

Vergaderjaar 2024–2025

36 671

Uitvoering van verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren (Uitvoeringswet verordening buitenlandse subsidies)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 augustus 2025

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, het NSC en GroenLinks-PvdA. Graag beantwoord ik de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording in niet-cursieve tekst. Gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen zijn gezamenlijk beantwoord. Hier wil ik wel graag starten met meer algemene, overkoepelende overwegingen over de Verordening (EU) 2022/2560 over buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren (de verordening buitenlandse subsidies, hierna: de verordening)¹ en het bredere kader waarin deze kan worden geplaatst.

De Europese interne markt beoogt handel op een zo eerlijk en gelijk mogelijk speelveld plaats te laten vinden. Om dit zo goed mogelijk te regelen gelden er allerlei Europese regels: anti-dumping regels, import- en exportregels en natuurlijk het Europese mededingingsbeleid, waaronder de staatssteunregels. Desondanks bleven lange tijd subsidies die aan ondernemingen worden verleend door derde landen en die de concurrentie op de interne markt van de EU kunnen beïnvloeden grotendeels ongecontroleerd.

Tegelijkertijd zijn subsidies die door de lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) worden verleend onderworpen aan de Europese staatssteunregels. De oneerlijke concurrentie en de verstoring van het gelijke speelveld op de interne markt die hierdoor kon ontstaan, kon door de lacune in wet- en regelgeving niet aangepakt worden. Bestaande internationale en Europese instrumenten boden niet genoeg aangrijpingspunten om verstoringen van de concurrentie en het gelijke speelveld op de interne markt aan te pakken.

Ondernemingen die subsidies van derde landen ontvingen konden daarmee betere biedingen doen op andere ondernemingen in een fusie-

¹ Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren, (PbEU 2022, L 330/1).

of overnameproces of lagere inschrijvingen doen bij aanbestedingen. Ook konden zij op andere manieren de concurrentie op een oneerlijke manier verstoren. Hierdoor hadden deze ondernemingen een oneerlijk voordeel, wat tot een verstoring van de interne markt leidde. De verordening is bedoeld om de beschreven lacune in de regelgeving van de interne markt te dichten en het mogelijk te maken het gelijke speelveld op de Europese interne markt beter te beschermen tegen oneerlijke concurrentie.

De verordening bevat regels om verstoringen, veroorzaakt door subsidies van niet-EU-landen aan bedrijven die actief zijn op de interne markt van de EU aan te pakken. De verordening bevat onder meer procedureregels zodat deze buitenlandse subsidies bij de totstandkoming van concentraties en bij inschrijvingen in aanbestedingsprocedures kunnen worden onderzocht. Hierdoor moet een gelijk speelveld worden gegarandeerd. De verordening werkt, net als alle EU-verordeningen, rechtstreeks door in de rechtsorde van de lidstaten. Gelet op dit rechtstreekse karakter maakt een verordening automatisch deel uit van de nationale rechtsorde en is het verboden om bepalingen ervan in het nationale recht over te nemen. Op lidstaten rust wel een plicht om ervoor te zorgen dat een EU-verordening volledig kan worden verwezenlijkt en functioneel kan zijn. Dit betekent in dit geval dat via een uitvoeringswet daarvoor moet worden gezorgd. In dat kader is deze uitvoeringswet dan ook opgesteld en aan u voorgelegd: om ervoor te zorgen dat de procedures, het toezicht en de handhaving, rechtsbescherming en aanwijzing van uitvoeringsorganen (in dit geval de Autoriteit Consument en Markt, ACM) kunnen plaatsvinden op een manier dat de verordening volledig functioneel en effectief kan zijn.

Het kabinet kiest voor nationale implementatie via een uitvoeringswet, op een manier die geen aanvullende nationale eisen of verplichtingen inhoudt. Er wordt immers enkel een uitvoeringswet tot stand gebracht om ervoor te zorgen dat de verordening volledig functioneel en doeltreffend kan zijn. Met dit wetsvoorstel wordt de ACM belast met de verplichting de Europese Commissie (de Commissie) bij te staan bij inspecties en het op verzoek van de Commissie zelfstandig verrichten van inspecties of andere feitenonderzoeken.

Met de verordening blijft de economie van de Europese Unie en de interne markt zo open mogelijk, maar moeten bedrijven zich wel houden aan de hier geldende regels. De verordening brengt weliswaar een bepaalde druk van administratieve lasten met zich mee, maar dit blijft zoveel mogelijk beperkt. Bovendien vloeien de administratieve lasten niet voort uit de nationale uitvoeringswet, maar rechtstreeks uit de verordening.

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de uitvoeringswet. Ontwikkelingen gaan snel, zowel in de industrie, in de techniek als ook op geopolitiek vlak. Is de regering van mening dat met deze verordening en met deze uitvoeringswet voldoende snel ingegaan kan worden op ontwikkelingen? Kan de regering dit met voorbeelden onderbouwen, zoals goedkoop virgin plastic uit China en bijvoorbeeld de Inflation Reduction Act (IRA) in de VS? Zo ja, kan de regering deze ontwikkelingen onderbouwen? Zo nee, hoe wil de regering omgaan met verstoringen van de interne markt door bedrijven of mogelijkheden van buiten de Europese Unie (EU), hetzij in deze uitvoeringswet, hetzij op een andere manier?

Op grond van de verordening buitenlandse subsidies heeft de Commissie de bevoegdheid om subsidies die worden verleend door derde landen en die de concurrentie op de interne markt verstoren te onderzoeken en eventuele verstoringen vervolgens te herstellen. Dit gebeurt bij meldingsplichtige aanbestedingen en concentraties, maar kan ook op eigen initiatief.

Hiermee worden het Europese mededingingskader en het onafhankelijk mededingingstoezicht versterkt en gelijkwaardige mededingingsomstandigheden op de Europese interne markt voor alle ondernemingen gewaarborgd.

Deze onderzoeken moeten zorgvuldig gebeuren en kosten daarom tijd. Tegelijkertijd blijkt wel dat het instrument effect heeft op de ongewenste invloeden van derde landen op de interne markt. Dat is te zien in de aanbestedingszaken onder de verordening. Sinds de inwerkingtreding heeft de Commissie al drie keer een onderzoek gestart naar inschrijvingen van Chinese ondernemingen bij lopende aanbestedingen. In alle drie de gevallen heeft het geleid tot vroegtijdige terugtrekking van de inschrijving van de Chinese onderneming, zonder dat het onderzoek was afgerond.

Daarnaast heeft de Commissie al meerdere meldingen van concentraties ontvangen.² Inmiddels is ook het eerste besluit in een concentratiezaak van de Commissie gepubliceerd.³ Hieruit blijkt dat de Commissie alle financiële stromen zorgvuldig in kaart brengt en ook met de ondernemingen contact onderhoudt.

Met dit instrument kan en wordt dus ook al opgetreden tegen verstoringen op de interne markt. Idealiter zou dit nog sneller gaan, maar gelet op de benodigde zorgvuldigheid en de eerbiediging van rechten van alle betrokken partijen, verlopen de procedures onder dit instrument redelijk voorspoedig.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat bedrijven het uiteraard het snelst merken als de concurrentie van buiten de EU goedkopere of betere producten/diensten weet aan te bieden. Kan de informatie die bedrijven hebben snel terecht komen bij de Europese Commissie (EC) en bij de Autoriteit Consument en Markt (ACM), zodat gecheckt kan worden of er sprake is van verstoring van de interne markt?

Het aanbieden van goedkopere of betere producten/diensten is op zichzelf geen verstoring van de interne markt, dat is wel het geval als deze goedkopere of betere producten het resultaat zijn van subsidies van niet-EU-landen aan bedrijven die actief zijn op de interne markt, waardoor ze oneerlijk concurreren met Europese aanbieders. Mochten bedrijven dit vermoeden hebben, dan kunnen zij hiervan melding maken bij de Commissie. Dit kunnen zij ook bij de ACM doen. De ACM kan deze signalen dan doorzetten aan de Commissie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken op dat er geen drempel is waaronder de EC geen onderzoek zal doen naar verstoring van de interne markt door buitenlandse mogelijkheden/bedrijven. Is de regering

² Alle meldingen worden weergegeven op de daarvoor ingerichte website van de Commissie, zie <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=InstrumentFS&sortField=caseLastDecisionDate&sortOrder=DESC>

³ De officiële openbare versie van dit besluit is nog niet gepubliceerd in het Official Journal, het voorlopige besluit is hier te vinden: https://ec.europa.eu/competition/foreign_subsidies/cases/202514/FS_100011_979.pdf.

van mening dat deze drempel goed gekozen is of zou een lagere drempel beter zijn? Kan de regering haar positie onderbouwen?

De NL regering vindt het feit dat de verordening aan de EC geen drempel oplegt voor het kunnen onderzoeken van subsidies goed, omdat de EC dan altijd kan ingrijpen mocht dit gezien de omstandigheden van het geval noodzakelijk zijn. De NL regering vindt het ook goed dat er wel drempels zijn voor ex ante toetsing/meldingsplicht bij concentraties en aanbestedingen, want de beperking van de administratieve lasten is voor Nederland en andere EU-lidstaten van groot belang. In dit kader is relevant dat de drempelwaarden voor de controle vooraf op aanbestedingen en overnames relatief hoog zijn. Hierdoor is de verwachting dat de administratieve lasten voor overheden en het bedrijfsleven, en met name voor het mkb, beperkt zijn. De meldingsprocedures in het geval van fusies en overnames zijn zoveel mogelijk gestroomlijnd met de (gelijklopende) meldingsprocedures op grond van de EU-concentratiecontrole-verordening.⁴ Daarnaast is een de-minimisdrempel van 200.000 euro per 3 jaar opgenomen. Dit betekent dat subsidies onder dit bedrag per land per drie jaar, niet verstorend worden geacht.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie constateren dat verstoringen van de interne markt moeilijk te achterhalen kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat grote overheidsbedrijven op de binnenlandse markt winst kunnen maken en deze winst kunnen gebruiken om in het buitenland zaken onder de kostprijs te verkopen en zo de Europese en Nederlandse bedrijven verlieslatend te maken. Lagere rentes kunnen in de markt gelden of lagere belastingen in de binnenlandse markt kunnen tot verstoringen leiden. Is de regering van mening dat de huidige verordening en uitvoeringswet de EC en de ACM wel voldoende middelen geeft om dit te achterhalen? Kan de regering dit onderbouwen?

Nederland pleit al enige jaren voor een instrument om verstorende buitenlandse subsidies aan te pakken. 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. Nederland heeft zich na publicatie van het witboek op EU-niveau sterk gemaakt voor een ambitieus voorstel voor een verordening.

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 verstorende subsidies op de agenda te zetten en regulerende actie te bewerkstelligen. Het kabinet is dan ook verheugd over de verordening. Daarbij is het van belang dat de aantrekkelijkheid van Nederland, en de EU, als bestemming voor *Foreign Direct Investments (FDI)* in stand blijft. Het is positief dat alle drie de concrete voorstellen uit het witboek (het onderzoek op eigen initiatief van de commissie, de meldplicht voor fusies en overnames en de meldplicht voor aanbestedingen) een plek hebben gekregen in de verordening.

De Commissie heeft alle benodigde middelen om aan ondernemingen de benodigde informatie op te vragen. De ACM assisteert bij het uitvoeren van onderzoeken als de Commissie haar daartoe verzoekt. Op die manier kan zij ook bijdragen om de informatie die de Commissie nodig heeft te vergaren. Indien de ondernemingen niet of niet voldoende meewerken, kan de Commissie ook daarvoor een procedure starten om op die manier de benodigde informatie langs juridische weg te verkrijgen. De ACM heeft

⁴ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de «EG-concentratiecontroleverordening»), PbEU L 2004/24.

in haar uitvoeringstoets opgemerkt dat haar werkzaamheden, afgaande op een inschatting door de Commissie van het verwachte aantal inspecties, kunnen worden opgevangen binnen de huidige capaciteit. Dit betekent dat de Uitvoeringswet geen gevolgen heeft voor de ACM in termen van personeel, organisatie en financiën.

De leden van de VVD-fractie bedanken de regering voor het onderhavige wetsvoorstel en onderschrijven het belang van een goedwerkende interne markt. Deze leden hebben met betrekking tot dit wetsvoorstel enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en onderschrijven de noodzaak om oneerlijke concurrentie op de interne markt tegen te gaan. Tegelijkertijd hebben zij enkele vragen over de uitvoering en de gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

1. Achtergrond bij de verordening

1.1. Inleiding

De leden van de NSC-fractie vragen hoe deze wet zich verhoudt tot andere instrumenten binnen het mededingingsrecht, zoals staatssteunregels en antidumpingmaatregelen. Zijn er risico's op overlapping of inefficiëntie?

De verordening is een aanvulling op reeds bestaande instrumenten binnen het mededingingsrecht zoals staatssteunregels en antidumpingmaatregelen. Voorheen konden bedrijven die subsidies vanuit derde landen ontvingen, ongecontroleerd actief zijn op de Europese interne markt. EU Lidstaten daarentegen dienen steunmaatregelen eerst bij de Europese Commissie kennis te geven of te melden. Het is en was EU Lidstaten immers verboden om met steunmaatregelen de concurrentie op de Europese interne markt te verstoren. Deze staatssteunregels gelden niet voor niet-EU landen en subsidies die deze landen verstrekken. De verordening overlapt daarmee niet met al langer bestaande instrumenten, maar moet juist dienen als een aanvulling hierop en dicht het gat via welke ondernemingen via subsidies uit derde landen voorheen de concurrentie op de Europese interne markt nog wel konden verstoren.

De verordening is hiernaast een aanvulling op het anti-dumping instrumentarium en overlapt hiermee niet, omdat dit anti-dumping instrumentarium gericht is op de import van goederen op de EU interne markt en niet op marktverstoring gedrag als gevolg van subsidies vanuit derde landen.

1.2. Kern van het Nederlandse beleid

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om toe te lichten in hoeverre Nederland invloed heeft gehad op de totstandkoming van deze verordening en of de Nederlandse belangen voldoende zijn meegenomen.

Nederland heeft zich al sinds 2019 ingezet voor een instrument om versturende buitenlandse subsidies aan te pakken – onder meer via het kabinetsvoorstel voor een level playing field instrument (hierna: LPFI).⁵ De verordening past dan ook 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. Nederland heeft zich na publicatie van het witboek op EU-niveau sterk gemaakt voor een

⁵ Kamerstukken II 2019/20,21 501-30, nr. 470.

ambitieuze verordening en heeft daarbij ingezet op zoveel mogelijk overeenkomsten met het LPFI waarnaar in deze verordening ook wordt verwezen.

Nadat de Commissie op 5 mei 2021 het voorstel voor de verordening heeft gepubliceerd, is er over vergaderd in de Raad. Uiteindelijk is er op 30 juni 2022 een politiek akkoord bereikt tussen de Raad en het Europees Parlement. Dat is het uiteindelijke resultaat van onderhandelingen tussen aanvankelijk alle lidstaten en vervolgens de Raad en het Europees Parlement. Nederland heeft zich vanaf het begin gefocust op een ruime reikwijdte van het toepassingsbereik van de verordening, versterking van rechtszekerheid vooraf, beperking van administratieve lasten, het voorkomen van vertraging in aanbestedingen en voldoende afschrikwekkende werking van boetes. Dit staat ook beschreven in de Kamerbrief van 16 mei 2022.⁶

Zoals beschreven heeft Nederland zich ingezet voor een effectief instrument, waarbij rekening wordt gehouden met administratieve lasten voor ondernemingen en overheden. Dat is gelukt. Een aantal specifieke punten die voor Nederland belangrijk waren, zijn daarnaast ook verwerkt in de verordening. Deze punten worden hieronder beschreven.

Aangrijpingspunt en reikwijdte

In de verordening vallen, naast de meldingsplicht voor concentraties en aanbestedingen en de mogelijkheid voor onderzoek op eigen initiatief door de Commissie, ook (i) concurrentievoordelen vanwege exclusieve of bijzondere rechten die aan een onderneming in een derde land zijn toegekend en (ii) voordelen die ontstaan vanwege niet marktconforme financieringsconstructies in derde landen, onder de reikwijdte van de verordening.

Een voorbeeld hiervan is een onderneming die in een derde land een concessie verkrijgt, maar daarvoor aan de betreffende concessieverlener (overheidsinstantie) geen marktconforme tarieven betaalt. Deze onderneming maakt hierdoor niet zoveel kosten als een onderneming gevestigd op de Europese interne markt, die wel marktconforme tarieven betaalt. Daardoor heeft de onderneming die deze concessie uitvoert tegen niet-marktconforme tarieven een voordeel ten opzichte van andere ondernemingen.

Balancing test (EU-belangentest)

Voor Nederland was het belangrijk dat de toepassing van de «balancing test» vooraf duidelijk was. Zo moet worden voorkomen dat dit een arbitraire of politiek gestuurde toepassing van de verordening in de hand werkt. Uiteindelijk is verduidelijkt dat regionale of nationale belangen niet doorslaggevend zullen zijn bij deze afwegingstoets. De Commissie kan nu op grond van de verordening de negatieve effecten afwegen tegen de positieve effecten van de buitenlandse subsidie op de ontwikkeling van de relevante economische activiteit op de interne markt. Ook kan de Commissie andere positieve effecten van de buitenlandse subsidie in aanmerking nemen, zoals effecten die zich uitstrekken tot relevante beleidsdoelstellingen, met name die van de EU. Hierbij vindt een vergelijkbare afweging plaats zoals onder de EU-staatssteunregels. Dat draagt bij aan een coherent stelsel aan wet- en regelgeving ten aanzien van subsidies vanuit zowel EU-lidstaten als vanuit derde landen. Daarnaast komt de Commissie met richtsnoeren zodat er voor betrokken

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 21 501-30, nr. 557.

partijen al in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijkheid is over de toepassing van deze test.

Administratieve lasten

De beperking van administratieve lasten is voor Nederland en andere EU-lidstaten van groot belang. Dat belang is alleen maar toegenomen gelet op de toegenomen aandacht voor het concurrentievermogen van de EU. In dit kader is relevant dat de drempelwaarden voor de controle vooraf op aanbestedingen en overnames relatief hoog zijn. De administratieve lasten voor overheden en het bedrijfsleven, en met name voor het mkb, zullen daardoor beperkt zijn.

Daarnaast is een de-minimisdrempel van 200.000 euro per 3 jaar opgenomen. Dit betekent dat subsidies onder dit bedrag per land per drie jaar, niet verstorend worden geacht.

Doorlooptijden aanbestedingen

De aanbestedingsmodule waarbij grote aanbestedingen vooraf worden gecontroleerd is van groot belang, omdat hiermee een ongelijk speelveld bij een specifieke aanbesteding direct kan worden hersteld. Niet alle EU-lidstaten waren een voorstander van deze module. Nederland heeft samen met de Commissie en het voorzitterschap ingezet op breder draagvlak. Daarbij heeft Nederland tijdens de onderhandelingen stevig ingezet op het beperken van vertraging in aanbestedingsprocedures. Mede dankzij de Nederlandse inzet zijn de doorlooptijden ingekort en mag gegund worden tijdens het voor- en diepgaand onderzoek als de Commissie geen onderzoek doet naar de onderneming met de meest – naar het oordeel van de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf – voordelige inschrijving. De Commissie geeft aan dat verdere verkorting afbreuk zal doen aan de effectiviteit van het instrument. Zij moet tijd hebben voor gedegen onderzoek. Nederland had de doorlooptijden graag nog korter gezien, maar hecht ook waarde aan een effectief instrument. Nederland vindt het belangrijk om te volgen hoe deze balans in de praktijk uitpakt en in welke mate aanbestedingsprocedures daadwerkelijk vertraging ondervinden. Er zal altijd enige tijd voor onderzoek nodig zijn, en dat onderzoek kan soms complex zijn.

Boetes

De boetes die kunnen worden opgelegd wanneer bedrijven de verordening overtreden worden gebaseerd op een percentage van de wereldwijde omzet van bedrijven, vergelijkbaar met de systematiek bij het mededingingstoezicht. Deze hebben zo een afschrikwekkende werking. Dit draagt bij aan consistentie van de boetesystematiek.

2. De verordening op hoofdlijnen

2.1. Doel en werkingssfeer van de verordening

Buitenlandse subsidie

De leden van de VVD-fractie vragen de regering welke landen voornamelijk gevolgen zullen ondervinden van deze verordening. Welke derde landen zijn voornamelijk verantwoordelijk voor het direct of indirect verschaffen van subsidies waarmee een voordeel wordt verleend dat beperkt is tot één of meerdere ondernemingen of bedrijfstakken?

De verordening bevat regels om verstoringen, veroorzaakt door subsidies van niet-EU-landen aan bedrijven die actief zijn op de interne markt van de EU aan te pakken. De verordening is neutraal ten opzichte van de landen die subsidies aan ondernemingen verstrekken en daarmee dus niet gericht op bepaalde landen. Bij de toepassing van de verordening is tot nu toe te zien, op basis van gepubliceerde meldingen en het beperkte aantal genomen besluiten, dat de Commissie optreedt in verschillende sectoren en ten aanzien van verschillende landen.

Verstoring van de interne markt

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er gegevens bekend zijn in hoeveel situaties noodlijdende ondernemingen subsidies ontvangen van derde landen. In welke sectoren is er relatief het meeste sprake van het verlenen van subsidies door derde landen aan noodlijdende ondernemingen? Wat is de voornaamste reden dat derde landen subsidies verlenen aan noodlijdende ondernemingen? Zijn dit noodlijdende ondernemingen die onder de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames vallen?

Uit de op de website van de Commissie gepubliceerde besluiten en meldingen valt nog geen verdiepend inzicht te maken ten aanzien van noodlijdende ondernemingen. Het is op dit moment daarom nog niet mogelijk om hier een analyse van te maken, mede gelet op de nog beperkte tijd dat de Commissie op basis van de verordening toezicht houdt en handhaaft.

2.2. Ambtshalve toetsing door de Commissie

2.2.1. Diepgaand onderzoek

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC voorlopige maatregelen kan opleggen om de mededinging op de interne markt in stand te houden en onherstelbare schade te voorkomen (artikel 12 van de verordening). Deze leden vragen de regering waar deze maatregelen op gericht zijn? Zijn deze maatregelen gericht op de onderneming die de subsidie van een derde land heeft ontvangen of van het derde land zelf? Indien de maatregel alleen gericht is op de onderneming die de subsidie van een derde land ontvangt, waarom worden er dan geen maatregelen aan het derde land opgelegd?

Deze maatregelen zijn gericht op de ondernemingen waarvan het vermoeden bestaat dat zij de concurrentie verstoren door de subsidie die zij vanuit een derde land hebben ontvangen. Het doel van dergelijke maatregelen is om het gedrag van de betreffende onderneming te stoppen en het gelijke speelveld en de concurrentie op de Europese interne markt te herstellen en/of te beschermen.

Deze maatregelen worden opgelegd aan ondernemingen omdat de verordening zich richt op het gedrag van die ondernemingen. Het is op grond van de verordening niet verboden dat een derde land een subsidie verstrekt aan een onderneming. Het is wél verboden dat die onderneming met die subsidie de concurrentie op de Europese interne markt verstoort.

2.3. Aanmeldingsplichtige concentraties en aanbestedingsprocedures

2.3.1. Concentraties

De leden van de NSC-fractie constateren dat de wet een meldingsplicht introduceert voor buitenlandse subsidies bij fusies en overnames. Kan de regering nader specificeren welke drempelwaarden hiervoor gelden?

De verordening bevat bepalingen zodat de Commissie in het specifieke geval van grote concentraties boven bepaalde drempels, de bevoegdheid heeft om buitenlandse subsidies te toetsen op basis van een voorafgaande aanmelding door de onderneming bij de Commissie. Nationale autoriteiten hebben geen rol bij de handhaving van de verordening, maar vervullen een ondersteunende functie bij het toezicht door de Commissie op de naleving van de verordening. Voor enkele onderdelen van de verordening zijn bepalingen in nationale wetgeving vereist. Met dit wetsvoorstel wordt de ACM belast met de verplichting de Commissie bij te staan bij inspecties en het op verzoek van de Commissie zelfstandig verrichten van inspecties of andere feitenonderzoeken. Hierbij zijn het uitgangspunt van de rechtstreekse werking van de verordening en minimumomzetting gerespecteerd. De Uitvoeringswet bevat derhalve zelf geen drempelwaarden.

Fusies en overnames moeten bij de Commissie worden gemeld indien één van de betrokken ondernemingen in de EU is gevestigd en een in de EU behaalde omzet heeft van ten minste EUR 500 miljoen én het totaal aan subsidies dat door derde landen is verstrekt aan alle betrokken ondernemingen bij elkaar meer dan EUR 50 miljoen bedroeg over de afgelopen drie boekjaren.⁷

De leden van de NSC-fractie vragen welke extra documentatie bedrijven moeten aanleveren om aan te tonen dat er geen sprake is van verstorende buitenlandse subsidies. Is er een standaardprocedure of format waarin dit moet worden aangetoond? Hoe beoordeelt de regering of bedrijven voldoende middelen hebben om dit te kunnen aantonen zonder onevenredige administratieve lasten?

De leden van de NSC-fractie vragen in hoeverre mkb-bedrijven in staat zijn om bij een fusie of overname aan te tonen dat zij in het verleden staatssteun en/of buitenslands geld hebben ontvangen? Hoeveel jaar strekt deze verplichting zich uit en hoe wordt de uitvoerbaarheid hiervan geborgd voor kleine en middelgrote ondernemingen?

De Commissie is grotendeels belast met de uitvoering van de verordening. Zo is de Commissie als enige bevoegd tot handhaving van de verordening en het opleggen van sancties.

Ondernemingen moeten zich aan de verplichtingen houden die vanuit de verordening op hen rusten. Er is geen sprake van extra inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel introduceert namelijk geen nieuwe, additionele maatregelen waar ondernemingen zich aan moeten houden. De Commissie houdt toezicht op de verplichtingen in de verordening.

De Commissie heeft via een implementatieverordening formulieren beschikbaar gesteld via welke bedrijven de benodigde informatie en eventuele documentatie kunnen verstrekken. Dit is voor zover dat kan zoveel mogelijk op een vergelijkbare wijze gedaan zoals dit ook onder de

⁷ Zie de artikelen 18 en 19 van de verordening.

EG-concentratieverordening is geregeld. Nederland heeft zich ingezet voor omzetrempels voor een actieve meldingsplicht, omdat het de verwachting is dat de administratieve lasten voor overheden en het bedrijfsleven, en met name voor het mkb, hierdoor beperkt zullen zijn. Daarnaast is een de-minimisdrempel van 200.000 euro per 3 jaar opgenomen. Dit betekent dat subsidies onder dit bedrag per drie jaar voor een bepaalde onderneming, niet verstorend worden geacht.

In een melding aan de Commissie moeten bedrijven alleen informatie verstrekken over buitenlandse subsidies die in de drie jaar voor de concentratie zijn toegekend, en alleen deze subsidies mogen in de beoordeling worden betrokken. Als de Commissie een onderzoek is gestart kan zij daarin wel kijken naar de effecten van al eerder verstrekte buitenlandse subsidies die tot tien jaar terug zijn toegekend. Zoals reeds toegelicht bevat de verordening deze verplichtingen en vloeien uit het nu voorliggende wetsvoorstel zelf geen directe administratieve lasten voor ondernemingen voort.

2.3.2. Aanbestedingsprocedures

De leden van de NSC-fractie vragen de regering of de meldingsplicht leidt tot extra administratieve lasten voor bedrijven die deelnemen aan Europese aanbestedingen. Zijn er mogelijkheden om deze lasten te beperken? De leden van de NSC-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de meldingsplicht leidt tot onnodige vertragingen bij strategische investeringen en aanbestedingsprocedures?

De meldingsplicht vraagt bedrijven, indien deze zijn ontvangen, de financiële bijdragen uit derde landen van de afgelopen drie jaar aan te leveren. Dit zal voor bedrijven een extra administratieve last met zich meebrengen. Wel is er een standaardformulier voor het aanleveren van deze bijdragen, dit maakt dat bij volgende deelname aan een Europese aanbesteding de administratieve last lager ligt, gezien de bijdragen al onder elkaar zijn gezet bij de voorgaande aanbesteding. Bedrijven kunnen dan de oude lijst als uitgangspunt gebruiken en hoeven dan enkel nog eventuele nieuwe bijdragen toe te voegen aan de lijst. Ook heeft de Commissie een digitale omgeving ingericht waarop dit formulier ingevuld kan worden. Deze digitale omgeving biedt ook de mogelijkheid om formulieren op te slaan en later nogmaals te gebruiken.

Bedrijven moeten bij hun verzoek tot deelneming of inschrijving bij de aanbestedingsprocedure al voldoen aan de meldingsplicht, dit zal dus geen verdere vertraging van de aanbestedingsprocedure veroorzaken. Daarnaast zijn de termijnen waarbinnen de Commissie onderzoek mag verrichten vastgelegd in de verordening, dit zorgt ervoor dat de vertragingen bij aanbestedingsprocedures zo minimaal mogelijk gehouden worden, zonder afbreuk te doen aan de tijd die de Commissie nodig heeft om het onderzoek uit te voeren. De meldingsplicht en bijbehorende lasten vloeien rechtstreeks voort uit de verordening. Uit het nu voorliggende wetsvoorstel vloeien zelf geen directe administratieve lasten voor ondernemingen voort.

3. Inhoud wetsvoorstel

3.1. Bijstand bij inspecties van de Commissie door de ACM

De leden van de NSC-fractie constateren dat de ACM wordt aangewezen als ondersteunende instantie bij inspecties en onderzoeken in opdracht van de EC. Welke middelen en capaciteit worden beschikbaar gesteld aan de ACM om deze taken effectief te kunnen uitvoeren?

Voorts vragen de leden van de NSC-fractie hoe wordt gegarandeerd dat deze extra taken niet ten koste gaan van de reguliere toezichtstaken van de ACM binnen de Nederlandse markt?

Het wetsvoorstel is – voor zover het betreft de uitvoeringsregels voor de verordening – op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst door de ACM. Uit de UHT van de ACM is gebleken dat de ACM de verordening uitvoerbaar en handhaafbaar acht. Aangezien het aan de Commissie is om toezicht te houden en te handhaven, is de rol van de ACM voor deze verordening zeer beperkt. Daarbij geeft de ACM aan dat het naar haar inschatting geen gevolgen heeft voor de ACM in termen van personeel, organisatie en financiën.

Gezien de uitkomsten van de UHT van de ACM, zijn er geen extra middelen en capaciteit beschikbaar gesteld aan de ACM. Er is daarom geen aanleiding tot een nadere beschouwing over of dit ten koste gaat van reguliere taken van de ACM.

3.2. Inspectie of ander feitenonderzoek op verzoek van de Commissie door de ACM

De leden van de NSC-fractie vragen welke samenwerking plaatsvindt tussen de ACM en andere relevante instanties, zoals de EC en nationale toezichthouders van andere EU-lidstaten.

Zowel de lidstaten als alle natuurlijke en rechtspersonen die signalen hebben over versturende buitenlandse subsidies kunnen hiervan melding doen bij zowel de Commissie als de ACM. De Commissie bepaalt uiteindelijk of zij op basis van ontvangen informatie een onderzoek wil starten. Als dit onderzoek zich richt op een in Nederland gevestigd bedrijf zal de Commissie zich richten tot de ACM voor bijstand. Als er in hetzelfde onderzoek in een andere lidstaat bijstand nodig is, zal de Commissie dit coördineren en de ACM en andere toezichthouders informeren en met elkaar in contact brengen.

4. Wijziging van de Aanbestedingswet 201

4.1. Inbreukprocedure

De leden van de NSC-fractie constateren dat de wet voorziet in wijzigingen in de Aanbestedingswet 2012. Kan de regering toelichten welke concrete aanpassingen worden doorgevoerd en hoe deze in de praktijk worden gehandhaafd?

De voorgestelde wijzigingen van de Aanbestedingswet 2012 zijn niet het gevolg van de verordening buitenlandse subsidies, maar vloeien voort uit een inbreukprocedure die de Europese Commissie tegen Nederland heeft aangespannen vanwege het volgens de Commissie onvolledig implementeren van enkele bepalingen van de speciale-sectorrichtlijn⁸ en de concessierichtlijn⁹. Deze richtlijnen zijn eerder in de Aanbestedingswet 2012 geïmplementeerd en met de wijzigingen in voorliggend wetsvoorstel wordt voorzien in de volledige implementatie hiervan. De wijzigingen zullen naar verwachting weinig of geen materieel effect hebben. Concreet

⁸ Richtlijn (EU) 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG (PbEU 2014, L 94).

⁹ Richtlijn (EU) 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PbEU 2014, L 94).

worden de volgende wijzigingen van de Aanbestedingswet 2012 voorgesteld.

Ten eerste wordt de definitie van «speciale-sectorbedrijf» aangepast. Er wordt expliciet gemaakt dat geen sprake is van een speciale-sectorbedrijf indien aan een bedrijf of instelling een bijzonder of uitsluitend recht is verleend via een procedure waaraan voldoende bekendheid is gegeven en waarin de verlening van dat recht gebaseerd was op objectieve criteria. Dit betekent dat het bedrijf of de instelling waaraan een dergelijk recht is verleend niet (meer) binnen het bereik van de Aanbestedingswet 2012 valt. Er zijn geen voorbeelden uit de praktijk bekend van bedrijven of instellingen die door de voorgestelde wijziging niet langer aanbestedingsplichtig zijn, zodat deze wijziging naar verwachting materieel geen of weinig effect zal hebben.

Daarnaast wordt voorgesteld een nieuw artikel 3.5 in te voegen. Dit artikel stelt dat het bepaalde bij of krachtens deel 3 van de Aanbestedingswet 2012 (betreffende speciale-sectoropdrachten) van toepassing is op het plaatsen van speciale-sectoropdrachten met het oog op het aanbieden van postdiensten. Het bepaalde bij of krachtens deel 3 is ook van toepassing op beheer van postdiensten of diensten die betrekking hebben op zendingen van stukken die niet kunnen worden aangemerkt als postzendingen, indien dit beheer of deze diensten worden aangeboden door een speciale-sectorbedrijf dat postdiensten aanbiedt. Samenhangend met het nieuwe artikel 3.5 wordt voorgesteld twee nieuwe begripsbepalingen aan de Aanbestedingswet 2012 toe te voegen, namelijk «postdiensten» en «postzendingen».

Met artikel 3.5 en de daarmee samenhangende nieuwe definities van «postdiensten» en «postzendingen» worden postdiensten, beheer van postdiensten en diensten betreffende zendingen die niet zijn aan te merken als postzendingen, expliciet in de Nederlandse regelgeving aangewezen als activiteiten die binnen het toepassingsgebied van de speciale-sectorrichtlijn en concessierichtlijn vallen. Het is echter niet te verwachten dat met deze wijzigingen aanbieders van die diensten verplicht zullen worden de aanbestedingsregels toe te passen. Dit zou alleen aan de orde kunnen zijn in de situatie waarbij er bijzondere of uitsluitende rechten aan deze aanbieders worden verleend. In Nederland is hier geen sprake van omdat het postvervoer is geliberaliseerd.

In reactie op de vraag over handhaving wordt erop gewezen dat de civiele rechter in eerste instantie bevoegd is kennis te nemen van aanbestedingsrechtelijke geschillen.

4.2. Bijzondere en exclusieve rechten

De leden van de NSC-fractie vragen hoe wordt geborgd dat Nederlandse bedrijven niet onbedoeld worden benadeeld door deze wet, bijvoorbeeld in het geval van staatssteun door EU-lidstaten die niet onder de definitie van buitenlandse subsidies valt.

De verordening buitenlandse subsidies ziet niet op het verlenen van staatssteun door andere EU-lidstaten. De bestaande EU-staatssteunkaders zijn hierop onverkort van toepassing. Deze steunkaders zijn juist bedoeld om EU-bedrijven en dus Nederlandse bedrijven te beschermen tegen oneerlijke concurrentie door staatssteun.

5. Uitvoering

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de implementatie en effectiviteit van deze wet worden geëvalueerd. Wordt bijvoorbeeld periodiek gemonitord of de wet daadwerkelijk bijdraagt aan het tegengaan van marktverstoringen?

Dit wetsvoorstel heeft als zodanig geen invloed op de effectiviteit met betrekking tot verstoring van de interne markt door buitenlandse subsidies. Dit wetsvoorstel bevat slechts regels ter uitvoering van de verordening, waarbij het uitgangspunt van de rechtstreekse werking van de verordening en minimumomzetting wordt gerespecteerd. De verordening verplicht de Commissie om jaarlijks te rapporteren over de toepassing en uitvoering van de verordening aan het Europees Parlement en de Raad. Daarnaast worden lidstaten ook periodiek op de hoogte gehouden over de toepassing en uitvoering van de verordening. In 2026 en vervolgens om de drie jaar staat ook een evaluatie gepland inzake de uitvoering en handhaving van de verordening, de Commissie zal dan ook rapporteren over de effecten die deze verordening heeft op internationale betrekkingen wat betreft subsidiecontrolesystemen van derde landen.

6. Administratieve lasten

6.1 Verordening buitenlandse subsidies

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de regering zal zorgen dat de meldingsplicht en andere verplichtingen zo eenvoudig en efficiënt mogelijk worden uitgevoerd door bedrijven en toezichthouders.

Vanuit de regering is vanaf de publicatie van het voorstel voor de verordening tot aan het moment dat deze is aangenomen aandacht geweest voor een zo efficiënt mogelijk instrument voor zowel bedrijven als toezichthouders. De beperking van administratieve lasten was en is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Mede daarom is gekozen voor de meldingsdrempels. Deze zorgen ervoor dat administratieve lasten beperkt zijn. Voor de meldingsprocedure voor de concentratiemodule van de verordening is zoveel mogelijk aangesloten bij de meldingsprocedure op grond van de EG-concentratieverordening. Daarnaast is er op www.piano.nl meer informatie over de verordening geplaatst.¹⁰ Ook de Commissie heeft uitgebreide informatie op haar website geplaatst.¹¹ Tegelijkertijd profiteren bedrijven die nu oneerlijke concurrentie ondervinden vanwege buitenlandse subsidies, juist van de verordening.

6.2 Wijzigingen aanbestedingswet 2012

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de implementatie van de wet past binnen de bredere beleidsdoelstellingen voor het versterken van het Nederlandse verdienvermogen en het verbeteren van het ondernemingsklimaat.

De leden van de NSC-fractie vragen of deze verordening de toegang tot buitenlandse investeringen kan beperken, met name in de woningbouw- en infrastructuur. Hoe beoordeelt de regering de impact hiervan op financieringsmogelijkheden voor deze sectoren en zijn er uitzonderingen of mitigerende maatregelen voorzien?

¹⁰ <https://www.piano.nl/nl/regelgeving/europese-wetgeving/geopolitiek/verordening-buitenlandse-subsidies>.

¹¹ https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation_en.

Zoals toegelicht is de verordening een aanvullend instrument op het reeds bestaande instrumentarium van het mededingingsrecht en verwante beleidsterreinen om markten goed te laten werken en het gelijke speelveld op die markten te beschermen. In die zin zorgt dit voor een dichting van de lacune die er was in het instrumentarium van de Commissie en nationale autoriteiten.

Door het bevorderen van de marktwerking en het beschermen van het gelijke speelveld door de verstorende werking van subsidies op de interne markt tegen te kunnen gaan, wordt de concurrentiekracht van de EU als geheel verbeterd. Nederland heeft als lidstaat van de EU veel voordeel van de EU interne markt en is dan ook gebaat bij een verbeterde Europese concurrentiekracht. Op die manier draagt dit instrument bij aan het verdienvermogen van Nederland en het Nederlandse vestigingsklimaat. Dit wetsvoorstel bevat slechts regels ter uitvoering van de verordening, waarbij het uitgangspunt van de rechtstreekse werking van de verordening en minimumomzetting wordt gerespecteerd. Daardoor heeft het nu voorliggende wetsvoorstel zelf geen enkele invloed op bredere beleidsdoelstellingen.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans