

Vergaderjaar 1997–1998

25 862

Wijziging van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. en enige andere wetten in verband met de juridische splitsing van Koninklijke PTT Nederland N.V.

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING ¹

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Bij de verzelfstandiging van het staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie op 1 januari 1989 is het bedrijf omgezet in de naamloze vennootschap Koninklijke PTT Nederland N.V. (verder te noemen KPN). Gelijkijdig is een drietal dochtermaatschappijen opgericht: PTT Post B.V., PTT Telecom B.V. en PTT RAC Bedrijfswagenpark B.V. Sinds juni 1994 is KPN ter beurze genoteerd.

In juni 1997 heeft KPN bekendgemaakt de onderneming te willen splitsen in een tweetal zelfstandige vennootschappen, te weten een onderneming gericht op logistiek en distributie en een onderneming gericht op telecommunicatie. KPN is voornemens deze splitsing in de eerste helft van 1998 te effectueren.

KPN beoogt hiertoe PTT Post B.V. af te splitsen. Dit betekent dat het beursgenoteerde KPN als aandeelhouder van PTT Telecom B.V. blijft bestaan. PTT Post B.V. wordt daarbij onder de ter gelegenheid van de splitsing op te richten en ter beurze te noteren PTT Post Holding N.V. (werknaam) geplaatst.

De staat, als aandeelhouder van KPN, zal na de splitsing een procentueel even grote deelneming houden in elk van beide holding vennootschappen, te weten KPN en PTT Post Holding N.V.

In de Postwet en de Wet op de telecommunicatievoorzieningen (Wtv) is bepaald dat de rechtspersoon, waaraan de in die wetten geregelde exclusieve concessie wordt verleend, bij wet dient te worden aangewezen. Hieraan is uitvoering gegeven door in artikel 5 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V., KPN aan te wijzen als houder van zowel de post- als de telecommunicatieconcessie.

Met de algehele herziening van de Wtv komt het concessieregime voor telecommunicatie te vervallen. Het bij koninklijke boodschap van 15 september 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden voorstel van wet houdende regels inzake de telecommunicatie (Telecommunicatiewet) (kamerstukken II 1996/97, 25 533, nr. 2) wijzigt in dit verband artikel 5 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V., in de zin dat KPN nog uitsluitend zal zijn aangewezen als concessionaris voor post.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementere Documentatie.

Het onderhavige voorstel van wet beoogt de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. te wijzigen, in de zin dat het in de huidige wet ten aanzien van KPN bepaalde, voorzover relevant, tevens voor PTT Post Holding N.V. komt te gelden. PTT Post Holding N.V. wordt daarbij aangewezen als houder van de postconcessie.

Als uitgangspunt geldt voor de staat dat de splitsing de waarborgen van de staat, als behartiger van het algemeen belang bij een goed functionerend post- en telecommunicatiesysteem, onaangetast dient te laten. Het voorliggende voorstel van wet bevat daarom uitsluitend aanpassingen van wetgevingstechnische aard die voortvloeien uit de splitsing van KPN. Over dit uitgangspunt bestaat overeenstemming met KPN.

2. De splitsing van de vennootschap

a. Het waarom van de splitsing

Na de verzelfstandiging van KPN in 1989 hebben PTT Post B.V. en PTT Telecom B.V., met en naast de uitvoering van de aan KPN verleende concessies, elk een zelfstandige basis voor verdere ontplooiing ontwikkeld. Hierdoor zijn in de loop der jaren, met name sinds de privatisering, de bestaande verschillen tussen PTT Post B.V. en PTT Telecom B.V., als bedrijven met naar hun aard verschillende activiteiten, verder vergroot. De bestaande en beoogde synergieën tussen deze activiteiten worden binnen KPN niet langer gezien als cruciaal voor de ondernemingsstrategieën van PTT Post B.V. en PTT Telecom B.V. In wezen is reeds nu sprake van een tweetal in economische en organisatorische zin vrijwel gescheiden, financieel solide en internationaal opererende ondernemingen, met elk hun eigen wijze van bedrijfsvoering, aard en omvang van investeringen, en mate van kapitaal- en arbeidsintensiteit.

Hiermee is de toegevoegde waarde van de boven PTT Post B.V. en PTT Telecom B.V. bestaande gemeenschappelijke holding sterk afgenomen. KPN heeft daarom geconstateerd dat het punt is bereikt waarop elk der beide bedrijven voor verdere ontplooiing van gecreëerde en toekomstige mogelijkheden gebaat is bij de met de splitsing te verkrijgen zelfstandigheid. Het doel van de splitsing is dan ook het creëren van een situatie waarin zowel KPN, als aandeelhouder van PTT Telecom B.V., als PTT Post Holding N.V., als aandeelhouder van PTT Post B.V., betere kansen hebben op de markt.

Als gevolg van de splitsing zullen beide bedrijven zich in strategische zin beter kunnen profileren, zowel op de markten voor hun diensten als op de kapitaalmarkt. Zo zal een versteviging van internationale allianties, al dan niet door middel van het ruilen van een aandelenbelang met een buitenlandse onderneming, beter mogelijk worden.

Een overweging die KPN mede tot de splitsing heeft doen besluiten, is dat de waardebepaling van de aandelen voor de buitenwereld transparanter zal worden. Dit niet alleen als gevolg van de vergrote inzichtelijkheid van de financiële positie van elk der beide bedrijven, maar ook door het feit dat beide fondsen eenduidig te herkennen zullen zijn aan de door de ondernemingen uitgevoerde activiteiten.

b. De nadere invulling van de splitsing

Het is de bedoeling dat KPN juridisch wordt gesplitst overeenkomstig de bepalingen van de wet van 24 december 1997 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met de regeling van de splitsing van rechtspersonen (Stb. 1997, 776)(hierna te noemen de Splitsingwet.)

Recentelijk is het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en van enige andere belastingwetten in verband met de fiscale begeleiding van de overgang van vermogen onder algemene titel bij rechtspersonen op de voet van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (kamerstukken II 1997/98, 25 709), bij de Tweede Kamer ingediend.

Uitgangspunt van genoemd wetsvoorstel is dat een juridische splitsing (en juridische fusie), indien daaraan in overwegende mate zakelijke overwegingen ten grondslag liggen, voor zowel de betrokken aandeelhouders als de betrokken rechtspersonen fiscaal geruisloos kan plaatsvinden. Dit wil zeggen dat op het moment van de splitsing (of de fusie) geen belastingheffing plaatsvindt; de fiscale claims worden doorgeschoven.

De Splitsingswet onderscheidt een tweetal vormen van juridische splitsing: de zuivere splitsing (waarbij in dit geval KPN geheel zou verdwijnen) en de afsplitsing (waarbij in dit geval PTT Post B.V. dan wel PTT Telecom B.V. zou worden afgesplitst en KPN zou blijven bestaan). Door KPN is gekozen voor afsplitsing. Dit omdat afsplitsing een voor KPN, vanuit juridisch-technisch oogpunt, minder ingewikkeld proces is, terwijl het resultaat, het ontstaan van twee zelfstandige vennootschappen, hetzelfde is. De keuze voor een zuivere splitsing zou het splitsingsproces daarom onnodig compliceren.

KPN geeft om overwegend bedrijfsmatige redenen de voorkeur aan de afsplitsing van PTT Post B.V. Ook naar de markt toe ligt deze keuze het meest voor de hand, in aanmerking nemend dat het huidige aandeel KPN door financieel analisten in overwegende mate als een telecomaandeel wordt gezien.

Door deze afsplitsing van PTT Post B.V. blijft KPN als aandeelhouder van PTT Telecom B.V. bestaan. De aandelen van PTT Post B.V. zullen worden gehouden door PTT Post Holding N.V.

Opgemerkt moet worden dat de naam «PTT Post Holding N.V.» dient te worden opgevat als zijnde een voorlopige. Op dit moment is binnen KPN geen besluit genomen ten aanzien van de definitieve naam waarmee deze onderneming aan de beurs zal worden genoteerd. Zodra dit besluit is genomen, zal het voorstel van wet worden gewijzigd louter door vervanging van de naam «PTT Post Holding N.V.» door de definitieve naam.

Evenals bij de juridische fusie komt de juridische (af)splitsing tot stand bij notariële akte, op basis van een door de raad van bestuur van KPN opgesteld en door de raad van commissarissen goedgekeurd voorstel tot splitsing. Dit splitsingsvoorstel zal onder meer moeten omvatten een beschrijving, aan de hand waarvan nauwkeurig kan worden bepaald welke vermogensbestanddelen van KPN zullen overgaan op PTT Post Holding N.V., en welke vermogensbestanddelen door KPN worden behouden.

Het voorstel wordt, tezamen met de drie laatste jaarrekeningen en jaarverslagen en een verklaring van een accountant, ten kantore van het handelsregister ter inzage gelegd. Bovendien worden de genoemde stukken voor aandeelhouders ter inzage gelegd ten kantore van KPN. Deze nederleggingen worden openbaar aangekondigd.

Evenals bij de juridische fusie kan, gedurende een maand na deze aankondiging, iedere wederpartij van KPN door middel van een verzoekschrift bij de rechtbank tegen het splitsingsvoorstel in verzet komen.

Na afloop van deze maand wordt het besluit tot afsplitsing genomen door de algemene vergadering van aandeelhouders van KPN. Na goedkeuring van dat besluit, geschiedt de afsplitsing bij notariële akte en wordt van kracht met ingang van de dag na die waarop de akte is verleden. Opge-

merkt zij dat het moment van van kracht worden van de afsplitsing dient samen te vallen met het moment waarop, gegeven parlementaire goedkeuring, dit voorstel van wet in werking zal treden.

De afsplitsing resulteert in twee zelfstandige rechtspersonen: KPN en PTT Post Holding N.V. Voor de huidige aandeelhouders van KPN zal de afsplitsing betekenen dat ze, naast de aandelen van KPN (als aandeelhouder van PTT Telecom B.V.), gerechtigd zijn tot een procentueel even groot deel van de aandelen van PTT Post Holding N.V. Het is het voornemen dat KPN genoteerd blijft op de effectenbeurzen van Amsterdam en New York. Ten aanzien van PTT Post Holding N.V. bestaat het voornemen aan deze beide beurzen een notering aan te vragen.

3. De positie van de staat in relatie tot de splitsing

Met de verzelfstandiging in 1989, de beursgang in 1994 en de herplaatsing van een tweede tranche aandelen in 1995, heeft KPN zich het afgelopen decennium ontwikkeld van een volledig onder de overheid ressorterend nutsbedrijf tot een in grote mate marktconform opererende onderneming. De staat ziet het voornemen tot afsplitsing van PTT Post B.V. hierom primair als een binnen de verantwoordelijkheid van KPN vallende beslissing. Daarbij heeft de staat begrip voor de door KPN gehanteerde en in de tweede paragraaf weergegeven argumenten, op basis waarvan tot de splitsing is besloten.

Dit neemt echter niet weg dat de staat in deze een bijzondere eigen verantwoordelijkheid kent, in de eerste plaats voortvloeiend uit het feit dat de staat verantwoordelijk is voor de waarborging van het algemeen belang bij een goed functionerend post- en telecommunicatiesysteem. Om ook in het kader van de afsplitsing van PTT Post B.V. recht te doen aan deze verantwoordelijkheid, hanteert de staat het in de inleiding genoemde uitgangspunt dat de afsplitsing de waarborgen van de staat onaangestaan dient te laten. Zoals gezegd bestaat over dit uitgangspunt overeenstemming met KPN.

In de tweede plaats kent de staat een eigen verantwoordelijkheid bij de afsplitsing vanuit zijn financiële belang als aandeelhouder van KPN.

a. De waarborging van het algemeen belang

Aan de verantwoordelijkheid van de staat voor de waarborging van het algemeen belang bij een goed functionerend post- en telecommunicatiesysteem, is in de huidige publiekrechtelijke relatie tussen de staat en KPN invulling gegeven door de bij wet aan KPN verleende telecommunicatieconcessie, en de bij wet aan KPN verleende postconcessie met de daaraan gekoppelde opgedragen dienstverlening.

De afsplitsing van PTT Post B.V. brengt echter mee dat de postconcessie niet aan KPN verleend kan blijven. Artikel 4 van de Postwet bepaalt immers dat de concessiehouder de uitoefening van de uit de postconcessie voortvloeiende verplichtingen kan doen geschieden door een op basis van een aantal criteria gespecificeerde rechtspersoon. Deze criteria zijn onder andere bedoeld om zeker te stellen dat de feitelijke uitvoering van de concessie geschiedt door een rechtspersoon ten aanzien waarvan het zwaartepunt van de zeggenschap berust bij de houder van de concessie. Nu KPN, in de situatie zoals die ontstaat bij de splitsing, geen aandelenbelang in PTT Post Holding N.V. zal hebben, zou PTT Post B.V. niet langer voor de uitvoering van de concessie in aanmerking komen.

Een dergelijke vanuit het algemeen belang onwenselijke situatie wordt vermeden door de postconcessie te verlenen aan PTT Post Holding N.V., als verkrijgende rechtspersoon van het vermogen van KPN voorzover dit

betreft PTT Post B.V. PTT Post B.V. kan zodoende belast blijven met de uitvoering van de concessie. Hiermee is de uitvoering van de huidige omvang van de concessie en de daaraan gekoppelde opgedragen dienstverlening binnen de in de Postwet gestelde voorwaarden gegarandeerd.

De publiekrechtelijke relatie tussen de staat en KPN omvat tevens de toezichthoudende taak van de staat op de uitvoering van de concessies. Per 1 augustus 1997 is deze taak voor het grootste deel overgedragen aan de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). De verlening van de postconcessie aan PTT Post Holding N.V. brengt geen enkele wijziging in de verplichtingen die de concessionaris ingevolge de Postwet jegens de OPTA of derden heeft. De toezichthoudende taak van de OPTA blijft hierdoor na de afsplitsing van PTT Post B.V. onveranderd.

Ten tijde van de beursgang van KPN in 1994 is door de staat onderkend dat zijn aandelenbezit en de daaraan gekoppelde bevoegdheden mede een rol spelen in de bewaking van de publiekrechtelijk aan KPN opgedragen taken. Met het oog hierop is een nadere invulling gegeven aan de aandeelhoudersrelatie tussen de staat en KPN. Als elementen binnen deze relatie kunnen, onder andere, worden genoemd het duurzaam vastleggen van het structuurregime voor KPN, het recht van de Minister van Verkeer en Waterstaat om drie commissarissen te benoemen, en het houden door de staat van het bijzonder aandeel met de daaraan verbonden statutaire rechten. Voor een volledige behandeling van de elementen zij hier verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet beursgang KPN (kamerstukken II 1992/93, 23 222, nr. 3, p. 7 e.v.).

Gegeven het ook na de afsplitsing van PTT Post B.V. voortdurende belang bij een goede concessie-uitvoering op het gebied van post, zal ten aanzien van PTT Post Holding N.V. een identieke relatie worden ingericht als waarvan ten aanzien van KPN sprake is.

Overigens zij in dit verband opgemerkt dat, waar voor KPN de toepasselijkheid van het structuurregime door de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. bij de oprichting van de vennootschap is opgelegd, voor PTT Post Holding N.V. dit door het invoegen van een artikel 3 op gelijke wijze wordt verzekerd. Door wijziging van artikel 4 van de Machtigingswet Koninklijke PTT Nederland N.V. wordt dit regime voor PTT Post Holding N.V. op gelijke wijze als voor KPN duurzaam vastgelegd.

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat de afsplitsing van PTT Post B.V. van KPN de relatie van de staat met KPN (als aandeelhouder van PTT Telecom B.V.) zowel formeel als inhoudelijk geheel onveranderd laat. Dit betekent onder meer dat, in het geval de voorgestelde Telecommunicatiewet, waarmee het concessieregime komt te vervallen, nog niet in werking is getreden, de concessie voor telecommunicatie aan KPN verleend zal blijven. Daarbij blijft door de afsplitsing de toezichthoudende taak van de OPTA onveranderd, evenals de uitvoeringstaak van de Rijksdienst voor Radiocommunicatie. Ongewijzigd blijft tevens de bij de Wet beursgang KPN gegeven nadere invulling van de aandeelhoudersrelatie tussen de staat en KPN. Zodoende blijven de waarborgen van de staat bij een goed functionerend telecommunicatiesysteem onaangetast.

Zoals gezegd is de staat houder van het zogenaamde bijzonder aandeel in KPN. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet beursgang KPN is aangegeven dat het aparte karakter van dit bijzonder aandeel is gelegen in het feit dat de staat, door uitoefening van de daaraan in de statuten van KPN verbonden rechten, naast zijn eigen economisch belang als aandeelhouder van KPN, mede het belang van een

juridisch en financieel solide houder van de concessie beoogt te dienen (kamerstukken II 1992/93, 23 222, nr. 3, p. 8).

De Splitsingswet bepaalt in artikel 334m, derde lid, dat een besluit tot splitsing wordt genomen op dezelfde wijze als een besluit tot wijziging van de statuten, en dat als de statuten hiervoor goedkeuring vereisen dit dan ook geldt voor het besluit tot splitsing. Het derde lid bepaalt voorts dat, indien de statuten voor de wijziging van afzonderlijke bepalingen verschillende meerderheden vereisen, voor een besluit tot splitsing de grootste daarvan, en daarmee de meest strenge, is vereist.

De statuten van KPN eisen nu voor een aantal besluiten, waaronder het besluit tot fusie, de goedkeuring van de houder van het bijzonder aandeel. Het gaat hier om het bedoelde meest strenge vereiste, dat ook zal moeten gelden voor de ten opzichte van de juridische fusie spiegelbeeldige situatie van de juridische splitsing.

Het aangehaalde aparte karakter van het bijzonder aandeel in ogenschouw nemend, dient te worden opgemerkt dat de goedkeuring van de staat als houder van het bijzonder aandeel in ieder geval aan het besluit tot splitsing zal worden onthouden, indien zou blijken dat door de voorgenomen afsplitsing de waarborgen van de staat worden aangetast. Met het oog op de tussen de staat en KPN bestaande overeenstemming over het uitgangspunt dat de splitsing de waarborgen van de staat onaangetast dient te laten, en de invulling van dit uitgangspunt zoals beschreven in deze paragraaf, moet worden geconstateerd dat dit niet aan de orde is.

b. Het financiële belang

Sinds de herplaatsing van de tweede tranche aandelen in 1995 beschikt de staat over een aandelenbelang in KPN van bijna vijfenveertig procent. Als aandeelhouder is de staat voor wat betreft zijn rechten gelijk aan de overige in KPN deelnemende aandeelhouders, en zal zich dan ook op de algemene vergadering dienen uit te spreken over het voorstel tot splitsing.

De oordeelsvorming over de splitsing vanuit het financiële belang als aandeelhouder is afhankelijk van de nadere invulling van de splitsing, zoals die eerst op het moment van nederlegging van het splitsingsvoorstel aan de aandeelhouders zal blijken.

Gegeven het doel van de splitsing, het creëren van een situatie waarin zowel KPN (als aandeelhouder in PTT Telecom B.V.) als PTT Post Holding N.V. betere kansen hebben op de markt, lijkt niet onwaarschijnlijk dat het splitsingsvoorstel op dit doel zal zijn ingericht, waardoor het financiële belang als aandeelhouder in beginsel is bediend.

Dit voorstel van wet is getoetst aan de relevante, in internationaal verband geldende, notificatievoorschriften. Daaruit blijkt dat het voorstel van wet niet behoeft te worden genotificeerd bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen of bij een orgaan van een andere volkenrechtelijke organisatie.

Artikelsgewijs

Zoals reeds in het algemeen deel van de memorie van toelichting werd opgemerkt bevat het voorliggende voorstel van wet uitsluitend aanpassingen van wetgevingstechnische aard die voortvloeien uit de afsplitsing van PTT Post B.V. van KPN.

Artikel I, Onderdeel A

Dit onderdeel heeft als doel het structuurregime op PTT Post Holding N.V. van toepassing te doen zijn vanaf het moment van afsplitsing.

Artikel I, Onderdeel B

Dit onderdeel strekt ertoe te bewerkstelligen dat de bepaling omtrent het niet van toepassing zijn van de uitzonderingen op het structuurregime eveneens zal gaan gelden voor PTT Post Holding N.V.

Artikel I, Onderdeel C

Door middel van dit onderdeel wordt voorgesteld de rechtspersoon Koninklijke PTT Nederland N.V., waaraan de postconcessie was verleend, te vervangen door de rechtspersoon PTT Post Holding N.V.

Artikel II

Met dit artikel wordt artikel 12 van de Douanewet in overeenstemming gebracht met de benaming van de nieuwe rechtspersoon PTT Post Holding N.V. waaraan de postconcessie verleend zal worden.

Artikel III en IV

De artikelen III en IV zijn zogenaamde samenloopbepalingen. Artikel III regelt de situatie dat de nieuwe Telecommunicatiewet eerder in werking treedt dan het voorliggende voorstel van wet. In dat geval zal er geen sprake meer zijn van een concessiehouder voor de telecommunicatie. Artikel IV regelt de situatie dat het voorliggende voorstel van wet eerder in werking treedt dan de nieuwe Telecommunicatiewet. In het laatste geval is er tijdelijk nog wel sprake van een concessiehouder voor de telecommunicatie en wel tot het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Telecommunicatiewet.

Artikel V

Met dit artikel wordt beoogd de regeling voor de vaststelling en inwerkingtreding van het Besluit algemene richtlijnen post (twee maanden «voorhangen» voor vaststelling en inwerkingtreding een jaar na vaststelling) niet van toepassing te laten zijn op het doorvoeren van aanpassingen in dat besluit welke het gevolg zijn van het verlenen van de postconcessie aan een nieuwe rechtspersoon.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Financiën,
G. Zalm