

22112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd over de kabinetsappreciatie Witboek buitenlandse subsidies op de interne markt (Kamerstuk 22112, nr. 2902).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 september 2020 aan de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief vanzijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Renkema

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg

Inhoudsopgave

- I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
- II Antwoord / Reactie van de staatssecretaris**

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsappreciatie inzake het Witboek over buitenlandse subsidies op de interne markt. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer de toezichthouder concludeert dat de overheidssteun heeft geleid tot concurrentievervalsingen, er maatregelen kunnen worden opgelegd. Deze leden krijgen de indruk dat de maatregelen enkel kunnen worden ingezet wanneer de concurrentieverhoudingen al zijn verstoord. De Europese Commissie geeft aan dat de maatregelen niet altijd even kansrijk zijn omdat zij worden ingezet nadat de concurrentievervalsing al heeft plaatsgevonden. Aangezien er bij module 1 geen sprake is van een ex ante notificatieverplichting, wordt er ook gedacht aan andere maatregelen die kunnen worden ingezet vóór er sprake is van concurrentievervalsing? Zo ja, welke zijn dit? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie lezen dat er meerdere onderzoeksfases bestaan binnen module 1. Kan de Europese Commissie al maatregelen nemen als er onderzoeken lopen, bijvoorbeeld een standstill-periode waarin een bedrijf geen subsidies mag ontvangen zolang het onderzoek loopt? Daarnaast lezen deze leden dat er corrigerende maatregelen genomen kunnen worden.

Hierbij kan gedacht worden aan het verplicht afstoten van bedrijfsonderdelen, compenserende betalingen aan de Europese Unie (EU) of lidstaten en het verbieden van bepaalde (toekomstige) investeringen of marktgedragingen. Waarom kan er niet voor worden gezorgd dat bepaalde bedrijven in het geheel worden geweerd van het doen van investeringen? Ziet de staatssecretaris kans deze zwaardere maatregel voor te stellen in Europees verband?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie een aantal factoren schetst die van belang zijn voor de subsidies. Hoe kijkt de staatssecretaris tegen deze factoren aan? Zijn deze afdoende? Klopt het dat er niet wordt gekeken naar het land van herkomst van de subsidie? Zo ja, kan de staatssecretaris deze beslissing toelichten?

De leden van de VVD-fractie lezen dat er bij modules 1 en 2 gebruik zal worden gemaakt van een getrappt onderzoek. Kan de staatssecretaris een inschatting maken van hoeveel tijd zo een onderzoek in beslag zal nemen? Wat gebeurt er in de tussentijd met de investering of overname? Bestaat er zoiets als een standstill-periode waarin een bedrijf geen overname mag doen zolang het onderzoek loopt? Zo nee, wat vindt de staatssecretaris van een dergelijk voorstel? Kan de volgorde bij investeringen waarbij het aannemelijk is dat deze afkomstig zijn van bedrijven die staatssteun ontvangen van derde landen niet worden omgedraaid, zodat de overname eerst wordt geweerd of bevroren en pas na positieve uitkomst van het onderzoek worden toegestaan?

De leden van de VVD-fractie zijn blij om te lezen dat er wordt gesproken van een ex ante notificatieverplichting. Hoe staat de staatssecretaris tegenover de optie om deze te beperken? Wat zouden hier de voor- en nadelen van zijn? Welke afweging maakt de Europese Commissie om deze eventueel te beperken?

De leden van de VVD-fractie vinden het goed dat de Europese Commissie een combinatie tussen module 1 en 2 overweegt en juichen het gebruik van de ex ante notificatieverplichting toe. Deze leden vragen hoe groot de kans is dat er daadwerkelijk gekozen wordt voor een combinatie tussen beide modules nu de Europese Commissie daar de voorkeur aan geeft. Hoe is het draagveld hiervoor onder andere lidstaten?

De leden van de VVD-fractie zijn blij om te lezen dat er vanuit de Europese Commissie bereidheid is om verstoring van de interne markt tegen te gaan en hebben over het instrument nog enkele vragen. Zo lezen deze leden in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Regels omtrent de uitvoering van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (Uitvoeringswet screeningsverordening buitenlandse directe investeringen) dat er binnen het bestaande stelsel van investeringstoetsing een mogelijkheid is tot het opleggen van een verbod (Kamerstuk 35502, nr. 6). Zal een dergelijke maatregel ook kunnen worden genomen bij buitenlandse subsidies op de interne markt?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet zeer positief tegenover het Witboek staat. Deze leden vragen of dit sentiment breed gedeeld wordt onder de andere lidstaten. Verder vragen zij of er binnen de Europese Commissie draagvlak is voor de suggesties van het kabinet.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet van mening is dat het juist voor innovatie en duurzame technologieën van belang is dat er gelijk speelveld is op de interne markt. Deze

leden steunen deze mening, echter vragen zij hoe de staatssecretaris de uitwerking hiervan voor ogen ziet. Is zij van mening dat er in deze sectoren strengere maatregelen moeten worden genomen, juist om het afschrikwekkende element te versterken? Is de staatssecretaris van mening dat het instrument sectorspecifiek zal moeten worden ingezet?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet haar vraagtekens zet bij de notificatieverplichting in verband met administratieve lasten. Ziet de staatssecretaris in dat de meerwaarde van de notificatieverplichting is dat er tijdig kan worden ingegrepen? Weegt dit uiteindelijk niet zwaarder dan mogelijk administratieve lasten, vooral in het licht van de kansloze maatregel dat een lidstaat de overheidssteun zou moeten terugbetalen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsappreciatie Witboek buitenlandse subsidies op de interne markt. Net als het kabinet verwelkomen zij het witboek en kijken uit naar wetgevende voorstellen op dit terrein. Naar aanleiding van de kabinetsappreciatie hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of de staatssecretaris kan schetsen wat de omvang is van het probleem van verstorende effecten van buitenlandse subsidies en andere vormen van overheidssteuning door derde landen op de interne markt, in Nederland en in de EU? Uit welke derde landen zijn de meeste subsidies afkomstig. In welke sectoren komen deze voornamelijk terecht?

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse over de drie instrumenten van de Europese Commissie gelezen, te weten een onderzoek en eventuele corrigerende maatregelen, bij een vermoeden van subsidies uit derde landen in alle marktsituaties, een meldplicht voor subsidies bij overnames en een meldplicht voor inschrijvers op een aanbesteding die mogelijk overheidssteuning uit een derde land genieten. Daarnaast hebben deze leden kennisgenomen van het Nederlandse voorstel voor een gelijk speelveld-instrument. Wat is de status hiervan, zo vragen deze leden? Hoezeer is de staatssecretaris van mening dat met deze vier, nog uit te werken, instrumenten de Europese interne markt straks voldoende zal zijn beschermd tegen buitenlandse subsidies? Resten er volgens haar nog lacunes die moeten worden gedicht? Hoe schat zij het politieke krachtenveld ten opzichte van de verschillende instrumenten in?

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat de drie eerdergenoemde instrumenten allen een generiek karakter hebben. Verwacht de staatssecretaris dat wellicht aanvullende sectorale bescherming nodig zal zijn? Op welk moment wordt de analyse daartoe gemaakt? Ter illustratie schetsen deze leden de volgende, specifieke situatie uit de scheepsbouwsector. Een scheepswerf uit een derde land ontvangt van haar eigen overheid subsidie en bouwt een schip voor een lage, niet marktconforme prijs, terwijl een concurrerende Europese werf hetzelfde schip voor een hogere, marktconforme prijs bouwt. De Europese opdrachtgever bestelt vervolgens, mogelijk ondersteund met EU-subsidie, het schip in het derde land en niet in de EU als gevolg van het prijsverschil. Het schip zal daarna wel in Europese wateren komen te varen, en dus de interne markt verstoren, terwijl de subsidie buiten de EU terecht gekomen is. Hoe kijkt de staatssecretaris naar dit voorbeeld van dubbele subsidiëring, de gevolgen hiervan voor de interne markt en de relatie met eerdergenoemde instrumenten? Ziet zij het belang van sectorspecifieke instrumenten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat module 1 in ieder geval van toepassing zou worden op ondernemingen uit derde landen die een dochteronderneming hebben gevestigd in de EU en eventueel uitgebreid wordt naar ondernemingen uit derde landen die actief zijn op de interne markt van de EU doordat ze goederen of diensten exporteren naar de EU of investeringen verrichten in de EU. Is bekend om hoeveel (dochter)ondernemingen dit ongeveer gaat, vragen deze leden de staatssecretaris?

De leden van de CDA-fractie lezen dat een verstoring moet worden afgewogen tegen de mogelijke positieve bijdrage van de overheidssteun aan publieke belangen als het klimaatbeleid, publieke veiligheid, het creëren van banen en de digitale transformatie: de EU-belangentoets. Hoe verhouden een toets op gelijk speelvelden een EU-belangentoets zich tot elkaar? Welk belang prevaleert in voorkomend geval in de ogen van de staatssecretaris?

Om de onderzochte concurrentieverstoring op te heffen, wordt als eerste voorgesteld om ontvangen overheidssteun verplicht terug te betalen aan het derde land. De leden van de CDA-fractie zijn het met de Europese Commissie eens dat dit een weinig kansrijke maatregel lijkt. In hoeverre zou, naast proportionele (gedrags)maatregelen en herstelbetalingen, het voor een bepaalde periode weren van deelname aan EU-aanbestedingsprocedures een effectieve, afschrikwekkende optie kunnen zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe module 2 zich verhoudt tot het stelsel van investeringstoetsing waar het kabinet momenteel aan werkt. Het onderzoek door en de bewijslast voor de toezichthouder om vast te stellen dat een overname of investering tot stand is gekomen met overheidsfinanciering en de interne markt heeft verstoord, lijken deze leden behoorlijk complex en tijdrovend. Hoe vaak verwacht de staatssecretaris dat een onderzoek moet worden gedaan of bewijs moet worden geleverd, met andere woorden: hoe vaak zal het instrument worden ingezet? Een aantal malen per jaar of regelmatig?

- De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de aandachtspunten die het kabinet in de appreciatie van module 1 en 2 bij de verschillende instrumenten heeft geformuleerd, te weten: overheidssteun in andere vormen dan subsidies, zoals toegang tot grondstoffen of data;
- het toekomstige instrument baseren op een interne markt rechtsgrondslag in plaats van op een grondslag gebaseerd op de gemeenschappelijke handelspolitiek;
- toezicht door nationale toezichthouders versus toezicht door de Commissie;
- de doorlooptijden van onderzoek onder de module(s) in relatie tot de effectiviteit van het instrumentarium; meer duidelijkheid over de reikwijdte van de maatregelen;
- de bijdrage van omzetrempels en een notificatieplicht aan de effectiviteit van het instrumentarium;
- het meenemen van eventueel kunstmatige voordelen op de thuismarkt in de beoordeling;
- de inzet en volgorde van de modules 1 en 2.

Is de staatssecretaris reeds bekend welke punten voor andere lidstaten zwaar zullen wegen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het International Procurement Instrument (IPI) volgens de Europese Commissie geen soelaas biedt bij het oplossen van verstoringen van het gelijk speelveld op de interne markt, omdat het zich primair richt op het bewerkstelligen van wederkerigheid voor Europese ondernemingen op markten voor overheidsopdrachten buiten de EU. Ook merkt de Commissie op dat de Europese aanbestedingsregelgeving marktverstoring door overheidssteun uit derde landen niet adresseert en dat bestaande

aanbestedingsinstrumenten onvoldoende basis bieden om inschrijvers op grond van staatssteun uit te sluiten. In welke mate onderschrijft de staatssecretaris deze analyse?

De leden van de CDA-fractie constateren dat de EU-aanbestedingsregelgeving voorziet in een bepaling om abnormaal lage aanbiedingen te toetsen en vervolgens eventueel terzijde te leggen. Zou een aanscherping van dit artikel een bijdrage kunnen leveren om ook in aanbestedingsprocedures meer gericht het gelijke speelveld te kunnen borgen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het kabinet aangeeft positief te zijn over het initiatief van de Commissie voor een nieuw aanbestedingsinstrument. De leden van de CDA-fractie zijn, met het kabinet, benieuwd naar de voorgestelde procedure en criteria, de verhouding tot andere instrumenten en de juridische aspecten in de verdere uitwerking.

In antwoord op Kamervragen over het bericht ‘Gedeputeerde kaart oneerlijke concurrentie busaanbesteding aan in Brussel’ (Aanhangsel Handelingen TK, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3926)) schreef de staatssecretaris dat de Aanbestedingswet 2012 op basis van de Europese aanbestedingsrichtlijnen alleen onderscheid maakt tussen nationale en Europese aanbestedingen en er geen specifieke regels voor regionale aanbestedingen bestaan, omdat dat in strijd is met de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de regels voor de interne markt. Deze leden merken hierbij op dat er inderdaad geen specifieke regels voor regionale aanbestedingen bestaan, maar dat er wel een onderscheid is in type aanbestedende dienst. Voorstellen van de Overijsselse gedeputeerde Van Hijum zien op eventuele introductie van nieuwe regels en meer mogelijkheden voor decentrale overheden om bij aanbestedingen drempels op te werpen of regionale werkgelegenheid (voor de Europese maakindustrie) mee te laten wegen in de gunning. Zou de staatssecretaris hier nog eens op willen reflecteren? Ziet zij aanleiding om dat in Europees verband te verkennen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het witboek ook een hoofdstuk over buitenlandse subsidies in de context van EU-fondsen (funding) bevat. Het kabinet besteedt hier in haar appreciatie geen aandacht aan. Is dat met reden, zo vragen deze leden?

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat het op dit moment voorkomt of in het verleden voorgekomen is dat Europese projecten gefinancierd met EU-fondsen worden uitbesteed aan staatsgesteunde bedrijven uit derde landen. Zo ja, kan de staatssecretaris hiervan voorbeelden geven? In hoeverre is de staatssecretaris het met deze leden eens dat dit onwenselijk is, omdat Europees geld zo terecht komt bij staatsgesteunde bedrijven buiten de EU?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse de kabinetsappreciatie van het witboek buitenlandse subsidies op de interne markt gelezen. Deze leden willen hier de staatssecretaris nog enkele vragen over stellen.

De leden van de D66-fractie delen de zorg van de Europese Commissie en het kabinet dat de huidige instrumenten onvoldoende zijn om verstorende effecten van subsidies en andere vormen van overheidssteuning door derde landen op de interne markt tegen te gaan. Deze leden vragen de staatssecretaris of zij inzicht heeft in hoe groot het risico is voor deze

verstorende effecten in Nederland. Hebben zich reeds bedrijven gemeld waarbij dit speelt en hoe is hier tot op heden mee omgegaan?

De leden van de D66-fractie ontvangen zorgen van belanghebbenden dat maatregelen tegen buitenlandse subsidies op de interne markt gaan leiden tot tegenmaatregelen van derde landen. Deze leden vragen de staatssecretaris hoe dit risico wordt ingeschat, welke tegenmaatregelen er verwacht worden en wat de potentiële impact kan zijn op het Nederlands bedrijfsleven dat opereert op markten van derde landen.

De leden van de D66-fractie delen de zorgen van het kabinet dat er bij nationale toezichthouders onvoldoende expertise is om de beschreven modules voldoende te controleren. Deze leden snappen daarom de voorkeur van het kabinet om de expertise te centraliseren bij de Europese Commissie. Wel vragen zij of er in Nederland voldoende expertise aanwezig is om dit toezicht uit te voeren indien dit toch decentraal georganiseerd gaat worden.

De leden van de D66-fractie delen de zorgen van de relatieve hoge omzetsdrempel van module 2, waarbij vooral start- en scale-ups zeer beperkt onder deze module zullen vallen. Deze leden zien uit naar de reactie van de Europese Commissie op dit punt, maar vragen de staatssecretaris tevens wat naast het verlagen van de omzetsdrempel nog meer kan helpen bij het beschermen van onze waardevolle start- en scale-ups.

De leden van de D66-fractie benadrukken dat bij aanbestedingen een snelle evaluatie cruciaal is om de aanbestedingsprocedure zo min mogelijk te vertragen. Deze leden ondersteunen daarom het huidige idee van twee fases: een voorlopige evaluatie en daarna eventueel overgegaan wordt op diepgaand onderzoek. Deze leden vragen de staatssecretaris of er reeds inzicht is in hoelang een voorlopige evaluatie zou duren. Daarnaast vragen deze leden of er een inschatting bekend is over hoeveel voorlopige evaluaties en diepgaande evaluaties jaarlijks uitgevoerd zouden worden in Europa en specifiek voor Nederland.

II Antwoord / Reactie van de staatssecretaris