

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1546

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zeven fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Aanpassing van verordening consortia voor Europese onderzoeksinfrastructuren (ERIC verordening) (Kamerstuk 22 112, nr. 1541)
- Fiche 2: Mededeling misleidende marketingpraktijken (Kamerstuk 22 112, nr. 1542)
- Fiche 3: Besluit zevende milieuactieprogramma (Kamerstuk 22 112, nr. 1543)
- Fiche 4: Richtlijn toegankelijkheid overheidswebsites (Kamerstuk 22 112, nr. 1544)
- Fiche 5: Mededeling actieplan en aanbevelingen belastingfraude en -ontwijking (Kamerstuk 22 112, nr. 1545)
- Fiche 6: Wijziging procedureverordening staatssteun
- Fiche 7: Wijziging machtigingsverordening staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 1547)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Wijziging Procedureverordening Staatssteun

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag

Datum ontvangst Commissiedocument

6 december 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 725

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202216

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board
n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Raad voor Concurrentievermogen.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Besluitvorming door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Europese Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De bevoegdheid tot het vaststellen van uitvoeringsbepalingen wordt uitgebreid (dit zijn geen uitvoeringshandelingen in de zin van artikel 291 VWEU). Een belanghebbende kan een klacht indienen om de Commissie in kennis te stellen van mogelijk onrechtmatige steun en van mogelijk misbruik van steun. Met het oog daarop moet de belanghebbende een klachtenformulier invullen. Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de vorm en de inhoud van een klacht vast te stellen bij uitvoeringsbepaling.

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie wil in de Procedureverordening een klachtenfilter introduceren, zodat ze klachten van niet-belanghebbenden en onvolgende onderbouwde klachten niet meer in behandeling hoeft te nemen. Tevens wil de Commissie de bevoegdheid creëren om – buiten de lidstaten om – informatie aangaande (voorgenomen) steunverlening alsmede aangaande economische sectoren en steuninstrumenten op te vragen bij marktpartijen. Tot slot wil de Commissie het recht krijgen om in nationale staatssteunprocedures mondelinge en schriftelijke opmerkingen te maken en daarbij nationale rechters verzoeken aan de Commissie informatie door te (laten) geleiden.

Het voorstel betreft de toepassing van staatssteunregels, die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Desondanks raakt het voorstel aan het nationale procesrecht, wat niet onder deze bevoegdheid valt.

Het Nederlandse oordeel over het voorstel is overwegend negatief. De voorgestelde instrumenten staan niet in verhouding tot het te bereiken doel. Nederland staat in beginsel positief tegenover de introductie van een klachtenfilter, omdat dit ertoe zal bijdragen dat de Commissie zich kan richten op zaken die potentieel het grootste effect hebben op de interne markt. Ook zal dit leiden tot afname van bestuurlijke lasten in de lidstaten. De bevoegdheid tot het vergaren van marktinformatie zonder tussenkomst van de lidstaten wordt niet gesteund. Dit leidt tot informatie-assymetrie tussen de Commissie en de lidstaat, terwijl het handelen van de lidstaat ter discussie staat.

3. Samenvatting voorstel

Met het voorstel beoogt de Commissie de huidige procedureverordening te hervormen op twee aspecten:

- 1) een betere afhandeling van klachten;
- 2) het doelmatig en betrouwbaar inwinnen van marktgegevens bij marktpartijen.

De Commissie ontvangt jaarlijks meer dan 300 staatssteunklachten, al dan niet van belanghebbende partijen. Veel van deze klachten zijn niet gestoeld op concurrentieaspecten. Vaak zijn ze ook onvoldoende onderbouwd. De Commissie wil met dit voorstel een tweetal ontvankelijkheidscriteria introduceren. De klager moet aantonen belanghebbende te zijn en moet verplicht bepaalde informatie aanleveren. Indien niet wordt voldaan aan deze criteria is de Commissie niet langer verplicht de klacht in behandeling te nemen en tot een formeel besluit te komen. Wel zal de Commissie de ontvangen informatie registreren als marktinformatie en mogelijk in een later stadium gebruiken voor ambtshalve onderzoek. Daarnaast ondervindt de Commissie naar eigen zeggen problemen bij het verzamelen van informatie tijdens staatssteunprocedures. In die gevallen dat de Commissie de formele onderzoeksprocedure start, wil de Commissie met dit voorstel de bevoegdheid creëren om direct – zonder tussenkomst van de Lidstaten – feitelijke informatie bij steunbegunstigden, concurrenten, klanten en andere bronnen op te vragen en zo nodig op straffe van een geldboete of dwangsom af te dwingen. Ook wil de Commissie de bevoegdheid introduceren om vóór het openen van de formele onderzoeksprocedure een onderzoek naar bepaalde sectoren van de economie of bepaalde steunmaatregelen te doen. Ook hier zal de Commissie een informatieverzoek richten aan marktpartijen en indien nodig een antwoord afdwingen door het opleggen van sancties. Tot slot wil de Commissie expliciet de mogelijkheid creëren om in het belang van een coherente toepassing van de staatssteunregelgeving schriftelijke observaties en opinies te leveren aan de nationale rechters (een *amicus curiae* rol). Om dit te kunnen laten functioneren, zouden volgens het voorstel de nationale rechters verzocht kunnen worden om relevante informatie aangaande nationale staatssteunzaken aan de Commissie door te (laten) geleiden.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel betreft de toepassing van staatssteunregels, die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen (artikel 3, lid 1 onder b VWEU). Het kabinet plaatst wel vraagtekens bij het voorstel vanuit het oogpunt van nationale procedurele autonomie. Het kabinet is van mening dat de voorstellen van de Commissie die zien op samenwerking met de nationale rechter de autonomie van de lidstaten op het gebied van het nationale procesrecht moeten respecteren. Met het voorstel voor een

amicus curiae rol interfereert de Commissie in het nationale procesrecht. Op dit gebied heeft de Unie geen bevoegdheid.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: niet van toepassing (want exclusieve bevoegdheid EU).

Proportionaliteit: Negatief. Om de Commissie de mogelijkheid te geven om tijdige, betrouwbare en complete informatie inzake staatssteunprocedures te verkrijgen, stelt de Commissie voor de bevoegdheid te creëren om zonder tussenkomst van de lidstaat in kwestie informatie van steunbegünstigden, concurrenten, klanten en andere bronnen te krijgen. De lidstaten worden beperkt op de hoogte gehouden. Zo maakt de Commissie slechts inzichtelijk welke informatie er wordt gevraagd, maar niet aan wie dat informatieverzoek wordt gedaan. Tevens zou de lidstaat geen toegang krijgen tot vertrouwelijke informatie over de markt die partijen aan de Commissie doorspelen. Nederland onderschrijft het belang van tijdige, betrouwbare en complete informatie. Nederland kan echter niet akkoord gaan met het voorstel van de Commissie om de lidstaten, zonder duidelijke waarborgen, buiten de informatiestroom te houden. Het belang van tijdige, betrouwbare en complete informatie kan ook op een minder ingrijpende wijze worden bereikt en daarbij bestaan er twijfels (ook bij de Commissie zelf) over de effectiviteit van het voorstel. Vermoedelijk zal het marktinformatiesysteem slechts sporadisch tot oplossingen leiden op basis van analyse van in het verleden gedane onderzoeken. Nederland is daarom van mening dat de voorgestelde maatregelen met betrekking tot het verkrijgen van marktinformatie, zonder nadere uitwerking door de Commissie en de inbedding van waarborgen voor de lidstaten, niet proportioneel zijn. In staatssteunprocedures staat het gedrag van de lidstaat in kwestie ter discussie (in tegenstelling tot kartel- en monopoliezaken, waar de inspiratie tot het creëren van deze bevoegdheid vandaan komt). Het gevolg van het creëren van de bevoegdheid zoals deze door de Commissie wordt voorgesteld, zou zijn dat de lidstaat in kwestie niet alle informatie ter beschikking heeft die de Commissie tot een oordeel doet komen over steun die door de lidstaat wordt verleend. Tevens ziet Nederland nut en noodzaak niet van het kunnen opleggen van geldboetes of een dwangsom aan marktpartijen die niet voldoen aan een informatieverzoek van de Commissie, vooral in die gevallen dat geadresseerde van het verzoek zelf geen steunbegünstigde is. Tot slot ziet Nederland niet in waarom de huidige vrijwillige samenwerking tussen de nationale rechter en de Europese Commissie niet voldoet (Mededeling C 85/01, PbEU 9.4 2009 over de rol van nationale rechterlijke instanties bij de handhaving van staatssteunregels). Kortom, het voorstel tot het introduceren van een marktinformatie instrument en de wijze waarop dit instrument kan worden aangewend, staat niet in verhouding tot het doel om tijdige, betrouwbare en complete informatie tot de beschikking van de Commissie te stellen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om de vorm en de inhoud van een klacht vast te stellen bij uitvoeringsbepaling. Zo wordt een deel van de klachtenfilter geconcretiseerd. Door strikte voorwaarden op te leggen aangaande de vorm en de inhoud van de klacht, bijvoorbeeld door de eis te stellen gedetailleerd bewijsmateriaal te leveren kan de Commissie klachten van belanghebbenden die niet voldoen aan dergelijke voorwaarden naast zich neerleggen. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld het MKB. De scherpere van de voorwaarden die bij uitvoeringshandeling worden vastgesteld, bepalen dus de reikwijdte van de filterwerking. Nederland vindt het belangrijk om betrokken te blijven bij en controle te hebben op de voorwaarden aangaande de vorm en inhoud van een klacht. Van belang bij de instrumentkeuze is dat er enige flexibiliteit is om opgedane ervaringen met de klachtbehandeling op relatief eenvoudige wijze te vertalen in de voorwaarden aangaande vorm

en inhoud van de klacht. In het huidige voorstel is echter slechts de raadplegingsprocedure van toepassing op de uitvoeringshandeling ter vaststelling van de vorm en de inhoud van de klacht. Dit betekent dat de lidstaten slechts een adviserende rol hebben. Nederland vindt de invloed op de voorwaarden aangaande de vorm en inhoud van de klacht met deze procedure onvoldoende geborgd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a. Consequenties EU-begroting

Het wijzigingsvoorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

De voorgestelde amicus curiae rol voor de Europese Commissie in nationale staatssteunprocedures kan financiële gevolgen hebben voor de rechterlijke macht. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c. Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Indien marktpartijen geen gehoor geven aan een verzoek van de Commissie informatie te leveren kan dit leiden tot het opleggen van een dwangsom of een boete voor de marktpartij in kwestie. De dwangsommen bedragen ten hoogste 5% van de gemiddelde dagelijkse omzet in het

voorafgaande boekjaar voor elke werkdag waarmee de beantwoordingstermijn wordt overschreden. De boetbedragen zijn begrensd op 1% van de in het voorafgaande boekjaar behaalde omzet.

d. Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Door introductie van een klachtfilter zou de Commissie niet langer verplicht zijn elke klacht die bij haar binnenkomt, te onderzoeken. Dit heeft tevens tot gevolg dat de lidstaten (zowel de rijksoverheid als decentrale overheden, afhankelijk van wie die potentiële steunverlener is in het geval in kwestie) minder verzoeken tot informatie zullen ontvangen. De introductie van een klachtfilter zou de bestuurlijke lasten in de lidstaten dus doen afnemen. Volgens de Commissie zou ook de introductie van een marktinformatie systeem een afname van bestuurlijke lasten tot gevolg hebben. De lidstaten fungeren dan immers niet meer als tussenschakel tussen de Commissie en marktpartijen die zorg dragen voor doorgeleiding van de gevraagde informatie. Dit valt echter te betwijfelen, de verkregen informatie kan juist leiden tot meer vragen van de Commissie aan de lidstaat, met een toename van de bestuurlijke last als gevolg. De mogelijkheid voor de Commissie om zaaksgegevens van staatssteunprocedures bij de nationale rechterop te vragen, opdat de Commissie haar opinie kenbaar kan maken, zou leiden tot een bestuurlijke last voor de rechterlijke macht en/of de procespartijen in kwestie. Niet kan worden ingeschat wanneer en in welke mate de Commissie gebruik zou maken van dergelijke bevoegdheid.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in haar rechtspraak erkend dat de Commissie informatie nodig heeft ter beoordeling van staatssteun en dat ze deze van de begunstigde ontvangt via de lidstaat in kwestie. Ook kan de Commissie informatie beoordelen ontvangen door belanghebbenden, die zich uit eigen beweging melden bij de Commissie. De Commissie wil nu een bevoegdheid creëren om buiten de lidstaten om en op eigen initiatief informatie in te winnen bij steunontvangers, concurrenten, klanten en andere bronnen. Niet uitgesloten is dat ook burgers verplicht zouden kunnen worden tot het verstrekken van informatie. Indien er geen gehoor wordt gegeven aan de informatieverzoeken van de Commissie kan een geldboete of dwangsom volgen. Dit

leidt tot een toename van administratieve lasten voor die marktpartijen die thans geen gehoor zouden geven aan een verzoek tot informatie van de Commissie, maar dat onder het voorgestelde regime wel zouden moeten. Beschreven toename van administratieve lasten laat zich echter moeilijk kwantificeren. Tot slot zouden strikte voorwaarden aangaande de vorm en de inhoud van een klacht kunnen leiden tot toename van een administratieve last voor de klager. Dit zal echter afhangen van de concretisering van de voorwaarden gesteld aan de vorm en de inhoud van de klacht.

6. Implicatiesjuridisch

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

De voorgestelde amicus curiae rol van de Europese Commissie in nationale staatssteunprocedures heeft gevolgen voor het nationale procesrecht. Zo zou de voorgestelde mogelijkheid voor nationale rechters om informatie door te (laten) geleiden naar de Commissie, opdat de Commissie haar opinie over de zaak kenbaar kan maken, mogelijk leiden tot de noodzaak het nationale (privaatrechtelijke, bestuursrechtelijk en fiscale) procesrecht te wijzigen. Hetzelfde geldt voor het direct opvragen van informatie bij marktpartijen, ook dit kan interfereren met nationaal procesrecht.

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

Indien het voorstel zou leiden tot de noodzaak nationale wet-of regelgeving aan te passen, zou hier bij de inwerkingtredingstermijn van de Verordening rekening mee moeten worden gehouden.

c) Wenselijkheidevaluatie-/horizonbepaling

Geen evaluatie-/horizonbepaling voorzien

7. Implicatiesvoortuitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Niet van toepassing.

b) Handhaafbaarheid

Niet van toepassing.

8. Implicatiesvoortontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland is in beginsel positief over de introductie van klachtfilters, omdat dit de Commissie de mogelijkheid geeft haar beperkte capaciteit te verleggen naar zaken die potentieel het grootste effect op de interne markt hebben. Dit leidt tevens tot een afname van de administratieve lasten op het niveau van de lidstaten. Wel zal het belang van het MKB in acht moeten worden genomen. Te strikte voorwaarden aan de vorm en inhoud van de klacht zou ten koste gaan van de mogelijkheid van het MKB tot het inschakelen van de Commissie in het geval er twijfel is over de rechtmatigheid van de steun. Daarnaast kan op grond van het voorstel informatie naar aanleiding van een klacht onbeperkt door de Commissie worden bewaard en in de toekomst gebruikt worden om een ambtshalve onderzoek te starten. Dit moet worden geclausuleerd met aspecten zoals bijvoorbeeld de termijn van bewaring van de informatie, instemming van de bron van de informatie en het recht van de lidstaat in kwestie om de

kern van de klacht te verkrijgen indien de informatie wordt gebruikt in een onderzoek tegen de lidstaat.

Nederland verzet zich tegen de introductie van de bevoegdheid van de Commissie om direct – zonder tussenkomst van de lidstaten – informatie in te winnen bij marktpartijen. Dit instrument wordt door de Commissie gebruikt in kartel- en monopoliezaken, maar die zijn wezenlijk verschillend van staatssteunzaken omdat die zaken gedragingen van ondernemingen betreffen terwijl in staatssteunzaken gedragingen van lidstaten ter discussie staan. De betreffende lidstaat dient dan ook alle beschikbare informatie in handen te krijgen om zichzelf goed te kunnen verdedigen tegen eventuele aantijgingen van de Commissie. Bovendien blijkt uit het voorstel van de Commissie dat het niet van plan is met de lidstaat in kwestie te delen aan wie de informatie wordt gevraagd en wat de informatie inhoudt, tenzij de informatie leidt tot twijfels over de verenigbaarheid van de steunmaatregel. Zelfs in dat geval zal de lidstaat slechts inzage krijgen in een geanonimiseerde of geaggregeerde versie van de verstrekte informatie indien vertrouwelijke gegevens ten grondslag liggen aan de twijfels van de Commissie. Dit gaat verder ten koste van de controle van de lidstaat op de procedure. Bovendien is het voorstel om boetes en dwangsommen op te kunnen leggen aan steunontvangers, concurrenten en zelfs aan klanten en consumentenorganisaties niet proportioneel.

Nederland is sceptisch over de voorgestelde amicus curiae rol van de Commissie in nationale staatssteunprocedures. Het voorstel lijkt een doorkruising van het nationale procesrecht via de bandbreedte van de staatssteunregels, waarvoor geen EU bevoegdheid bestaat. Daarnaast plaatst Nederland vraagtekens bij het nut en de noodzaak van dit voorstel. Het voorstel kan voor zowel de rechterlijke macht als voor de bij de procedure betrokken partijen verstrekkende gevolgen hebben. Tot slot ziet Nederland niet in waarom de huidige vrijwillige samenwerking tussen de nationale rechter en de Europese Commissie niet voldoet (Mededeling C 85/01, PbEU 9.4 2009 over de rol van nationale rechterlijke instanties bij de handhaving van staatssteunregels).

Nederland zou tevens in de Procedureverordening de mogelijkheid voor de Commissie willen creëren om de formele onderzoeksprocedure te openen, maar toch al tijdelijk een steunmaatregel goed te keuren. Dit is reeds door de Commissie toegepaste praktijk bij bankzaken, zodat duidelijk is wat de consequenties zijn van een dergelijke tijdelijke goedkeuring. Ook pleit Nederland voor het verschaffen van duidelijkheid over de verhouding tussen de procedure inzake een verzoek om informatie (ex officio) aan de lidstaat en de procedure inzake het vaststellen van bestaande steun en de mogelijk daaruit voortvloeiende dienstige maatregelen. Deze beide punten heeft Nederland in het kader van de consultatie over de Procedureverordening al bij de Commissie aangekaart.