

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

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.

1

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?

Antwoord

De voorgestelde module 1 is in principe van toepassing op iedere subsidie vanuit een derde land aan een onderneming die actief is op de interne markt. Het voorstel van de Commissie voor deze module bevat geen maatregelen om in te grijpen voordat er sprake is van concurrentievervalsing. Vooraf ingrijpen bij module 1 zou vereisen dat iedere subsidie vanuit een derde land aan een onderneming die actief is op de interne markt vooraf wordt gemeld én beoordeeld. Dit zou investeren in en zakendoen op de interne markt onaantrekkelijk maken. Ook brengt dit een zeer zware last voor toezichthouders met zich mee. Binnen module 1 zoals deze nu wordt voorgesteld, moet eerst worden onderzocht of in een bepaalde situatie sprake is van een subsidie en vervolgens of deze subsidie inderdaad concurrentievervalsend is. Hoe effectief de uiteindelijke maatregelen zullen zijn, hangt af van hoe deze in een toekomstig concreet wetsvoorstel worden uitgewerkt. Maatregelen kunnen zeker ook achteraf effectief zijn, bijvoorbeeld als doorlooptijden kort zijn. Op die manier kan het versturende effect van een subsidie immers beperkt blijven. In de kabinetsappreciatie wordt dan ook gepleit voor zo kort mogelijke doorlooptijden. Ook kunnen mogelijke maatregelen achteraf reeds vooraf een afschrikwekkend effect hebben.

2

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?

Antwoord

De voorgestelde module 1 bevat vooralsnog geen generieke *stand still*-periode of optie voor de Europese Commissie om maatregelen op te leggen tijdens de onderzoeksfase. Binnen module 1 zoals deze nu wordt voorgesteld door de Commissie, moet allereerst worden bekeken of er sprake is van een buitenlandse subsidie. Is dit het geval, dan moet worden onderzocht of deze subsidie ook daadwerkelijk een versturende werking heeft op de interne markt. Vervolgens kunnen er maatregelen worden opgelegd.

De voorgestelde module 1 is in principe van toepassing op iedere subsidie vanuit een derde land aan een onderneming die actief is op de interne markt. De mogelijkheid om beperkingen aan de betrokken onderneming in de onderzoeksfase op te leggen is dan ook een relatief zwaar middel, maar is een optie die bij de uitwerking van een concreet wetgevend voorstel kan worden verkend. Het is daarbij belangrijk om te onderzoeken of dit op een proportionele manier zou kunnen worden vormgegeven.

3

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?

Antwoord

De Commissie heeft een aantal ideeën voor potentiële maatregelen geschetst, maar moet nog met concrete voorstellen komen. Het zou inderdaad goed zijn wanneer in bepaalde extreme gevallen of bij herhaalde schending van de regels, wordt overgegaan tot dergelijke maatregelen. In de appreciatie van het witboek wijst het kabinet er dan ook op dat effectieve en afschrikwekkende maatregelen nodig zijn, ook in het kader van herhaalde schendingen. Ik zal dit punt ook in toekomstige gesprekken met de Europese Commissie onder de aandacht brengen.

4

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?

Antwoord

Volgens het kabinet zijn de in het voorstel genoemde factoren voor het bepalen van de mate waarin een subsidie verstorend is – zoals de omvang van de subsidie en het marktaandeel van de begunstigde onderneming op de interne markt – relevant, maar betreft dit niet alle factoren die relevant kunnen zijn. In de kabinetsreactie wordt daarom aandacht gevraagd voor andere factoren, zoals het marktgedrag van de partij die de subsidie ontvangt. Hierbij wil ik opmerken dat de Commissie de openheid van de markt van het land van herkomst van de begunstigde onderneming ook als potentiële factor noemt. In dat kader speelt het land van herkomst dus wel een rol.

5

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?

Antwoord

Zoals ik in het antwoord op eerdere vragen heb aangegeven heeft de Commissie nog geen concrete wetgevende voorstellen gedaan. Daarom is het in dit stadium lastig om te voorspellen hoe veel tijd een onderzoek bij module 1 en 2 in beslag gaat nemen. In het witboek is de Commissie niet expliciet ingegaan op een *stand still*-periode bij een overname of investering (module 2). Het zou zinvol kunnen zijn om bij investeringen en overnames waarvoor een ex-ante notificatieplicht geldt een *stand-still* periode toe te passen (zie ook het antwoord op vraag 6). Ik verwijs hierbij ook naar het antwoord op vraag 2 voor wat betreft een *stand still* verplichting onder module 1.

Of een dergelijke processtap er komt, zal afhangen van de concrete uitwerking van de instrumenten. In de kabinetsappreciatie van het witboek is expliciet aangegeven dat er zowel voor wat betreft het aanbestedingsinstrument als voor wat betreft modules 1 en 2, sprake zou moeten zijn van zo kort mogelijke doorlooptijden. Wanneer een onderzoek te veel tijd in beslag neemt, kan het verstorende effect van de subsidie namelijk moeilijker hersteld worden.

6

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?

Antwoord

De voorgestelde module 2 zou op basis van het witboek inderdaad een ex-ante notificatieplicht bij overnames en investeringen bevatten. Een van de voordelen van een notificatieplicht vooraf, is dat het de informatiepositie van de toezichthouder vergroot. Tegelijkertijd kleven er ook nadelen aan een ex-ante notificatieplicht, met name wanneer deze breed wordt toegepast. Het zou bijvoorbeeld niet werkbaar zijn om alle investeringen in de gehele interne markt binnen een zeer korte termijn vooraf te toetsen. Daarmee zou investeren in de EU onaantrekkelijk worden en dit zou leiden tot zeer hoge lasten voor de toezichthouder. De Europese Commissie ziet deze nadelen ook. Daarom wordt – binnen module 2 – door de Commissie voorgesteld om een eventuele ex-ante notificatieplicht sterk te beperken. Omdat het witboek slechts de kaders schetst voor mogelijke instrumenten, wordt aan de suggesties die de Commissie doet nog geen conclusie verbonden. Of een ex-ante notificatieverplichting onder module 2 wenselijk is, zal afhangen van de precieze uitwerking van de voorgestelde instrumenten.

7

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?

Antwoord

De Commissie heeft het witboek onlangs geconsulteerd en heeft in dat kader van verschillende partijen een reactie ontvangen op het witboek. De kabinetsreactie die u eerder heeft ontvangen, is hiervoor de Nederlandse inbreng. Het valt nog niet met zekerheid te zeggen wat onder andere lidstaten het draagvlak is voor een combinatie van modules 1 en 2, en hoe groot de kans is dat uiteindelijk wordt gekozen voor een combinatie tussen beide modules. Wel hebben de meeste lidstaten zich voorlopig positief uitgelaten over het witboek.

8

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?

Antwoord

Ik wil allereerst benadrukken dat het bij de verordening voor screening van buitenlandse directe investeringen (hierna: FDI-screeningsverordening) en het Kamerstuk waar naar wordt verwezen, het draait om het opleggen van een verbod indien het belang van de nationale veiligheid hier aanleiding toe geeft. De FDI-screeningsverordening faciliteert de samenwerking en informatiedeling voor het beoordelen van directe investeringen voor de risico's op veiligheid en openbare orde. De in het witboek voorgestelde instrumenten dienen een ander doel, namelijk het aanpakken van verstoringen van de mededinging die worden veroorzaakt door overheidssteun door een derde land. De maatregelen van de FDI-screeningsverordening en de voorgestelde maatregelen in het witboek staan dus inhoudelijk los van elkaar, al kunnen zij eventueel betrekking hebben op dezelfde markttransactie.

Binnen de voorgestelde module 2 noemt de Europese Commissie het verbieden van een voorgenomen overname als een van de mogelijke maatregelen die kunnen worden opgelegd als een overname de concurrentie op de interne markt dreigt te verstoren. Ik verwijs ook naar het antwoord op vraag 3, waarin is aangegeven dat de Europese Commissie nog geen uitputtende lijst van maatregelen heeft gepresenteerd. Of een dergelijke maatregel uiteindelijk kan worden genomen, hangt af van de precieze uitwerking van de voorgestelde instrumenten.

9

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.

Antwoord

Formele reacties op de openbare consultatie zijn op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd. Wel hebben de meeste lidstaten zich positief uitgelaten over het witboek en veel lidstaten hebben aangegeven de probleemanalyse te herkennen. Zoals ook in de kabinetsappreciatie van het witboek wordt aangegeven, bouwt het witboek voort op de kabinetsinzet voor het realiseren van een gelijk speelveld op de interne markt.¹ De Europese Commissie heeft Nederland bovendien uitgenodigd om door te praten over de uitwerking van het witboek – een uitnodiging waar ik uit afleid dat er binnen de Commissie zeker interesse is voor de suggesties van het kabinet.

10

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?

Antwoord

Een gelijk speelveld op de interne markt is voor alle sectoren van groot belang, en daarmee ook voor innovatie en duurzame technologieën. Het witboek stelt daarom generieke instrumenten voor die in principe op alle sectoren toepasbaar zijn. Het kabinet steunt de inzet op generiek toepasbare instrumenten. Wel is het kabinet van mening dat het zinvol zou zijn als er met een impactanalyse wordt bekeken of gerichte/prioritaire inzet voor bepaalde sectoren wenselijk is.

11

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?

Antwoord

Hoewel een notificatieverplichting kan bijdragen aan de kennispositie van de bevoegde autoriteit, leidt het inderdaad tot hoge administratieve lasten voor zowel marktpartijen als toezichthouders. De in het witboek voorgestelde instrumenten zijn generiek en strekken zich dus uit over de gehele interne markt. Een generieke notificatieverplichting bij overnames en investeringen kan grote impact hebben op de wil om in de Europese interne markt te investeren en brengt een zware last voor toezichthouders met zich mee. Wat uiteindelijk zwaarder weegt, zal afhangen van de precieze uitwerking van de voorgestelde instrumenten. Zie ook het antwoord op vraag 6, waar voor- en nadelen van een ex-ante notificatieverplichting worden besproken.

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.

¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 21501-30, nr. 470.

12

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?

Antwoord

De omvang van de verstorende effecten laat zich moeilijk schatten. De Commissie zal in een volgende stap een Impact Assessment uitvoeren van mogelijke voorstellen. In dit kader komt er, waar mogelijk, ook meer zicht op elementen als de omvang van de verstorende effecten op de interne markt en de sectoren waar buitenlandse subsidies en andere vormen van overheidssteuning met name terecht komen.

13

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?

Antwoord

Het witboek van de Europese Commissie bouwt voort op het kabinetsvoorstel voor een *level playing field instrument*.² Met name de voorgestelde module 1 van het witboek vertoont hiermee veel parallellen. De Commissie heeft Nederland uitgenodigd om door te praten over de uitwerking van het witboek. Deze gesprekken zullen naar verwachting eind oktober plaatsvinden. Het kabinetsvoorstel voor een *level playing field instrument* zal hierbij ook als input dienen. Een groot deel van de EU-lidstaten heeft aangegeven dat zij de problemen herkennen die de Commissie in het witboek signaleert en dat zij het witboek verwelkomen. De reacties op de openbare consultatie neemt de Commissie de komende maanden mee bij de uitwerken van de toekomstige voorstellen. De mate waarin de voorgestelde instrumenten de Europese interne markt zullen beschermen, hangt af van de manier waarop deze verder worden uitgewerkt en afgebakend. In de appreciatie van het witboek is een aantal zaken aangekaart die hierbij volgens het kabinet aan de orde zou moeten komen, zoals zwaardere maatregelen bij bijvoorbeeld herhaalde schending.

14

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?

² Kamerstukken II, 2019/2020, 21501-30, nr. 470.

Antwoord

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 10, is een gelijk speelveld op de interne markt voor alle sectoren van groot belang. Het witboek stelt daarom generieke instrumenten voor die in principe op alle sectoren toepasbaar zijn. Wel is het kabinet van mening dat het zinvol zou zijn als er met een impactanalyse wordt bekeken of gerichte/prioritaire inzet voor bepaalde sectoren wenselijk is. Over de toepassing van de voorgestelde instrumenten op een specifieke casus, valt pas wat te zeggen wanneer de modules worden uitgewerkt tot concrete voorstellen. Voor wat betreft de aangehaalde casus kan ik melden dat ik op dit moment, mede naar aanleiding van een motie van het lid Palland, verken welke mogelijke opties er zijn om tegemoet te komen aan de specifieke problemen van oneerlijke concurrentie in de maritieme maakindustrie.

15

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?

Antwoord

Het voorgestelde instrument is in eerste instantie van toepassing op alle ondernemingen die actief zijn op de interne markt en overheidssteun uit een derde land ontvangen. Om hoe veel ondernemingen het uiteindelijk gaat, is op dit moment niet bekend en is mede afhankelijk van de reikwijdte die wordt gekozen bij de uiteindelijke uitwerking van de voorstellen. Dit zou kunnen veranderen wanneer de Commissie een Impact Assessment uitvoert als volgende stap na het witboek.

16

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?

Antwoord

In termen van volgordelijkheid kan worden opgemerkt dat de EU-belangentoets pas wordt uitgevoerd nadat is vastgesteld dat er een verstoring op de interne markt is opgetreden. Als de verstoring die optreedt als gevolg van buitenlandse subsidie per saldo wordt gemitigeerd door de positieve impact ervan, dan hoeft het onderzoek naar de marktverstoring niet te worden voortgezet. Welk belang uiteindelijk prevaleert, is afhankelijk van de mate van concurrentieverstoring ten opzichte van de eventuele positieve bijdrage aan andere publieke belangen, en is dus casusafhankelijk.

17

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?

Antwoord

Wat in een concreet geval de meest passende en effectieve maatregel is, hangt af van het type overheidssteun en het effect daarvan op de interne markt. De Europese Commissie stelt in het witboek inderdaad voor om binnen het aanbestedingsinstrument onder meer de mogelijkheid te creëren om partijen die marktversturende staatssteun blijken te hebben ontvangen, langere tijd uit te sluiten van deelname aan EU-aanbestedingsprocedures. Deze mogelijke maatregel ondersteun ik.

18

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?

Antwoord

Het stelsel van investeringstoetsing ziet op overnames van en investeringen in vitale infrastructuur of bedrijven die bepaalde hoogwaardige technologie ontwikkelen, en heeft tot doel de bescherming van de nationale veiligheid.³ De in het witboek voorgestelde modules zien op het bestrijden van concurrentievervalsingen op de interne markt. Het stelsel van investeringstoetsing en de in het witboek voorgestelde modules staan los van elkaar: beide systemen kunnen leiden tot het verbieden of onder voorwaarden goedkeuren van een investering, maar het toetsingskader is verschillend. Hoe vaak een toekomstig instrument zal worden ingezet, is afhankelijk van de precieze uitwerking en zal pas duidelijk worden nadat er een wetgevend voorstel is ingediend en eventuele instrumenten operationeel zijn.

19

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?

Antwoord

Dat is op dit moment niet bekend. Zie ook het antwoord op vraag 7.

20

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?

Antwoord

Deze analyse onderschrijf ik. Meer specifiek is de mogelijkheid tot het afwijzen van abnormaal lage inschrijvingen daarvoor onvoldoende, onder meer omdat een marktverstoring niet hoeft te bestaan uit een abnormaal lage inschrijving, maar ook kan bestaan uit de deelname aan een aanbesteding van een bedrijf dat daar zonder staatssteun niet toe in de positie was geweest. Het International Procurement Instrument (IPI) adresseert dit type marktverstoring evenmin, omdat het gericht is

³ Kamerstuk 30821, nr. 97.

op het bewerkstelligen van wederkerigheid en niet zozeer een gelijk speelveld. Ik verwelkom dan ook het initiatief van de Europese Commissie om een instrument te ontwikkelen dat gedurende een aanbestedingsprocedure ingezet kan worden.

21

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?

Antwoord

Zoals in de kabinetsreactie op het witboek wordt aangegeven, is het belangrijk dat de Europese Commissie verduidelijkt hoe het voorgestelde instrument zich verhoudt tot andere instrumenten. Meer concreet heeft het kabinet de Commissie gevraagd in hoeverre het mogelijk zou zijn om het aanbestedingsinstrument en het instrument van abnormaal lage inschrijven te integreren. Zoals hierboven in het antwoord op vraag 20 al is aangegeven, is het overigens wel zo dat het voorgestelde aanbestedingsinstrument inzetbaar is tegen meer typen marktverstoringen dan een abnormaal lage inschrijving alleen.

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.

22

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?

Antwoord

Zoals ik in de beantwoording van bovengenoemde vragen heb aangegeven, maakt de Aanbestedingswet 2012 op basis van de Europese aanbestedingsrichtlijnen alleen onderscheid tussen nationale en Europese aanbestedingen en kent deze geen specifieke regels voor regionale aanbestedingen omdat dat in strijd is met de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de regels voor de interne markt.⁴ Het zou ook niet in het belang zijn van het Nederlandse bedrijfsleven, dat gebaat is bij markttoegang buiten de eigen regio. Daarom zet ik in op een open economie als uitgangspunt, waarbij specifieke problemen als marktversturende overheidssteun worden aangepakt met gerichte instrumenten. Wel ben ik het met gedeputeerde Van Hijum eens dat het van belang is om meer wederkerigheid te bewerkstelligen en om oneerlijke concurrentie door marktversturende overheidssteun bij aanbestedingen tegen te gaan. De instrumenten uit het witboek dragen bij aan een oplossing voor de problemen die gedeputeerde Van Hijum aankaart.

23

⁴ De waarde van de aanbesteding (boven of onder het drempelbedrag) bepaalt of een opdracht nationaal of Europees moet worden aanbesteed. Bij deze drempelbedragen wordt wel onderscheid gemaakt tussen Rijks- en decentrale overheid. De drempelbedragen voor decentrale overheden liggen ietwat hoger dan die voor het Rijk. De drempelbedragen worden in GPA vastgesteld en kunnen daarom niet Europees worden bijgesteld.

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?

Antwoord

Anders dan het geval is bij modules 1 en 2 en het voorgestelde aanbestedingsinstrument, schetst de Commissie ten aanzien van toegang tot EU-fondsen geen kaders voor mogelijke toekomstige wetgeving. De Commissie roept slechts de vraag op of er aanvullende regulering nodig is als het gaat om toegang tot EU-fondsen voor bedrijven die overheidssteuning uit derde landen ontvangen. Het Kabinet heeft daarop aangegeven positief te staan tegenover nader onderzoek op dit vlak. Wanneer de Europese Commissie met nadere voorstellen komt op dit terrein, zal een appreciatie van deze voorstellen ook met de Kamer gedeeld worden.

24

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?

Antwoord

Dit is inderdaad niet wenselijk. Er zijn inderdaad voorbeelden bekend van projecten gefinancierd met EU-fondsen die zijn aanbesteed aan bedrijven uit derde landen. Overigens is mij geen Nederlands voorbeeld bekend. Op dit moment is het lastig te beoordelen of bij dergelijke aanbestedingen sprake was van marktverstoring door staatssteun uit derde landen. Voor fondsen onder direct beheer van de Commissie is het Financial Transparency System opgetuigd, waarin de Commissie de uiteindelijke begunstigde van Europese instrumenten registreert, inclusief het land van herkomst. Ook voor andere fondsen zijn lidstaten verplicht de uiteindelijke begunstigde te rapporteren aan de Commissie. Dit is een waarborg tegen fraude en belangenverstremming. Hoewel dat overzicht niet dient als een controle op staatssteun uit derde landen, kan het wel inzicht geven in waar EU-fondsen uiteindelijk terecht komen. De Commissie identificeert in het witboek een aantal mogelijke problemen rond toegang tot EU-fondsen voor staatsgesteunde bedrijven uit derde landen. Zoals ook in de appreciatie van het witboek wordt aangegeven, sta ik positief tegenover nader onderzoek en mogelijke toekomstige voorstellen op dit terrein.

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.

25

De leden van de D66-fractie delen de zorg van de Europese Commissie en het kabinet dat de huidige instrumenten onvoldoende zijn om versturende 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 versturende effecten in Nederland. Hebben zich reeds bedrijven gemeld waarbij dit speelt en hoe is hier tot op heden mee omgegaan?

Antwoord

Er zijn al geruime tijd signalen uit het bedrijfsleven dat overheidssteuning door derde landen het gelijke speelveld verstoort. Deze signalen zijn mede de aanleiding geweest voor het kabinetsvoorstel voor een *level playing field instrument*.⁵ Uit de probleemanalyse bij dat voorstel, die ook door de Commissie wordt gedeeld, bleek dat de bestaande instrumenten niet genoeg aangrijpingspunten bieden om versturende effecten van overheidssteuning uit derde landen

⁵ Kamerstukken II, 2019/2020, 21501-30, nr. 470.

op de interne markt kunnen onderzoeken en bestrijden. Om die reden bestaat er geen goed beeld van de totale omvang van de versturende effecten van buitenlandse subsidies in Nederland en in de interne markt. De in het witboek voorgestelde instrumenten zouden de mogelijkheid moeten bieden om deze signalen te onderzoeken en waar nodig te handhaven.

26

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.

Antwoord

Ik begrijp de zorgen dat het invoeren van maatregelen tegen buitenlandse subsidies op de interne markt zou kunnen leiden tot tegenmaatregelen van derde landen. Het is nog te vroeg om te kunnen beoordelen in hoeverre er tegenmaatregelen zouden volgen, hoe deze eruit zouden zien en wat de potentiële impact zou zijn op zowel het Europese als Nederlandse bedrijfsleven. Dit zal mede afhangen van de uiteindelijke (voorgestelde) instrumenten. Bovendien ben ik van mening dat we ons er niet van moeten laten weerhouden om in te grijpen. Wel vind ik het belangrijk om het risico op tegenmaatregelen en het effect op het Nederlandse bedrijfsleven zo veel mogelijk te beperken. Om die reden stelt het kabinet in haar appreciatie van het witboek voor om te kijken naar het marktgedrag van ondernemingen op de interne markt. Marktgedrag dat niet of slechts in beperkte mate overeenkomt met het gedrag van vergelijkbare ondernemingen die actief zijn op de Europese interne markt, vormt een indicatie dat een onderneming de concurrentie op de interne markt verstoort met behulp van overheidssteun. Door de focus te leggen op het gedrag van de onderneming op de interne markt in plaats van de overheidssteun uit derde landen zelf, kan worden voorkomen dat er wordt ingegrepen op de beleidsbeslissingen van een derde land binnen zijn eigen jurisdictie. Dit kan de kans op, en potentiële impact van, tegenmaatregelen verkleinen.

27

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.

Antwoord

Indien er bij de uitwerking van de voorgestelde instrumenten wordt gekozen voor decentraal toezicht zal de benodigde expertise, net als in de andere lidstaten, moeten worden opgebouwd. Assistentie van vanuit de Europese Commissie is in dat geval noodzakelijk om de nationale toezichthouders te ondersteunen en de consistentie van het toezicht te waarborgen.

28

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.

Antwoord

Start- en scaleups zijn innovatieve bedrijven die zijn opgericht op een bijdrage te leveren aan maatschappelijke en economische uitdagingen. Een klein aantal startups zal zelfstandig willen en kunnen doorgroeien tot een wereldspeler. Om een overname te voorkomen moeten ze zelfstandig over voldoende kapitaal en talent kunnen beschikken en zijn ze gebaat bij de inbedding in een sterk nationaal ecosysteem. Daarnaast kan in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer een gelijk

speelveld ontbreekt, aanpassing van wet- en regelgeving nodig zijn.⁶ Tegelijkertijd zijn er startups die voor hun groeiomstandigheden juist profijt hebben van overname door een grote partij die over grotere financiële armsgslag, een uitgebreid netwerk en een grote afzetmarkt beschikt. Voor die bedrijven kan overname juist leiden tot een gewenst toekomstperspectief. Voor start- en scaleups is vanuit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een groot aantal instrumenten beschikbaar die de bedrijven direct en indirect ondersteunen bij hun groei, zoals de nationale en Europese instrumenten bij RVO, de ROM's en InvestNL en bijvoorbeeld het programma voor groei-bedrijven van TechLeap.

29

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.

Antwoord

Dit is nog niet bekend en zal afhangen van de precieze uitwerking van de voorgestelde instrumenten, waaronder de drempelwaarden waarboven het aanbestedingsinstrument ingezet zou worden. Wel deel ik de zorgen over mogelijke vertraging in de aanbestedingsprocedure. In de appreciatie van het witboek vraagt het kabinet dan ook uitdrukkelijk aandacht voor het risico dat de aanbestedingsprocedure vertraagd wordt terwijl de bevoegde autoriteit besluit geen diepgaand onderzoek in te stellen en wordt in meer algemene zin gepleit voor zo kort mogelijke termijnen. Ik zal hier ook aandacht voor vragen in toekomstige gesprekken met de Commissie over dit onderwerp.

⁶ Zie in dat kader ook het antwoord op de schriftelijke vragen van het lid Wiersma (VVD) over het bericht 'Amazon: wolf in wolfskleren voor start-ups' dat op 24 september aan de Tweede Kamer is gezonden.