

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn herziening duurzaamheidsrapportage (Kamerstuk 22 112, nr. 3132)

Fiche: Verordening buitenlandse subsidies

Fiche: Mededeling actualisatie EU-industriestrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3134)

Fiche: Mededeling EU-Strategie voor COVID-19 behandelingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3135)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Verordening buitenlandse subsidies

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
5 mei 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021)223 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0010>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
 - SEC(2021)182/F1
 - SWD(2021) 99 final
 - SWD(2021) 100 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikelen 114 en 207 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 5 mei heeft de Europese Commissie het voorstel voor de Verordening buitenlandse subsidies gepubliceerd.¹ Doel van het voorstel is dat concurrentieverstoreningen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter kunnen worden aangepakt. De verordening is van toepassing op directe en indirecte vormen van overheidssteuning uit derde landen die ten goede komen aan ondernemingen actief op de interne markt. Dit voorstel volgt op het in 2020 door de Commissie gepubliceerde witboek² dat door het kabinet is verwelkomd.³

Subsidies die worden verleend door derde landen en die de concurrentie op de interne markt kunnen beïnvloeden, blijven momenteel grotendeels ongecontroleerd, terwijl subsidies die door lidstaten worden verleend onderworpen zijn aan de Europese staatssteunregels. Bestaande internationale en Europese instrumenten bieden niet genoeg aangrijpingspunten om dit probleem op te lossen. De verordening is bedoeld om deze lacune in de regelgeving van de interne markt te dichten. Gelijktijdig met de publicatie van dit voorstel is een update van de industriestrategie gepubliceerd door de Commissie, waarover een separaat BNC-fiche wordt geschreven. Samen moeten de voorgestelde verordening en de industriestrategie instrumenten bieden om (het concurrentievermogen van) de

¹ COM(2021)223 final.

² COM(2020)253 final.

³ Kabinetsappreciatie Witboek buitenlandse subsidies, bijlage bij Kamerstuk 22 112, nr. 2917.

Europese economie te versterken en het toekomstig verdienvermogen te vergroten door het behoud van open markten en een gelijk speelveld.

Het voorstel bestaat uit drie elementen. De eerste betreft ex-ante toezicht op concentraties. Dit element is van toepassing indien het overgenomen bedrijf of één van de fuserende partijen in de EU gevestigd is en binnen de EU meer dan 500 miljoen euro per jaar aan omzet heeft, en de verstrekte subsidies aan de betrokken ondernemingen gezamenlijk in de afgelopen drie jaar meer dan 50 miljoen bedroegen. Partijen mogen de transactie niet implementeren tot de Commissie een eventueel onderzoek heeft afgerond. De tweede betreft ex-ante toezicht op inschrijvingen op aanbestedingen. Dit element is van toepassing indien de geraamde waarde van de opdracht meer bedraagt dan 250 miljoen euro.⁴ Een onderneming moet bij de inschrijving bij de aanbestedende dienst melding maken van alle buitenlandse subsidies die zij de afgelopen drie jaar heeft ontvangen. De aanbestedende dienst zet deze melding door aan de Commissie. Gedurende een onderzoek door de Commissie mag in principe niet gegund worden, tenzij de winnaar geen onderwerp van het diepgravend onderzoek is. Het laatste element betreft een ambtshalve (*ex-officio*) bevoegdheid voor de Commissie om achteraf subsidies te onderzoeken in alle marktsituaties. Deze bevoegdheid strekt zich ook uit tot subsidies bij overnames en aanbestedingen die niet boven de geldende drempels van element 1 en 2 uitkomen.

Bestaan en beoordeling van een subsidie

Er is op grond van de verordening sprake van een subsidie indien de overheid (of een daaraan gelieerde entiteit van een derde land) een financiële bijdrage levert, en daarmee een selectief voordeel verleent aan een onderneming, groep ondernemingen of sector of sectoren die tevens actief zijn op de interne markt. De financiële bijdrage kan ook indirect zijn, bijvoorbeeld via het kwijtschelden van schulden, leningen of garanties, het vrijstellen van heffingen of belastingen, de levering van goederen of diensten of de aankoop daarvan. Zodra het bestaan van een buitenlandse subsidie is vastgesteld, dient de Commissie te beoordelen of deze de interne markt verstoort. Daarbij kunnen de negatieve effecten van een subsidie worden afgewogen tegen eventuele voordelen van de subsidie – bijvoorbeeld omdat de subsidie een activiteit mogelijk maakt die op dat moment niet door de markt wordt opgepakt.

De verordening voorziet in een onderzoek in twee stappen: een voorlopige beoordeling en een diepgravend onderzoek. De onderzoekstermijnen verschillen per element. Voor concentraties geldt een termijn van 25 werkdagen voor het voorlopige onderzoek en 90 werkdagen voor een eventueel diepgravend onderzoek. In het geval van aanbestedingen geldt vanaf het moment van notificatie een termijn van 60 dagen voor het voorlopige onderzoek, en een termijn van maximaal 200 dagen vanaf het moment van notificatie voor het diepgravend onderzoek. Voor de *ex-officio* bevoegdheid zijn geen termijnen vastgesteld.

Bevoegdheden Commissie

De Commissie is op grond van de verordening de enige bevoegde autoriteit voor het doen van onderzoek, het nemen van maatregelen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Voor de drie elementen van de verordening zijn de bevoegdheden van de Commissie grotendeels gelijk.

⁴ Het ex-ante toezicht is niet van toepassing op aanbestedingen die vallen onder Richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied.

Wanneer de Commissie het bestaan van een versturende buitenlandse subsidies vaststelt, kan de Commissie toezeggingen afdwingen en (herstel-)maatregelen opleggen. Herstelmaatregelen omvatten gedragsmatige of structurele remedies (zoals het verbieden van bepaalde toekomstige investeringen of het verminderen van marktaandeel) of de terugbetaling van de buitenlandse subsidie. Boetes en dwangsommen kunnen worden opgelegd indien een onderneming gedurende een onderzoek incorrecte, incomplete of misleidende informatie verstrekt. Boetes en dwangsommen kunnen eveneens worden opgelegd indien een onderneming zich niet houdt aan gedane toezeggingen, opgelegde tussentijdse maatregelen of herstelmaatregelen. De Commissie kan daarnaast een eerder besluit intrekken en een nieuw besluit nemen wanneer de betrokken onderneming handelt in strijd met haar verbintenissen of wanneer blijkt dat het eerdere besluit gebaseerd was op onvolledige, onjuiste of misleidende informatie.

b) Impact assessment Commissie

In het onderliggende onderzoek heeft de Commissie geanalyseerd in hoeverre bestaande internationale en Europese instrumenten kunnen ingrijpen op de versturende effecten van overheidssubsidies en andere vormen van overheidssteuning uit derde landen op de interne markt. Hiervoor is gekeken naar het bestaande EU-mededingingstoezicht, het EU-staatssteuntoezicht, bilaterale handelsakkoorden, handelspolitieke en handelsdefensieve instrumenten (o.a. WHO-regels zoals het SCM-Verdrag⁵), de FDI-screeningsverordening en de Europese aanbestedingsregelgeving. Geen van deze bestaande instrumenten biedt genoeg aangrijpingspunten om de versturende effecten van overheidssteuning uit derde landen op de interne markt te kunnen bestrijden. De Commissie verkent vervolgens vier mogelijke opties om versturende subsidies te adresseren: 1) inzetten op aanpassing van internationale handelsakkoorden, 2) aanpassen van de richtsnoeren van bestaande regelgeving, 3) het aanpassen van bestaande EU-regelgeving en 4) het ontwikkelen van een nieuw regelgevend instrument. De Commissie acht optie vier het meest effectief én kansrijk. Deze optie kan volgens de Commissie rekenen op brede steun, mits het nieuwe instrument een notificatieverplichting bevat voor grote concentraties en aanbestedingen, en daarnaast een systeem waarmee de Commissie ambtshalve kan onderzoeken en optreden. De Commissie geeft aan dat het wetsvoorstel op de korte termijn impact kan hebben op de buitenlandse investeringen binnen de EU. De voordelen van de verordening, waaronder het versterken van het gelijke speelveld op de interne markt, wegen volgens de Commissie echter op tegen de mogelijke nadelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland pleit al enige jaren voor een instrument om versturende buitenlandse subsidies aan te pakken – onder meer via het kabinetsvoorstel voor een *level playing field instrument* (hierna: LPFI).⁶ Dit past in de bredere Nederlandse inzet rondom Europese concurrentiekracht, met als uitgangspunt een goede balans tussen zo vrij mogelijke handel (zowel internationaal als Europees) en het beschermen tegen oneerlijke concurrentie van buitenaf.⁷ Nederland heeft zich na publicatie van het

⁵ Verdrag inzake subsidies en compenserende maatregelen.

⁶ Kabinetsinzet voor het realiseren van een gelijk speelveld op de Europese interne markt voor alle ondernemingen (*level playing field instrument*) Kamerstuk 21 501-30, nr. 470.

⁷ Kabinetspositie Europese concurrentiekracht, Kamerstuk 30 821, nr. 73.

witboek op EU-niveau sterk gemaakt voor een ambitieus wetsvoorstel en heeft daarbij ingezet op zoveel mogelijk overeenkomsten met het LPFI waarnaar in dit Europese wetsvoorstel ook wordt verwezen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemene indruk

Het kabinet hecht groot belang aan het bereiken van een gelijk speelveld op de interne markt, en heeft in de afgelopen jaren een actieve rol gespeeld om het probleem van versturende subsidies op de agenda te zetten en regulerende actie te bewerkstelligen. Het kabinet is dan ook verheugd over de publicatie van de verordening. Daarbij is het van belang dat de aantrekkelijkheid van Nederland, en de EU, als bestemming voor *Foreign Direct Investment (FDI)* in stand blijft. Het is positief dat alle drie de concrete voorstellen uit het witboek (het ex-officio onderdeel, de meldplicht voor fusies en overnames en de meldplicht voor aanbestedingen) een plek hebben gekregen in het voorstel. Net als in de kabinet-sappreciatie van het witboek, onderstreept het kabinet de noodzaak en complementariteit van de drie elementen.

Relatie tot andere regelgeving en instrumenten

Om de effectiviteit van het wetsvoorstel te borgen, vindt het kabinet het belangrijk dat de juridische en procedurele samenhang met andere regelgeving en instrumenten helder en houdbaar is. Het kabinet heeft daarbij bijzondere aandacht voor (1) de samenhang tussen het voorgestelde element 1 ten aanzien van concentraties en de eventuele toetsing van buitenlandse investeringen op de effecten op nationale veiligheid en openbare orde (o.a. de FDI screeningsverordening), (2) de samenhang met het voorstel voor een Internationaal Aanbestedingsinstrument (*IPI*)⁸ en het bestaande instrument van abnormaal lage inschrijvingen bij aanbestedingen⁹, (3) de samenhang met de Concentratieverordening bij fusies en overnames¹⁰ en (4) de verhouding tot het WTO-recht, waaronder met de *WTO-overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen (SCM)*. Het kabinet is van mening dat de relatie tot bovengenoemde instrumenten verduidelijking behoeft, en zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Aangrijpingspunt

Het primaire aangrijpingspunt van het voorstel is het bestaan van een subsidie in derde landen die ten goede komt aan partijen die actief zijn op de interne markt. Anders dan het LPFI-standpunt van het kabinet, richt het voorstel zich op de aanwezigheid van subsidies en *niet* op het verstorend gedrag van bedrijven op de interne markt. Het kabinet vindt dit een gemiste kans. Hierdoor valt het gebruik van de voordelen van een ongereguleerde machtspositie in derde landen op de interne markt buiten de reikwijdte. Het kabinet is van mening dat dit verschil in aangrijpingspunt het aantonen van de subsidie uit derde landen als zodanig lastig maakt. Wanneer het de Commissie niet lukt om het bestaan van de subsidie aan te tonen, kan dit de effectiviteit van de verordening ondermijnen. Het kabinet zet dan ook in op een effectief aangrijpingspunt.

⁸ Voorstel is in ontwikkeling. Zie voor recent concept: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154187.pdf.

⁹ Richtlijn 2014/24/EU.

¹⁰ Verordening (EG) Nr. 139/2004.

Toepassingsbereik

Met betrekking tot het toepassingsbereik van de verordening wijst het kabinet op vier punten. Ten eerste, en in lijn met de kabinetsappreciatie van het witboek, vindt het kabinet het positief dat het toepassingsbereik van het voorstel in beginsel alle ondernemingen betreft die actief zijn op de interne markt. De uiteindelijke belanghebbende of vestigingsplaats van de onderneming doet niet ter zake.

Ten tweede staat het kabinet – in lijn met de kabinetsappreciatie – zeer positief tegenover de in het voorstel gehanteerde brede definitie van subsidies. Dit bevordert de effectiviteit van het instrument.

Ten derde wijst het kabinet op het tijdsbestek tussen het verstrekken van de subsidie en het versturende effect op de interne markt. De Commissie kijkt bij overnames en aanbestedingen subsidies tot drie jaar terug. Het kabinet vraagt zich af op welke basis deze termijn gekozen is en vindt het belangrijk dat deze periode een afweging vormt tussen effectiviteit van de elementen en administratie en bestuurlijke lasten voor ondernemingen en de Commissie. Bij het *ex-officio* element kan tot tien jaar terug worden gekeken. Het kabinet vindt dit positief: in sommige sectoren is verstoring pas na lange tijd zichtbaar.

Ten vierde onderschrijft het kabinet het gebruik van drempelwaarden om de subsidies en die zaken aan te pakken die de meeste potentiële schade veroorzaken. Drempelwaarden beperken de lasten voor ondernemingen, aanbestedende diensten en de Commissie. De op het eerste gezicht hoge drempelwaarden zullen naar verwachting resulteren in een beperkt aantal zaken die op Nederland betrekking zouden hebben. De hoge drempelwaarde voor element 1 betekent echter ook dat bijvoorbeeld overnames van innovatieve *start-* en *scale-ups* in beperkte mate onder deze module vallen. Door de hoge drempelwaarde voor element 2 zal het in het geval van aanbestedingen gaan om subsidies in een beperkt aantal sectoren. In dit kader is het positief dat subsidies die de drempelwaarden uit element 1 en 2 niet halen maar waarvan later het vermoeden ontstaat dat deze de concurrentie toch hebben verstoord, op grond van de *ex-officio* bevoegdheid (element 3) alsnog onderzocht kunnen worden. Het kabinet vindt het belangrijk dat de drempels een afweging vormen tussen effectiviteit en lasten. Het kabinet wenst daarom meer duidelijkheid over de keuze voor de exacte hoogte van de drempels, om te kunnen beoordelen of de gekozen drempels ook daadwerkelijk leiden tot het «vangen» van de meest versturende subsidies. Ook de verhouding tot de drempels in instrumenten zoals het staatssteunverbod,¹¹ de Concentratieverordening en het voorstel voor het IPI acht het kabinet relevant.

Onderzoek en handhaving

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie de bevoegde autoriteit is voor het doen van onderzoek voor alle drie de elementen. Dit is in lijn met de eerdere inzet van het kabinet. De Commissie beschikt over de benodigde expertise voor dit soort onderzoeken, met name door haar bestaande bevoegdheden op het gebied van staatssteun en mededinging. Ook borgt deze gecentraliseerde bevoegdheid consistente en politiek onafhankelijke besluitvorming. Voor het *ex-officio* element geldt dat de Commissie kan acteren op informatie uit iedere beschikbare bron, en daarmee ook op signalen die zij van marktpartijen ontvangt over het mogelijk bestaan van buitenlandse subsidies. Dit laatste is volgens het kabinet van belang voor een effectief instrument.

¹¹ Artikelen 107, 108 en 109 (VWEU).

Het is positief dat de Commissie structurele en gedragsmaatregelen kan opleggen en dat ondernemingen toezeggingen kunnen doen om het versturende effect van een subsidie op de interne markt te corrigeren. Wel zou het kabinet graag aanvullende mogelijkheden zien rondom het instellen van maatregelen of toezeggingen door ondernemingen die gericht zijn op de *governance*-structuur van de betrokken onderneming. Het kabinet zal aandacht vragen voor passende maatregelen en toezeggingen die het onderliggende probleem goed adresseren. Het kabinet vindt het positief dat boetes kunnen worden opgelegd bij overtreding en het niet-nakomen van de maatregelen en toezeggingen, maar ook bij niet-meewerken aan het onderzoek van de Commissie. Dit is fundamenteel voor de effectiviteit van het instrument. Het kabinet behoudt daarom aandacht voor voldoende afschrikwekkende, passende en effectieve uitgangspunten voor boetes.

De *«balancing test»* (EU-belangentest) stelt de Commissie in staat om een financiële tegemoetkoming goed te keuren wanneer de positieve effecten ervan zwaarder wegen dan het negatieve effect op de interne markt. Het kabinet begrijpt de wens van een test onder bepaalde vooraf vastgestelde voorwaarden (zoals het wegnemen van marktfalen), maar benadrukt ook dat deze test geen arbitraire of politiek gestuurde toepassing van het instrument in de hand zou moeten werken. Het kabinet kijkt daarom uit naar een verdere uitwerking hiervan waarbij ook rekening gehouden wordt met de mogelijke gevolgen voor internationale (handels)betrekkingen met derde landen.

Specifieke aandachtspunten meldplicht aanbestedingen

Zoals gezegd verwelkomt het kabinet de introductie van een element waarbij controle vooraf op grote aanbestedingen wordt geïntroduceerd. Met dit element kan een ongelijk speelveld bij een specifieke aanbesteding direct worden voorkomen. Het kabinet wil daarbij inzetten op significant kortere doorlooptijden bij het onderzoek naar aanbestedingen. Lange doorlooptijden kunnen grote financiële consequenties hebben en problemen opleveren ten aanzien van de geldigheid van offertes of de termijn waarbinnen van inschrijvers geëist mag worden dat zij hun inschrijvingen niet meer wijzigen. Er moet een juiste balans worden gezocht tussen doorlooptijden, eventuele uitsluiting en de financiële consequenties van vertraging. Het kabinet vindt het positief dat een aanbestedende dienst de opdracht mag gunnen als uit de evaluatie volgt dat de winnaar niet wordt onderzocht door de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het overgrote deel van de lidstaten deelt de probleemanalyse van de Commissie. Een aantal lidstaten is net als Nederland groot voorstander van nieuwe regelgeving op dit gebied. Er leven veel vragen over de verhouding tot andere instrumenten, zoals het IPI en de FDI screeningsverordening. Daarnaast is voor een aantal lidstaten het positieve belang van investeringen uit derde landen prioriteit en zijn er zorgen over de administratieve lasten die het voorstel met zich mee brengt voor bedrijven. Enkele lidstaten zijn kritisch over de noodzaak van een aparte module voor aanbestedingen.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. De Commissie heeft als rechtsgrondslag gekozen voor een combinatie van gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU) en interne markt (artikel 114 VWEU). Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd de maatregelen vast te stellen die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Op grond van artikel 207 VWEU kan de EU bij verordeningen de maatregelen vaststellen die het kader voor de uitvoering van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Unie bepalen. Het kabinet kan instemmen met deze gecombineerde rechtsgrondslag.

Deze gecombineerde rechtsgrondslag is mogelijk, omdat de toepasselijke wetgevingsprocedure hetzelfde is. Ook inhoudelijk is de keuze voor een gecombineerde rechtsgrondslag verdedigbaar, omdat het bestrijden van negatieve effecten van subsidies van derde landen zowel een handelspolitiek aspect als een interne markt aspect heeft en deze aspecten als gelijkwaardig zouden kunnen worden beschouwd. Echter, volgens het kabinet zou ook kunnen worden verdedigd dat het voorstel specifiek is gericht op het bestrijden van de negatieve effecten van dergelijke subsidies op het gelijk speelveld op de EU interne markt, waardoor in dat geval de enkelvoudige rechtsgrondslag van artikel 114 VWEU meer voor de hand had gelegen. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid op het gebied van de interne markt. Op gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek heeft de EU op basis van artikel 3, onder e, VWEU een exclusieve bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel heeft tot doel dat concurrentievervalsingen op de interne markt als gevolg van buitenlandse subsidies beter kunnen worden aangepakt. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Financiële steun van derde landen aan ondernemingen actief op de interne markt heeft immers in verreweg de meeste situaties versturende effecten binnen meerdere lidstaten, onder meer doordat de ondersteunde ondernemingen veelal in meerdere lidstaten actief zijn. Bovendien kan sprake zijn van een negatief doorwerkingseffect van de ene lidstaat naar de andere (bijvoorbeeld doordat toeleveranciers geraakt worden). Wegens de grensoverschrijdende aard van deze problematiek is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Zoals tevens aangegeven in de Kamerbrief over de kabinetsinzet voor het realiseren van een gelijk speelveld¹², is additionele wetgeving op EU-niveau noodzakelijk om de problematiek rondom oneerlijke concurrentie op de interne markt effectief aan te kunnen pakken. De Commissie komt in het Impact Assessment ook tot de conclusie dat alternatieven, zoals het aanpassen van bestaande EU-regelgeving of het uitbrengen van additionele richtsnoeren over bestaande EU-wetgeving, onvoldoende toereikend zouden zijn. Het wetgevend voorstel van de Commissie gaat,

¹² Kamerstuk 21 501-30, nr. 470.

volgens het kabinet, dan ook niet verder dan noodzakelijk is, onder andere door het gebruik van meldingsdrempels bij concentraties en aanbestedingen. Omdat alle drie in het witboek voorgestelde modules een plek hebben gekregen in de verordening, kan bovendien in alle marktsituaties worden opgetreden tegen versturende subsidies. Het voorgestelde optreden van de Commissie kan naar het oordeel van het kabinet dan ook geschikt zijn om het doel te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

In het financieel memorandum van het voorstel geeft de Commissie aan dat de financiële gevolgen voor de periode t/m 2027 in totaal 90,3 miljoen euro aan uitgaven betreft. Het betreft met name administratieve kosten als gevolg van additioneel benodigd personeel. De Commissie geeft aan voor het voorstel 145 FTE nodig te hebben, waarvan 40 FTE voor het concentratie-element, 45 FTE voor het aanbestedings-element en 60 FTE voor het ex-officio-element. De totale kosten worden gespecificeerd in het financieel memorandum van het voorstel. Volgens het financieel memorandum kan het initiatief volledig worden gefinancierd binnen de relevante rubrieken van het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. 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.

Het voorstel heeft ook gevolgen voor de ontvangsten van de begroting van de Europese Unie. Door implementatie van het voorstel kunnen geldboetes worden opgelegd wegens niet-naleving van de in de verordening vastgestelde verplichtingen. Het is volgens de Commissie niet mogelijk op dit moment een inschatting te geven van de ontvangsten die hieruit voortvloeien.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel dicht geen specifieke rol toe aan nationale autoriteiten en bevat daarom geen directe financiële consequenties voor de rijksbegroting. Wel beschrijft het voorstel potentiële effecten op middellange en lange termijn in verband met coördinatie met nationale autoriteiten voor effectieve inzet van het onderzoeksinstrument. De Commissie maakt niet duidelijk welke rol zij precies ziet voor de nationale autoriteiten of wat deze coördinatie inhoudt. Het kabinet zal de Commissie bevragen op dit punt. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Op basis van het uitgevoerde impact assessment verwacht de Commissie dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van het voorstel relatief beperkt blijven. De Commissie schat in dat, op basis van de huidige drempels in het voorstel, in totaal voor de EU 30 concentratiezaken per jaar zouden moeten worden gemeld en tot 36 aanbestedingszaken. Daarnaast verwacht de Commissie 30 tot 45 ex-officio onderzoeken per jaar uit te voeren. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zouden daarnaast beperkt kunnen worden vanwege de samenloop van de

nieuwe procedures met reeds bestaande procedures, zoals het Europese concentratietoezicht. De administratieve lasten voor bedrijven treden op wanneer bedrijven zich inschrijven op aanbestedingen of een concentratie willen aangaan boven de meldingsdrempels: zij moeten dan extra informatie aanleveren bij inschrijven, bijvoorbeeld over subsidies die zij ontvangen. Relevant hierbij zijn de drempels die de Commissie voorstelt, waardoor alleen subsidies gemeld hoeven worden bij een bepaalde omzet en omvang van de subsidie (in geval van concentraties) en bij de grotere aanbestedingen. Hierdoor wordt voor het MKB minder impact verwacht. Bedrijven die nu oneerlijke concurrentie ondervinden vanwege buitenlandse subsidies, profiteren juist van dit wetsvoorstel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet beoordeelt de gevolgen voor de concurrentiekracht als positief. Met het voorgestelde instrument kunnen verstoringen veroorzaakt door subsidies van derde landen aangepakt worden en kan het gelijke speelveld op de interne markt beter gewaarborgd worden. Zonder deze regulering stellen buitenlandse subsidies begunstigde ondernemingen in staat om op oneerlijke wijze marktaandeel op te bouwen op de Europese interne markt ten koste van ondernemingen die onder het Europese staatssteunkader vallen. Als gevolg kunnen efficiënte Europese ondernemingen op de interne markt (en daarbuiten) worden verdrongen door bedrijven die worden ondersteund door overheden uit derde landen. Dit zal ten koste gaan van het innoverende vermogen van de Europese economie. Het kabinet wil de komende tijd in overleg met de Commissie en marktpartijen nader verkennen in hoeverre deze voorstellen toereikend zijn voor de specifieke situatie van sectoren die momenteel aantoonbaar een ongelijk speelveld ervaren.

Dit voorstel geeft de EU meer slagkracht om het gelijke speelveld op de interne markt te waarborgen. Dit maakt de EU weerbaarder en daardoor draagt het voorstel – in samenhang met de nieuwe industriestrategie – bij aan het versterken van de open strategische autonomie van de EU. Het is mogelijk dat derde landen zorgen hebben over de werking van het voorstel en dat de inzet van de instrumenten tegenmaatregelen kan uitlokken. Er zijn nog geen indicaties dat landen hierop anticiperen en/of van plan zijn om tegenmaatregelen in te stellen.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

De voorgestelde verordening heeft rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde en is verbindend in al haar onderdelen. Het voorstel voor een verordening heeft geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving, met mogelijke uitzondering van de Mededingingswet. De voorgestelde verordening kent de Commissie diverse inlichtingen-, onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden toe. Om de effectieve werking daarvan te waarborgen kan het nodig zijn om bepaalde informatie- en bijstandsbevoegdheden en daarmee samenhangende sancties te regelen die vergelijkbaar zijn aan bepalingen zoals opgenomen in hoofdstuk 10 van de Mededingingswet.

Het voorstel voor een verordening heeft geen gevolgen voor decentrale regelgeving. Het voorstel schrijft geen *lex silencio positivo* voor zoals geregeld in paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wel kent het voorstel bijvoorbeeld bij concentraties strikte termijnen waarbinnen de Commissie dient te besluiten. Overschrijding van deze termijnen leidt tot het toestaan van de concentratie. Een vergelijkbare

regeling geldt voor de gunning van een overheidsopdracht in overeenstemming met de aanbestedingsregels.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Deze bevoegdheid is neergelegd in artikel 44 van het voorstel. Gedelegeerde handelingen kunnen worden vastgesteld om: a) de drempelwaarden voor notificatie aan te passen in het licht van de ervaringen van de Commissie gedurende de eerste vijf jaar van toepassing van de verordening door de Commissie; b) bepaalde categorieën ondernemingen uit te zonderen van de notificatieverplichting, als het gaat om een economische activiteit waarvan het aannemelijk is dat de ontvangen buitenlandse subsidies de interne markt niet verstoren, in het licht van de ervaringen van de Commissie gedurende de eerste vijf jaar van toepassing van de verordening; c) de beslis- en onderzoekstermijnen zoals bedoeld in artikel 24 en 29 aan te passen.

De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is voor onbepaalde tijd verstrekt met als ingangsdatum van deze bevoegdheid, twee jaar na het van toepassing worden van de verordening. De formulering van deze bevoegdheid is in overeenstemming met de modelbepalingen en modeloverwegingen van het IIA beter wetgeven. Nederland heeft evenwel een voorkeur om deze bevoegdheid voor bepaalde tijd (namelijk 5 jaar toe te kennen, zeker nu er al voorzien is in een evaluatie na vijf jaar (zie artikel 46 van de verordening) waar deze bevoegdheidsdelegatie opnieuw gewogen kan worden.

Het kabinet staat positief tegenover het verlenen van een bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor het wijzigen van de in de voorgestelde verordening vastgelegde drempelwaarden voor notificaties en voor aanpassing van de beslis- en onderzoekstermijnen. Dat zijn niet essentiële onderdelen van een basishandeling die enkel met een gedelegeerde handeling in overeenstemming met artikel 290 VWEU kunnen worden gewijzigd. Hierdoor ligt delegatie (in plaats van uitvoering) voor de hand. Daarentegen staat het kabinet negatief tegenover de mogelijkheid om de Commissie de bevoegdheid te geven bepaalde categorieën ondernemingen uit te zonderen van de notificatieverplichting (zie artikel 19 en 28 van het voorstel). Dit betreft een essentieel onderdeel van de basishandeling, omdat het doorslaggevend is voor het toepassingsbereik van de basishandeling voor wat betreft concentraties en overheidsaanbestedingen waar een buitenlandse subsidie in het geding is. De noodzaak van deze bevoegdheid kan ook worden betwijfeld nu al voorzien is in een evaluatie na vijf jaar waar deze uitzonderingen gewogen kunnen worden en een wetgevend voorstel daartoe kan worden voorgesteld.

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen in overeenstemming met artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011. Deze bevoegdheid is gericht op het waarborgen van een effectieve en uniforme tenuitvoerlegging van de verordening en ziet onder andere op de vorm, inhoud en procedurele randvoorwaarden van bijvoorbeeld de notificaties van concentraties of overheidsaanbestedingen waar een subsidie van een derde land in het geding is.

In het voorstel worden uitvoeringshandelingen voor advies voorgelegd aan een comité dat krachtens dit voorstel voor een verordening wordt ingesteld. Dit comité is een comité in de zin van Verordening nr. 182/2011

dat via de raadplegingsprocedure zoals voorzien in artikel 4 van die verordening wordt geraadpleegd.

Het voorstel voor een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, is volgens het kabinet correct beperkt tot aspecten die betrekking hebben op uniforme uitvoering en praktische uitwerking van de verordening. Deze beperkte bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen, maakt het voorstel eveneens toekomstbestendig en flexibel genoeg om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op de verschillende vormen waarin subsidies verstrekt kunnen worden. Het kabinet kan derhalve instemmen met deze bevoegdheid. Daarentegen acht het kabinet de toepassing van de onderzoeksprocedure zoals voorzien in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 noodzakelijk in plaats van de raadplegingsprocedure. Het gaat immers om uitvoeringshandelingen van algemene strekking waarvoor overeenkomstig artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van Verordening (EU) nr. 182/2011 de onderzoeksprocedure van toepassing zou moeten zijn. Dit is des te meer aan de orde nu volgens het voorstel zelf, er raakvlakken zijn met de gemeenschappelijke handelspolitiek waar ook de onderzoeksprocedure de voorkeur geniet (zie artikel 2, tweede lid, onderdeel b, sub iv). Het kabinet zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Nu het voorstel voor een verordening mogelijk uitvoeringswetgeving vergt, is het moment van volledig van toepassing worden van de verordening – namelijk zes maanden – te kort. Het kabinet zet zich ervoor in om dit te verlengen naar ten minste 12 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voor een verordening bevat in artikel 46 een evaluatieverplichting. Deze evaluatie vindt plaats vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening. Het kabinet kan zich vinden in deze evaluatiebepaling. De evaluatie zou onder meer gebruikt moeten worden om te beoordelen of de gekozen drempels voor element 1 en 2 in de praktijk leiden tot het opsporen van en het kunnen optreden tegen de meest verstorende subsidies.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Op basis van de verordening is de Commissie de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de onderzoeken in het kader van de verordening. Voor de meldplicht bij het onderdeel voor aanbestedingen moeten aanbestedende diensten de meldingen doorzetten aan de Commissie. Dit lijkt een beperkte belasting. Het voorstel dicht verder geen specifieke rol toe aan nationale autoriteiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel kan een positieve impact hebben op de concurrentiepositie op de interne markt van ondernemingen uit (met name de armste) ontwikkelingslanden. Deze ontwikkelingslanden hebben doorgaans zelf minder mogelijkheden om subsidies te verlenen aan hun bedrijven.

Andere derde landen zullen op basis van het voorstel naar verwachting minder mogelijkheden hebben om concurrentieverstorende subsidies te verlenen aan ondernemingen die op de interne markt actief zijn.