

Vergaderjaar 2017–2018

34 753

Regels voor de terugvordering van staatssteun (Wet terugvordering staatssteun)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 13 oktober 2017

De vaste commissie voor Economische Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
2.	Europees staatssteunregime	3
3.	Karakter wetsvoorstel	4
4.	Inhoud wetsvoorstel	4
4.1.	Uitvoering van het Commissiebesluit	4
4.2.	Begunstigden	5
4.3.	Termijnbepaling	5
4.4.	Rechtsbescherming	5
4.4.1.	Het algemene terugvorderingsregime	5
5.	Vorbereiding en medebetrokkenheid wetsvoorstel	5
6.	Adviezen en internetconsultatie	5
6.1.	Adviezen VNG, IPO en UvW	5
II.	ARTIKELEN	6
	Artikel 6	6

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vinden een sluitende set nationaalrechtelijke grondslagen voor de terugvorderingen van niet

overeenkomstig de regels verstrekte staatssteun van belang. Zij hebben hierbij de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het bij de terugvordering van staatssteun in Nederland gaat om enkele besluiten van de Europese Commissie per jaar. Kan de regering aangeven hoeveel Commissiebesluiten in het afgelopen decennium precies ten aanzien van Nederland zijn genomen en hoe dit aantal zich verhoudt tot de besluiten die de Commissie het afgelopen decennium heeft genomen ten aanzien van andere lidstaten? Hoeveel besluiten heeft de Commissie in totaal het afgelopen decennium genomen ten aanzien van alle lidstaten? Welke soorten redenen zijn er dat de Europese Commissie een besluit opgelegd voor terugvordering van staatssteun? Hoe kan het dat Nederland een paar keer per jaar staatssteun heeft verleend terwijl blijkbaar niet werd voldaan aan de staatssteunregels? Kan de regering daarnaast aangeven of er een rode draad is te vinden in de redenen voor het terugvorderen van staatssteun in Nederland?

De leden van de CDA-fractie lezen verder in de memorie van toelichting dat eerder op 10 april 2008 ook een wetsvoorstel terugvordering staatssteun (Kamerstuk 31 418) is ingediend bij de Kamer. Deze leden hebben begrepen dat de behandeling nooit verder is gekomen dan het opstellen van het verslag. Klopt dit? Zo ja, kan de regering aangeven waarom de behandeling daarna is gestaakt? Waarom is het wetsvoorstel tien jaar blijven liggen en nooit meer verder opgepakt? Was het in verband met het financieel belang niet veel verstandiger en financieel voordeliger geweest om eerder een wetsvoorstel over terugvordering van staatssteun geheel te behandelen, zodat eerder een sluitende set van regels zou zijn ontstaan? Is het juridisch mogelijk een wetsvoorstel in te dienen, de behandeling te starten en het daarna tien jaar lang niet af te ronden? Heeft dit ervoor gezorgd dat Nederland onnodig lang geen sluitende set van nationaal-rechtelijke grondslagen had om in alle gevallen niet overeenkomstig de regels verstrekte staatssteun terug te vorderen? Zo ja, kan concreet worden weergegeven welke staatssteun niet of niet naar behoren is teruggevorderd in de afgelopen tien jaar en wat hiervan concreet de financiële gevolgen van zijn geweest voor Nederland? Kan de regering aangeven hoe de Europese Commissie er tegenaan kijkt dat Nederland pas laat uitvoering geeft aan een toezegging van Nederland aan de Europese Commissie om in die benodigde regels te voorzien? Deze leden vragen de regering daarnaast of zij uiteen zou willen zetten wat de verschillen zijn tussen het wetsvoorstel ingediend op 10 april 2008 en het onderhavige wetsvoorstel, alsook wat de gevolgen van deze verschillen zijn.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen. Zij zijn benieuwd naar het aantal Commissiebesluiten waarmee Nederland in de afgelopen jaren is geconfronteerd en vragen de regering hiervan een overzicht te geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden vragen de regering toe te lichten waarom er tussen 2008 en 2017 geen vervolg is gegeven aan het wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene wet inzake rijksbelastingen in verband met de tenuitvoerlegging van een beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen of een rechterlijke uitspraak inzake staatssteun, alsmede wijziging van het Burgerlijk Wetboek om de procedure

voor het vaststellen van de wettelijke rente aan te passen (terugvordering staatssteun) (Kamerstuk 31 418).

