

Vergaderjaar 2007–2008

31 350

Staatsfondsen

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 april 2008

De vaste commissie voor Financiën¹ en de vaste commissie voor Economische Zaken² hebben op 1 april 2008 overleg gevoerd met minister Bos van Financiën en minister Van der Hoeven van Economische Zaken over:

- **de feitelijke analyse inzake sovereign wealth funds (staatsfondsen) (31 350, nr. 1);**
- **de mededeling Europese Commissie en de internationale discussie omtrent staatsfondsen (31 350, nr. 2).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Ten Hoopen** (CDA) maakt zich grote zorgen over de opkomst van staatsfondsen. Het kernprobleem is dat de economische macht die via staatsfondsen kan worden uitgeoefend, in de toekomst kan worden gebruikt voor politieke doelen. Als het Chinese staatshoofd een meerderheidsbelang zou hebben gehad in ING, KPN, TNT of zelfs in de RSV-werf ten tijde van de levering van duikboten aan Taiwan, had China deze eigendomsrechten kunnen inzetten om de politieke druk te optimaliseren en de Nederlandse overheid te dwingen geen exportvergunning af te geven. Daarnaast is ook de gebrekkige transparantie van staatsfondsen een probleem.

Voor het oplossen van beide problemen hanteert de heer Ten Hoopen drie uitgangspunten. 1. De publieke belangen in strategische sectoren moeten stevig verankerd zijn. 2. Dit mag niet uitmonden in een vorm van protectionisme. 3. De gekozen oplossing moet juridisch haalbaar zijn. Een ex ante toets voor staatsfondsen die meer dan 20% belang hebben in een strategische sector is lastig omdat artikel 56 van het EG-verdrag daartoe weinig tot geen ruimte biedt. Een toets is bovendien niet wenselijk omdat dit voor Nederland tot grote economische schade kan leiden. Welke juridische speelruimte zien de ministers in dezen?

Dijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Gennip (CDA), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut

(SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (ChristenUnie), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GroenLinks), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (ChristenUnie), Van der Burg (VVD), Tony van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA) en Vos (PvdA).
Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GroenLinks), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), Jan de Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Anker (ChristenUnie), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GroenLinks), Ten Hoopen (CDA), Roland Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).
Piv. leden: Van der Staaij (SGP), Jan Jacob van

Het Britse toetsingsmodel biedt de mogelijkheid om als onderdeel van het mededingingstoezicht een preventieve toets op beperkte en afgebakende publieke belangen (pluraliteit van de media en nationale veiligheid) te doen. Daar staat de heer Ten Hoopen positief tegenover. Wanneer kan het kabinet uitsluitel geven over deze optie? Multinationals zoals Philips of ING zouden per definitie een goed beleid moeten voeren dat goed moet worden gecontroleerd door de commissarissen en moeten allianties kunnen aangaan met pensioenfondsen waardoor zij zich strategisch kunnen wapenen. Het hanteren van eenzelfde toets voor deze bedrijven vindt hij disproportioneel.

Vooralsnog lijkt het Britse toetsingsmodel sec te weinig omdat niet alleen veiligheid en pluriformiteit van belang zijn, maar ook een betrouwbare levering. De heer Ten Hoopen pleit daarom voor een internationale gedragscode voor staatsfondsen, het liefst op het niveau van het IMF, maar ten minste op het niveau van de Europese Unie, waarin in elk geval afspraken worden gemaakt over transparantie. Hij vraagt de ministers hierbij ook in te zetten op de afdwingbaarheid van deze afspraken en op de toezegging van reciprociteit. De Europese Commissie heeft een vrijwillige gedragscode voorgesteld die geen betrekking heeft op de strategische sectoren. Strategische sectoren moeten echter bij voorkeur op Europees niveau worden beschermd om nationaal protectionisme te voorkomen. Hij pleit verder voor aanvullende nationale maatregelen waardoor het publieke belang geborgd is en waarmee bevoegdheden worden gecreëerd om te voorkomen dat de dienstverlening in strategische sectoren wordt stopgezet. De energiewetgeving biedt daartoe al mogelijkheden, maar in andere sectoren schiet de wetgeving op dit vlak nog tekort en dienen de bevoegdheden en sanctie- en dwangmiddelen aanmerkelijk te worden verzaamd. De Opta dient bijvoorbeeld de bevoegdheid te krijgen om een ander bedrijf de opdracht te geven de bedrijfsvoering over te nemen en de toezichthouders moeten de bevoegdheid krijgen om bestuurders die de productie of de dienstverlening stopzetten, strafrechtelijke sancties op te leggen. Zijn de ministers bereid om een analyse te maken van de huidige mogelijkheden op dit vlak?

De heer **Tang** (PvdA) noemt de stijgende olieprijs, de opbouw van monetaire reserves na de Azië-crisis en de toenemende onevenwichtigheden op de betalingsbalansen als oorzaken voor de opkomst van staatsfondsen. De kernvraag, namelijk of er bij de investeringen via staatsfondsen sprake is van een verstrengeling van economische en politieke motieven, dringt zich vooral op omdat er steeds meer staatsfondsen zijn van landen waarin de scheiding tussen bedrijven en overheid niet duidelijk is, die niet democratisch zijn of die van een economische positie mogelijk politiek misbruik maken. Staatsfondsen zijn welkom als zij zich gedragen als normale beleggers en investeerders. Tot nu toe zijn er geen voorbeelden van politiek misbruik maar al zijn er in 99 van de 100 gevallen geen problemen, in het 100ste geval kan het wel zo zijn.

Als de minister van Buitenlandse Zaken een land op de mensenrechten aanspreekt, kan dit land een dergelijke inmenging trachten te verhinderen door via een staatsfonds in te grijpen in een Nederlands bedrijf. Een dergelijke vermenging van politiek en economie is ongewenst. De heer Tang geeft het voorstel van TCI tot splitsing van ABN/Amro als voorbeeld. Hij trekt uit dit voorbeeld drie conclusies. 1. Het is te begrijpen dat het kabinet de nadruk legt op de strategische sectoren, maar het wekt de suggestie dat de publieke belangen niet voldoende geborgd zijn. Als de borging werkelijk onvoldoende is, moet de regulering van deze sectoren nog eens worden bekeken. Het is de taak van de overheid om werknemers en aandeelhouders te beschermen tegen politiek misbruik. Het gaat dus niet alleen om strategische sectoren, maar ook om private belangen. Wordt een hoofdkantoor van een groot bedrijf overigens ook als strategisch belang gezien? 2. De omvang en de positie van het bedrijf zijn niet

altijd bepalend. 3. Een staatsfonds kan op papier de scheiding tussen politiek en economie vastleggen, maar door binnenlandse politieke druk kunnen de intenties veranderen. Het is dan de vraag of transparantie of toetsing vooraf voldoende zijn.

Is de vrijwillige internationale code waaraan wordt gewerkt, niet te vrijblijvend? Welke sanctie kan worden opgelegd als een fonds de code niet ondertekent of naleeft? Het is prima dat het kabinet de mogelijkheid van een toetsing vooraf onderzoekt, maar als elk land een eigen toets ontwikkelt, kan dit het level playing field verstoren. Zijn de publieke belangen in Nederland nu voldoende geborgd en is een toets vooraf wel voldoende als achteraf alsnog politiek misbruik kan ontstaan?

De heer Tang vraagt de ministers wat zij denken van een rechterlijke toets op aanvraag. De Ondernemingskamer kan indien gewenst een enquête houden naar de vermenging van politiek en economie. Dat is een belangrijk aangrijpingspunt bij een onderzoek. Tijdens dit onderzoek kunnen de stemrechten van de betrokken aandeelhouders (lees: staatsfondsen) worden geschorst en bij een onverhoopte uitkomst kunnen hun rechten worden ontnomen. Van deze toets op aanvraag kan verder een preventieve werking uitgaan. Hij dringt er bij de ministers op aan deze toets op aanvraag mogelijk te maken en in ieder geval mee te nemen bij hun onderzoek naar het Britse model.

De heer **Irrgang** (SP) vindt dat hij lang heeft moeten wachten op de reactie van het kabinet op de snelle groei van staatsfondsen. Het onderzoek dat het kabinet heeft gedaan, is goed, maar het kabinet trekt daaruit de verkeerde conclusie. De belangrijkste vraag is namelijk of het kabinet een vorm van toetsing voorstaat, maar daarover laat het zich niet uit. Het risico dat staatsfondsen in strategische ondernemingen hun positie gebruiken om politieke invloed uit te oefenen, rechtvaardigt een vorm van politieke toetsing. De toetsing die in de Verenigde Staten mogelijk is, is erg uitgebreid. De toets in het Verenigd Koninkrijk is daarentegen erg beperkt, maar biedt wel goede aanknopingspunten voor een uitgebreidere toets in Nederland. Uiteraard moet de toets in overeenstemming zijn met het Europese recht. Wellicht komt de Nederlandse toets dan in de richting van het Duitse model. Zijn over dit model nog nieuwe ontwikkelingen te melden?

De opsomming van strategische sectoren die het kabinet in de notitie (bijlage bij stuk nr. 31 350, 1) maakt, vindt de heer Irrgang goed. Hij vindt wel dat hoofdkantoren van grote bedrijven ook als strategisch kunnen worden aangemerkt omdat deze «bijna publiek» zijn. De politieke toets die de SP voor ogen heeft, moet vooraf plaatsvinden, nog voordat de aandelen door het staatsfonds worden verworven. Wellicht kunnen hierbij ook afspraken worden gemaakt over voorwaarden, percentages, stemrecht et cetera. Soms is een publieke bemoeienis met private bedrijven op zijn plaats. De heer Irrgang verwijst hierbij naar de toezichtswetgeving in de financiële sector. Hij zou ook niet graag zien dat belangrijke media-bedrijven in handen zijn van bijvoorbeeld de Chinese overheid terwijl de regering tegelijkertijd met China discussieert over de Olympische Spelen of Tibet. De heer Irrgang is er niet bang voor dat een preventieve toets ten koste gaat van de werkgelegenheid. Dat is in de VS en het VK immers ook niet het geval. Mocht dat al zo zijn, dan is dat alleen in zeer beperkte mate het geval.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) ziet de staatsfondsen als een pendant van de grote overschotten op de betalingsbalans van landen die enorme hoeveelheden olie verkopen. Door via staatsfondsen internationaal te investeren, bijvoorbeeld door de aankoop van Amerikaans schatkistpapier, wordt dit geld teruggebracht in de internationale economie. Omdat de positie van de dollar, die sinds lange tijd weer ter discussie staat, valt of staat met de vraag of centrale banken van bijvoorbeeld

Saoedi-Arabië of China nog bereid zijn te investeren in Amerikaanse dollarproducten, zijn de staatsfondsen van groot belang. Het debat hierover zal in de aanloop naar de IMF voorjaarsvergadering worden gevoerd. De uitkomsten van de commissie-Frijns, de voornemens van het kabinet rondom corporate governance en de vraag of aandeelhouders, inclusief staatsfondsen, inderdaad meer transparantie moeten betrachten en of van hen een soort maatschappelijk verantwoord aandeelhouderschap mag worden gevraagd, zijn ook onderwerp van een ander debat. Het debat over een aantal strategische sectoren zoals de energiesector wil Groen-Links graag aangaan, maar misschien moet daarbij eerder worden gesproken over de vraag of deze sector wel onderworpen moest worden aan marktwerking dan over de vraag of de Russische overheid hierin al dan niet een te belangrijke positie krijgt. Het voorbeeld van de heer Tang van TCI en ABN/Amro gaat ook niet zozeer over de staatsfondsen als wel om de samenwerking tussen een aantal particuliere fondsen, slimme investeringsbankiers en adviseurs. Dat roept eerder de vraag op of het toezicht door DNB wel voldoende is en of de aandeelhoudersmacht die daar is uitgeoefend wel verenigbaar is met het algemeen belang. De heer Vendrik vindt het vreemd dat dit debat over staatsfondsen wordt gevoerd terwijl er nog niet één voorbeeld is van misbruik. Het is prima dat het kabinet onderzoek naar staatsfondsen verricht, maar een harde reden voor een cri de coeur is er niet. Hij kan zich het beste vinden in het voorstel van de heer Tang voor een unieke gang naar de Ondernemingskamer en een tussentijds recht van appel of enquête. Hij vraagt de bewindslieden aan te geven welke belangen nu niet zijn geborgd waardoor een strikte regulering van staatsfondsen nodig is. Als er een dominante marktpositie is, moet de NMa ingrijpen; als de telecomsector heel specifiek is, moet de telecommunicatiewetgeving worden aangescherpt; als TNT een heel bijzondere positie heeft, moet iets aan de marktwerking worden gedaan of moet de Postwet worden gewijzigd. Een noodzaak tot ingrijpen in staatsfondsen is er niet. De tijd kan beter aan de andere debatten worden besteed.

De heer **Weekers** (VVD) heeft waardering voor de notitie van het kabinet (31 350, nr. 1). De kern van het probleem is dat een economische positie kan worden aangewend voor politieke doeleinden. Het kabinet wil de discussie voeren op basis van feiten en redelijke verwachtingen. Daarbij moet niet alleen worden gekeken naar potentiële risico's, maar ook naar kansen. Er zijn regio's in de wereld die door grote overschotten op de betalingsbalans enorm veel geld te investeren hebben. Het is economisch onverstandig om dat alleen in de eigen regio te doen en als de open economie van Nederland daarvan kan profiteren, moet Nederland zeker niet nalaten dat te accepteren. De redenering die wordt gehanteerd voor de staatsfondsen geldt een op een voor staatsbedrijven. Zo is bijvoorbeeld de petrochemische divisie van DSM verkocht aan het Saoedi-Arabisische SABIC. Zuid-Limburg vaart daar wel bij. Het kabinet stelt in de genoemde notitie dat discussie over staatsfondsen die leidt tot ongericht protectionisme, ten koste gaat van welvaart en werkgelegenheid. «Ongericht» zou in deze zin vervangen moeten worden door «eenzijdig», want Nederland zou nooit eenzijdig moeten beschermen. Het middel is erger dan de kwaal als op nationaal of Europees niveau te snel wordt overgegaan tot (eenzijdig) protectionisme. Het kabinet voert aan dat de overheid een actief beleid hanteert om bedrijven met netwerkeffecten voor Nederland te behouden als toenemende zeggenschap van buitenlandse investeerders, waaronder staatsfondsen, ertoe kan leiden dat deze bedrijven Nederland verlaten. Op welke bedrijven en risico's wordt hierbij gedoeld en wat wordt precies bedoeld met «netwerkeffecten»? De heer Weekers hoort graag welke uitdagingen het kabinet ziet om het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren. Tot nu toe zijn nieuwe belastingen geïntroduceerd en andere belastingen fors

verhoogd en wordt de discussie over het arbeidsrecht, van belang voor het ondernemingsklimaat, steeds vooruitgeschoven. Is het kabinet niet ook van mening dat deze thema's belangrijk zijn voor het vestigingsklimaat?

Het kabinet zegt in de strijd tegen staatsfondsen een koerswijziging te hebben doorgevoerd op het gebied van het staatsdeelnemingenbeleid. Bij elke staatsdeelneming kan worden gesproken over de vraag of het verstandig is om deze te handhaven. Niet verstandig is het om in één klap voor alle staatsdeelnemingen het roer om te gooien. Over Schiphol is immers een andere discussie te voeren dan over de Bank Nederlandse Gemeenten of Structon. Het kabinet zet vooral in op internationale spelregels op basis van zelfregulering. Daarmee moet het vooral doorgaan. De heer Weekers pleit er wel voor daarbij te opteren voor het reciprociteitsvereiste.

De heer **Van der Ham** (D66) is over het algemeen tevreden met de notitie van het kabinet. Het uitoefenen van politieke invloed via staatsfondsen is tot nu toe niet voorgekomen, maar het moet ook niet worden uitgesloten. In internationaal verband moet daarom worden aangedrongen op transparantie. Maar het is ook nodig dat gevoelige informatie zoals militaire informatie goed wordt beveiligd en dat een strikt mededingingsbeleid wordt gevoerd zodat geen oncontroleerbare economische monopolies kunnen ontstaan. Staatsfondsen kunnen een nuttige rol vervullen. Reden tot paniek is er niet. De heer Van der Ham ziet dan ook weinig in politieke toetsingsprocedures.

De notitie is niet erg positief over staatsfondsen. Zij zijn niet altijd even transparant, maar feit is wel dat 3000 mln. aan oliedollars en valuta-reserves worden geïnvesteerd in de wereldeconomie anders dan in dure auto's en wapens. Dit biedt enorme kansen voor een mondiale verbetering en allocatie van kapitaal. Meer internationale investeringen betekent een grotere afhankelijkheid en een grotere economische verwevenheid tussen landen. Het belang dat het iedereen goed gaat, wordt daardoor groter. Nederland is een open economie met internationale handel en investeringen. Het kabinet mag afstand nemen van angsten voor en fobieën over staatsfondsen. Protectionisme is niet in Nederlands belang. Dat Nederlandse pensioenfondsen zoals het ABP in het buitenland als staatsgevaarlijk worden beschouwd, is toch ook niet gewenst?

Het kabinet schrijft in de genoemde notitie dat de toenemende internationale verwevenheid kansen biedt voor het Nederlandse bedrijfsleven om op de buitenlandse markten actiever te worden. Waarom blijkt hiervan zo weinig uit het beleid? Wat doet de Nederlandse overheid om buitenlandse investeerders binnen te halen? En wat doet het kabinet om het vermogensbeheer van pensioenfondsen in Nederland te houden? De heer Van der Ham mist bij het kabinet nog de spirit om wat stappen vooruit te zetten.

Antwoord van de bewindslieden

De **minister van Financiën** vindt dat de problematiek die bij de staatsfondsen aan de orde is, in feite vol zit met paradoxen. De eerste paradox. In deze tijd van hedgefondsen, private equity fondsen en aandeelhoudersactivisme spreekt iedereen over de noodzaak dat aandeelhouders langetermijnbelangen aanhouden in bedrijven. Zij dienen zich niet al te activistisch op te stellen en niet steeds uit te zijn op het uitoefenen van invloed op het bestuur. In dit ideaalbeeld van de investeerder past het profiel van staatsfondsen precies. Staatsfondsen investeren immers voor de lange termijn en in minderheidsbelangen, zijn buitengewoon passief en zoeken niet actief naar invloed op of deelname aan het bestuur. De tweede paradox. In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. De derde paradox. Staatsfondsen zijn de rechtstreekse gevolgen van het eigen beleid. De Nederlandse politiek heeft altijd gewild

dat financiële markten en vrij verkeer van kapitaal zich uitspreiden over de wereld en dat relatief minder ontwikkelde grootmachten hun fair share krijgen in de wereldeconomie. Nu dit gebeurt, schrikt de politiek van de nieuwe kapitaalkrachtige spelers op het economisch wereldtoneel. De vierde paradox. Ministers die verantwoordelijk zijn voor het beheer van staatsfondsen kijken een beetje vreemd op als zij geconfronteerd worden met wantrouwen van de landen waarin zij investeren, terwijl hun staatsfondsen in tijden van crises juist hebben geïnvesteerd in een aantal westerse financiële instellingen, in veel gevallen zonder daarvoor actief zeggenschap terug te vragen. En wellicht een vijfde paradox. De discussie gaat over staatsfondsen, maar in feite wordt gediscussieerd over China en misschien ook Rusland, Libië en Venezuela. Niemand spreekt immers over de Noorse fondsen of weinig over de Singaporese, waarbij de zorg voor een vermenging van politieke en economische motieven nauwelijks aanwezig is. Er zijn nieuwe spelers in de wereld van de staatsfondsen die elke generalisatie over het gedrag van staatsfondsen in het verleden niet meer doen opgaan voor de toekomst. Maatregelen in generieke zin voor (het gedrag van) staatsfondsen zijn daardoor juridisch complex. Het kabinet richt zich daarom meer op de vraag wat schadelijk gedrag is en hoe dat eventuele gedrag kan worden aangepakt dan op de identiteit van de investeerder of de mogelijkheid om deze buiten te sluiten. Het kabinet wil niet naïef zijn over de zaken die aan de orde kunnen zijn, over de andere werkwijze en rechtsorde in landen of over de bereidheid van andere overheden om al of niet via bedrijven en fondsen beslissingen te nemen. Het is wel alert, zodat het kind niet met het badwater wordt weggegooid. Niet vergeten moet worden dat niet alleen de Nederlandse economie, maar ook de Europese economie als geheel heel veel baat heeft bij open grenzen en investeringen door buitenlandse partijen. Geen paniek, wel alertheid: dat is de positie die het kabinet in dezen inneemt. Het is de minister niet duidelijk op welke manier de SP nog iets wil toevoegen aan het palet aan beleidsinstrumenten dat in de nota (31 350, nr. 1) is aangedragen waardoor de overheid nog beter kan omgaan met de risico's die zich mogelijk op enig moment voordoen. Hetzelfde geldt voor de voorbeelden van de heer Ten Hoopen. Voor TNT is een leveringsplicht in de wet opgenomen, op de bancaire sector is mededingingstoezicht en voor deze sector gelden verklaringen van geen bezwaar. Voor veel sectoren zijn al specifieke instrumenten beschikbaar. Sector voor sector kan bekeken worden of de huidige instrumenten voldoende zijn, maar een algemeen gebrek aan instrumenten om de publieke belangen te borgen is er niet. Nieuw instrumentarium is dan ook niet nodig. Dat neemt niet weg dat de overheid de ontwikkelingen, ook in andere landen, nauw volgt omdat daarvan wellicht geleerd kan worden. In Duitsland wordt nog slechts gesproken over een conceptwetsvoorstel. De minister moet nog zien dat dit de Europeesrechtelijke toets weet te passeren. In OESO- en IMF-verband wordt wel vooruitgang geboekt met de code. Het is in het belang van staatsfondsen om mee te werken aan de totstandkoming van een gedragscode. Het beeld van staatsfondsen met een gebrekkige transparantie roept immers protectionisme op en is dus niet in het belang van deze fondsen. De minister wijst er verder op dat de VS in overleg zijn getreden met een aantal staatsfondsen en betrekkelijk gemakkelijk in staat zijn geweest om daarmee afspraken te maken. In de daarbij opgemaakte overeenkomst hebben de staatsfondsen een bepaalde mate van transparantie beloofd in ruil voor de belofte van de VS om tegen investeringen geen barrières op te werpen. Ook over Chinese vertegenwoordigers bereiken de minister steeds vaker signalen dat zij bereid zijn het overleg te openen met het westen en over hun investeringsactiviteiten een grotere mate van openheid te betrachten. Door de gebeurtenissen van een of twee jaar geleden rondom de mogelijke investering door Arabische partijen in Amerikaanse havens is ook daar een discussie ontstaan over de politieke bemoeienis, het weren van buitenlandse inves-

teerders en de criteria die daarbij aan de orde zijn. De positie van de Amerikaanse economie leidt op dit moment bepaald niet tot de neiging om dat soort blokkades te vergroten.

De minister geeft aan bereid te zijn om in het kader van preventieve toetsen het model van het Verenigd Koninkrijk nader te bekijken. Daarbij wordt op z'n minst getracht te doorgronden welke argumenten de Britten daaraan ten grondslag leggen. Verder is dit kennelijk een model dat verenigbaar is met het Europees recht. Daartegen spreekt dat het model lijkt te beperken tot toetsingsmogelijkheden op pluriformiteit van de media en nationale veiligheid. De kans dat deze kunnen worden opgerekt tot bijvoorbeeld de energiesector acht de minister gering. Het roept ook tal van vragen op over de verhouding tussen toezichthouder, mededingingsautoriteit, rijksoverheid en dergelijke bij de toetsing. De preventieve toets van het Britse model is wel altijd verbonden aan een moment van fusie, overname of concentratiebeweging in een sector. De toets biedt dus niet de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op zaken die zich op het individuele bedrijfsniveau afspelen.

Het voorstel van de heer Tang inzake de Ondernemingskamer wil de minister ook bekijken. Dit instrument kan immers op bedrijfsniveau betekenis hebben. Dat zou een waarde kunnen toevoegen aan het Britse model, dat alleen op sectorniveau betekenis heeft. Verder heeft een goede toets achteraf ook een preventieve werking. Deze optie knoopt voorts aan bij het in de Nederlandse wetgeving bestaande enquêterecht. Het lijkt de minister ondoenlijk om een nieuw type juridische institutionalisering op dit punt tot stand te brengen. Wellicht kan deze problematiek een plaats krijgen in de evaluatie van het enquêterecht. Daarbij kan dan de vraag aan de orde zijn of het vermengen van politieke en economische motieven op een zodanige manier geoperationaliseerd kan worden dat sprake is van wanbeleid of de vraag of ook de ondernemer recht moet hebben op een gang naar de Ondernemingskamer. Deze laatste optie is overigens ook voorgesteld door de Sociaal-Economische Raad in zijn advies over het ondernemingsbestuur. Het lijkt de minister dat hij, door deze mogelijkheid te onderzoeken, tegemoetkomt aan de zorgen die over staatsfondsen zijn geuit.

Op internationaal niveau wordt al gesproken over de wisselkoerspolitiek, die een van de redenen is voor het ontstaan van vermogensposities. Er moet voor gezorgd worden dat dit soort onevenwichtigheden op wereldniveau verdwijnt. Bij het IMF zitten zowel ontvangende als investerende landen aan tafel. Ook daar is het onderwerp van staatsfondsen geagendeerd. Verder wordt binnen de OESO bekeken hoe het beste kan worden omgegaan met belangen in strategische sectoren. Over een toets op Europees niveau is de minister niet optimistisch omdat het moeilijk lijkt consensus te vinden over bijvoorbeeld de vraag wat tot de strategische sector gerekend kan worden. Om die reden legt de minister daar niet de hoogste prioriteit.

Het reciprociteitsvereiste heeft geen enkele economische waarde. Door buitenlandse investeerders tot de Nederlandse economie toe te laten kan de welvaart in Nederland worden vergroot. Dat wordt niet meer of minder door tegelijkertijd te eisen dat Nederland dan ook in het buitenland mag investeren. Als de buitenlandse investering voor Nederland belangrijk is en de welvaart vergroot, zou daartoe moeten worden overgegaan, ongeacht het antwoord op de vraag of Nederlandse partijen in het desbetreffende buitenland dezelfde mogelijkheid hebben. Politiek kan het wel van belang zijn om dingen zo voor elkaar te krijgen. Dit onderscheid tussen de politieke waarde en de economische waarde van reciprociteit wil de minister bewaren.

Voor zover de minister bekend, is het nooit voorgekomen dat de Nederlandse regering onder druk is gezet door een buitenlandse overheid die in Nederland een staatsfonds heeft.

De **minister van Economische Zaken** is blij dat het kabinet een jaar geleden is begonnen met onderzoek naar het gedrag van staatsfondsen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de Nederlandse economie en de publieke belangen. Ook zij vindt het van belang dat het kind niet met het badwater wordt weggegooid, want als de directe buitenlandse investeringen achterwege blijven, heeft Nederland een probleem. De Nederlandse economie moet een open economie blijven waarin buitenlandse economieën kunnen investeren. Zij hebben heel veel geld en de minister heeft liever dat dit in Nederland terechtkomt dan ergens anders. Het is niet goed om zich door angst te laten leiden om vervolgens in een reflex tot protectionisme te besluiten, maar naïef gedrag heeft ook geen zin. Het is belangrijk dat het inzicht in het gedrag en de intenties van staatsfondsen wordt vergroot. Daarvoor is het nodig dat monitoren van staatsfondsen mogelijk wordt. Vooral moet worden gekeken naar het aangescherpte staatsdeelnemingenbeleid en de aanvullende sectorale wet- en regelgeving.

Staatsfondsen moeten zich net als andere aandeelhouders houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Bedrijven kunnen ook zelf een aantal dingen doen om ongewenste overnames te voorkomen. De Nederlandse overheid moet ervoor zorgen dat het investeringsklimaat aantrekkelijk blijft. Uit onderzoek is gebleken dat de publieke belangen in Nederland goed geborgd zijn door het mededingingstoezicht. Ongewenste machtsconcentraties worden daardoor voorkomen. Het ondernemingsrecht is goed en er is financiële toezichtswetgeving mede ter bevordering van transparant aandeelhouderschap. Bovendien is er sector specifieke wet- en regelgeving, juist gericht op de borging van de belangen in bepaalde sectoren. Omdat iedere sector anders in elkaar zit, dient een eventuele verdere borging dan ook plaats te vinden via deze regelgeving. Het lijkt de minister wel van belang om te blijven inzetten op de gedragscode bij het IMF en de Wereldbank. Het is een illusie om te veronderstellen dat dit soort zaken op internationaal niveau via wetten regelgeving kan worden afgedwongen.

Een politieke toets voor staatsfondsen die een belang van bijvoorbeeld meer dan 20% in een onderneming in de strategische sector verwerven lijkt de minister nagenoeg onmogelijk. Artikel 56 van het EG-verdrag verbiedt alle beperkingen op het vrije verkeer van kapitaal tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen. Het Europese Hof van Justitie heeft slechts in uitzonderlijke gevallen een inbreuk hierop toegestaan. Bovendien kan een dergelijke toets tot economische schade leiden. Afspraken afdwingbaar maken op Europees niveau kan alleen maar door Europese wetgeving te genereren of door een code als bindend te kwalificeren of door de inhoud van de code over te nemen en wettelijk vast te leggen. Mondiaal kan alleen in een internationaal verdrag iets worden afgedwongen. Het is wel de vraag of daarmee het gewenste resultaat, namelijk transparantie en het overeind houden van de buitenlandse investeringen, wordt bereikt. De kans dat partijen zich aansluiten bij een vrijwillige code is veel groter.

Het Europese Hof van Justitie heeft duidelijk gesteld dat een eis van reciprociteit binnen de interne markt nimmer is toegestaan, behalve als de Europese wetgeving dat expliciet heeft bepaald. Het opleggen van reciprociteit aan derde landen stuit op juridische bezwaren en leidt niet tot effectiviteit. Niets belet een investeerder immers om in een andere lidstaat een investeringsmaatschappij op te richten en vanuit het vrije verkeer van kapitaal in Nederland belangen te nemen in een bedrijf. De eis van reciprociteit is alleen mogelijk als de Europese wetgever dat regelt. Overigens wordt dit nu wel door de Europese Commissie in overweging genomen bij het derde energiepakket.

De mogelijkheden die het bestaande enquêterecht en de Ondernemingskamer bieden zullen worden onderzocht, maar ook nu al kunnen besluiten van aandeelhoudersvergaderingen worden vernietigd als zij in strijd zijn

met de redelijkheid en billijkheid en kan gedrag van aandeelhouders leiden tot aansprakelijkheid. De Ondernemingskamer kan ook nu al het stemrecht tijdelijk schorsen. Deze schorsing kan aanhouden zolang het wanbeleid voortduurt. Landelijke transportnetwerken en distributienetwerken kunnen nooit in handen van private ondernemers komen. Dit is geregeld in de Elektriciteitswet, de Gaswet en in de Wet onafhankelijk netbeheer. Commerciële gedeeltes kunnen na splitsing wel worden overgenomen, maar het publieke belang is daarbij geborgd, bijvoorbeeld doordat de minister de mogelijkheid heeft om tot aanbesteding van een nieuwe productiecapaciteit over te gaan als naar zijn oordeel de leverings- en voorzieningszekerheid in gevaar komen omdat te weinig productiecapaciteit wordt opgebouwd. Hoe een en ander in de diverse sectorwetten is geregeld, is reeds in kaart gebracht. Desgewenst kan de Kamer hiervan het laatste overzicht ontvangen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Ten Hoopen** (CDA) toont zich nog steeds een voorstander van een internationale gedragscode op het niveau van het IMF of in ieder geval op Europees niveau. Deze code zou niet vrijblijvend moeten zijn. Het overzicht dat de minister van EZ naar de Kamer wil sturen, vindt hij te weinig. Een analyse is nodig om te achterhalen op welke vlakken de wet- en regelgeving tekortschiet. De mogelijkheden die Opta heeft, zijn te gering. Als bekend is waar leemtes zijn, kan een verdere equipering plaatsvinden.

De heer **Tang** (PvdA) kan zich vinden in het uitgangspunt van het kabinet. Hij gaat ervan uit dat de publieke belangen voldoende geborgd zijn. Hoe de code zich zal ontwikkelen, wacht hij af, al heeft hij de indruk dat deze te vrijblijvend zal zijn maar dat zal de tijd leren. Hij is blij met de toezegging dat de tussentijdse rechterlijke toets met gebruikmaking van het enquête-recht zal worden onderzocht.

Worden hoofdkantoren gezien als ondernemingen met een strategisch belang?

De heer **Irrgang** (SP) is er niet van overtuigd dat de politieke toets waar de SP voorstander van is, in strijd is met het EG-recht. Het lijkt hem dat het Britse model kan worden uitgebreid. Ook nu wordt immers al in individuele gevallen getoetst. De SP zit niet te wachten op een SBS6 of ING als Chinees staatsbedrijf en ziet wel het risico daarop. Een vrijwillige internationale code lijkt hem niet voldoende.

Een preventieve toets betekent niet per definitie een afwijzing. Het kan ook inhouden dat wel wordt toegestemd, of dat wordt toegestemd onder voorwaarden of dat daarbij wordt gesproken over stemrecht. Hij pleit ervoor de bevoegdheden daartoe te creëren.

De heer **Vendrik** (GroenLinks) wil graag debatteren over de positie van de dollar, de soms te grote macht van de aandeelhouders, over gevoelige sectoren in de Nederlandse economie, de borging van het publieke belang of de lessen die getrokken kunnen worden uit de zaak ABN-Amro. Op deze gebieden valt een wereld te winnen, maar niet bij de kwestie die nu aan de orde is.

De heer **Weekers** (VVD) krijgt soms het gevoel dat niet duidelijk is voor welk probleem nu eigenlijk een oplossing wordt gezocht. Hij is tevreden met de insteek van het kabinet. Met de opmerking van de minister van Financiën over de reciprociteit is hij het eens, maar als in internationaal verband wordt gesproken over staatsfondsen, transparantie en een gedragscode, dan zou reciprociteit ook een thema moeten zijn. Hij verzoekt de bewindslieden dit toch naar voren te brengen. Welk actief

beleid voert het kabinet om bedrijven met netwerken voor Nederland te behouden?

Het Britse model is vooral een kleine toets op de nationale veiligheid en de pluraliteit van de media. Dat zou voor Nederland niet opgerekt hoeven te worden. Een mogelijke rol voor de Ondernemingskamer ligt in het verlengde van een eerder verzoek aan de minister van Financiën om deze kamer ook open te stellen voor het bestuur van een vennootschap. Wanneer mag het resultaat van deze studie worden verwacht?

De heer **Van der Ham** (D66) sluit zich aan bij de opmerking van de minister van Economische Zaken dat het van belang is dat buitenlandse economieën in Nederland investeren. Hoe kan Nederland aantrekkelijker worden gemaakt voor staatsfondsen?

De **minister van Financiën** is het er mee eens dat de gedragscode op een zo hoog mogelijk niveau moet worden afgesproken. Een code is in principe een vorm van zelfregulering. Hij verwacht dat de fondsen het zelf in hun belang vinden om zich daaraan te houden. Als dat niet zo blijkt te zijn, kan het opnieuw onderwerp van overweging zijn.

Of een preventieve toets zoals in het Britse model wenselijk is, zal moeten blijken uit het onderzoek daarnaar. Vrij verkeer van kapitaal en een goed vestigingsklimaat zijn te belangrijk om maatregelen te overwegen zonder dat een inschatting kan worden gemaakt van de baten of lasten voor het Nederlandse vestigingsklimaat.

Reciprociteit is niet iets dat enkel door de politiek bevorderd kan worden. Dit kan ook door het onderlinge contact tussen marktpartijen plaatsvinden.

Op de vraag of de Chinezen en Russen welkom zijn in Nederlandse strategische sectoren zegt de minister dat het antwoord daarop «ja» is als zij niet allemaal tegelijk komen en zich netjes gedragen.

De **minister van Economische Zaken** benadrukt dat buitenlandse aandeelhouders die zich op de Nederlandse markt willen manifesteren, zich moeten houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Voor zover zij dat kan nagaan, gebeurt dat ook.

De analyse waarom de heer Ten Hoopen vraagt is gemaakt en naar de Kamer gestuurd. Op een aantal punten is precies aangegeven hoe de belangen geborgd zijn. Uit de quick scan volgt dat de publieke belangen voldoende geborgd zijn. De minister wil de bronteksten over wet- en regelgeving graag naar de Kamer sturen. Leemtes zijn er niet, maar als de Kamer deze na bestudering toch vindt, hoort zij dat graag. Voor een verdergaande analyse ziet zij thans geen aanleiding.

Hoofdkantoren zijn van strategisch belang. Het vestigingsklimaat moet daarom zodanig worden ingericht dat het voldoende interessant blijft. Uit het rapport van de Boston Consulting Group dat de minister gisteren in ontvangst heeft genomen, blijkt dat Nederland het op dit punt niet slecht doet. Daarin kwam echter ook naar voren dat de hoofdkantoren in Nederland er vaak al heel lang zijn en dat ervoor gezorgd moet worden dat in Nederland nieuwe multinationals kunnen ontstaan. Het innovatieplatform is ingesteld om dat een steuntje in de rug te geven. De minister vindt het van belang om daarop in te zetten. De verdere ontwikkeling rondom het Holland Financial Centre kan in dit opzicht ook een belangrijke rol spelen. In de eerder toegezegde brief met een reactie op dit rapport wil de minister ook ingaan op het strategische belang van de hoofdkantoren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck