels?

De Commissie heeft wel al in beeld dat in het middenhuursegment marktspelers actief zijn en hier bij de regelgeving rekening mee dient te worden gehouden. De Commissie zal bij het uitwerken nadrukkelijk aandacht houden voor het voorkomen van concurrentievervalsing en het behoud van het gelijke speelveld. Staatssteun dient proportioneel te zijn en niet enkel woningcorporaties te bevoordelen. De Commissie benadrukt het belang dan ook vanuit Nederland informatie over de Nederlandse situatie te delen om hier rekening mee te kunnen houden. Tijdens de in Brussel gevoerde gesprekken werd daarom aangegeven dat zoveel mogelijk partijen zich moeten laten horen tijdens de consultatie, omdat de invulling mede zal afhangen van de reacties tijdens de consultatie. De antwoorden die de Commissie zal ontvangen tijdens de consultatieronde zullen na afloop worden gepubliceerd. De Commissie benadrukte dat het openstaat voor verder contact over de herziening van de staatssteunregels inzake huisvesting.



Indicatie krachtenveld

Tijdens de gevoerde gesprekken is in algemene zin gebleken dat lidstaten in de EU heel verschillend zijn georganiseerd en dit ertoe dwingt om EU-regels niet te specifiek te maken, zodat deze voor alle EU-lidstaten werken. Naast Nederland, blijken ook Duitsland, Spanje, Portugal, Cyprus, Malta, Griekenland, Slovenië, Ierland (wil meer ruimte voor de koopmarkt i.p.v. huurmarkt) en Slowakije meer ruimte in de staatssteunregels te wensen voor betaalbare huisvesting voor middeninkomens. In november 2023 ondertekenden België, Duitsland, Luxemburg, Portugal, Slowakije, Spanje en Nederland een verklaring met een oproep om in het DAEB-vrijstellingsbesluit van 2012 meer ruimte te creëren voor betaalbare huisvesting voor middeninkomen huishoudens.⁹ Gelet op een aantal verschuivingen in de politieke situatie in deze groep landen, werd tijdens een van de gevoerde gesprekken aangeraden na te gaan of de posities van al deze lidstaten onveranderd zijn gebleven en om uitbreiding te zoeken van deze groep lidstaten.

Er zijn ook lidstaten die niet staan te springen om wijzigingen in de staatssteunregels. Frankrijk neemt vooralsnog een neutrale houding aan: het kan leven met de regels zoals deze nu zijn, maar keert zich niet tegen een aanpassing van de staatssteunregels. Scandinavische lidstaten zijn daarentegen terughoudend, want willen ruimte houden voor hun huidige werkwijze. Hier bestaat naar verluid ook politiek minder de wens om staatssteun te kunnen geven aan middeninkomens, omdat de focus van het beleid in Noord-Europese lidstaten ligt op huishoudens met lagere inkomens. In deze landen worden geen inkomensgrenzen gehanteerd.

Vanuit het Europees Parlement bestaat er steun voor herziening van de staatssteunregels en is er druk uitgeoefend op de Commissie om meer ruimte te bieden voor staatssteun voor betaalbare huisvesting. In reactie op schriftelijke vragen van het Europees Parlement voorafgaand aan de hoorzitting eind 2024 gesteld aan Eurocommissaris voor Huisvesting Dan Jorgensen, blijkt dat de Commissie open staat voor verruiming van de staatssteunmogelijkheden, maar dat ook "verder onderzoek nodig is naar hoe deze ambities het beste te verwezenlijken."¹⁰

De Commissie heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de wens tot meer ruimte voor betaalbare huisvesting. In het mandaat van de nieuwe Commissie staat

⁹ <https://logement.public.lu/dam-assets/documents/actualites/2023/11/statement.pdf>.

¹⁰

https://hearings.elections.europa.eu/documents/jorgensen/jorgensen_writtenquestionsandanswers_en.pdf.



ook dat meer ruimte in de staatssteunregels nodig is. De Commissie heeft wel als randvoorwaarde dat wijzigingen in de regels niet tot problemen voor andere lidstaten mogen leiden en ook stand moeten houden bij de rechter. Als hoeder van de verdragen, is het ook de rol van de Commissie om te letten op dat er zo weinig mogelijk verstoring plaatsvindt van het gelijke speelveld.

Vervolg EU-rapporteurschap

In lijn met het aan mij verstrekte mandaat leg ik parallel aan dit tussentijdse verslag een brief aan Eurocommissaris voor Huisvesting Dan Jorgensen met daarin het Kamerstandpunt opgenomen aan u voor. Deze brief wil ik namens de Kamercommissie VRO tijdens het werkbezoek aan de EU-instellingen in Brussel op 7 april 2025 aanbieden. De brief zal, in lijn met de aangenomen motie van de leden Stoffer en Flach, benadrukken dat er meer ruimte geboden dient te worden voor het verstrekken van staatssteun voor de realisatie van middenhuurwoningen, ten behoeve van huishoudens met een middeninkomen zoals verplegers, politieagenten en leraren, die momenteel vooral in de grote steden geen huisvesting kunnen vinden.¹¹ Tevens wordt in de brief de aandacht gevestigd op de urgentie, het belang van een gelijk speelveld alsmede dat wijzigingen in de staatssteunregels met zo min mogelijk administratieve lasten gepaard dienen te gaan. Dit is een belangrijk beïnvloedingsmoment voor de Kamer. Een afschrift van deze brief wil ik tevens sturen aan alle nationale parlementen in de EU met de uitnodiging erbij hierover desgewenst van gedachten te wisselen.

Indien er nieuwe relevante informatie over het herzieningsproces beschikbaar komt, zoals over de voorgenomen consultatie en *call for evidence*, zal uw Commissie per tussentijds verslag hierover worden geïnformeerd. Indien het opportuun is, zal ik gedurende het proces rondom herziening van de staatssteunregels, ook een aantal nieuwe gesprekken voeren. Indien dit het geval is zal uw Commissie per verslag over deze gesprekken worden geïnformeerd.

Merlien Welzijn

¹¹ Kamerstuk 32 847, nr. 1138.



Bijlage 1

Ik heb met de volgende personen gesproken in het kader van het EU-rapporteurschap herziening EU-staatssteunregels huisvesting:

1. Lid kabinet van Eurocommissaris voor Huisvesting Dan Jorgensen, mevrouw Anne-Maud Orlinski.
2. Lid kabinet van Uitvoerend Vicevoorzitter Europese Commissie Teresa Ribera, mevrouw Petra Nemeckova.
3. Lid Housing Task Force bij het directoraat-generaal Energie van de Europese Commissie, mevrouw Tatiana Marquez Uriarte.
4. Plaatsvervangend hoofd Staatssteun voor betaalbare huisvesting bij het directoraat-generaal Mededinging van de Europese Commissie, de heer Marc Chovino.
5. Lid van het Europees Parlement, mevrouw Brigitte van den Berg.
6. Lid van het Europees Parlement, de heer Dirk Gotink.
7. Hoofd Afdeling Volkshuisvesting en Ruimte Ordening, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU, de heer Raoul Boucke.
8. Secretaris-generaal van koepelorganisatie Housing Europe, mevrouw Sorcha Edwards.
9. Hoogleraar Housing & Household Finance bij de Universiteit Maastricht, de heer Dirk Brounen.
10. Emeritus-hoogleraar Woningmarkt bij de Universiteit van Amsterdam, de heer Johan Conijn.
11. Hoogleraar huisvestingssystemen bij de Technische Universiteit Delft, de heer Peter Boelhauer.
12. Directeur bij de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), mevrouw Judith Norbart-ten Hoor.
13. Bestuurslid Wonen bij de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) en tevens werkzaam bij Bouwinvest, de heer Allard van Spaandonk.
14. Senior Belangenbehartiger EU bij de Vereniging van Woningcorporaties (Aedes), de heer Robin van Leijen.
15. Juridisch adviseur bij het Ministerie van VRO, mevrouw Mirthe Stuvell.
16. Senior Jurist bij het Ministerie van VRO, de heer Maarten Aalbers.