2. Europees staatssteunregime

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het risico dat door een lidstaat staatsteun wordt teruggevorderd in beginsel geheel voor rekening van de begunstigde van de steun is. Wat zijn de ervaringen met de vergaande onderzoeksplicht die de begunstigde hierbij heeft? Is het bijvoorbeeld een makkelijke procedure voor een kleine begunstigde om bij de Europese Commissie na te gaan of de toezegging van de nationale overheid klopt?

De leden van de D66-fractie spreken hun zorgen uit over het feit dat het nationale vertrouwensbeginsel buiten toepassing wordt gelaten, gelet op de Europeesrechtelijk vereiste effectieve implementatie van het terugvorderingsbesluit van de Europese Commissie, de voorrang van het gemeenschapsrecht en het feit dat een ondernemer daardoor slechts een gewettigd vertrouwen in de nationale overheid kan hebben. Daarmee wordt het vertrouwen in de nationale overheid en instellingen aangetast. Kan de regering aangeven hoe zij thans het rechtszekerheidsbeginsel bij ondernemingen aangaande de steunverstrekking bevordert? Kan de regering aangeven hoe de andere lidstaten van de Europese Unie dit hebben georganiseerd?

De leden van de D66-fractie constateren dat de begunstigde een vergaande onderzoeksplicht heeft naar de rechtmatigheid van de steunmaatregel. Een behoedzaam ondernemer zal volgens het Europees Hof van Justitie normaliter in staat zijn zich ervan te vergewissen of de correcte procedure is gevolgd. Kan de regering aangeven waarom deze onderzoeksplicht in zulke mate aan de kant van ondernemingen ligt? Zijn er andere voorbeelden van situaties waarin van ondernemers in deze mate gevraagd wordt het risico te dragen van besluiten van de overheid? Deze leden vragen in hoeverre het proportionaliteitsprincipe van toepassing is op de onderzoeksplicht. Geldt deze onderzoeksplicht ook voor kleine en middelgrote ondernemingen en in hoeverre is het reëel van hen te verwachten eigen juridisch onderzoek te doen voorafgaand aan een steunbeschikking van een openbaar lichaam? Kan de regering aangeven of er gedifferentieerd kan worden tussen bijvoorbeeld een multinational en een niet-gouvernementele organisatie, in acht nemende de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)?

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat alle voordelen die direct of indirect uit staatsmiddelen worden toegekend en lasten verlichten van een onderneming als steun kunnen worden beschouwd. Deze leden zijn benieuwd waarom hier over «kunnen worden beschouwd» wordt gesproken, of sprake is van stelregels en of hiermee door de Europese Commissie niet onnodige onzekerheid wordt gecreëerd. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat een behoedzaam ondernemer volgens het Europees Hof van Justitie normaliter in staat zal zijn zich ervan te vergewissen of de procedure van artikel 108 van het VWEU. Deze leden zijn benieuwd of de regering deze mening van het Hof deelt, of het leggen van de verantwoordelijkheid bij de ondernemer naar de mening van de regering terecht is en of hiermee naar de mening van de regering drempels zijn opgeworpen voor kleinere ondernemingen die niet over een juridische afdeling met kennis van het Europees recht beschikken. Tevens zijn deze leden benieuwd naar de mate waarin bestuursorganen over kennis van het VWEU beschikken. Welke mogelijkheden ziet de regering voor zichzelf en andere verstrekkers van mogelijke staatssteun om ondernemers waar nodig beter te informeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering wil omgaan met organisaties die van een Nederlands bestuursorgaan staatssteun verkrijgen en hun activiteiten hier deels of geheel van financieren, maar door een vanuit de Europese Commissie opgelegde terugvordering van staatssteun in financiële problemen komen.

3. Karakter wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd wat naast de voordelen zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, de nadelen van de keuze voor een zoveel mogelijk uniforme regeling zijn ongeacht het karakter van de onderliggende rechtsverhoudingen. Deze leden lezen verder dat het wetsvoorstel alleen voor fiscale steun voorschrijft dat deze met behulp van de bestaande instrumenten navordering en naheffing uit de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) wordt teruggevorderd indien een Commissiebesluit dat vergt. De regering geeft aan dat hiervoor is gekozen omdat er internationaal geen enkele twijfel mag bestaan over het feit dat verstrekte fiscale staatssteun als belasting wordt teruggevorderd en daarnaast dat de Raad van State dit uitdrukkelijk heeft geadviseerd in een advies uit 2008. Kan de regering aangegeven of zij bij de Afdeling advisering van de Raad van State is nagegaan of het advies uit 2008 nog steeds het actuele advies van de Raad van State is op dit punt? Indien dit niet is nagegaan bij de Afdeling advisering, is de regering bereid dit alsnog na te vragen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten in welke mate de «evidente strijdigheid» van subsidies met de staatssteunregels is vast te stellen door bestuursorganen en in hoeverre tot op heden die evidente strijdigheid is geconstateerd terwijl wel subsidies zijn toegekend.

4. Inhoud wetsvoorstel

4.1 Uitvoering van het Commissiebesluit

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft dat effectieve terugvordering van zowel privaatrechtelijke als fiscale staatssteun in gevallen waar geen Commissiebesluit aan de terugvordering ten grondslag ligt met dit wetsvoorstel niet worden verholpen. Desondanks ziet de regering er vanaf om de reikwijdte van de terugvorderingsregeling van dit wetsvoorstel uit te breiden tot meer gevallen waarin geen sprake is van een Commissiebesluit. Hierbij wordt aangegeven dat vooralsnog onvoldoende helder is in welke gevallen een wijziging is vereist van nationaalrechtelijke elementen die aan een geslaagd staatssteunberoep in de weg (kunnen) staan. Kan de regering aangeven of het mogelijk is dit alsnog op korte termijn helder te krijgen? Kan de regering aangeven of zij in een later stadium, al dan niet naar aanleiding van ontwikkelingen in de jurisprudentie, met aanvullende wetgeving hierover komt? Deze leden vragen hoe vaak het voorkomt dat zowel privaatrechtelijke als fiscale staatssteun onrechtmatig wordt verleend waar geen Commissiebesluit aan de terugvordering ten grondslag ligt. In hoeveel van deze gevallen wordt deze staatssteun niet of niet naar behoren teruggevorderd? Om wat voor situaties gaat het hier precies en wat zijn de redenen dat het niet of niet naar behoren kan worden teruggevorderd? Welke financiële consequenties zal het ongeveer hebben voor Nederland indien reikwijdte van het wetsvoorstel zich blijft beperken tot gevallen waar sprake is van een Commissiebesluit tot terugvordering? Klopt het dat in het wetsvoorstel uit 2008 wel voorstellen zijn gedaan om te proberen deze knelpunten en lacunes te verhelpen? Zo ja, wat is de reden dat in 2008 blijkbaar wel helder was in welke gevallen een wijziging is vereist van nationaalrechtelijke elementen die aan een geslaagd

staatsteunberoep in de weg (kunnen) staan? Welke voorstellen werden destijds gedaan op dit punt en waarom wordt hier nu vanaf gezien?

4.2 Begunstigden

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat de regering exact bedoelt met een indirecte begunstigde en wat de reikwijdte van het begrip «indirect begunstigde» is. Deze leden vragen waarom de regering bij twijfel over de indicatie van een organisatie als indirect begunstigde in contact moet treden met de Europese Commissie, in lijn met de vraag wat de reikwijdte van het begrip «indirect begunstigde» is.

4.3 Termijnbepaling

De leden van de D66-fractie merken op dat er opvolging is gegeven aan het advies van de Afdeling advisering, waaruit volgt dat terugvordering van onrechtmatige steun moet kunnen worden gelast tot tien jaar nadat de steun is verleend en afwijkende nationaalrechtelijke verjarings-, bewaar of vernietigingstermijnen buiten toepassing moeten worden gelaten. Kan de regering aangeven hoe vaak het is voorgekomen dat begunstigten in een terugvorderingsprocedure terecht zijn gekomen, na de publicatie van de bekendmaking van de Europese Commissie «Naar een doelmatige tenuitvoerlegging van beschikkingen van de Commissie waarbij lidstaten wordt gelast onrechtmatige en onverenigbare steun terug te vorderen (2007/C 272/05)»? Hoe vaak is ook daadwerkelijk staatssteun teruggevorderd en hoe lang duurde de periode van terugvordering?

4.4 Rechtsbescherming

4.4.1 Het algemene terugvorderingsregime

De leden van ChristenUnie-fractie vragen hoe een beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en een mogelijke voorlopige voorziening zoals bedoeld in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zich verhoudt tot het ontbreken van een schorsende werking, in verband met de verplichting van het onverwijld tenuitvoerleggen van het terugvorderingsbesluit van de Europese Commissie.

5 Voorbereiding en medebetrokkenheid wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel is voorbereid door een interdepartementale werkgroep. Wanneer is deze ingesteld en wie namen zitting in deze werkgroep?

6 Adviezen en internetconsultatie

6.1 Adviezen VNG, IPO en UvW

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) aandacht vragen voor het feit dat meerdere bestuursorganen tegelijk «bestuursorgaan dat het aangaat» kunnen zijn. De betreffende bestuursorganen vrezen dat dit uitvoeringsproblemen kan opleveren. Deze leden vragen of zij niet een punt hebben dat uitvoeringsproblemen kunnen ontstaan doordat betrokken bestuursorganen in onderling overleg dienen te bepalen wie tot terugvordering overgaat en hoe eventuele kosten worden verdeeld. Is er een wijziging te bedenken waarbij zowel de terugvorderingsverlichting is belegd en de kans op uitvoeringsproblemen wordt verkleind in vergelijking met het huidige voorstel? Deze leden hebben verder begrepen dat de Minister van

Economische Zaken en de Staatssecretaris van Financiën op 8 september 2017 een afschrift hebben ontvangen van opmerkingen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. Zou de regering op hoofdlijnen een reactie kunnen geven op de in de in dit afschrift genoemde punten?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het ontbreken van een schorsende werking tijdens een beroep, ingesteld bij het Europese Hof van Justitie, niet tot grote financieringsproblemen kan leiden bij organisaties die deels of geheel afhankelijk zijn van staatssteun. De regering heeft deze schorsende werking niet overgenomen in het wetsvoorstel. Kan de regering aangeven welke gevolgen dit kan hebben voor organisaties die zich in deze situatie bevinden? Deze leden constateren dat de regering in de memorie van toelichting «een onverwijld tenuitvoerlegging van het Commissiebesluit» vermeldt. Zij vragen of de regering dit nader kan toelichten. Tevens vragen zij een nadere toelichting op het vermelde «beginsel van loyale samenwerking».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de terugvordering van staatssteun in geval van meerdere betrokken bestuursorganen niet te vrijblijvend is. De regering geeft aan dat een afwachtende houding van de betrokken bestuursorganen niet aan de orde kan zijn, omdat via de Wet Nerpe tot terugvordering aangespoord kan worden. Deze leden vragen of het niet tot minder eenduidigheid leidt, door de mogelijkheid tot aansporing niet in de Wet terugvordering staatssteun op te nemen.

II. ARTIKELEN

Artikel 6

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering in haar reactie op het advies van de Afdeling advisering Raad van State aangeeft dat de door de Afdeling genoemde grondslag ter regeling van de doorwerking in bestuursrechtelijke verhoudingen alleen een grondslag betreft om een bestuursorgaan in staat te stellen iets te kunnen regelen inzake de doorwerking van de terugvordering. De regering vindt de problematiek ontstaan door knelpunten en lacunes in het nationale recht zelf meer als algemeen en niet beperkt tot het privaatrecht en op dit moment onvoldoende uitgekristalliseerd. Deze leden vragen de regering waarom deze problematiek nog niet voldoende is uitgekristalliseerd.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Ziengs

Adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof