

Vergaderjaar 2000–2001

27 872

Wijziging van de Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen in verband met de procedure-verordening voor steunmaatregelen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Verordening (EG) nr. 659/1999

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Met ingang van 16 april 1999 is verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van de Europese Unie van 22 maart 1999 (PbEG L 83) tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (hierna: de verordening) in werking getreden. Deze verordening legt de procedureregels vast voor het melden van steunmaatregelen door de lidstaten en het onderzoek naar aangemelde en niet aangemelde steunmaatregelen door de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna: de Commissie). De verordening legt grotendeels de praktijk vast die in de afgelopen jaren is ontstaan, maar bevat daarnaast een aantal nieuwe elementen. Eén daarvan betreft artikel 22 van de verordening waarin is bepaald dat de Commissie controles ter plaatse kan verrichten indien zij ernstige twijfel heeft over de naleving van beschikkingen.

In het eerste lid van artikel 22 is bepaald dat de lidstaten de Commissie in staat moeten stellen om door haar ambtenaren controles ter plaatse te laten verrichten bij een steunontvanger. In het kader van deze controles beschikken de door de Commissie gemachtigde ambtenaren, ingevolge het tweede lid van dit artikel, over de bevoegdheid om:

- alle ruimten en terreinen van de betrokken onderneming te betreden,
- ter plaatse mondeling uitleg te vragen,
- boeken of andere zakelijke bescheiden te onderzoeken en te kopiëren (respectievelijk kopie te verlangen), en
- zich bij te laten staan door onafhankelijke deskundigen.

Ingevolge het derde en vierde lid wordt de betrokken lidstaat over een aanstaande controle geïnformeerd en kunnen de ambtenaren van de Commissie vergezeld worden door daartoe door die lidstaat gemachtigde ambtenaren. De Commissie verstrekt van een controle een verslag aan de betrokken lidstaat (artikel 22, vijfde lid).

Het zesde lid van artikel 22 bepaalt dat de lidstaten de nodige bijstand moeten verlenen aan de door de Commissie gemachtigde ambtenaren en deskundigen, teneinde hen in staat te stellen de controle te verrichten indien een onderneming zich verzet tegen die controle.

Gelet op de verplichtingen voor de lidstaten in het eerste en zesde lid van artikel 22 van de verordening dienen zij te voorzien in de voor de uitvoering van deze verplichtingen noodzakelijke uitvoeringsstructuur.

Bestaande regelgeving

Een steunmaatregel in de zin van de artikelen 87 en 88 (voorheen de artikelen 92 en 93) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is ieder voordeel dat door een overheid wordt verleend of dat uit staatsmiddelen wordt verleend aan een specifieke onderneming of specifieke groepen van ondernemingen (Arresten De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg t. Hoge Autoriteit, HvJEG zaak 30/59, JUR 1961, p.3, Italië/Commissie, HvJEG zaak 173/73, JUR 1974, p. 709, Boussac, HvJEG zaak C-301/87, JUR 1990 I-307, Sloman Neptun, HvJEG zaak 73/91, JUR 1993 p. I-887, Frankrijk/Commissie, HvJEG zaak C-241/94, JUR 1996, p. I-4551, en Ladbroke Racing/Commissie, HvJEG zaak T-67/94, JUR 1998, p. II-0001). Voorbeelden hiervan zijn subsidies, belastingvoordelen, vermindering van sociale lasten, en leningen of garanties onder andere voorwaarden dan marktvoorwaarden.

Op het gebied van sociale verzekeringen is op dit moment niet voorzien in de mogelijkheid van een bestuursorgaan om een onderneming of een groep van ondernemingen een verlichting van sociale lasten te geven. Ten aanzien van subsidies voorzien de kaderwetten van de meeste departementen in een bevoegdheid van de desbetreffende subsidieverstrekende minister om een toezichthouder aan te wijzen die de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen gemachtigde ambtenaren kunnen faciliteren en vergezellen. Zo'n toezichthouder beschikt op grond van de meeste kaderwetten over de bevoegdheden vermeld in Afdeling 5.2. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), met uitzondering van de bevoegdheden vermeld in artikel 5:18 en 5:19 Awb. Deze bevoegdheden komen overeen met de bevoegdheden die in artikel 22 van de procedureverordening worden genoemd. Voorts is in de meeste kaderwetten voorzien in de verplichting voor de subsidie-ontvanger dat hij aan een toezichthouder alle medewerking verleent die deze redelijkerwijze kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

Onduidelijk is echter in hoeverre eenzelfde voorziening op decentraal niveau is getroffen. Voorts zijn er steunmaatregelen die niet aangemerkt kunnen worden als subsidies in de zin van de Awb. Het begrip subsidies in artikel 4:21 van de Awb is ruim. Zo vallen ook leningen en borgstellingen (garanties) onder dit begrip. Blijkens de toelichting op artikel 4:21 van de Awb valt zelfs het betalen van een prijs «die onmiskenbaar zo zeer boven de marktprijs ligt dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken» onder omstandigheden onder het begrip subsidie. Voorbeelden van steunmaatregelen die niet zijn aan te merken als subsidies zijn onder meer belastingverminderingen, ontheffing van sociale lasten, het sluiten van een overeenkomst tegen gunstiger voorwaarden dan de marktvoorwaarden, en het kosteloos ter beschikking stellen van personeel aan een onderneming. Ten aanzien van dergelijke steunmaatregelen kan geen gebruik gemaakt worden van de genoemde bevoegdheden.

Op het gebied van fiscale steunmaatregelen (zoals belastingverminderingen) bevat de Algemene wet inzake rijksbelastingen in de artikelen 47 tot en met 50 een aantal verplichtingen van belastingplichtigen, respectievelijk bevoegdheden van de belastinginspecteur die overeenkomen met de in artikel 22, tweede lid, van de verordening genoemde bevoegdheden. Zo is een ieder verplicht om mondeling, schriftelijk of op andere wijze gegevens en inlichtingen te verstrekken, en om boeken, bescheiden of andere gegevensdragers of de inhoud daarvan beschikbaar te stellen aan de belastinginspecteur. Voorts is iedereen die een gebouw of grond in gebruik heeft, verplicht de inspecteur en de door deze aangewezen deskundigen desgevraagd toegang te verlenen tot alle gedeelten van dat gebouw en alle grond, voor zover dat voor een ingevolge de belastingwet te verrichten onderzoek nodig is. Met uitzondering van het optreden van de FIOD voor zover strafbare feiten zijn geconstateerd, is echter niet voorzien in de bevoegdheid om «met behulp van de sterke

arm» de betrokken bevoegdheden uit te oefenen in het geval een onderneming zich verzet tegen uitoefening van die bevoegdheden. Op gemeentelijk niveau kunnen ingevolge artikel 231, eerste en tweede lid, van de Gemeentewet juncto artikel 236 van de Gemeentewet, de artikelen 47, 47b, 49 en 50 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen worden toegepast. Voor het overige is onduidelijk in hoeverre op decentraal niveau voor decentrale belastingen eenzelfde voorziening is getroffen.

Nieuwe regelgeving

De lidstaten dienden uiterlijk 16 oktober 2000 de nodige maatregelen te nemen ter implementatie van voornoemde bepalingen van de verordening. Deze termijn is door de Nederlandse regering overschreden doordat in eerste instantie is geoordeeld dat de bestaande regelgeving voldoende was om in deze implementatie te voorzien. Zoals in bovenstaand overzicht is aangegeven, is er echter sprake van een kleine leemte waar het gaat om steunmaatregelen van decentrale overheden en steunmaatregelen die niet zijn aan te merken als subsidies of fiscale maatregelen. Hoewel de meeste steunmaatregelen worden gevormd door subsidies of fiscale maatregelen die worden verstrekt door de rijksoverheid, is het van belang om een volledige implementatie van artikel 22 van de verordening na te streven. Daartoe dient de onderhavige wijziging van de Wet uitvoering EG-mededingingsverordeningen (hierna: de wet). Ingevolge deze wijziging kan zowel op rijksniveau als op decentraal niveau voortaan volledig uitvoering gegeven worden aan de verordening. Deze wijziging is in het kader van het Interdepartementaal Steunoverleg (ISO) afgestemd met de betrokken departementen.

Waar het gaat om steunmaatregelen van decentrale overheden is aangesloten bij de bestaande systematiek van de wet. Dit betekent dat ook als de Commissie een steunmaatregel van een decentrale overheid onderzoekt, de aanwijzing van ambtenaren die de Commissie kunnen bijstaan, wordt gedaan door de Minister van Economische Zaken en de minister, wie het mede aangaat, tezamen. Dit is in lijn met het uitgangspunt van het Gemeenschapsrecht dat bij overtreding van de bepalingen van het verdrag steeds de lidstaat verantwoordelijk is alsmede met de praktijk dat in het kader van bijvoorbeeld de melding van steunmaatregelen steeds de minister op wiens beleidsgebied de betrokken steunmaatregel betrekking heeft het eerste aanspreekpunt vormt voor de Commissie. Voorts is van belang dat de meeste decentrale overheden over minder kennis van steunvraagstukken en van de steunpraktijk beschikken dan de centrale overheid.

Indien het onderwerp van de verificatie een steunmaatregel van een decentrale overheid is, zal onder de minister wie het mede aangaat, veelal begrepen moeten worden de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In tegenstelling tot de overige in deze wet genoemde mededingingsverordeningen beschikt de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingevolge de verordening niet over de bevoegdheid om te verzoeken dat de lidstaat een verificatie verricht. Vanuit de wens om de bestaande systematiek van de wet niet te wijzigen, wordt ingevolge deze wijziging automatisch in de bevoegdheid voorzien dat ambtenaren worden aangewezen om op verzoek van de Commissie verificaties te verrichten. Zolang de Commissie echter nog niet bevoegd is om op grond van de verordening een lidstaat te verzoeken om verificaties te verrichten, gaat het hier voornamelijk om een theoretische bevoegdheid.

Overigens heeft de Commissie sinds de inwerkingtreding van de wet tot op heden geen verificaties verricht bij ondernemingen in Nederland, noch heeft zij de Nederlandse regering gevraagd om verificaties bij bedrijven te verrichten. Naar verwachting zal in het kader van steunmaatregelen daarin geen verandering komen.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink