



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen (Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 25 februari 2019
WJZ / 18315322

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen (Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 april 2018, nr. 2018000745, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 augustus 2018, nr. W18.18.0097/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Het voorstel strekt ertoe in de Telecommunicatiewet (Tw) te voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van EZK om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het, gegeven de vitale functie die telecommunicatie-infrastructuur en -diensten vervullen in de samenleving, van belang is dat de overheid beschikt over een adequaat instrumentarium om te voorkomen dat deze infrastructuur en diensten niet langer naar behoren functioneren. De Afdeling is echter niet overtuigd van de in het voorstel gekozen benadering. Hierin wordt aangegrepen bij de zeggenschap in de onderneming, maar het uiteindelijk zeker te stellen belang, te weten het blijvend adequaat functioneren en de integriteit van de betreffende vitale functie, wordt met het voorstel niet verzekerd. Het voorstel voorziet immers niet in maatregelen die de infrastructuur en diensten van de telecommunicatiesector zelf kunnen beschermen, zodat de gekozen benadering weinig effectief zal zijn.

Doordat de telecommunicatie-infrastructuur en -diensten (vrijwel) volledig in private handen zijn, zal elk instrument van de overheid om de beschikbaarheid en integriteit daarvan zeker te stellen per definitie in potentie (diep) ingrijpen in private zeggenschaps- en eigendomsverhoudingen. Bij dergelijke ingrijpende maatregelen is het van belang dat dit met voldoende nauwkeurigheid plaatsvindt. Dat betekent ook dat ingrijpen slechts in bijzondere omstandigheden plaatsvindt. Het is lastig om op voorhand heel precies af te bakenen in welke gevallen de minister zal ingrijpen: de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten kan immers om tal van redenen in het geding komen en de risico's zullen pas in concrete gevallen goed beoordeeld kunnen worden. Dit gegeven vereist dat normen worden gekozen die enige ruimte bieden om, waar nodig, in te kunnen grijpen. Het wetsvoorstel bevat evenwel een opsomming van vaag omschreven omstandigheden waarin ondernemingen een voornemen tot verwerving van zeggenschap moeten melden en waarin de minister vervolgens een verbod zal kunnen uitvaardigen. Deze benadering leidt tot een ruime mate van onzekerheid en doet vragen rijzen over de verhouding tot de bescherming van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en tot de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU, alsmede over de mogelijke gevolgen voor de sectoren de minister.

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen over de gekozen aanpak die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm aan de Tweede Kamer te zenden.

1. De aanleiding voor het voorstel

Door de snelle technologische ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar is het belang van de



beschikbaarheid en integriteit van telecommunicatievoorzieningen en -diensten sterk toegenomen. De telecommunicatiesector, die doorgaans bestaat uit private partijen, is onderdeel van de vitale infrastructuur van ons land geworden. Het toegenomen belang van de telecommunicatiesector maakt ook dat de gevolgen van het niet beschikbaar zijn van de infrastructuur en diensten ingrijpender zijn geworden. Daarmee wordt het laten uitvallen van de infrastructuur, of het dreigen daarmee, voor kwaadwillenden mogelijk aantrekkelijker.

De aanleiding voor het wetsvoorstel om in te kunnen grijpen bij overnames in telecommunicatiepartijen is gelegen in de schuivende economische machtsverhoudingen in de wereld. Deze schuivende verhoudingen maken, zo stelt de toelichting, dat het niet langer vanzelfsprekend is dat investeringen in de Nederlandse telecommunicatiesector (enkel) zijn ingegeven door bedrijfseconomische gronden.¹ Niet uitgesloten kan worden dat investeringen en overnames in de Nederlandse telecommunicatiesector (mede) zijn ingegeven door geopolitieke motieven. Een (buitenlandse) derde partij zou zijn zeggenschap in een Nederlandse telecommunicatiepartij als politiek instrument kunnen gebruiken om druk uit te oefenen op de Nederlandse overheid. Daarbij zijn twee afzonderlijke risico's te onderkennen die samenhangen met de vitale functies die partijen in de telecommunicatiesector vervullen. In de eerste plaats gaat het om het risico dat een partij de vitale functies van het bedrijf (doelbewust) laat uitvallen of daarmee zal dreigen. In de tweede plaats gaat het om het risico dat een partij inbreuk maakt op de betrouwbaarheid en continuïteit van specifieke communicatiediensten, zoals die van de veiligheidsdiensten, van defensienetwerken en van het noodcommunicatienet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de zorgen van de regering over de mogelijkheid dat kwaadwillende partijen of mogendheden de Nederlandse overheid onder druk zouden kunnen zetten door te dreigen met het doen laten uitvallen van telecommunicatiediensten. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van dergelijke diensten is in de huidige samenleving van vitaal belang.

2. Het voorstel

De regering overweegt dat de risico's voor de vitale functies vervuld door telecommunicatiesector niet goed tegen te gaan zijn met de bestaande wet- en regelgeving. Het enige effectieve middel is, volgens de regering, te voorkómen dat een kwaadwillende partij zodanige zeggenschap in een telecommunicatiepartij verwerft dat daarvan misbruik kan worden gemaakt, of als een dergelijke partij over zodanige zeggenschap beschikt, ervoor te zorgen dat die zeggenschap wordt beëindigd.² Het voorstel voorziet daarom in een meldplicht voor ondernemingen en de mogelijkheid voor de minister om een verbod op het verkrijgen en houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij op te leggen.

Degene die het voornemen heeft overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verkrijgen, zal dit moeten melden bij de minister indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector.³ Van overwegende zeggenschap is volgens het wetsvoorstel, onder meer, sprake wanneer de houder of verkrijger van die zeggenschap alleen of met anderen met wie in overleg wordt gehandeld rechtstreeks of middellijk beschikt over meer dan 30% van de stemmen in de algemene vergadering, of als diegene meer dan de helft van de bestuurders kan benoemen.⁴ Van relevante invloed op de telecommunicatiesector is vervolgens sprake wanneer – kort samengevat – een partij met overwegende zeggenschap in staat is om vitale telecommunicatievoorzieningen te destabiliseren.⁵ Het kan dan gaan om een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of betrouwbaarheid van de communicatie, maar ook om een (langdurige) onderbreking van internet- of telefoondiensten.

De minister zal een verbod opleggen tot het verkrijgen dan wel houden van overwegende zeggenschap indien dit naar zijn oordeel kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Het publieke belang is hierbij ruim gedefinieerd: het gaat om het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, als bedoeld in de uitzonderingsclausules van de vrijverkeersbepalingen van het VWEU.⁶ Om over te kunnen gaan tot het opleggen van een verbod dient sprake te zijn van een overwegende zeggenschap die leidt tot relevante invloed, zoals hiervoor omschreven, én van bepaalde omstandigheden die op de verkrijger of houder van

¹ Toelichting, paragraaf 1.

² Toelichting, paragraaf 1.

³ Artikel 14a.2, eerste lid, Tw.

⁴ Artikel 14a.3 Tw.

⁵ Artikel 14a.4, derde lid, Tw.

⁶ Artikel 14a.1 Tw verwijst naar de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, 65, eerste lid, onderdeel b, en 346, eerste lid, onderdeel a, VWEU.



overwegende zeggenschap van toepassing zijn.⁷ Verkort weergegeven gaat het dan om situaties waarin:

- de eigendomsverhoudingen van de verkrijgende partij onvoldoende transparant zijn;
- de invloed van een derde op de verkrijgende partij onvoldoende transparant of ongewenst is;
- de verkrijgende partij geen goede staat van dienst heeft ten aanzien van zijn bedrijfsuitoefening;
- de verkrijgende partij nauwe banden onderhoudt met een ongewenst persoon;
- de veiligheidssituatie in het land van vestiging van de verkrijgende partij of de omliggende regio onzeker of slecht is;
- bekend is of het vermoeden bestaat dat de verkrijgende partij oneigenlijke intenties heeft;
- onvoldoende informatie beschikbaar is over de verkrijgende partij.

Een verbod tot het verkrijgen dan wel houden van overwegende zeggenschap kan de minister niet alleen opleggen naar aanleiding van een melding, maar ook op zijn eigen initiatief, alsmede indien zich na het besluit tot het niet opleggen van een verbod omstandigheden voordoen die aanleiding geven tot het opleggen van een verbod.⁸

3. De gekozen benadering

De Afdeling onderkent dat het, gegeven de vitale functie die telecommunicatie-infrastructuur en -diensten vervullen in de samenleving, van belang is dat de overheid beschikt over een adequaat instrumentarium waarmee voorkomen kan worden dat deze infrastructuur en diensten niet langer naar behoren functioneren. De bestaande risico's vergen dat de overheid op enigerlei wijze moet kunnen ingrijpen in de onderneming die de infrastructuur in deze sector exploiteert en diensten verleent.

De Afdeling is echter niet overtuigd van de in het voorstel gekozen benadering. Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat in bepaalde situaties door bepaalde partijen overwegende zeggenschap wordt verkregen in een Nederlandse telecommunicatiepartij. Dit is een 'indirecte' manier om de genoemde risico's te beperken: het gaat immers niet om de (ongewenste) zeggenschap in die onderneming als zodanig, als wel om de invloed die daarmee op het functioneren van de betreffende vitale infrastructuur en diensten kan worden uitgeoefend. Het uiteindelijk zeker te stellen belang, te weten het blijvend adequaat functioneren en de integriteit van de betreffende vitale functie, is met het voorstel echter nog niet verzekerd, nu het zich primair richt op degene die zeggenschap verkrijgt of houdt in een telecommunicatiepartij, en niet op het zekerstellen van het adequaat functioneren van de vitale telecommunicatie-infrastructuur en -diensten zelf. Dat betekent dat deze indirecte aanpak niet onder alle omstandigheden adequaat kan zijn en daarvoor aanvullende instrumenten nodig zullen zijn. Daarbij komt dat betwijfeld kan worden of de minister op het moment van melden over voldoende informatie beschikt om een goede inschatting te kunnen maken van de bedreiging die een verkrijgende partij later eventueel gaat vormen voor de telecommunicatie-infrastructuur. Partijen die zeggenschap willen verwerven in een onderneming zullen doorgaans niet op voorhand blijf geven erop uit te zijn het adequaat functioneren en de integriteit van de vitale infrastructuur van de telecommunicatiesector te gaan verstoren.

De Afdeling veronderstelt dat het wetsvoorstel de overheid het instrumentarium moet bieden om te voorkomen dat de telecommunicatienetwerken en -diensten, vanwege de vitale functie in de samenleving, niet langer naar behoren functioneren. Het doel van het wetsvoorstel is echter anders. Er bestaan reeds afdoende maatregelen in de Telecommunicatiewet die de integriteit en continuïteit van het netwerk en de diensten verzekeren (artikel 11.2a en hoofdstuk 11a van de Telecommunicatiewet). Alleen voor situaties waarbij kwaadwillende partijen het voor het zeggen hebben schieten deze maatregelen tekort, omdat bijvoorbeeld geopolitiek gemotiveerde partijen die er op uit zijn de regering onder druk te zetten door te dreigen met uitval van vitale telecomnetwerken en -diensten, niet zullen worden afgeschrikt door boetes, dwangsommen of dwingende aanwijzingen. De Afdeling heeft blijkens haar advies ook begrip voor deze zorgen van de regering, maar gaat er in haar advies ten onrechte van uit dat het doel van het wetsvoorstel is om de continuïteit van de vitale netwerken en diensten in zijn algemeenheid te verzekeren. Gezien de bescherming die de bestaande telecommunicatieregulering ten aanzien daarvan reeds biedt, is het doel van dit wetsvoorstel beperkt tot het bieden van een oplossing voor die situaties waarin een kwaadwillende partij zo veel zeggenschap in vitale onderdelen van de telecomsector verkrijgt, dat dit de regering in een chantabele positie kan brengen dan wel op andere manieren de nationale veiligheid en openbare orde in gevaar kan brengen. Juist het toetsen van overnames stelt de regering in staat te voorkomen dat zij in die positie komt. Door te voorkomen dat de zeggenschap in handen van kwaadwillenden komt, kan deze immers ook niet worden misbruikt. Het kabinet deelt de opvatting dat ingrijpen in de zeggenschap te indirect is, en daarmee niet effectief, dan ook niet.

Bovendien gaat de Afdeling met deze kritiek voorbij aan de brede wens in de politiek, die tevens in het

⁷ Artikel 14a.4, vijfde lid, Tw.

⁸ Artikel 14a.4, eerste en zesde lid, Tw.



regerakkoord is vastgelegd, om overnames in vitale sectoren, waaronder de telecomsector, waar nodig te kunnen toetsen en tegen te houden. Het in het wetsvoorstel gekozen instrument past bovendien in Europese en wereldwijde ontwikkelingen waarin nationale overheden, gelet op de verschuivende geopolitieke verhoudingen, grip willen krijgen op ongewenste overnames en buitenlandse investeringen⁹.

Tegen de achtergrond van deze opmerking over de gekozen benadering van het wetsvoorstel vraagt de Afdeling waarom, gelet op de terechte zorgen waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, er niet voor is gekozen om nauwer aan te sluiten bij het achterliggende doel, namelijk de bescherming van de betreffende vitale infrastructuur zelf. Indien immers de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten in beginsel te allen tijde is veiliggesteld, zal de vatbaarheid voor een eventuele door geopolitieke motieven ingegeven dreiging met het laten uitvallen van die infrastructuur in belangrijke mate kunnen worden beperkt. Ook het risico dat een derde partij inbreuk maakt op de vertrouwelijkheid en continuïteit van specifieke communicatiediensten, zoals die van de veiligheidsdiensten, van defensienetwerken en van het noodcommunicatienet, kan met een meer directe benadering effectiever worden gemitigeerd.

Een alternatieve benadering zou, in het verlengde van de huidige bepalingen in hoofdstuk 14 van de Tw, bijvoorbeeld de minister de bevoegdheid kunnen toekennen om aanbieders van telecommunicatienetwerken en -diensten aanwijzingen te geven om de instandhouding, exploitatie en integriteit van het netwerk en de dienst te verzekeren.¹⁰ Een dergelijke benadering sluit direct aan bij de relevante vitale functies. Zij grijpt daarmee weliswaar in potentie diep in in private eigendomsrechten, maar dat geldt voor de in het voorstel gekozen benadering evenzeer.¹¹ In de alternatieve benadering is evenwel vooraf duidelijk dat ingrijpen, met alle consequenties van dien, slechts in bijzondere omstandigheden plaats zal vinden. Een veelheid aan mogelijke bedreigingen kan hiermee worden ondervangen. Bovendien kan dan worden ingegrepen op het moment dat concrete aanwijzingen omtrent een dreiging bestaan en wordt niet – zoals in de gekozen benadering – ingegrepen al op het moment dat bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar is over de verkrijgende partij enkel omdat die potentieel in staat is de vitale functie te bedreigen. In een alternatieve, meer directe aanpak weten partijen aldus dat, indien vitale functies in gevaar komen, er kan worden ingegrepen om deze veilig te stellen. Een dergelijke benadering is veel gericht en daarmee naar het oordeel van de Afdeling beter te rechtvaardigen dan de in het voorstel gekozen aanpak. De Afdeling adviseert de in het voorstel gekozen benadering te heroverwegen.

De Afdeling stelt een alternatieve benadering voor, waarbij geen bevoegdheid om in te grijpen bij ongewenste overnames wordt gecreëerd, maar de minister uitsluitend de bevoegdheid wordt verleend om, in bijzondere omstandigheden (bij concrete aanwijzingen omtrent een dreiging), aanbieders van telecommunicatienetwerken en -diensten aanwijzingen te geven om de instandhouding, exploitatie en integriteit van het netwerk en de dienst te verzekeren.

In de door de Afdeling voorgestelde alternatieve benadering kan pas worden ingegrepen op het moment dat zich een concrete dreiging voordoet. Het risico is groot dat op het moment van ingrijpen in de alternatieve benadering het kwaad al is geschied. Bovendien wordt, naarmate de zeggenschap langer heeft geduurd, en de kwaadwillende aandeelhouder zijn invloed op het telecombedrijf heeft kunnen doen gelden, de kans groter dat een op dat moment opgelegde aanwijzing van de minister niet wordt opgevolgd of technisch onmogelijk wordt gemaakt. Handhaven van de verplichting om de aanwijzing op te volgen zal niet effectief zijn: boetes en dwangsommen zullen een kwaadwillende partij niet afschrikken. Verdergaande handhavingsmogelijkheden, zoals de onderbewindstelling van besturen, zullen alleen een tijdelijke oplossing bieden. Voor de langere termijn is het noodzakelijk dat de bron van de dreiging wordt weggenomen, te weten de invloed van de kwaadwillende aandeelhouder.

Overigens bevat dit wetsvoorstel een instrument dat lijkt op hetgeen de Afdeling voorstelt, in de bevoegdheid voor de minister om in aanloop naar de effectuering van het verbod op het houden van overwegende zeggenschap een persoon aan te wijzen die de betrokken telecommunicatiepartij, het bestuur, personen die de feitelijke leiding hebben en andere medewerkers opdrachten kan geven. Het grote verschil met het voorstel van de Afdeling is dat het hier slechts een tijdelijke maatregel betreft, en dat dit instrument altijd wordt toegepast in combinatie met een verbod op zeggenschap. De reden hiervoor is dat het geven van opdrachten geen effectieve, duurzame oplossing biedt. Het pakt immers alleen de symptomen aan, en niet de oorzaak van de dreiging, namelijk: de invloed die een kwaadwillende partij heeft verkregen door diens overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij.

⁹ Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kennen bijvoorbeeld investeringstoetsen, daarnaast wordt gewezen op de FDI-verordening die voorziet in Europese uitwisseling in verband met het toetsen van directe investeringen uit derde landen.

¹⁰ In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het uitgebreide toezichtsinstrumentarium in het financieel toezicht, dat in het bijzonder ook is gericht op het veiligstellen van de continuïteit en betrouwbaarheid van essentiële maatschappelijke en economische functies. Het vereist wel dat bij de toezichthouder heel specifieke kennis van de sector en de werking van de infrastructuur aanwezig is.

¹¹ De Afdeling gaat daar in paragraaf 4 nader op in.

4. De gevolgen van de gekozen benadering

Doordat de voor de vitale functie relevante infrastructuur (vrijwel) volledig in private handen is, zal elk instrument van de overheid om de beschikbaarheid en integriteit daarvan zeker te stellen per definitie in potentie (diep) ingrijpen in private zeggenschaps- en eigendomsverhoudingen. Bij dergelijke ingrijpende maatregelen is het van belang dat met voldoende nauwkeurigheid wordt bepaald wanneer en onder welke omstandigheden zulke ingrepen in de private sfeer zullen kunnen plaatsvinden. Dat betekent ook dat ingrijpen slechts in bijzondere omstandigheden plaatsvindt en zodra er concrete aanwijzingen zijn dat de vitale infrastructuur wordt bedreigd. Anderzijds zal het lastig zijn om op voorhand heel precies af te bakenen in welke gevallen de minister zal ingrijpen: de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten kan immers om tal van redenen in het geding komen. Dit gegeven vereist dat normen worden gekozen die enige ruimte bieden om, waar nodig, in te kunnen grijpen. Indien kan worden ingegrepen zonder concrete aanwijzingen van een bedreiging kan dat evenwel leiden tot meer onzekerheid, voor zowel private partijen als voor de overheid. De Afdeling gaat in deze paragraaf nader in op deze aspecten (ingrijpen in private sector, ruime normen, onzekerheid) in het licht van het voorstel. Daarbij spelen ook vragen over de verhouding tot de bescherming van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en tot de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU, alsmede over de mogelijke gevolgen voor de sector en de minister. Deze aspecten zullen overigens ook in elke alternatieve benadering moeten worden gewogen. Wel is de Afdeling van oordeel, zoals hiervoor opgemerkt, dat in een meer gerichte en effectieve benadering dan waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen een ingrijpen beter te rechtvaardigen zal zijn.

a. Ruime normen

De reikwijdte van het voorstel is ruim, doordat onder de definitie van ‘telecommunicatiepartij’ in het wetsvoorstel niet alleen aanbieders van openbare netwerken vallen, maar ook die van hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters, alsmede niet-openbare netwerken en diensten.¹² Bovendien worden partijen die overwegende zeggenschap hebben in een telecommunicatiepartij, zelf vervolgens weer als telecommunicatiepartij aangemerkt. Voor de vraag of een partij overwegende zeggenschap heeft of verkrijgt, dient niet alleen te worden gekeken naar verschillende directe zeggenschapsverhoudingen, maar ook naar situaties waarin partijen zonder overwegende zeggenschap samenwerken, al dan niet op basis van bijvoorbeeld een stemovereenkomst.

Verder definieert het voorstel het ‘publieke belang’ niet nader, maar volstaat met een verwijzing naar relevante bepalingen in het VWEU,¹³ en geeft een aantal situaties waarin die belangen in het geding komen.¹⁴ In de relevante omschrijvingen worden vervolgens begrippen gehanteerd, die niet op voorhand een duidelijke betekenis en reikwijdte hebben. Te denken valt aan ‘een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid’,¹⁵ invloed van een derde is ‘onvoldoende transparant of ongewenst’,¹⁶ de houder of verkrijger heeft ‘geen goede staat van dienst’,¹⁷ de veiligheidssituatie in een land is ‘onzeker of slecht’.¹⁸ Daarnaast kan uit de opzet van artikel 14a.4 Tw worden afgeleid dat het aan de ministerie om te beoordelen of, gelet op de risico’s, de overwegende zeggenschap kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang.¹⁹ Uit de toelichting blijkt dat niet vereist is dat een daadwerkelijk gevaar voor het publiek belang wordt bewezen.

De voorgestelde aanpak bevat een begrippen- en beoordelingskader met een ruime reikwijdte en vaag omschreven omstandigheden en dit leidt tot onzekerheden, die zowel partijen die overwegende invloed in een telecommunicatiepartij kunnen krijgen, als de minister raken.

Met betrekking tot de ruime reikwijdte is het ten eerste van belang dat de meldplicht en de verbodsbevoegdheid zich richten op partijen die overwegende zeggenschap willen verkrijgen in telecommunicatiepartijen (en dus niet op de telecommunicatiepartijen zelf). Vervolgens vallen alleen partijen die met die verkrijging van overwegende zeggenschap tevens relevante invloed verkrijgen in de telecommunicatiesector onder de meldplicht en verbodsbevoegdheid. Dit betekent dat het uitsluitend gaat om investeerders die met het verkrijgen van overwegende zeggenschap in een of meer telecommunicatiepartijen zichzelf in een positie brengen dat zij, indien zij dat zouden willen, de openbare orde of

¹² Artikel 14a.1 Tw.

¹³ Artikel 14a.1 Tw.

¹⁴ Artikel 14a.4, tweede lid, Tw.

¹⁵ Artikel 14a.4, derde lid, onderdeel c, Tw. De criteria in artikel 14a.4, derde lid, kunnen op grond van het vierde lid wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

¹⁶ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel b, Tw.

¹⁷ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel c, Tw.

¹⁸ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel e, Tw.

¹⁹ Artikel 14a.4, eerste lid, Tw.



nationale veiligheid in gevaar zouden kunnen brengen. Alleen die situaties moeten worden gemeld en getoetst.

Om te voorkomen dat een kwaadwillende partij zichzelf in de positie brengt waarin hij de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan brengen, dienen belangrijke investeringen in alle schakels die ervoor kunnen zorgen dat internet en telefonie op grote schaal kunnen uitvallen, te worden getoetst. Om die reden is het begrip 'telecommunicatiepartij' ruim geformuleerd: hieronder vallen niet alleen aanbieders van internet- en telefonienetwerken en -diensten, maar ook aanbieders van datacenters, hostingdiensten en vertrouwensdiensten.

Een verkrijging van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij valt zoals gezegd uitsluitend onder de meldplicht, en kan indien ongewenst worden verboden, indien hiermee 'relevante invloed in de telecommunicatiesector' wordt verkregen. De Afdeling maakt bezwaar tegen de formulering van de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of relevante invloed in de telecommunicatiesector wordt verkregen. Volgens de Afdeling is het hierdoor voor betrokkenen onzeker en onvoorspelbaar of en wanneer zij moeten melden. Om te voorkomen dat er bij investeerders onzekerheid ontstaat over de vraag of zij moeten melden en of zij te maken kunnen krijgen met een verbod, zullen objectief meetbare criteria worden opgesteld om te bepalen wanneer een investeerder relevante invloed in de telecommunicatiesector verkrijgt (drempelwaarden in de vorm van het aantal eindgebruikers of, ten aanzien van datacenters bijvoorbeeld, het 'marktaandeel' gemeten in energieverbruik). Omdat de drempelwaarden hiervoor in de tijd kunnen verschuiven worden deze op lager niveau (bij algemene maatregel van bestuur) vastgesteld. In artikel 14a.4, derde lid, van het wetsvoorstel zijn de criteria aan de hand waarvan wordt vastgesteld of sprake is van relevante invloed in de telecommunicatiesector naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling op enkele punten aangescherpt, en er is in artikel 14a.4, vierde lid, nadrukkelijker bepaald dat de criteria nog verder zullen worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling merkt op dat het beoordelingskader, aan de hand waarvan de minister beslist of een verkrijging van overwegende zeggenschap wordt verboden, onduidelijk en vaag omschreven is. Naar aanleiding van deze opmerking zijn de omstandigheden betreffende de beoogd verkrijger van overwegende zeggenschap, op basis waarvan de minister kan oordelen dat de zeggenschap het publiek belang kan bedreigen en dus verboden moet worden, opnieuw tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot een scherpere formulering, waardoor de criteria (in artikel 14a.4, tweede lid) minder abstract zijn geworden en een duidelijkere relatie hebben met de bedreiging van het publiek belang die uitgaat van een verkrijging door de betreffende persoon.

b. Aantasting eigendomsrecht

In de toelichting wordt onderkend dat de maatregelen een aantasting opleveren van het recht op eigendom als bedoeld in het Eerste Protocol van het EVRM.²⁰ De Afdeling onderschrijft dat er, zoals wordt gesteld, sprake is van regulering, en niet van onteigening. Ook onderschrijft zij dat onder omstandigheden deze regulering gerechtvaardigd kan zijn. Hetgeen de Afdeling hiervoor over het voorstel heeft opgemerkt, leidt er toe, dat eerst de vraag moet worden beantwoord of de maatregel voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de uitoefening is, en vervolgens of er een 'fair balance' is getroffen tussen het doel dat het wetsvoorstel beoogt te bereiken en de (eigendoms)belangen van de betrokken bedrijven of individuen.²¹

Zoals hiervoor is uiteengezet schept het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader voor partijen die zeggenschap willen verkrijgen of hebben onzekerheid omtrent de reikwijdte van de (met een forse boete te handhaven) meldplicht mee. Deze onzekerheid speelt niet alleen wanneer geïnteresseerde partijen voornemens hebben tot het verwerven van overwegende zeggenschap, maar ook daarna, bij het houden ervan. Dit maakt voor betrokkenen onzeker en onvoorspelbaar of en wanneer zij moeten melden. Als gevolg daarvan betwijfelt de Afdeling of de inbreuk op het eigendomsrecht in voldoende mate voor de betrokkenen voorzienbaar is.

De gevolgen van het opleggen van een verbod op overwegende zeggenschap en van de verplichting tot vervreemding van zeggenschap kunnen voor de betrokkenen bij de onderneming en voor de verkrijger van zeggenschap aanzienlijk zijn. Niet alleen kunnen het verbod en de verplichting tot vervreemding van zeggenschap, leiden tot (mogelijk aanzienlijk) waardeverlies, maar ook tot een doorkruising van strategische bedrijfsbelangen voor zowel degene die de zeggenschap kwijtraakt, als de betreffende onderneming en andere betrokkenen. Zo rijst de vraag of betrokken partijen bijvoorbeeld in het vervolg nog kapitaal kunnen aantrekken? Daar komt bij, zoals hiervoor aan de orde is geweest, dat het voorstel slechts in beperkte mate bijdraagt aan het te bereiken doel, namelijk het voorkomen van aantasting van vitale infrastructuur. Dit leidt ertoe dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de evenredigheid van de verhouding tussen aan de ene kant het verbod tot verkrijging of

²⁰ Toelichting, paragraaf 4, slot.

²¹ Zie bijvoorbeeld HR 3 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC281 6, r.o. 3.8.1.



behoud van zeggenschap en het daarmee te bereiken doel en aan de andere kant de zwaarte van de aantasting van het eigendomsrecht.

De Afdeling concludeert daarom dat de gekozen benadering spanning oproept met het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Zoals hiervoor is uiteengezet zullen de criteria om te bepalen of een beoogd verkrijger van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij, daarmee relevante invloed in de telecommunicatiesector verkrijgt, en dus getoetst wordt, uitgewerkt worden in objectief meetbare maatstaven. Het beoordelingskader voor de minister bij de toets is bovendien zo veel mogelijk aangescherpt. Het is echter onvermijdelijk dat de minister een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid houdt, omdat het beoordelingskader toegepast moet kunnen worden op situaties die nu nog niet bekend zijn. Door de aangescherpte reikwijdte en toetsingscriteria is de maatregel voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de uitoefening.

Daar komt bij dat de Afdeling uit lijkt te gaan van een ander, veel breder doel, van het wetsvoorstel, namelijk het voorkomen van aantasting van vitale infrastructuur in den brede, waardoor zij de voorstelde maatregelen niet effectief acht. Gelet echter op het doel dat het kabinet met dit wetsvoorstel wenst te bereiken, namelijk te voorkomen dat het publiek belang wordt bedreigd door geopolitiek gemotiveerde overnames, acht het kabinet het middel wel degelijk effectief. Dit leidt ook tot een ander oordeel ten aanzien van de fair balance tussen het doel dat het wetsvoorstel beoogt te bereiken en de belangen van de betrokken bedrijven en individuen.

c. Belemmeringen voor de verkeersvrijheden

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt ook ingegaan op de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot de Europese vrijverkeersbepalingen.²² Onderkend wordt dat het vrij verkeer van kapitaal en diensten en de vrijheid van vestiging belemmerd kunnen worden als gevolg van de invoering van een meldplicht en een verbod op het verkrijgen of houden van een overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij. Zulke belemmeringen dienen gerechtvaardigd te worden met een beroep op een specifieke rechtvaardigingsgrond die ofwel is opgenomen in de betreffende verdragsbepaling ofwel kan worden aanvaard als dwingende reden van algemeen belang volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Slechts in meer algemene zin verwijst het wetsvoorstel nu naar de bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat zoals bedoeld in de artikelen 45, 52, 65 en 346 van het VWEU.²³ Daarmee is op voorhand niet duidelijk welk algemeen belang nu precies in een gegeven situatie wordt nagestreefd.

Het wetsvoorstel verwijst weliswaar in de definitie van 'publiek belang' in artikel 14a.1 naar de genoemde verdragsbepalingen, maar wat daar bij de toepassing van de bevoegdheden in dit wetsvoorstel onder wordt verstaan wordt vervolgens uitgewerkt in artikel 14a.4, tweede lid. Hierin wordt namelijk bepaald dat in het kader van dit wetsvoorstel, van een bedreiging van het publiek belang slechts sprake kan zijn als overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector als bedoeld in het derde lid, en bovendien een of meer van de in het tweede lid limitatief opgesomde omstandigheden betreffende de houder of verkrijger van toepassing zijn. Hiermee is het te beschermen algemeen belang juist veel nauwkeuriger uitgewerkt dan in andere lidstaten die een vergelijkbare toets ten behoeve van 'de nationale veiligheid' kennen.

Voorzover de belemmering van het vrije verkeer kan worden gerechtvaardigd op grond van een van de genoemde publieke belangen volgt verder uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat sprake moet zijn van een 'werkelijke en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast'.²⁴

De omstandigheden, zoals genoemd in het voorgestelde artikel 14a.4, vijfde lid, die gecombineerd met de relevante invloed als bedoeld in het derde lid een bedreiging van het publieke belang kunnen opleveren, duiden hooguit op een verhoogd risico en op de enkele mogelijkheid van toekomstig misbruik en opzettelijke uitval. Hier lijkt eerder sprake van een algemeen vermoeden dan van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging. Dat is niet voldoende om een belemmering te kunnen rechtvaardigen.²⁵ Ten slotte volgt uit hetgeen hiervoor is opgemerkt over de gekozen benadering en over de vooraf bepaalde en vaag omschreven omstandigheden dat ook kan worden betwijfeld of de maatregelen geschikt zijn om het doel dat daarmee wordt nagestreefd te waarborgen en niet verder

²² Toelichting, paragraaf 4.

²³ Artikel 14a. 1 Tw.

²⁴ Zie onder andere HvJ EU 14 maart 2000, C-54/99, *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:1 24, punten 1 7 t/m 22.

²⁵ Vergelijk HvJ EU 1 7 juli 1 997, C-28/95, *Leur-Bloem*, ECLI:EU:C:1 97:369, punt 44.



gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel.²⁶

De Afdeling betwijfelt aldus of er een voldoende rechtvaardiging kan worden geboden voor de belemmering die het wetsvoorstel teweegbrengt voor de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU.

Door de meldplicht en de bevoegdheid een verbod op te leggen alleen van toepassing te laten zijn in die gevallen waarin de overnemer daadwerkelijk grip krijgt op de telecomcommunicatiesector in Nederland, blijft de wet beperkt tot situaties waarin de gevolgen van een eventueel misbruik van telecomcommunicatievoorzieningen ook daadwerkelijk groot zijn. De ernst van dit gevaar rechtvaardigt de relatief zware maatregel (het verbod op het verkrijgen van overwegende zeggenschap) om dit misbruik te voorkomen. Minder vergaande maatregelen, zoals bijvoorbeeld het opleggen van boetes bij misbruik van de zeggenschap, zijn niet effectief, zodat de voorgestelde maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk voor het beoogde doel.

De Afdeling lijkt te suggereren dat ingrijpen pas mogelijk is als er zich daadwerkelijk een incident voordoet, en dat preventief ingrijpen nooit te rechtvaardigen is in het licht van het Eerste Protocol bij het EVRM en het VWEU. Dat is mijns inziens niet juist. Uit het door de Afdeling aangehaalde arrest van het Hof kan dit niet worden afgeleid. Dat een beperking van de vrijheid van kapitaal slechts gerechtvaardigd kan worden als sprake is van 'een werkelijke en genoegzaam ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast' (arrest *Église de scientology*) betekent dat een algemeen, niet op het concrete geval toegespitst verbod niet is toegestaan, maar niet dat preventief ingrijpen in een concrete casus (waarin een verhoogd risico is vastgesteld) niet mogelijk is.

De Afdeling haalt ook het arrest *Leur-Bloem* (C-28/95) aan, dat bepaalt dat een voorschrift van algemene strekking waarbij bepaalde categorieën van rechtshandelingen automatisch van belastingvoordeel worden uitgesloten op basis van bepaalde criteria, 'ongeacht of er werkelijk sprake is van belastingfraude of -ontwijking', verder gaat dan noodzakelijk om belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. In het wetsvoorstel wordt echter niet voorgeschreven dat uit de toepasbaarheid van een van de daarin opgenomen gronden automatisch een verbod volgt. De minister beoordeelt volgens het wetsvoorstel namelijk per geval of de toepasbaarheid van een of meer van de gronden leidt tot de conclusie dat het publiek belang kan worden bedreigd. Alleen als dat naar het oordeel van de minister het geval is, moet de minister een verbod opleggen. Om te voorkomen dat de omstandigheden aan de hand waarvan vastgesteld moet worden of het publiek belang kan worden bedreigd, onbedoeld zo kunnen worden geïnterpreteerd dat zij de facto automatisch leiden tot een verbod zijn deze verder aangescherpt. Het belang dat het wetsvoorstel beoogt te beschermen vormt, gelet op de voorwaarden waaraan het opleggen van een verbod op het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een concreet geval moet voldoen, op deze manier een voldoende rechtvaardiging voor de inbreuk op de verkeersvrijheden die dit wetsvoorstel met zich mee kan brengen.

d. Gevolgen voor de telecomcommunicatiesector

Bij een mogelijk verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecomcommunicatiepartij kan onzekerheid ontstaan over de koers en de strategie die de onderneming zou moeten varen. De mogelijkheid geconfronteerd te worden met zo'n verbod kan zijn weerslag hebben op de bereidheid van andere partijen om in de onderneming te investeren, of bijvoorbeeld op de bereidheid van financiers, leveranciers en afnemers om langer lopende contracten aan te gaan. Het investeringsklimaat in de telecomcommunicatiesector kan op die manier in negatieve zin worden geraakt. Daarmee kan ook de bedrijfseconomische continuïteit van telecomcommunicatiepartijen die een vitale functie uitoefenen zelf geraakt worden. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan deze aanzienlijk negatieve gevolgen voor de telecomcommunicatiesector zelf.

De zwaarte van de bedrijfseconomische gevolgen hangt sterk af van de verwachte onzekerheid over het al dan niet onder het wetsvoorstel vallen en de vraag in welk geval een verbod wordt opgelegd. Zoals eerder is uitgelegd zullen de criteria die bepalen of een investering onder het wetsvoorstel valt bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt, in de vorm van objectieve maatstaven. Hierdoor zal het voor degene die overwegende zeggenschap in een telecomcommunicatiepartij houdt of wenst te verkrijgen objectief vast te stellen zijn of hij onder het wetsvoorstel valt. Bovendien zal het aantal investeerders dat hieronder zal vallen zeer gering zijn. Het zal immers alleen gaan om situaties waarin een investeerder zichzelf in de positie brengt waarin hij – indien hij dat zou willen – de telecomvoorzieningen in Nederland grootschalig zou kunnen verstoren. Dit leidt ertoe dat ik niet

²⁶ De vraag is of het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste dat 'objectieve en specifieke omstandigheden' worden aangeduid voor de rechtvaardiging van het vrije verkeer, zie bijvoorbeeld *HvJ EU 4 juni 2002, C-483/99, Commissie/Frankrijk, ECLI:EU:C:2002:327, punt 50*.



verwacht dat het wetsvoorstel grote gevolgen zal hebben voor het investeringsklimaat in de telecomunicatiesector.

Overigens zal van de bevoegdheid om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap te verbieden uiteraard terughoudend gebruik worden gemaakt, en zal daarbij altijd het daarmee beoogde doel, de bescherming van de vitale functie van de telecomunicatiesector, in het oog worden gehouden. Het kabinet verwacht dat de bedrijfseconomische gevolgen van het wetsvoorstel voldoende afgebakend, en daarmee beperkt, zijn, en zeker niet zullen leiden tot gevaar voor de continuïteit van de vitale infrastructuur zelf. Desalniettemin valt niet uit te sluiten dat een situatie zoals geschetst door de Afdeling zich voordoet. In dat geval zullen deze negatieve gevolgen moeten worden meegewogen, en kan in overleg met de betrokken telecomunicatiepartij worden bekeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn om te voorkomen dat de vitale functie die door de betrokken partij wordt vervuld in gevaar wordt gebracht.

e. Uitvoerbaarheid en de positie van de minister

Een ander gevolg van de ruim omschreven omstandigheden waarin partijen een meldplicht hebben en de beoordelingsvrijheid van de minister om volgens het wetsvoorstel in te grijpen is dat betrokken partijen (om de nodige zekerheid te verkrijgen) uit voorzorg een melding bij de minister zullen doen. De minister zal dan van geval tot geval een inschatting moeten maken van de mogelijke risico's van de verkrijging van zeggenschap door een bepaalde partij voor het publiek belang. Daarbij is nog niet duidelijk aan de hand van welke maatstaven de minister de meldingen zal beoordelen. Hij zal een balans moeten vinden tussen het voorkomen van ongewenste beïnvloeding die een risico kan opleveren voor beschikbaarheid en integriteit van telecomunicatie-infrastructuur en het belang van het zoveel mogelijk ongemoeid laten van het investeringsklimaat. Tegelijkertijd kan hij in een voorkomend geval worden geconfronteerd met politieke druk of ophef. Hij zal zich daartegen moeilijk kunnen verweren: hij beschikt immers over ruime beoordelingsmarges om een verbod op te leggen. Het tegengaan van risico's kan dan, politiek gezien, een veilig optie zijn. Het gevaar van publicitaire druk op concrete besluiten wordt daarmee in potentie aanzienlijk. Het risico van (overheids)aansprakelijkheid neemt daarmee navenant toe. De minister kan, kortom, bij het al dan niet toepassen van zijn wettelijke bevoegdheden in een kwetsbare positie komen.

Zoals al eerder is uitgelegd (ten aanzien van onderdeel c) wordt in het wetsvoorstel de beoordelingsvrijheid van de Minister om een verbod op te leggen wel degelijk ingeperkt. Waar andere lidstaten volstaan met 'bedreiging van de nationale veiligheid en openbare orde' als criterium, is in artikel 14a.4, tweede en derde lid, een limitatieve opsomming gegeven van gronden waaruit deze bedreigingen moeten bestaan. Hiermee wordt voorkomen dat het wetsvoorstel de minister de ruimte biedt om onder politieke of publicitaire druk een verbod op te leggen op grond van andere overwegingen, zoals gevolgen voor de werkgelegenheid of protectionisme.

Daarbij komt dat, omdat het voorstel zich bij uitstek richt op buitenlandse partijen die overwegende zeggenschap in een Nederlandse telecomunicatiepartij verkrijgen of houden, de vraag relevant is op welke wijze de nakoming van verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien, wordt verzekerd. Waar het gaat om het verbod om de zeggenschap uit te oefenen, is er nog voldoende aanknopingspunt indien de besluitvorming over de betreffende telecomunicatieactiviteiten plaatsvindt in Nederland. Is dat niet het geval, en bevindt de partij zich in een ander land, dan is de vraag welk aanknopingspunt de minister in Nederland heeft om verplichtingen op te leggen. Zo kan worden gewezen op artikel 14a.10 Tw dat bepaalt dat degene aan wie een verbod is opgelegd verplicht is zijn zeggenschap terug te brengen of te beëindigen. Indien die partij niet meewerkt, wordt deze last verschoven naar de betrokken partij, de betreffende telecomunicatiepartij zelf. De vraag is of die wel in staat is om een en ander te bewerkstelligen, in het bijzonder wanneer er meer schakels zitten tussen de telecomunicatiepartij in Nederland en de uiteindelijke partij met overwegende zeggenschap op wie het verbod zich richt. Ook hierop en op de hiervoor aangegeven gevolgen voor de minister wordt in de toelichting niet ingegaan.

De artikelen 14a.12 tot en met 14a.14 bevatten een specifieke regeling voor deze situatie. Zij maken het mogelijk om een verbod op het houden van overwegende zeggenschap en een gedwongen verkoop te effectueren indien de houder zich in het buitenland bevindt. De artikelsgewijze toelichting bij deze artikelen gaat hier reeds uitgebreid op in. Overigens is dit stelsel ontleend aan het wetsvoorstel Uitvoeringswet Verdrag van Almelo (niet ingediend, maar wel gepubliceerd in Staatscourant 2017, nr. 32226), en in dat verband reeds getoetst door de Afdeling en door internationale advocatenkantoren en financiële instellingen.

f. Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het in het voorstel gekozen instrument om in te grijpen in de telecommu-



nicatiesector de nodige onzekerheid voor alle betrokken partijen oproept en niet onder alle omstandigheden adequaat kan zijn. Het gevolg is dat vooraf een veelheid van situaties in kaart moet worden gebracht, en dat vooraf moet worden beoordeeld of bepaalde zeggenschapsverhoudingen een ontoelaatbaar risico vormen of in de toekomst een zodanig risico kunnen gaan vormen voor de vitale infrastructuur. Voor partijen die zeggenschap willen verkrijgen is onduidelijk wanneer zij tot melding moeten overgaan. Het instrument kan weerslag hebben op de bedrijfseconomische continuïteit van de onderneming, en uiteindelijk de voortzetting van de (onderdelen van de) vitale infrastructuur zelf op het spel zetten. Ook de minister wordt, zoals hiervoor is weergegeven, door het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader in een lastige en kwetsbare positie gebracht. Juist door de ruime reikwijdte, de vaag omschreven omstandigheden en de verschillende na te streven publieke belangen is onduidelijk wanneer hij zou moeten ingrijpen. Daarbij komt dat het nog onduidelijk is hoe de minister de zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan verbieden als de betrokken persoon of onderneming zich in het buitenland bevindt.

De Afdeling is er, gelet hierop, niet van overtuigd dat de gekozen maatregelen geschikt zijn om de nagestreefde doelen te bereiken en de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk.

De Afdeling betwijfelt of de inbreuken op het eigendomsrecht en de beperkingen van het vrije verkeer voor de betrokken partijen voldoende kunnen worden gerechtvaardigd. Dat is anders wanneer, zoals omschreven in punt 3, bedreigingen voor de vitale infrastructuur van de telecommunicatiesector gericht en effectiever worden voorkomen en bestreden zodra voor zulke bedreigingen concrete aanwijzingen bestaan.

De Afdeling adviseert, gelet meer specifiek op de gevolgen die het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader met zich meebrengt, de gekozen benadering te heroverwegen.

De kritiek van de Afdeling lijkt voor een groot deel te berusten op een misverstand over het doel dat het kabinet met het wetsvoorstel wenst na te streven. Zoals gezegd is het doel om te voorkomen dat ongewenste partijen zeggenschap in de telecommunicatiesector kunnen misbruiken om de regering onder druk te zetten door te dreigen met uitval of misbruik van netwerken of diensten. Alleen door het verkrijgen van overwegende zeggenschap te toetsen in gevallen waarin deze zeggenschap de verkrijger relevante invloed in de telecomsector verschafft, kan worden voorkomen dat de regering in een dergelijke kwetsbare positie komt. Met de door de Afdeling voorgestelde alternatieve benadering wordt deze doelstelling niet bereikt. Het kabinet ziet dan ook geen reden om als gevolg van dit advies af te stappen van het in het wetsvoorstel voorgestelde instrument om ongewenste zeggenschap te kunnen verbieden en houdt vast aan het voornemen in het regeerakkoord om zeggenschap in vitale bedrijven waar nodig te kunnen toetsen.

Wel is het wetsvoorstel, zoals hiervoor reeds werd toegelicht, op enkele punten verduidelijkt en aangescherpt. Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om partijen die duurzaam beheersmacht hebben over een telecommunicatienetwerk niet langer onder de definitie van telecommunicatiepartij te laten vallen. In plaats daarvan is in artikel 14a.15 een regeling opgenomen die ervoor zorgt dat het afsluiten, verlengen of vernieuwen van een langdurige beheersovereenkomst met een telecommunicatiepartij in bepaalde gevallen wordt onderworpen aan een toestemmingsvereiste. Het gaat om situaties waarin een beheersovereenkomst wordt afgesloten met een telecommunicatiepartij waarvan misbruik of opzettelijke uitval kan leiden tot de gevolgen, genoemd in artikel 14a.4, derde lid, onder a tot en met d (met andere woorden: een telecommunicatiepartij met relevante invloed in de telecommunicatiesector). Het toetsen van de beheersovereenkomst zelf, in plaats van het toetsen en kunnen verbieden van overwegende zeggenschap in de beheerder, sluit beter aan bij hetgeen nodig is om het publieke belang in dit type situaties te beschermen. Hiermee ontstaat een preciezere en passendere maatregel, die niet verder gaat dan noodzakelijk ter bescherming van het in die situatie te beschermen belang. Voor beheersovereenkomsten die zijn gesloten voor de datum waarop het wetsvoorstel in werking treedt wordt van rechtswege toestemming verleend. Net als op het moment van inwerkingtreding reeds verkregen overwegende zeggenschap, kunnen de beheersovereenkomsten tot uiterlijk acht maanden na inwerkingtreding nog worden verboden op grond van reeds bekende informatie, daarna alleen op basis van nieuwe feiten of ontwikkelingen.

5. Overige opmerkingen

Hieronder maakt de Afdeling nog enkele meer technische opmerkingen over het voorstel.

a. Overleg

De toelichting vermeldt, dat als de minister overweegt een verbod op te leggen, hij daarvan kan afzien indien de verkrijger of houder bereid en in staat is, zodanige maatregelen te treffen dat de bezwaren



van de minister komen te vervallen.²⁷ De Afdeling begrijpt deze aanpak, maar merkt op dat het voorstel zelf hiervoor geen voorziening heeft getroffen. Zij adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

Het staat partijen vrij om tijdens de beoordeling van een melding door de minister uit eigen beweging of op verzoek van de minister mitigerende maatregelen voor te stellen. In de toelichting is benoemd dat de verkrijger of houder in de gelegenheid zal worden gesteld om hierover in gesprek te gaan met de minister. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal de minister voorstellen voor mitigerende maatregelen meenemen in de zorgvuldige voorbereiding van de beslissing over het al dan niet opleggen van een verbod.

b. Betrokken partij

Artikel 14a. 1 Tw definieert een 'betrokken partij' als een telecommunicatiepartij waarop een verbod als bedoeld in artikel 14a.4, eerste lid, Tw betrekking heeft. Artikel 14a.7, eerste lid, Tw regelt dat ingeval een verbod is opgelegd, door degene tot wie het verbod zich richt, te weten degene die overwegende zeggenschap heeft of beoogt te verwerven, de zeggenschap niet wordt uitgeoefend. Artikel 14a.8, eerste lid, Tw bepaalt vervolgens, dat een betrokken partij gevolg geeft aan een verbod als bedoeld in artikel 14a.7 Tw. Dit is evenwel niet mogelijk: de telecommunicatiepartij is gelet op de hiervoor genoemde bepalingen niet degene die overwegende zeggenschap in die telecommunicatiepartij uitoefent en is dus ook niet in staat gevolg te geven aan het verbod. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

In het voorgestelde artikel 14a.8 wordt met het 'gevolg geven aan het verbod' (voor de duidelijkheid aangepast in 'gevolg geven aan de schorsing'), bedoeld dat de telecommunicatiepartij, als organisator van de aandeelhoudersvergadering, er voor dient te zorgen dat de geschorste aandeelhouder geen gebruik kan maken van zijn geschorste stemrechten. De telecommunicatiepartij moet hem de toegang tot de aandeelhoudersvergadering weigeren en geen informatie bestemd voor aandeelhouders verstrekken. Dit blijkt reeds duidelijk uit de toelichting op dit artikel.

c. Opdrachten

Artikel 14a.9 Tw biedt de mogelijkheid aan de minister om een persoon aan te wijzen die opdrachten oplegt aan de betrokken partij, dat wil zeggen de betreffende telecommunicatiepartij. Volgens de toelichting beoogt deze bepaling te regelen dat een bewindvoerder kan worden aangesteld om het na te streven publieke belang te verzekeren. Uit de wettekst komt dit naar het oordeel van de Afdeling niet naar voren. Volgens het eerste lid van de voorgestelde bepaling worden de opdrachten gegeven om de medewerking van degene aan wie het verbod is opgelegd te verzekeren of om de zeggenschap op te schorten. Het geeft daarmee op zichzelf slechts een bevoegdheid om het verbod op het uitoefenen van zeggenschap te handhaven. Vervolgens wordt in het derde lid van de voorgestelde bepaling bepaald dat de door de minister aangewezen persoon uitsluitend opdrachten verstrekt ter bescherming van het publieke belang. Hiermee wordt echter nog geen zelfstandige bevoegdheid geboden tot het geven van dergelijke opdrachten. Artikel 14a.9 beoogt aldus verschillende doelstellingen na te streven (handhaving verbod én waarborging van de publieke belangen) en roept de vraag op of het voldoende mogelijkheden biedt om de continuïteit van de dienstverlening en de andere belangen die het wetsvoorstel uiteindelijk beoogt te beschermen, te verzekeren, indien het de bedoeling is om mogelijk te maken dat een bewindvoerder wordt aangesteld die zo nodig aanwijzingen geeft met het oog op de behartiging van publieke belangen, is het nodig dat in het eerste lid te verduidelijken. Daarbij dient dan ook duidelijker te worden omschreven waarop die aanwijzingen precies betrekking kunnen hebben en voor welke concrete doelen deze gegeven kunnen worden.²⁸ Voorts vergt dit voorzieningen voor rechtsbescherming; de telecommunicatiepartij wordt immers geconfronteerd met ingrijpende maatregelen (in wezen onderbewindstelling) voor de handhaving van een maatregel (verbod) dat is gericht op een andere partij, namelijk degene met overwegende zeggenschap in die telecommunicatiepartij.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt, mede in samenhang met hetgeen zij hiervoor in paragraaf 3 heeft opgemerkt, opnieuw te bezien.

Dit advies is overgenomen. De bepaling met betrekking tot de aangewezen persoon (artikel 14a.9) is verder uitgewerkt, zodat de bevoegdheden van deze persoon duidelijker worden beschreven en

²⁷ Toelichting, paragraaf 2.1.

²⁸ Die publieke belangen zijn in het voorstel niet gedefinieerd, maar er wordt slechts verwezen naar de bepalingen in het VWEU. De casusposities, opgesomd in artikel 14a.4 Tw helpen niet, aangezien dat artikellid en de daaruit voortvloeiende omschrijvingen in deze context niet van toepassing zijn.



voorzien wordt in de rechtsbescherming tegen opdrachten van de aangewezen persoon.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de opzet van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer.*



Advies Raad van State

No. W18.18.0097/IV
's-Gravenhage, 21 augustus 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 april 2018, no.2018000745, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe in de Telecommunicatiewet (Tw) te voorzien in een bevoegdheid voor de Minister van EZK om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat het, gegeven de vitale functie die telecommunicatie-infrastructuur en -diensten vervullen in de samenleving, van belang is dat de overheid beschikt over een adequaat instrumentarium om te voorkomen dat deze infrastructuur en diensten niet langer naar behoren functioneren. De Afdeling is echter niet overtuigd van de in het voorstel gekozen benadering. Hierin wordt aangegrepen bij de zeggenschap in de onderneming, maar het uiteindelijk zeker te stellen belang, te weten het blijvend adequaat functioneren en de integriteit van de betreffende vitale functie, wordt met het voorstel niet verzekerd. Het voorstel voorziet immers in maatregelen die de infrastructuur en diensten van de telecommunicatiesector zelf kunnen beschermen, zodat de gekozen benadering weinig effectief zal zijn.

Doordat de telecommunicatie-infrastructuur en diensten (vrijwel) volledig in private handen zijn, zal elk instrument van de overheid om de beschikbaarheid en integriteit daarvan zeker te stellen per definitie in potentie (diep) ingrijpen in private zeggenschaps- en eigendomsverhoudingen. Bij dergelijke ingrijpende maatregelen is het van belang dat dit met voldoende nauwkeurigheid plaatsvindt. Dat betekent ook dat ingrijpen slechts in bijzondere omstandigheden plaatsvindt. Het is lastig om op voorhand heel precies af te bakenen in welke gevallen de minister zal ingrijpen: de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten kan immers om tal van redenen in het geding komen en de risico's zullen pas in concrete gevallen goed beoordeeld kunnen worden. Dit gegeven vereist dat normen worden gekozen die enige ruimte bieden om, waar nodig, in te kunnen grijpen. Het wetsvoorstel bevat evenwel een opsomming van vaag omschreven omstandigheden waarin ondernemingen een voornemen tot verwerving van zeggenschap moeten melden en waarin de minister vervolgens een verbod zal kunnen uitvaardigen. Deze benadering leidt tot een ruime mate van onzekerheid en doet vragen rijzen over de verhouding tot de bescherming van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en tot de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU, alsmede over de mogelijke gevolgen voor de sector en de minister.

De Afdeling heeft een aantal opmerkingen over de gekozen aanpak die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet in zijn huidige vorm aan de Tweede Kamer te zenden.

1. De aanleiding voor het voorstel

Door de snelle technologische ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar is het belang van de beschikbaarheid en integriteit van telecommunicatievoorzieningen en -diensten sterk toegenomen. De telecommunicatiesector, die doorgaans bestaat uit private partijen, is onderdeel van de vitale infrastructuur van ons land geworden. Het toegenomen belang van de telecommunicatiesector maakt ook dat de gevolgen van het niet beschikbaar zijn van de infrastructuur en diensten ingrijpender zijn geworden. Daarmee wordt het laten uitvallen van de infrastructuur, of het dreigen daarmee, voor kwaadwillenden mogelijk aantrekkelijker.

De aanleiding voor het wetsvoorstel om in te kunnen grijpen bij overnames in telecommunicatiepartijen is gelegen in de schuivende economische machtsverhoudingen in de wereld. Deze schuivende verhoudingen maken, zo stelt de toelichting, dat het niet langer vanzelfsprekend is dat investeringen in de Nederlandse telecommunicatiesector (enkel) zijn ingegeven door bedrijfseconomische gronden.¹ Niet uitgesloten kan worden dat investeringen en overnames in de Nederlandse telecommunicatiesector (mede) zijn ingegeven door geopolitieke motieven. Een (buitenlandse) derde partij zou zijn zeggenschap in een Nederlandse telecommunicatiepartij als politiek instrument kunnen gebruiken om

¹ Toelichting, paragraaf 1.



druk uit te oefenen op de Nederlandse overheid. Daarbij zijn twee afzonderlijke risico's te onderkennen die samenhangen met de vitale functies die partijen in de telecommunicatiesector vervullen. In de eerste plaats gaat het om het risico dat een partij de vitale functies van het bedrijf (doelbewust) laat uitvallen of daarmee zal dreigen. In de tweede plaats gaat het om het risico dat een partij inbreuk maakt op de vertrouwelijkheid en continuïteit van specifieke communicatiediensten, zoals die van de veiligheidsdiensten, van defensienetwerken en van het noodcommunicatienet.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft begrip voor de zorgen van de regering over de mogelijkheid dat kwaadwillende partijen of mogendheden de Nederlandse overheid onder druk zouden kunnen zetten door te dreigen met het doen laten uitvallen van telecommunicatiediensten. De beschikbaarheid en betrouwbaarheid van dergelijke diensten is in de huidige samenleving van vitaal belang.

2. Het voorstel

De regering overweegt dat de risico's voor de vitale functies vervuld door telecommunicatiesector niet goed tegen te gaan zijn met de bestaande wet- en regelgeving. Het enige effectieve middel is, volgens de regering, te voorkómen dat een kwaadwillende partij zodanige zeggenschap in een telecommunicatiepartij verwerft dat daarvan misbruik kan worden gemaakt, of als een dergelijke partij over zodanige zeggenschap beschikt, ervoor te zorgen dat die zeggenschap wordt beëindigd.² Het voorstel voorziet daarom in een meldplicht voor ondernemingen en de mogelijkheid voor de minister om een verbod op het verkrijgen en houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij op te leggen.

Degene die het voornemen heeft overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verkrijgen, zal dit moeten melden bij de minister indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector.³ Van overwegende zeggenschap is volgens het wetsvoorstel, onder meer, sprake wanneer de houder of verkrijger van die zeggenschap alleen of met anderen met wie in overleg wordt gehandeld rechtstreeks of middellijk beschikt over meer dan 30% van de stemmen in de algemene vergadering, of als diegene meer dan de helft van de bestuurders kan benoemen.⁴ Van relevante invloed op de telecommunicatiesector is vervolgens sprake wanneer – kort samengevat – een partij met overwegende zeggenschap in staat is om vitale telecommunicatievoorzieningen te destabiliseren.⁵ Het kan dan gaan om een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of vertrouwelijkheid van de communicatie, maar ook om een (langdurige) onderbreking van internet- of telefoondiensten.

De minister zal een verbod opleggen tot het verkrijgen dan wel houden van overwegende zeggenschap indien dit naar zijn oordeel kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Het publiek belang is hierbij ruim gedefinieerd: het gaat om het belang van de openbare orde, de openbare veiligheid, en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, als bedoeld in de uitzonderingsclausules van de vrijverkeersbepalingen van het VWEU.⁶ Om over te kunnen gaan tot het opleggen van een verbod dient sprake te zijn van een overwegende zeggenschap die leidt tot relevante invloed, zoals hiervoor omschreven, én van bepaalde omstandigheden die op de verkrijger of houder van overwegende zeggenschap van toepassing zijn.⁷ Verkort weergegeven gaat het dan om situaties waarin:

- de eigendomsverhoudingen van de verkrijgende partij onvoldoende transparant zijn;
- de invloed van een derde op de verkrijgende partij onvoldoende transparant of ongewenst is;
- de verkrijgende partij geen goede staat van dienst heeft ten aanzien van zijn bedrijfsuitoefening;
- de verkrijgende partij nauwe banden onderhoudt met een ongewenst persoon;
- de veiligheidssituatie in het land van vestiging van de verkrijgende partij of de omliggende regio onzeker of slecht is;
- bekend is of het vermoeden bestaat dat de verkrijgende partij oneigenlijke intenties heeft;
- onvoldoende informatie beschikbaar is over de verkrijgende partij.

Een verbod tot het verkrijgen dan wel houden van overwegende zeggenschap kan de minister niet alleen opleggen naar aanleiding van een melding, maar ook op zijn eigen initiatief, alsmede indien

² Toelichting, paragraaf 1.

³ Artikel 14a.2, eerste lid, Tw.

⁴ Artikel 14a.3 Tw.

⁵ Artikel 14a.4, derde lid, Tw.

⁶ Artikel 14a.1 Tw verwijst naar de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, 65, eerste lid, onderdeel b, en 346, eerste lid, onderdeel a, VWEU.

⁷ Artikel 14a.4, vijfde lid, Tw.



zich na het besluit tot het niet opleggen van een verbod omstandigheden voordoen die aanleiding geven tot het opleggen van een verbod.⁸

3. De gekozen benadering

De Afdeling onderkent dat het, gegeven de vitale functie die telecommunicatie-infrastructuur en -diensten vervullen in de samenleving, van belang is dat de overheid beschikt over een adequaat instrumentarium waarmee voorkomen kan worden dat deze infrastructuur en diensten niet langer naar behoren functioneren.

De bestaande risico's vergen dat de overheid op enigerlei wijze moet kunnen ingrijpen in de onderneming die de infrastructuur in deze sector exploiteert en diensten verleent.

De Afdeling is echter niet overtuigd van de in het voorstel gekozen benadering. Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat in bepaalde situaties door bepaalde partijen overwegende zeggenschap wordt verkregen in een Nederlandse telecommunicatiepartij. Dit is een 'indirecte' manier om de genoemde risico's te beperken: het gaat immers niet om de (ongewenste) zeggenschap in die onderneming als zodanig, als wel om de invloed die daarmee op het functioneren van de betreffende vitale infrastructuur en diensten kan worden uitgeoefend. Het uiteindelijk zeker te stellen belang, te weten het blijvend adequaat functioneren en de integriteit van de betreffende vitale functie, is met het voorstel echter nog niet verzekerd, nu het zich primair richt op degene die zeggenschap verkrijgt of houdt in een telecommunicatiepartij, en niet op het zekerstellen van het adequaat functioneren van de vitale telecommunicatie-infrastructuur en -diensten zelf. Dat betekent dat deze indirecte aanpak niet onder alle omstandigheden adequaat kan zijn en daarvoor aanvullende instrumenten nodig zullen zijn. Daarbij komt dat betwijfeld kan worden of de minister op het moment van melden over voldoende informatie beschikt om een goede inschatting te kunnen maken van de bedreiging die een verkrijgende partij later eventueel gaat vormen voor de telecommunicatie-infrastructuur. Partijen die zeggenschap willen verwerven in een onderneming zullen doorgaans niet op voorhand blijk geven erop uit te zijn het adequaat functioneren en de integriteit van de vitale infrastructuur van de telecommunicatiesector te gaan verstoren.

Tegen de achtergrond van deze opmerking over de gekozen benadering van het wetsvoorstel vraagt de Afdeling waarom, gelet op de terechte zorgen waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, er niet voor is gekozen om nauwer aan te sluiten bij het achterliggende doel, namelijk de bescherming van de betreffende vitale infrastructuur zelf. Indien immers de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten in beginsel te allen tijde is veiliggesteld, zal de vatbaarheid voor een eventuele door geopolitieke motieven ingegeven dreiging met het laten uitvallen van die infrastructuur in belangrijke mate kunnen worden beperkt. Ook het risico dat een derde partij inbreuk maakt op de vertrouwelijkheid en continuïteit van specifieke communicatiediensten, zoals die van de veiligheidsdiensten, van defensienetwerken en van het noodcommunicatienet, kan met een meer directe benadering effectiever worden gemitigeerd.

Een alternatieve benadering zou, in het verlengde van de huidige bepalingen in hoofdstuk 14 van de Tw, bijvoorbeeld de minister de bevoegdheid kunnen toekennen om aanbieders van telecommunicatienetwerken en -diensten aanwijzingen te geven om de instandhouding, exploitatie en integriteit van het netwerk en de dienst te verzekeren.⁹ Een dergelijke benadering sluit direct aan bij de relevante vitale functies. Zij grijpt daarmee weliswaar in potentie diep in in private eigendomsrechten, maar dat geldt voor de in het voorstel gekozen benadering evenzeer.¹⁰ In de alternatieve benadering is evenwel vooraf duidelijk dat ingrijpen, met alle consequenties van dien, slechts in bijzondere omstandigheden plaats zal vinden. Een veelheid aan mogelijke bedreigingen kan hiermee worden ondervangen. Bovendien kan dan worden ingegrepen op het moment dat concrete aanwijzingen omtrent een dreiging bestaan en wordt niet – zoals in de gekozen benadering – ingegrepen al op het moment dat bijvoorbeeld onvoldoende informatie beschikbaar is over de verkrijgende partij enkel omdat die potentieel in staat is de vitale functie te bedreigen. In een alternatieve, meer directe aanpak weten partijen aldus dat, indien vitale functies in gevaar komen, er kan worden ingegrepen om deze veilig te stellen. Een dergelijke benadering is veel gericht en daarmee naar het oordeel van de Afdeling beter te rechtvaardigen dan de in het voorstel gekozen aanpak.

De Afdeling adviseert de in het voorstel gekozen benadering te heroverwegen.

⁸ Artikel 14a.4, eerste en zesde lid, Tw.

⁹ In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het uitgebreide toezichtsinstrumentarium in het financieel toezicht, dat in het bijzonder ook is gericht op het veiligstellen van de continuïteit en betrouwbaarheid van essentiële maatschappelijke en economische functies. Het vereist wel dat bij de toezichthouder heel specifieke kennis van de sector en de werking van de infrastructuur aanwezig is.

¹⁰ De Afdeling gaat daar in paragraaf 4 nader op in.



4. De gevolgen van de gekozen benadering

Doordat de voor de vitale functie relevante infrastructuur (vrijwel) volledig in private handen is, zal elk instrument van de overheid om de beschikbaarheid en integriteit daarvan zeker te stellen per definitie in potentie (diep) ingrijpen in private zeggenschaps- en eigendomsverhoudingen. Bij dergelijke ingrijpende maatregelen is het van belang dat met voldoende nauwkeurigheid wordt bepaald wanneer en onder welke omstandigheden zulke ingrepen in de private sfeer zullen kunnen plaatsvinden. Dat betekent ook dat ingrijpen slechts in bijzondere omstandigheden plaatsvindt en zodra er concrete aanwijzingen zijn dat de vitale infrastructuur wordt bedreigd. Anderzijds zal het lastig zijn om op voorhand heel precies af te bakenen in welke gevallen de minister zal ingrijpen: de beschikbaarheid en integriteit van de infrastructuur en diensten kan immers om tal van redenen in het geding komen. Dit gegeven vereist dat normen worden gekozen die enige ruimte bieden om, waar nodig, in te kunnen grijpen. Indien kan worden ingegrepen zonder concrete aanwijzingen van een bedreiging kan dat evenwel leiden tot meer onzekerheid, voor zowel private partijen als voor de overheid.

De Afdeling gaat in deze paragraaf nader in op deze aspecten (ingrijpen in private sector, ruime normen, onzekerheid) in het licht van het voorstel. Daarbij spelen ook vragen over de verhouding tot de bescherming van het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en tot de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU, alsmede over de mogelijke gevolgen voor de sector en de minister. Deze aspecten zullen overigens ook in elke alternatieve benadering moeten worden gewogen. Wel is de Afdeling van oordeel, zoals hiervoor opgemerkt, dat in een meer gerichte en effectieve benadering dan waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen een ingrijpen beter te rechtvaardigen zal zijn.

a. Ruime normen

De reikwijdte van het voorstel is ruim, doordat onder de definitie van 'telecommunicatiepartij' in het wetsvoorstel niet alleen aanbieders van openbare netwerken vallen, maar ook die van hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters, alsmede niet-openbare netwerken en diensten.¹¹ Bovendien worden partijen die overwegende zeggenschap hebben in een telecommunicatiepartij, zelf vervolgens weer als telecommunicatiepartij aangemerkt. Voor de vraag of een partij overwegende zeggenschap heeft of verkrijgt, dient niet alleen te worden gekeken naar verschillende directe zeggenschapsverhoudingen, maar ook naar situaties waarin partijen zonder overwegende zeggenschap samenwerken, al dan niet op basis van bijvoorbeeld een stemovereenkomst.

Verder definieert het voorstel het 'publieke belang' niet nader, maar volstaat met een verwijzing naar relevante bepalingen in het VWEU,¹² en geeft een aantal situaties waarin die belangen in het geding komen.¹³ In de relevante omschrijvingen worden vervolgens begrippen gehanteerd, die niet op voorhand een duidelijke betekenis en reikwijdte hebben. Te denken valt aan 'een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid',¹⁴ invloed van een derde is 'onvoldoende transparant of ongewenst',¹⁵ de houder of verkrijger heeft 'geen goede staat van dienst',¹⁶ de veiligheidssituatie in een land is 'onzeker of slecht'.¹⁷ Daarnaast kan uit de opzet van artikel 14a.4 Tw worden afgeleid dat het aan de minister is om te beoordelen of, gelet op de risico's, de overwegende zeggenschap kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang.¹⁸ Uit de toelichting blijkt dat niet vereist is dat een daadwerkelijk gevaar voor het publiek belang wordt bewezen.

De voorgestelde aanpak bevat een begrippen- en beoordelingskader met een ruime reikwijdte en vaag omschreven omstandigheden en dit leidt tot onzekerheden, die zowel partijen die overwegende invloed in een telecommunicatiepartij kunnen krijgen, als de minister raken.

b. Aantasting eigendomsrecht

In de toelichting wordt onderkend dat de maatregelen een aantasting opleveren van het recht op eigendom als bedoeld in het Eerste Protocol van het EVRM.¹⁹ De Afdeling onderschrijft dat er, zoals wordt gesteld, sprake is van regulering, en niet van onteigening. Ook onderschrijft zij dat onder

¹¹ Artikel 14a.1 Tw.

¹² Artikel 14a.1 Tw.

¹³ Artikel 14a.4, tweede lid, Tw.

¹⁴ Artikel 14a.4, derde lid, onderdeel c, Tw. De criteria in artikel 14a.4, derde lid, kunnen op grond van het vierde lid wel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.

¹⁵ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel b, Tw.

¹⁶ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel c, Tw.

¹⁷ Artikel 14a.4, vijfde lid, onderdeel e, Tw.

¹⁸ Artikel 14a.4, eerste lid, Tw.

¹⁹ Toelichting, paragraaf 4, slot.



omstandigheden deze regulering gerechtvaardigd kan zijn. Hetgeen de Afdeling hiervoor over het voorstel heeft opgemerkt, leidt er toe, dat eerst de vraag moet worden beantwoord of de maatregel voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de uitoefening is, en vervolgens of er een 'fair balance' is getroffen tussen het doel dat het wetsvoorstel beoogt te bereiken en de (eigendoms)belangen van de betrokken bedrijven of individuen.²⁰

Zoals hiervoor is uiteengezet schept het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader voor partijen die zeggenschap willen verkrijgen of hebben onzekerheid omtrent de reikwijdte van de (met een forse boete te handhaven) meldplicht mee. Deze onzekerheid speelt niet alleen wanneer geïnteresseerde partijen voornemens hebben tot het verwerven van overwegende zeggenschap, maar ook daarna, bij het houden ervan. Dit maakt voor betrokkenen onzeker en onvoorspelbaar of en wanneer zij moeten melden. Als gevolg daarvan betwijfelt de Afdeling of de inbreuk op het eigendomsrecht in voldoende mate voor de betrokkenen voorzienbaar is.

De gevolgen van het opleggen van een verbod op overwegende zeggenschap en van de verplichting tot vervreemding van zeggenschap kunnen voor de betrokkenen bij de onderneming en voor de verkrijger van zeggenschap aanzienlijk zijn. Niet alleen kunnen het verbod en de verplichting tot vervreemding van zeggenschap, leiden tot (mogelijk aanzienlijk) waardeverlies, maar ook tot een doorkruising van strategische bedrijfsbelangen voor zowel degene die de zeggenschap kwijtraakt, als de betreffende onderneming en andere betrokkenen. Zo rijst de vraag of betrokken partijen bijvoorbeeld in het vervolg nog kapitaal kunnen aantrekken? Daar komt bij, zoals hiervoor aan de orde is geweest, dat het voorstel slechts in beperkte mate bijdraagt aan het te bereiken doel, namelijk het voorkomen van aantasting van vitale infrastructuur. Dit leidt ertoe dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de evenredigheid van de verhouding tussen aan de ene kant het verbod tot verkrijging of behoud van zeggenschap en het daarmee te bereiken doel en aan de andere kant de zwaarte van de aantasting van het eigendomsrecht.

De Afdeling concludeert daarom dat de gekozen benadering spanning oproept met het eigendomsrecht van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

c. Belemmeringen voor de verkeersvrijheden

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt ook ingegaan op de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot de Europese vrijverkeersbepalingen.²¹ Onderkend wordt dat het vrij verkeer van kapitaal en diensten en de vrijheid van vestiging belemmerd kunnen worden als gevolg van de invoering van een meldplicht en een verbod op het verkrijgen of houden van een overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij. Zulke belemmeringen dienen gerechtvaardigd te worden met een beroep op een specifieke rechtvaardigingsgrond die ofwel is opgenomen in de betreffende verdragsbepaling ofwel kan worden aanvaard als dwingende reden van algemeen belang volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Slechts in meer algemene zin verwijst het wetsvoorstel nu naar de bescherming van de openbare veiligheid, de openbare orde en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat zoals bedoeld in de artikelen 45, 52, 65 en 346 van het VWEU.²² Daarmee is op voorhand niet duidelijk welk algemeen belang nu precies in een gegeven situatie wordt nagestreefd.

Voor zover de belemmering van het vrije verkeer kan worden gerechtvaardigd op grond van een van de genoemde publieke belangen volgt verder uit de rechtspraak van het Hof van Justitie dat sprake moet zijn van een 'werkelijke en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast'.²³ De omstandigheden, zoals genoemd in het voorgestelde artikel 14a.4, vijfde lid, die gecombineerd met de relevante invloed als bedoeld in het derde lid een bedreiging van het publieke belang kunnen opleveren, duiden hooguit op een verhoogd risico en op de enkele mogelijkheid van toekomstig misbruik en opzettelijke uitval. Hier lijkt eerder sprake van een algemeen vermoeden dan van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging. Dat is niet voldoende om een belemmering te kunnen rechtvaardigen.²⁴ Ten slotte volgt uit hetgeen hiervoor is opgemerkt over de gekozen benadering en over de vooraf bepaalde en vaag omschreven omstandigheden dat ook kan worden betwijfeld of de maatregelen geschikt zijn om het doel dat daarmee wordt nagestreefd te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van dat doel.²⁵

²⁰ Zie bijvoorbeeld HR 3 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC2816, r.o. 3.8.1.

²¹ Toelichting, paragraaf 4.

²² Artikel 14a.1 Tw.

²³ Zie onder andere HvJ EU 14 maart 2000, C-54/99, *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124, punten 17 t/m 22.

²⁴ Vergelijk HvJ EU 17 juli 1997, C-28/95, *Leur-Bloem*, ECLI:EU:C:197:369, punt 44.

²⁵ De vraag is of het wetsvoorstel voldoet aan het vereiste dat 'objectieve en specifieke omstandigheden' worden aangeduid voor de rechtvaardiging van het vrije verkeer, zie bijvoorbeeld HvJ EU 4 juni 2002, C-483/99, *Commissie/Frankrijk*, ECLI:EU:C:2002:327, punt 50.



De Afdeling betwijfelt aldus of er een voldoende rechtvaardiging kan worden geboden voor de belemmering die het wetsvoorstel teweegbrengt voor de verschillende vrijverkeersbepalingen van het VWEU.

d. Gevolgen voor de telecommunicatiesector

Bij een mogelijk verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan onzekerheid ontstaan over de koers en de strategie die de onderneming zou moeten varen. De mogelijkheid geconfronteerd te worden met zo'n verbod kan zijn weerslag hebben op de bereidheid van andere partijen om in de onderneming te investeren, of bijvoorbeeld op de bereidheid van financiers, leveranciers en afnemers om langer lopende contracten aan te gaan. Het investeringsklimaat in de telecommunicatiesector kan op die manier in negatieve zin worden geraakt. Daarmee kan ook de bedrijfseconomische continuïteit van telecommunicatiepartijen die een vitale functie uitoefenen zelf geraakt worden. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt geen aandacht besteed aan deze aanzienlijk negatieve gevolgen voor de telecommunicatiesector zelf.

e. Uitvoerbaarheid en de positie van de minister

Een ander gevolg van de ruim omschreven omstandigheden waarin partijen een meldplicht hebben en de beoordelingsvrijheid van de minister om volgens het wetsvoorstel in te grijpen is dat betrokken partijen (om de nodige zekerheid te verkrijgen) uit voorzorg een melding bij de minister zullen doen. De minister zal dan van geval tot geval een inschatting moeten maken van de mogelijke risico's van de verkrijging van zeggenschap door een bepaalde partij voor het publiek belang. Daarbij is nog niet duidelijk aan de hand van welke maatstaven de minister de meldingen zal beoordelen. Hij zal een balans moeten vinden tussen het voorkomen van ongewenste beïnvloeding die een risico kan opleveren voor beschikbaarheid en integriteit van telecommunicatie-infrastructuur en het belang van het zoveel mogelijk ongemoeid laten van het investeringsklimaat. Tegelijkertijd kan hij in een voorkomend geval worden geconfronteerd met politieke druk of ophef. Hij zal zich daartegen moeilijk kunnen verweren: hij beschikt immers over ruime beoordelingsmarges om een verbod op te leggen. Het tegengaan van risico's kan dan, politiek gezien, een veilig optie zijn. Het gevaar van publicitaire druk op concrete besluiten wordt daarmee in potentie aanzienlijk. Het risico van (overheids)aansprakelijkheid neemt daarmee navenant toe. De minister kan, kortom, bij het al dan niet toepassen van zijn wettelijke bevoegdheden in een kwetsbare positie komen.

Daarbij komt dat, omdat het voorstel zich bij uitstek richt op buitenlandse partijen die overwegende zeggenschap in een Nederlandse telecommunicatiepartij verkrijgen of houden, de vraag relevant is op welke wijze de nakoming van verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien, wordt verzekerd. Waar het gaat om het verbod om de zeggenschap uit te oefenen, is er nog voldoende aanknopingspunt indien de besluitvorming over de betreffende telecommunicatieactiviteiten plaatsvindt in Nederland. Is dat niet het geval, en bevindt de partij zich in een ander land, dan is de vraag welk aanknopingspunt de minister in Nederland heeft om verplichtingen op te leggen. Zo kan worden gewezen op artikel 14a.10 Tw dat bepaalt dat degene aan wie een verbod is opgelegd verplicht is zijn zeggenschap terug te brengen of te beëindigen. Indien die partij niet meewerkt, wordt deze last verschoven naar de betrokken partij, de betreffende telecommunicatiepartij zelf. De vraag is of die wel in staat is om een en ander te bewerkstelligen, in het bijzonder wanneer er meer schakels zitten tussen de telecommunicatiepartij in Nederland en de uiteindelijke partij met overwegende zeggenschap op wie het verbod zich richt. Ook hierop en op de hiervoor aangegeven gevolgen voor de minister wordt in de toelichting niet ingegaan.

f. Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat het in het voorstel gekozen instrument om in te grijpen in de telecommunicatiesector de nodige onzekerheid voor alle betrokken partijen oproept en niet onder alle omstandigheden adequaat kan zijn. Het gevolg is dat vooraf een veelheid van situaties in kaart moet worden gebracht, en dat vooraf moet worden beoordeeld of bepaalde zeggenschapsverhoudingen een ontoelaatbaar risico vormen of in de toekomst een zodanig risico kunnen gaan vormen voor de vitale infrastructuur. Voor partijen die zeggenschap willen verkrijgen is onduidelijk wanneer zij tot melding moeten overgaan. Het instrument kan weerslag hebben op de bedrijfseconomische continuïteit van de onderneming, en uiteindelijk de voortzetting van de (onderdelen van de) vitale infrastructuur zelf op het spel zetten. Ook de minister wordt, zoals hiervoor is weergegeven, door het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader in een lastige en kwetsbare positie gebracht. Juist door de ruime reikwijdte, de vaag omschreven omstandigheden en de verschillende na te streven publieke belangen is onduidelijk wanneer hij zou moeten ingrijpen. Daarbij komt dat het nog onduidelijk is hoe de minister de zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan verbieden als de betrokken persoon of onderneming zich in het buitenland bevindt.



De Afdeling is er, gelet hierop, niet van overtuigd dat de gekozen maatregelen geschikt zijn om de nagestreefde doelen te bereiken en de maatregelen niet verder gaan dan noodzakelijk.

De Afdeling betwijfelt of de inbreuken op het eigendomsrecht en de beperkingen van het vrije verkeer voor de betrokken partijen voldoende kunnen worden gerechtvaardigd. Dat is anders wanneer, zoals omschreven in punt 3, bedreigingen voor de vitale infrastructuur van de telecommunicatiesector gericht en effectiever worden voorkomen en bestreden zodra voor zulke bedreigingen concrete aanwijzingen bestaan.

De Afdeling adviseert, gelet meer specifiek op de gevolgen die het gehanteerde begrippen- en beoordelingskader met zich meebrengt, de gekozen benadering te heroverwegen.

5. Overige opmerkingen

Hieronder maakt de Afdeling nog enkele meer technische opmerkingen over het voorstel.

a. Overleg

De toelichting vermeldt, dat als de minister overweegt een verbod op te leggen, hij daarvan kan afzien indien de verkrijger of houder bereid en in staat is, zodanige maatregelen te treffen dat de bezwaren van de minister komen te vervallen.²⁶ De Afdeling begrijpt deze aanpak, maar merkt op dat het voorstel zelf hiervoor geen voorziening heeft getroffen. Zij adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.

b. Betrokken partij

Artikel 14a.1 Tw definieert een 'betrokken partij' als een telecommunicatiepartij waarop een verbod als bedoeld in artikel 14a.4, eerste lid, Tw betrekking heeft.

Artikel 14a.7, eerste lid, Tw regelt dat ingeval een verbod is opgelegd, door degene tot wie het verbod zich richt, te weten degene die overwegende zeggenschap heeft of beoogt te verwerven, de zeggenschap niet wordt uitgeoefend. Artikel 14a.8, eerste lid, Tw bepaalt vervolgens, dat een betrokken partij gevolg geeft aan een verbod als bedoeld in artikel 14a.7 Tw. Dit is evenwel niet mogelijk: de telecommunicatiepartij is gelet op de hiervoor genoemde bepalingen niet degene die overwegende zeggenschap in die telecommunicatiepartij uitoefent en is dus ook niet in staat gevolg te geven aan het verbod.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

c. Opdrachten

Artikel 14a.9 Tw biedt de mogelijkheid aan de minister om een persoon aan te wijzen die opdrachten oplegt aan de betrokken partij, dat wil zeggen de betreffende telecommunicatiepartij. Volgens de toelichting beoogt deze bepaling te regelen dat een bewindvoerder kan worden aangesteld om het na te streven publieke belang te verzekeren. Uit de wettekst komt dit naar het oordeel van de Afdeling niet naar voren. Volgens het eerste lid van de voorgestelde bepaling worden de opdrachten gegeven om de medewerking van degene aan wie het verbod is opgelegd te verzekeren of om de zeggenschap op te schorten. Het geeft daarmee op zichzelf slechts een bevoegdheid om het verbod op het uitoefenen van zeggenschap te handhaven. Vervolgens wordt in het derde lid van de voorgestelde bepaling bepaald dat de door de minister aangewezen persoon uitsluitend opdrachten verstrekt ter bescherming van het publieke belang. Hiermee wordt echter nog geen zelfstandige bevoegdheid geboden tot het geven van dergelijke opdrachten. Artikel 14a.9 beoogt aldus verschillende doelstellingen na te streven (handhaving verbod én waarborging van de publieke belangen) en roept de vraag op of het voldoende mogelijkheden biedt om de continuïteit van de dienstverlening en de andere belangen die het wetsvoorstel uiteindelijk beoogt te beschermen, te verzekeren. Indien het de bedoeling is om mogelijk te maken dat een bewindvoerder wordt aangesteld die zo nodig aanwijzingen geeft met het oog op de behartiging van publieke belangen, is het nodig dat in het eerste lid te verduidelijken. Daarbij dient dan ook duidelijker te worden omschreven waarop die aanwijzingen precies betrekking kunnen hebben en voor welke concrete doelen deze gegeven kunnen worden.²⁷ Voorts vergt dit voorzieningen voor rechtsbescherming: de telecommunicatiepartij wordt immers geconfronteerd met ingrijpende maatregelen (in wezen onderbewindstelling) voor de handhaving van

²⁶ Toelichting, paragraaf 2.1.

²⁷ Die publieke belangen zijn in het voorstel niet gedefinieerd, maar er wordt slechts verwezen naar de bepalingen in het VWEU. De casusposities, opgesomd in artikel 14a.4 Tw helpen niet, aangezien dat artikellid en de daaruit voortvloeiende omschrijvingen in deze context niet van toepassing zijn.



een maatregel (verbod) dat is gericht op een andere partij, namelijk degene met overwegende zeggenschap in die telecommunicatiepartij.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt, mede in samenhang met hetgeen zij hiervoor in paragraaf 3 heeft opgemerkt, opnieuw te bezien.

6. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de opzet van het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W18.18.0097/IV**

- In de toelichting nader ingaan op de aanmeldplicht op grond van artikel 21, vierde lid, derde alinea, van Verordening (EG) nr. 139/2004, nu dit wetsvoorstel een veel breder publiek belang wenst te beschermen dan het in dat vierde lid vermelde belang van openbare veiligheid, namelijk óók openbare orde en wezenlijke belangen van veiligheid van de staat.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen (Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is regels te stellen met betrekking tot het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in telecommunicatiepartijen die kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

A

Na artikel 14.6 van de Telecommunicatiewet wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 14A ONGEWENSTE ZEGGENSCHAP IN TELECOMMUNICATIEPARTIJEN

Artikel 14a.1

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- *aandeel*: aandeel als bedoeld in artikel 5:33, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op het financieel toezicht;
- *aandelenbelang*: bepaalde hoeveelheid aandelen;
- *aangesloten instelling*: aangesloten instelling als bedoeld in artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer;
- *beursgenoteerde telecommunicatiepartij*: telecommunicatiepartij waarvan de aandelen zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt;
- *beursgenoteerde betrokken partij*: betrokken partij waarvan aandelen zijn toegelaten tot de handel op een gereglementeerde markt;
- *betrokken partij*: telecommunicatiepartij waarop een verbod als bedoeld in artikel 14a.4, eerste lid, betrekking heeft;
- *bewaarder van een beleggingsinstelling*: bewaarder van een icbe als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht of entiteit met als statutaire doelstelling het houden van de juridische eigendom al dan niet tezamen met het bewaren en administreren van aandelen of zeggenschap van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten;
- *bijkantoor*: onderdeel van een niet in Nederland gevestigde rechtspersoon, dat duurzaam in Nederland aanwezig is en geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft;
- *centraal instituut*: centraal instituut als bedoeld in artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer;
- *depot*: rekening met een aandelenbelang of rekening waarin een aandelenbelang tot uitdrukking komt die beroepsmatig en anders dan als aandeelhouder wordt geadministreerd of aangehouden;
- *gereglementeerde markt*: gereglementeerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht of een daarmee vergelijkbaar systeem uit een staat die geen lid is van de Europese Unie dan wel partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- *girodepot*: girodepot als bedoeld in artikel 34, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer;
- *instelling in het buitenland*: instelling als bedoeld in artikel 49a, onderdeel b, van de Wet giraal effectenverkeer;
- *intermediair*: intermediair als bedoeld in artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer;
- *internetknooppunt*: internetknooppunt als bedoeld in richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PbEU 2016, L 194)
- *multilaterale handelsfaciliteit*: multilaterale handelsfaciliteit als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
- *ongewenst persoon*: persoon of entiteit die is onderworpen aan beperkende maatregelen krachtens:
 - a. hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties;
 - b. artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
 - c. de Sanctiewet 1977;
- *overwegende zeggenschap*: overwegende zeggenschap in de zin van artikel 14a.3;



- *personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld*: natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen met wie, onderscheidenlijk waarmee wordt samengewerkt op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van overwegende zeggenschap in een naamloze vennootschap als bedoeld in de definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht;
- *publiek belang*: het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid, bedoeld in de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, en 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, bedoeld in artikel 346, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- *stemmen*:
 - a. stemmen als bedoeld in artikel 5:33, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op het financieel toezicht, met inbegrip van stemmen waarover een persoon beschikt of geacht wordt te beschikken op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid, van de Wet op het financieel toezicht;
 - b. stemmen die, al dan niet met overeenkomstige toepassing van artikel 5:45, vijfde, zesde en negende lid, van de Wet op het financieel toezicht kunnen worden uitgebracht in de algemene vergadering van een vereniging of coöperatie;
- *telecommunicatiepartij*: bijkantoor of een in Nederland gevestigde rechtspersoon, eenmanszaak of vennootschap die, als aanbieder of anderszins, direct of indirect duurzaam feitelijke macht kan uitoefenen over:
 - a. een elektronisch communicatienetwerk of -dienst;
 - b. een hostingdienst, internetknooppunt, vertrouwensdienst of datacenter; of
 - c. een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie netwerken of diensten;
- *verzameldepot*: verzameldepot als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer;
- *zeggenschap*: stemmen, deelname in een vennootschap of eigendom van een eenmanszaak.

Artikel 14a.2

1. Degene die het voornemen heeft overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verkrijgen meldt dit voornemen aan Onze Minister indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector als bedoeld in artikel 14a.4, derde lid.
2. De melding in het eerste lid wordt gedaan uiterlijk acht weken voor de beoogde datum van uitvoering van dit voornemen.
3. Onze Minister beslist binnen acht weken na ontvangst van de melding of een verbod op grond van artikel 14a.4, eerste lid, wordt opgelegd. Indien nader onderzoek nodig is, kan Onze Minister de termijn verlengen met zes maanden.
4. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de melding, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 14a.3

Van overwegende zeggenschap is sprake indien de houder of verkrijger van die zeggenschap na de verkrijging:

- a. alleen of tezamen met personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld, rechtstreeks of middellijk over ten minste 30 procent van de stemmen in de algemene vergadering van een rechtspersoon beschikt;
- b. al dan niet krachtens overeenkomst met anderen, alleen of samen met personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld, meer dan de helft van de bestuurders of van de commissarissen van een rechtspersoon kan benoemen of ontslaan, ook indien alle stemgerechtigden stemmen;
- c. beschikt over een of meer aandelen met een bijzonder statutair recht inzake de zeggenschap;
- d. beschikt over een bijkantoor, zijnde een telecommunicatiepartij;
- e. als vennoot volledig jegens schuldeisers aansprakelijk wordt voor de schulden van de onder eigen naam optredende vennootschap, of
- f. eigenaar is van een eenmanszaak.

Artikel 14a.4

1. Indien het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap door een bepaalde partij naar het oordeel van Onze Minister kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang legt Onze Minister een verbod op. Een verbod op het houden van overwegende zeggenschap wordt alleen opgelegd binnen een bij ministeriële regeling te bepalen termijn nadat de feiten of



omstandigheden op grond waarvan Onze Minister van oordeel is dat het publiek belang bedreigd kan worden, bekend zijn geworden bij Onze Minister.

2. Van een bedreiging van het publiek belang kan slechts sprake zijn als de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector als bedoeld in het derde lid, en ten aanzien van de verkrijger of houder van de overwegende zeggenschap een of meer van de omstandigheden genoemd in het vijfde lid van toepassing zijn.
3. Van relevante invloed op de telecommunicatiesector is sprake indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij, bedoeld in het eerste lid, en eventuele andere telecommunicatiepartijen waarin de verkrijger of de groep waarvan de verkrijger deel uitmaakt overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt, kan leiden tot:
 - a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, danwel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdiens of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
 - b. een langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet;
 - c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;
 - d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst dan wel een product of dienst ten behoeve van een publieke taak op het gebied van defensie, de handhaving van de rechtsorde dan wel hulpverlening;
 - e. vrijgave van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2;
 - f. andere bij algemene maatregel van bestuur genoemde ernstige gevolgen met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening door de telecommunicatiepartij dan wel een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie.
4. De in het derde lid onder a tot en met e bedoelde gevolgen kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt.
5. De omstandigheden ten aanzien van de verkrijger of houder van de overwegende zeggenschap, bedoeld in het tweede lid, zijn:
 - a. de eigendomsstructuur en -verhoudingen van de houder of beoogde verkrijger zijn onvoldoende transparant;
 - b. de invloed die een derde kan hebben op de uitoefening door de houder of beoogde verkrijger van de aan zijn aandelen of zeggenschap verbonden rechten, is onvoldoende transparant of ongewenst;
 - c. de houder of beoogde verkrijger heeft geen goede staat van dienst inzake beveiliging van communicatie dan wel de continuïteit van dienstverlening en de naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien hiervan;
 - d. de houder of beoogde verkrijger is of heeft nauwe banden met een ongewenst persoon;
 - e. de veiligheidssituatie in het land waarvan de houder of beoogde verkrijger ingezetene is, in het land waarin het hoofdbestuur van de houder of beoogde verkrijger gevestigd is of in de landen van de omliggende regio, is onzeker of slecht;
 - f. de houder of beoogde verkrijger is een staat of persoon waarvan bekend is of waarvoor gronden zijn te vermoeden dat deze de intentie heeft een telecommunicatiepartij te beïnvloeden om misbruik of opzettelijke uitval als bedoeld in het derde lid, mogelijk te maken, of de beoogde verkrijger is een door een dergelijke staat of persoon gecontroleerde entiteit;
 - g. over de houder of beoogde verkrijger is onvoldoende informatie beschikbaar of het is niet of slechts beperkt mogelijk om informatie over de beoogde verkrijger rechtstreeks, dan wel in het kader van een samenwerkingsrelatie, in een staat te verifiëren.
6. Nadat een voorgenomen verkrijging van zeggenschap is gemeld op grond van artikel 14a.2, eerste lid, en binnen de termijn bedoeld in artikel 14a.2, derde lid, geen verbod is opgelegd, dan wel door Onze Minister is medegedeeld dat geen verbod zal worden opgelegd, verbiedt Onze Minister het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap als bedoeld in het eerste lid uitsluitend indien:
 - a. bij de melding, bedoeld in artikel 14a.2, eerste lid, door de aanvrager onjuiste of onvoldoende informatie is verstrekt, of

- b. de feiten of omstandigheden op grond waarvan Onze Minister van oordeel is dat het publiek belang bedreigd kan worden, zich hebben voorgedaan na de melding en eerst na de beslissing om geen verbod op te leggen bekend zijn geworden bij Onze Minister.

Artikel 14a.5

1. Indien zich feiten of omstandigheden voordoen op grond waarvan Onze Minister weet of vermoedt dat sprake is van overwegende zeggenschap waardoor het publiek belang bedreigd kan worden:
 - a. verstrekt een telecommunicatiepartij aan Onze Minister op verzoek om niet een uittreksel uit het door de rechtspersoon gehouden register met betrekking tot een recht op een aandeel;
 - b. stelt een telecommunicatiepartij op verzoek van Onze Minister een onderzoek in naar de identiteit van een houder van zeggenschap en de banden die deze heeft met derden.
2. Op het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, onder b, verricht door een beursgenoteerde telecommunicatiepartij zijn de artikelen 49a, 49b, eerste en vierde lid, 49d en 49e van de Wet giraal effectenverkeer van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
 - a. in aanvulling op artikel 49a, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer een uitgevende instelling tevens een beursgenoteerde telecommunicatiepartij is;
 - b. in aanvulling op artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer een uitgevende instelling tevens een bewaarder van een beleggingsinstelling kan verzoeken informatie te verstrekken over de beheerder van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten;
 - c. in afwijking van artikel 49d van de Wet giraal effectenverkeer een beursgenoteerde telecommunicatiepartij de resultaten van het onderzoek meldt aan Onze Minister;
 - d. artikel 49e van de Wet giraal effectenverkeer ook van toepassing is op een verzoek als bedoeld in artikel 49b, eerste lid, onderdeel c, van de Wet giraal effectenverkeer.
3. Een aangesloten instelling, centraal instituut, intermediair, instelling in het buitenland, bewaarder van een beleggingsinstelling of buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut verleent medewerking aan een beursgenoteerde telecommunicatiepartij bij het onderzoek.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop een verzoek op grond van artikel 49b, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer gelezen in samenhang met het vorige lid, wordt gedaan en beantwoord.

Artikel 14a.6

1. Indien de identiteit van de houder van aandelen waaraan de in artikel 14a.4, eerste lid, bedoelde zeggenschap is verbonden niet met zekerheid is vast te stellen, wordt voor de toepassing van artikel 14a.4, eerste lid, geacht houder en eigenaar van de aandelen en de daaraan verbonden zeggenschap in een beursgenoteerde betrokken partij te zijn, de persoon die op grond van het onderzoek, bedoeld in artikel 14a.5, eerste lid, onder b, of op een andere wijze, als laatste is geïdentificeerd als deelgenoot in een verzameldepot, girodepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut.
2. Indien het eerste lid wordt toegepast, wordt dit vermeld in het besluit op grond van artikel 14a.4, eerste lid.

Artikel 14a.7

1. In het geval Onze Minister een verbod op grond van artikel 14a.4 heeft opgelegd worden:
 - a. door degene tot wie het verbod zich richt, de zeggenschap en de overige rechten verbonden aan het aandeelhouderschap, lidmaatschap of de deelname in een vennootschap, met uitzondering van het recht op dividend en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves, niet uitgeoefend. Het bepaalde in de eerste volzin betreft het volledige aandeelhouderschap, lidmaatschap of deelname van de betreffende persoon in de betrokken partij;
 - b. de rechten verbonden aan de eigendom van de eenmanszaak niet uitgeoefend met uitzondering van het recht op de opbrengsten van de onderneming.
2. Indien de identiteit van de houder van een aandelenbelang in een beursgenoteerde betrokken partij niet met zekerheid is vast te stellen, wordt voor de toepassing van het eerste lid geacht houder en eigenaar van het aandelenbelang in een beursgenoteerde betrokken partij te zijn, de



persoon die op grond van het onderzoek, bedoeld in artikel 14a.5, tweede lid, of op een andere wijze, als laatste in de keten is geïdentificeerd als deelgenoot in een verzameldepot, girodepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut.

3. Indien het tweede lid wordt toegepast, deelt de minister dit mee aan de betrokken partij.
4. Een aangesloten instelling, centraal instituut, intermediair, instelling in het buitenland, bewaarder van een beleggingsinstelling en buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut onthouden zich van gedragingen waardoor degene die in strijd met artikel 14a.4, eerste lid, overwegende zeggenschap heeft in een beursgenoteerde betrokken partij, in strijd met het bepaalde in het eerste lid kan handelen.

Artikel 14a.8

1. Een betrokken partij geeft gevolg aan het verbod, bedoeld in artikel 14a.7, eerste lid. Bij een beursgenoteerde betrokken partij zijn het tweede tot en met vijfde lid van toepassing.
2. Een aangesloten instelling, centraal instituut, intermediair, instelling in het buitenland, bewaarder van een beleggingsinstelling of buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut verleent medewerking aan een beursgenoteerde betrokken partij bij het gevolg geven aan het verbod, bedoeld in artikel 14a.7, eerste lid.
3. Indien de medewerking niet wordt verleend waardoor aan het verbod, bedoeld in artikel 14a.7, eerste lid geen gevolg kan worden gegeven, meldt een beursgenoteerde betrokken partij dit aan Onze Minister.
4. Onze Minister kan vaststellen wie als laatste de medewerking heeft verleend.
5. Indien het vierde lid is toegepast, wordt geacht houder en eigenaar van het aandelenbelang te zijn waarop het verbod betrekking heeft, de persoon die deelgenoot is in het verzameldepot, girodepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut en waarvan de houder als laatste in de keten medewerking heeft verleend.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop en de periode waarbinnen aan het verbod, bedoeld in artikel 14a.7, eerste lid, gevolg wordt gegeven.

Artikel 14a.9

1. Onze Minister kan indien dat naar het oordeel van Onze Minister nodig is om de medewerking van de betrokken partij aan het verbod, bedoeld in artikel 14a.7, eerste lid, te verzekeren, dan wel om de zeggenschap in een eenmanszaak of een bijkantoor zijnde een betrokken partij op te schorten, de betrokken partij de verplichting opleggen opdrachten op te volgen van een door Onze Minister aangewezen persoon.
2. Een betrokken partij volgt de hem opgelegde verplichting op.
3. De aangewezen persoon, bedoeld in het eerste lid, verstrekt uitsluitend opdrachten ter bescherming van het publiek belang.
4. Een betrokken partij verschaft de aangewezen persoon, bedoeld in het eerste lid, desgevraagd alle medewerking.
5. Onze Minister kan de aangewezen persoon, bedoeld in het eerste lid, vervangen door een andere persoon.
6. Een aangewezen persoon als bedoeld in het eerste lid oefent zijn bevoegdheid uit tot het moment waarop de zeggenschap overeenkomstig de last, bedoeld in artikel 14a.10, is teruggebracht of beëindigd.
7. Bestuurders, dan wel personen die de leiding hebben over het bijkantoor, zijn persoonlijk aansprakelijk voor schade ten gevolge van handelingen die zij verrichten in strijd met een opdracht van een aangewezen persoon als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 14a.10

1. Onze Minister gelast degene aan wie een verbod op grond van artikel 14a.4 is opgelegd, binnen een door Onze Minister vast te stellen redelijke termijn de zeggenschap in de betrokken partij terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap.
2. Onze Minister doet mededeling aan de betrokken partij van een opgelegde last als bedoeld in het eerste lid.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop en de periode waarbinnen een last als bedoeld in het eerste lid ten uitvoer wordt gelegd.

Artikel 14a.11

1. Indien de identiteit van de houder van aandelen waaraan de in artikel 14a.10, eerste lid, bedoelde zeggenschap is verbonden niet met zekerheid is vast te stellen, wordt voor de toepassing van artikel 14a.10, eerste lid, geacht houder en eigenaar van de aandelen en de daaraan verbonden zeggenschap in een beursgenoteerde betrokken partij te zijn, de persoon die op grond van het onderzoek, bedoeld in artikel 14a.5, eerste lid, onder b, of op een andere wijze, als laatste is geïdentificeerd als deelgenoot in een verzameldepot, girodepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut.
2. Indien het eerste lid wordt toegepast, wordt dit vermeld in de last, bedoeld in artikel 14a.10, eerste lid.

Artikel 14a.12

1. Indien na verloop van de termijn, bedoeld in artikel 14a.10, eerste lid, de zeggenschap niet overeenkomstig de last is teruggebracht, is een betrokken partij bij uitsluiting onherroepelijk gemachtigd en verplicht om namens en voor rekening van de houder van de zeggenschap diens aandelen overeenkomstig de last te vervreemden of anderszins de zeggenschap overeenkomstig de last terug te brengen.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. de termijn waarbinnen aandelen vervreemd worden of anderszins de zeggenschap wordt teruggebracht overeenkomstig de last, en
 - b. de wijze waarop de opbrengst daarvan wordt verstrekt aan of ten bate komt van de eigenaar van de zeggenschap of een andere rechthebbende.
3. Een aangesloten instelling, centraal instituut, intermediair, instelling in het buitenland of buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut verleent medewerking aan een beursgenoteerde betrokken partij bij de tenuitvoerlegging van het eerste lid.

Artikel 14a.13

1. Indien voor de uitoefening van de verplichting op grond van artikel 14a.12, eerste lid, vervreemding van aandelen nodig is, is een beursgenoteerde betrokken partij onherroepelijk gemachtigd en, indien nodig voor de vervreemding van de aandelen, verplicht tot het doen van een verzoek aan het centraal instituut of een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut tot uitlevering van het aandelenbelang waarop de last op grond van artikel 14a.10, eerste of tweede lid, betrekking heeft, uit het girodepot respectievelijk het depot van de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut.
2. Het centraal instituut of de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut levert het aandelenbelang in een beursgenoteerde betrokken partij waarop de last op grond van artikel 14a.10, eerste lid, betrekking heeft uit naar aanleiding van een verzoek tot uitlevering.
3. Het centraal instituut respectievelijk de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut vermindert het door hem beheerde relevante depot met de hoeveelheid aandelen die op grond van het tweede lid is uitgeleverd. De vermindering vindt



alleen plaats ten laste van de aandeelhouder die de last opgelegd heeft gekregen of de partij die direct of indirect ten bate van de aandeelhouder die de last opgelegd heeft gekregen deelgenoot is in het depot. De eerste en tweede volzin zijn van overeenkomstige toepassing op de intermediair, aangesloten instelling en instelling in het buitenland die direct of indirect ten bate van de aandeelhouder die de last opgelegd heeft gekregen deelgenoot is in het depot.

4. Een beursgenoteerde betrokken partij verwerkt de uitlevering, bedoeld in het tweede lid, door het aandelenbelang in te schrijven in het aandelhoudersregister, bedoeld in artikel 85, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, en stelt het aandelenbelang op naam van de persoon tot wie de last op grond van artikel 14a.10, eerste lid, is gericht.
5. De inschrijving in het aandelhoudersregister kan worden tegengeworpen aan een ieder die na de datum van het verzoek tot uitlevering, bedoeld in het eerste lid, deelgenoot is geworden in een girodepot, verzameldepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut waarin het uit te leveren aandelenbelang is opgenomen.
6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de machtiging tot het doen van een verzoek tot uitlevering als bedoeld in het eerste lid en de verplichtingen op grond van het tweede en derde lid.

Artikel 14a.14

1. Indien een aangesloten instelling, centraal instituut, intermediair, instelling in het buitenland of buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut geen uitvoering geeft of kan geven aan artikel 14a.13, tweede en derde lid, meldt een beursgenoteerde betrokken partij dit aan Onze Minister.
2. Onze Minister kan vaststellen wie als laatste de medewerking heeft verleend.
3. Een beursgenoteerde betrokken partij neem de vaststelling in acht.
4. Indien het tweede lid is toegepast, wordt geacht houder en eigenaar van het te vervreemden of terug te brengen aandelenbelang te zijn, de persoon die deelgenoot is in het verzameldepot, girodepot, depot van een instelling in het buitenland of depot van een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut en waarvan de houder als laatste medewerking heeft verleend.

Artikel 14a.15

Overdracht van zeggenschap in strijd met een verbod op grond van artikel 14a.4, eerste lid, is nietig, tenzij deze plaatsvindt via een effectenbeurs.

B

Aan artikel 15.1, eerste lid, wordt onder vervanging van de punt aan het eind van onderdeel k door een puntkomma een nieuw onderdeel toegevoegd, luidende:

- i. bescherming van het publiek belang bij infrastructuur en diensten als geregeld in hoofdstuk 14a.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding

De Nederlandse telecommunicatiemarkt is, net als in veel andere landen, geliberaliseerd en kent een stevige concurrentie. Mede door die concurrentie behoren de Nederlandse telecommunicatievoorzieningen tot de beste van de wereld. Buitenlandse investeringen spelen op de telecommunicatiemarkt een belangrijke positieve rol. Zonder deze investeringen zou er niet zo'n concurrerende telecommunicatiemarkt zijn als nu het geval is. Zo zijn twee van de huidige drie grote bedrijven op het gebied van mobiele communicatie, en drie van de vier aanbieders van mobiele netwerken, onderdeel van een buitenlands concern. Belangen zoals keuzevrijheid, een goede prijs/kwaliteitverhouding en innovatie, waaronder investeringen in de continuïteit en kwaliteit van netwerken, zijn in de regel het best geborgd door een goed werkende en concurrerende telecommarkt. Om een goede werking van de telecommarkt te kunnen borgen, houdt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht op de naleving van de Telecommunicatie- en de Mededingingswet. Het fusietoezicht van de ACM op grond van de Mededingingswet borgt dat de concurrentie op de markt, als gevolg van een eventuele overname van een telecommunicatiebedrijf, wordt beschermd. Op deze manier blijven voldoende prikkels bestaan om te investeren in (blijvend) kwalitatief goede netwerken en diensten tegen concurrerende prijzen.

Mede door de ruime beschikbaarheid van goede telecommunicatievoorzieningen is de maatschappij inmiddels erg afhankelijk geworden van het goed functioneren van de telecommunicatie-infrastructuur en de daarover geboden diensten. Niet alleen consumenten en bedrijven, maar ook de overheid is afhankelijk van deze diensten voor publieke taken. Toen América Móvil in september 2013 een poging deed om KPN over te nemen kwam dan ook de vraag op wat een overname van een telecommunicatiebedrijf, en zeker een belangrijke infrastructuurspeler als KPN, betekent voor de borging van publieke belangen. In een brief van 12 september 2013 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013–2014, Kamerstukken 24 095, nr. 356) en een brief van 10 juni 2014 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013–2014, Kamerstukken 24 095, nr. 368) heeft de regering een aanzet gedaan om deze vraag te beantwoorden. Daarbij was de conclusie dat aanvullende wetgeving nodig is om de nationale veiligheid en openbare orde te kunnen beschermen. Belangrijke grond voor deze conclusie is dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de investeringen in de Nederlandse telecommunicatiesector vooral afkomstig zijn van partijen die investeren op bedrijfseconomische gronden. Door de verschuivende economische machtsverhoudingen in de wereld wordt de kans groter dat overnames mede worden ingegeven door geopolitieke motieven. Dit kan gevaren meebrengen zowel vanuit het perspectief van de nationale veiligheid als vanuit het perspectief van de openbare orde.

Zo bestaat de mogelijkheid dat een partij die handelt op basis van geopolitieke motieven, of onder invloed staat van een derde met geopolitieke motieven, zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf hanteert als politiek instrument. De zeggenschap wordt dan gebruikt om druk uit te kunnen oefenen op de Nederlandse overheid. Dit kan door bijvoorbeeld (te dreigen met) een vijandige actie, zoals het uit laten vallen van vitale delen van de telecommunicatie-infrastructuur of het opschorten van de dienstverlening. Dit risico is vooral aanwezig wanneer er op korte termijn onvoldoende substitutiemogelijkheden zijn voor de infrastructuur en de dienstverlening van het overgenomen bedrijf. Een dergelijk gebruik van de in een telecommunicatiebedrijf verkregen zeggenschap kan de handelingsvrijheid van de regering aantasten en een eventuele uitvoering van de dreigementen kan leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Een bijzonder risico ligt in de afhankelijkheid van overheidsdiensten van communicatiediensten. (Opzettelijke) verstoringen van de continuïteit van deze diensten kunnen de overheidsdiensten hinderen in hun functioneren, waarmee de nationale veiligheid in gevaar kan komen. Te denken valt daarbij aan de dienstverlening ten behoeve van de noodcommunicatievoorziening (NCV), de communicatiedienstverlening aan Defensie, waaronder het Nederlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN), en de dienstverlening ten behoeve van C2000.

Voorts is het mogelijk dat een partij die handelt op basis van geopolitieke motieven een risico vormt voor de vertrouwelijkheid van communicatie. De zeggenschap over de infrastructuur en de dienstverlening kan worden misbruikt om kennis te nemen van de inhoud van de communicatie. Waar dit vertrouwelijke informatie van de Staat betreft raakt dit de nationale veiligheid, al kan dit gevaar in vergaande mate worden weggenomen door deze communicatie te versleutelen.

Daarnaast bestaat het risico op een inbreuk op de vertrouwelijkheid van de werkwijze van veiligheids- en opsporingsdiensten met betrekking tot het opvragen van telecomgegevens en het bevoegd aftappen van telecommunicatieverkeer. Ook vertrouwelijkheid van deze informatie kan onder druk



komen te staan indien overwegende zeggenschap over belangrijke infrastructuur wordt verworven door een partij die handelt vanuit geopolitieke motieven waardoor ook hier de nationale veiligheid in het geding kan komen.

Dergelijke bedreigingen van de openbare orde en de nationale veiligheid zijn, zo werd ook reeds geconcludeerd in beide eerder genoemde brieven aan de Tweede Kamer, niet goed tegen te gaan met de bestaande wet- en regelgeving. Het risico op een boete wegens overtreding van de bestaande wettelijke regels zal een op basis van geopolitieke motieven handelende partij niet afschrikken. Het enige effectieve middel is het voorkomen dat een dergelijke partij zodanige zeggenschap verwerft dat daar misbruik van kan worden gemaakt, of als een dergelijke partij onverhoopt toch overwegende zeggenschap heeft verworven, er voor te zorgen dat aan die zeggenschap een einde komt. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Verbod op het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap

Het wetsvoorstel geeft in een nieuw hoofdstuk 14a van de Telecommunicatiewet de minister de bevoegdheid het verkrijgen of houden van *overwegende zeggenschap* in een *telecommunicatiepartij* te verbieden indien het verkrijgen of houden van deze zeggenschap naar zijn oordeel leidt tot een *bedreiging van het publiek belang*. Hiermee beoogt het wetsvoorstel te voorkomen dat een geopolitiek gemotiveerde partij met overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij deze zeggenschap misbruikt om de Nederlandse regering onder druk te zetten door te dreigen met uitval met maatschappelijk ontwrichtende effecten. Ook stelt het wetsvoorstel de minister in staat om te voorkomen dat zeggenschap in telecommunicatiepartijen wordt misbruikt om inzicht te krijgen in de werkwijze van veiligheids- en opsporingsdiensten met betrekking tot het opvragen van telecomgegevens en het bevoegd aftappen van telecommunicatieverkeer. Belangrijk is op te merken dat als de minister overweegt een verbod op te leggen, de minister daarvan kan afzien indien de verkrijger of houder bereid en in staat is, zodanige maatregelen te treffen dat de bezwaren van de minister komen te vervallen. In een overleg tussen minister en de verkrijger of houder kunnen de benodigde aanpassingen aan de orde komen.

Van een bedreiging van het publiek belang in de zin van hoofdstuk 14a van de wet kan slechts sprake zijn als de overwegende zeggenschap leidt tot *relevante invloed op de telecommunicatiesector*, en ten aanzien van de verkrijger of houder van de overwegende zeggenschap bepaalde in de wet omschreven *omstandigheden* van toepassing zijn.

2.1.1. Telecommunicatiepartij

Het begrip *telecommunicatiepartij* beperkt zich niet tot aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatie diensten. Ook niet openbare netwerken en diensten zijn een telecommunicatiepartij. Evenals hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters. Verder bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog andere categorieën van netwerken of diensten aan te wijzen (zie de begripsomschrijving van telecommunicatiepartij in artikel 14a.1) die zijn te beschouwen als telecommunicatiepartij.

Niet alleen de primaire aanbieders van de zojuist genoemde netwerken en diensten zijn telecommunicatiepartij, ook partijen die 'indirect feitelijke macht' over deze netwerken en diensten kunnen uitoefenen zijn telecommunicatiepartijen indien zij in Nederland gevestigd zijn. Hiermee wordt gedoeld op moedermaatschappijen van aanbieders, maar ook op beheerders van netwerken en diensten. Hoofdstuk 14a is overigens van toepassing ongeacht de rechtsvorm van de telecommunicatiepartij: zowel op BV's en NV's, als op stichtingen, vennootschappen en verenigingen. Ook bijkantoren (onderdelen van een buitenlandse rechtspersoon die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben) die duurzaam in Nederland aanwezig zijn en buitenlandse rechtsvormen die in Nederland zijn gevestigd vallen eronder.

Vanwege de jurisdictie kunnen alleen in Nederland gevestigde partijen een telecommunicatiepartij zijn. Indien de moedermaatschappij in het buitenland is gevestigd, en de dochtermaatschappij in Nederland, is hoofdstuk 14a uitsluitend van toepassing op de dochtermaatschappij. Dit betekent echter niet dat wijzigingen in de zeggenschap in de buitenlandse moedermaatschappij geheel buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Deze moedermaatschappij houdt overwegende zeggenschap in de (Nederlandse) telecommunicatiepartij. Indien de moedermaatschappij wordt overgenomen brengt dit met zich mee dat ook de zeggenschap in de dochtermaatschappij wijzigt. Indien de nieuwe eigenaar van de moedermaatschappij een gevaar kan vormen voor het publiek belang kan de minister het houden van overwegende zeggenschap in deze telecommunicatiepartij verbieden, hetgeen ertoe leidt dat de dochtermaatschappij moet worden afgestoten.



2.1.2. Overwegende zeggenschap

Niet iedere vorm van zeggenschap is vatbaar voor een verbod. Het gaat daarbij alleen om die mate van zeggenschap die er toe kan leiden dat de partij die zeggenschap verwerft daadwerkelijk controle verkrijgt over de aanbieder. In dit wetsvoorstel is dit tot uitdrukking gebracht in het begrip 'overwegende zeggenschap'.

Een telecommunicatiepartij kan in beginsel iedere rechtsvorm hebben. Meestal gaat het echter om een naamloze of besloten vennootschap en vindt de uitoefening van zeggenschap plaats via het houden van aandelen. Maar het is ook mogelijk dat het gaat om een andere rechtsvorm of een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid, zoals een (contractuele) vennootschap. Doordat een telecommunicatiepartij diverse rechtsvormen kan hebben kan ook de zeggenschap diverse juridische vormen aannemen. Het kan gaan om aandeelhouderschap, maar ook om lidmaatschap van een vereniging of coöperatie of deelname in een contractuele vennootschap.

De wet benoemt in artikel 14a.3 de gevallen waarin sprake is van overwegende zeggenschap. Allereerst is daarvan altijd sprake als een partij beschikt over tenminste 30 procent van de stemmen in de algemene vergadering van aandeelhouders. Dit betekent bijvoorbeeld dat iemand die beschikt over 20 procent van de aandelen toch overwegende zeggenschap kan hebben als hij door overeenkomsten met andere stemgerechtigden feitelijk kan beschikken over 30 procent of meer van de stemmen. Bij het bepalen van de omvang van de zeggenschap wordt alle zeggenschap in de telecommunicatiepartij van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon én van de personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld (waaronder de groep waartoe de rechtspersoon behoort), bij elkaar opgeteld.

In de tweede plaats is er sprake van overwegende zeggenschap als een partij al dan niet krachtens overeenkomst met andere stemgerechtigden, alleen of samen met personen met wie hij in onderling overleg handelt, meer dan de helft van de bestuurders of de commissarissen kan benoemen of ontslaan ook als alle stemgerechtigde stemmen.

In de derde plaats is er sprake van overwegende zeggenschap als een partij een prioriteitsaandeel heeft in een telecommunicatiepartij, beschikt over een bijkantoor zijnde een telecommunicatiepartij, vennoot is in een vennootschap onder firma of volledig aansprakelijke vennoot in een commanditaire vennootschap of eigenaar is van een eenmanszaak.

2.1.3 Bedreiging van het publiek belang

Het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan alleen worden verboden indien deze zeggenschap door de betreffende houder of verkrijger kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Van een bedreiging van het publiek belang kan slechts sprake zijn als:

- a. de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector, en
- b. ten aanzien van de houder of verkrijger een of meer van de in de wet genoemde omstandigheden van toepassing zijn.

Wat er in algemene zin onder publiek belang wordt verstaan, is bepaald in de definitie in artikel 14a.1: het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid, bedoeld in de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, en 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, bedoeld in artikel 346, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Door deze omschrijving van publiek belang te hanteren wordt zeker gesteld dat de maatregelen in dit wetsvoorstel worden genomen met een doel dat verenigbaar is met het Europees recht, hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

2.1.3.1 Relevante invloed

Van relevante invloed in de telecommunicatiesector is sprake indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij zou kunnen leiden tot:

- a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, danwel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdienst of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
- b. langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wanneer deze gevolgen geacht worden zich voor te doen;
- c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een



- product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;
- d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
 - e. vrijgave van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2;
 - f. bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevolgen met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening door de telecommunicatiepartij dan wel een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie.

Maar ook als de betreffende telecommunicatiepartij *op zichzelf* bij misbruik of uitval niet tot een van de bovenstaande gevolgen zou kunnen leiden (omdat de telecommunicatiepartij daarvoor te klein is) kan het verkrijgen van overwegende zeggenschap in die partij leiden tot relevante invloed in de telecommunicatiesector. Indien de betreffende houder of verkrijger tevens overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt in andere telecommunicatiepartijen, en misbruik of uitval van al deze telecommunicatiepartijen tezamen kan leiden tot een of meer van bovengenoemde gevolgen, is er ook sprake van relevante invloed in de telecommunicatiesector.

Bij het beantwoorden van de vraag of misbruik of opzettelijke uitval van een telecommunicatiepartij kan leiden tot bovengenoemde gevolgen moet ook worden overwogen of er op korte termijn alternatieven of substituten beschikbaar zijn die ervoor zorgen dat de gevolgen zich niet – of in minder vergaande mate – voordoen.

2.1.3.2. Omstandigheden

Indien de houder of verkrijger van overwegende zeggenschap met deze zeggenschap relevante invloed in de telecommunicatiesector heeft of verkrijgt, moet worden beoordeeld of er sprake is van de omstandigheden met betrekking tot de betrokken (rechts)persoon, opgesomd in artikel 14a.4, tweede lid, die maken dat overwegende zeggenschap door deze persoon kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Aan de hand van de genoemde omstandigheden beoordeelt de minister of het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap door deze persoon moet worden verboden.

Om een verbod op te leggen is niet vereist dat een gevaar voor het publiek belang wordt bewezen. Wel zal de minister moeten motiveren waarom hij denkt dat de overwegende zeggenschap door de betreffende partij een risico voor het publiek belang vormt. De limitatief opgesomde omstandigheden bieden daarvoor de noodzakelijke aanknopingspunten. Indien de Minister gelet op deze omstandigheden geen gronden ziet om een verbod op te leggen, kan hij niet andere overwegingen bij zijn besluit betrekken om alsnog tot een verbod over te gaan. Voor het vaststellen dat bepaalde overwegende zeggenschap een bedreiging voor het publiek belang kan vormen, kan het al voldoende zijn als de bedreiging uit één van de genoemde omstandigheden bestaat. Op de verschillende omstandigheden waaruit een bedreiging van het publiek belang bestaan wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 14a.4.

Om te beoordelen of een of meer van de omstandigheden, bedoeld in artikel 14a.4, tweede lid, zich voordoen, zal de minister onderzoek moeten doen naar de partij die zeggenschap houdt of verkrijgt. Meestal zal het gaan om een rechtspersoon die vaak op zijn beurt weer deel uitmaakt van een groep. De minister zal dus in kaart moeten brengen welke krachten er achter de rechtspersoon zitten en bij wie de uiteindelijke zeggenschap berust. Hij zal voor dit onderzoek informatie inwinnen bij commerciële partijen zoals groothandelsbanken, consultants en financiële adviseurs. Ook zal worden gekeken naar de informatie die binnen de overheid beschikbaar is. Dit neemt niet weg dat het bij buitenlandse overnames soms nodig zal zijn informatie in te winnen dan wel onderzoek te doen in het buitenland. Afhankelijk van de relatie met de overheid van dat land kan dit de nodige tijd in beslag nemen. Tegen deze achtergrond is gekozen voor de mogelijkheid om de termijn van acht weken te verlengen met een termijn van 6 maanden. Voor zover de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in beeld zijn, geldt dat alle taken die hen bij wet zijn toebedeeld dienen te worden uitgevoerd in het belang van de nationale veiligheid. Dat belang kan bij een overname in het geding zijn.

2.2 Meldplicht

Om zicht te houden op relevante overnames in de telecommunicatiesector is voorzien in een meldplicht. Op grond van artikel 14a.2 dient degene die het voornemen heeft om overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verkrijgen, dit voornemen te melden aan de Minister van EZK indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector.

Daarnaast zal de Minister van EZK de zeggenschapsverhoudingen in de telecommunicatiesector



permanent monitoren. Daarbij zal de minister gebruik maken van de meldingen op grond van artikel 34 van de Mededingingswet, die op de website van de ACM worden gepubliceerd. Hetzelfde geldt voor de mededelingen met betrekking tot deze aanbieders die AFM ontvangt op grond van artikel 5:49, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht indien deze betrekking hebben op meldingen als bedoeld in artikel 5:38, 5:39, 5:40 of 5:43 van de Wet op het financieel toezicht. Op grond van de Wet op het financieel toezicht gelden diverse meldplichten. Zo moet, bijvoorbeeld, een ieder die de beschikking krijgt of verliest over aandelen waardoor hij een bepaalde drempel bereikt, onderschrijft of overschrijft dit melden aan Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ook moet, bijvoorbeeld, in het geval door een wijziging in het (geplaatste) kapitaal van een vennootschap het percentage van het kapitaal of de stemmen waarover iemand beschikt een bepaalde drempelwaarde bereikt, overschrijdt dan wel onderschrijft, dit door degene die over het kapitaal of de stemmen beschikt worden gemeld aan de AFM. De AFM doet op zijn beurt mededeling van deze meldingen aan de vennootschap. De minister kan (in aanvulling op de meldingen op grond van artikel 14a.2) gebruikmaken van de publicatie van deze meldingen op de website van AFM om goed inzicht te houden in de ontwikkelingen in de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot beursgenoteerde telecommunicatiepartijen. Tot slot zal de minister gebruik kunnen maken van signalen over overnames die hem bereiken via de contacten met marktpartijen en berichten uit de (vak)media.

In het geval een partij een melding doet zal de minister op basis van de melding een onderzoek starten. Dit onderzoek is er op gericht om vast te stellen of er gronden zijn voor een verbod. Het is daarbij de bedoeling de meldende partij zo snel mogelijk duidelijkheid te geven. Daarom is in artikel 14a.2, derde lid, bepaald dat de Minister van EZK binnen acht weken na ontvangst van de melding moet besluiten of een verbod moet worden opgelegd. In deze acht weken wordt aan de hand van de melding beoordeeld of er inderdaad sprake is van het verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij die leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector. Indien de minister nader onderzoek nodig acht om te kunnen beslissen of de overname moet worden verboden, kan hij deze termijn verlengen met zes maanden. De duur van deze verlengingsmogelijkheid is gebaseerd op de tijd die nodig kan zijn om relevante informatie in een derde land te vergaren, indien met dat land geen inlichtingen worden uitgewisseld. Het streven is daarbij om de termijn in de praktijk zo kort mogelijk te houden. Ook zal zodra er voldoende ervaring is opgedaan met de toepassing van de wet worden bekeken of het mogelijk is de wettelijke (maximum) termijn te verkorten. Totdat de minister een beslissing heeft genomen op de melding bestaat er voor degene die de melding heeft gedaan nog geen zekerheid dat de voorgenomen verkrijging van overwegende zeggenschap niet getroffen wordt door het opleggen van een verbod op grond van artikel 14a.4. Mocht hij dus vooruitlopend op een beslissing van de minister toch overgaan tot het verwerven van overwegende zeggenschap dan loopt hij het risico dat deze verwerving (achteraf) door een verbod wordt getroffen en dus hij verplicht wordt de zeggenschap in de telecommunicatiepartij terug te brengen.

Het is aan degene die overwegende zeggenschap wenst te verkrijgen om te beoordelen of hij meldplichtig is (of hij overwegende zeggenschap verkrijgt in een telecommunicatiepartij en daarmee relevante invloed in de telecommunicatiesector verkrijgt). De in de wet neergelegde definities en criteria zouden het de betreffende partij mogelijk moeten maken om dit zelf in te kunnen schatten. Bij twijfel kan de overnemende partij hierover uiteraard contact opnemen met de minister. Op het niet of niet tijdig melden van een overname die onder de meldplicht valt staat een boete van ten hoogste € 900.000. Bovendien kan een niet gemelde overname alsnog worden verboden. Een verbod kan zowel voor als na de verkrijging van overwegende zeggenschap worden opgelegd. De overnemende partij heeft er dan ook belang bij zijn voornemen tijdig te melden en daarmee zo vroeg mogelijk rechtszekerheid te krijgen. Indien er sprake is van de verkrijging van overwegende zeggenschap door een buitenlandse partij en indien er niet is voldaan aan de in artikel 14a.2 opgenomen meldplicht, is er geen sprake van een investering die is gedaan in overeenstemming met Nederlands recht in de zin van de investeringsakkoorden waar het Koninkrijk der Nederlanden partij bij is.

2.3 Rechtsgevolgen van een verbod

De rechtsgevolgen van een verbod op het verkrijgen van overwegende zeggenschap worden onderscheiden van de rechtsgevolgen van een verbod op het houden ervan. Indien een verbod wordt opgelegd voordat de overwegende zeggenschap wordt verkregen is de verkrijging, indien die alsnog plaats zou vinden, nietig. Dit is bepaald in artikel 14a.15. Voor zover het verbod bedoeld in artikel 14a.4, eerste lid, betrekking heeft op een toekomstige verkrijging van zeggenschap waarbij de transactie via een effectenbeurs verloopt, wordt de rechtsgeldigheid van deze transactie *niet* aangetaast.

Hiermee wordt de systematiek van de Wft gevolgd: nietigheid van rechtshandelingen op de effectenmarkten kan het functioneren van deze markten immers in gevaar brengen. Indien bijvoorbeeld een openbaar bod wordt gedaan op een telecommunicatiepartij en de minister de verkrijging van overwegende zeggenschap door degene die het bod uitbrengt verbiedt, zijn transacties in het kader



van het bod wel rechtsgeldig. De verkrijger zal echter de aan de aandelen verbonden stemrechten niet kunnen uitoefenen, omdat dit op grond van artikel 14a.7 is verboden, en de verkrijger gelast zal worden diens aandelenpakket terug te brengen tot onder de 30% op grond van artikel 14a.10.

In andere gevallen dan verkrijging via de beurs is de overdracht van zeggenschap in strijd met een opgelegd verbod *wel* nietig. Indien met een transactie de drempel voor overwegende zeggenschap wordt overschreden, is deze gehele transactie nietig, en niet alleen dat deel van de transactie dat leidt tot overschrijding van de grens voor overwegende zeggenschap. Een andere keuze zou in veel gevallen tot uitvoerbaarheidsproblemen leiden.

Indien een verbod wordt opgelegd op het moment dat de overwegende zeggenschap al verkregen is, is het houden verboden. De betreffende houder van zeggenschap is het dan verboden de aan diens aandeelhouderschap, lidmaatschap of deelname in de vennootschap verbonden rechten uit te oefenen, met uitzondering van het recht op dividend en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves (artikel 14a.7). Op deze manier wordt voorkomen dat de verboden zeggenschap alsnog kan worden geëffectueerd. Dit verbod geldt voor de zeggenschapsrechten over het gehele aandelenpakket van de betreffende partij. Zou dit niet het geval zijn, dan zou door de schorsing van de stemrechten van het in strijd met het verbod verkregen deel van het aandelenpakket, het gewicht van stemrechten over het overige deel toenemen, waardoor dit deel alsnog van doorslaggevend belang kan zijn in de aandeelhoudersvergadering.

De onrechtmatige houder van overwegende zeggenschap wordt daarnaast door de minister opgedragen om binnen een door de minister te stellen redelijke termijn de zeggenschap in de betreffende telecommunicatiepartij (hierna: de betrokken partij) terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap (artikel 14a.10). De betrokken partij, dat wil zeggen de telecommunicatiepartij waarop het verbod van de minister ziet, wordt van het opleggen van een dergelijke last op de hoogte gebracht door de minister. Indien de onrechtmatige houder van overwegende zeggenschap niet binnen de gestelde termijn aan de last voldoet, moet diens zeggenschap door de betrokken partij (namens en voor rekening van de houder van zeggenschap) worden teruggebracht tot onder het niveau van overwegende zeggenschap. Alle partijen in de keten van de aandelenhandel (de aangesloten instelling, het centraal instituut, de intermediair etc) zijn verplicht hieraan mee te werken.

2.4 Onbekende houder van overwegende zeggenschap

Uit artikel 14a.4, tweede lid, onder a, volgt dat bij overwegende zeggenschap in combinatie met relevante invloed in de telecommunicatiesector sprake kan zijn van bedreiging van het publiek belang in het geval onduidelijk is wie de houder van de overwegende zeggenschap is. Vooral bij beursgenoteerde vennootschappen kan zich dat voordoen en kan dus onduidelijk zijn wie uiteindelijk gerechtigd is om de aan de aandelen verbonden zeggenschap uit te oefenen. Immers in het girale effectenverkeer is het niet ongebruikelijk dat zich vele schakels, zogenoemde intermediairs, bevinden in de keten tussen het centraal instituut (formeel de enige aandeelhouder van een beursgenoteerde vennootschap) en de daadwerkelijk tot de aan de aandelen verbonden zeggenschap gerechtigde. Het kan dus voorkomen dat ook na uitgebreid onderzoek onduidelijk blijft bij wie de daadwerkelijke overwegende zeggenschap berust. De omstandigheid dat de identiteit van de houder van overwegende zeggenschap die leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector, onbekend is, kan op zichzelf al voldoende grond zijn voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat om een verbod op te leggen (artikel 14a.4, tweede lid, onder a). Een probleem hierbij is echter dat, omdat de uiteindelijke tot de zeggenschap gerechtigde partij niet bekend is, het niet duidelijk is tot wie een dergelijk verbod moet worden gericht. Datzelfde geldt voor een last tot verkoop van de aandelen.

De artikelen 14a.6 tot en met 14a.8 alsmede de artikelen 14a.11 en 14a.13 bieden hiervoor een oplossing. Kort gezegd komt het daar vastgelegde systeem op het volgende neer. De minister verzoekt de betrokken (telecom)partij onderzoek te doen naar wie de daadwerkelijke aandeelhouder/zeggenschapsgerechtigde is. Daartoe zal de vennootschap de keten van centraal instituut en de daarop volgende intermediairs moeten nalopen. Het kan dan zijn dat de vennootschap er in slaagt zo de daadwerkelijk zeggenschapsgerechtigde te vinden. Het kan echter ook zijn dat dit niet het geval is, bijvoorbeeld omdat (buitenlandse) intermediairs niet willen of mogen meewerken aan het onderzoek. In dat geval wordt de laatst bekende partij in de keten aangewezen als aandeelhouder en wordt het verbod aan deze partij opgelegd. Dit heeft als primair gevolg dat het stemrecht van deze partij, die de rechten houdt ten behoeve van een of meer derden, geschorst wordt. Deze partij is dan niet meer in staat om er voor te zorgen dat deze derden (of degenen voor wie zij op hun beurt weer de rechten houden) in staat zijn om de zeggenschap (het stemrecht) in de telecompartij uit te oefenen. Een niet beoogd gevolg hiervan is dat wellicht ook andere partijen dan de partij die een bedreiging voor het publiek belang vormt, worden getroffen. Dit is echter onvermijdelijk zolang de tussenpersoon weigert de identiteit van de houders van de rechten prijs te geven.



De volgende stap is dat de laatst geïdentificeerde in de keten een last krijgt zijn aandelen te verkopen. Leeft hij deze last na dan is aan de ongewenste zeggenschap een einde gekomen.

Wordt de last echter niet nageleefd binnen de daarvoor gestelde termijn, dan is de telecompartij gehouden de aandelen te verkopen namens en voor rekening van de houder van de zeggenschap. Om de aandelen ook daadwerkelijk te kunnen leveren moet de telecompartij over de aandelen kunnen beschikken. Hiertoe moeten de aandelen worden uitgeleverd: het centraal instituut respectievelijk de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut vermindert het door hem beheerde relevante depot met de hoeveelheid aandelen die moeten worden uitgeleverd. De vermindering vindt alleen plaats ten laste van degene die de last opgelegd heeft gekregen. De telecompartij stelt vervolgens de aandelen op naam en wel op naam van de laatst bekende partij in de keten die is aangewezen als aandeelhouder. Vervolgens is de telecompartij gerechtigd, verplicht en in staat om namens (en voor rekening van) deze laatst bekende partij de aandelen te verkopen. Hiermee komt een definitief einde aan de zeggenschap van de partij die een bedreiging vormde voor het publiek belang.

3. Alternatieven voor dit wetsvoorstel

Oorspronkelijk aangekondigde maatregelen

In de eerder genoemde brief van 10 juni 2014 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013–2014, Kamerstukken 24 095, nr. 368) heeft de regering aangekondigd met een wetsvoorstel te komen waarin een verklaring van geen bezwaar zou worden vereist voor het verkrijgen van overwegende zeggenschap in een vooraf aangewezen partij en voor het benoemen van bestuurders en commissarissen in de aangewezen partij. Destijds was de veronderstelling dat deze wet met name zou gelden voor KPN. Daarbij is aangegeven dat het gezochte instrument enerzijds de nationale veiligheid en openbare orde afdoende moet borgen en anderzijds investeringen op bedrijfseconomische gronden niet mag afschrikken. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is inmiddels gebleken dat het vraagstuk breder is dan alleen KPN. Ook andere partijen in Nederland beschikken over infrastructuur en diensten waarvan misbruik of uitval tot een bedreiging van het publiek belang zou kunnen leiden. Dit heeft onder meer te maken met de toegenomen betekenis van telecommunicatie in de maatschappij.

In dit wetsvoorstel wordt daarom nu een regime voorgesteld waarin degene die het voornemen heeft overwegende zeggenschap te verwerven in een telecommunicatiepartij dit voornemen moet melden aan de minister indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector. Er is afgezien van het stellen van regels met betrekking tot het benoemen van bestuurders en commissarissen in een telecommunicatiepartij. Daarmee is enerzijds beter rekening gehouden met de gevolgen voor de betreffende partijen en – in meer algemene zin – de telecomsector en het Nederlandse vestigingsklimaat, en is anderzijds een keuze gemaakt voor een instrument dat wel voldoende effectief is in het beschermen van de belangen ten aanzien van nationale veiligheid en openbare orde in deze sector. Ook is er van afgezien om de partijen die onder het regime van hoofdstuk 14a vallen, vooraf aan te wijzen. De partijen ten aanzien waarvan de bevoegdheid tot het opleggen van een verbod van toepassing is worden niet van tevoren aangewezen, omdat de telecommunicatiemarkt daarvoor te veel in ontwikkeling is. Het vooraf aanwijzen heeft bovendien het risico in zich dat de overheid partijen niet op het netvlies heeft die wel degelijk kunnen leiden tot relevante invloed in de telecommunicatiesector, en dus een toets op de bedreiging van het publiek belang rechtvaardigen.

Met het oog op de rechtszekerheid zijn objectieve criteria¹ gebruikt om vast te kunnen stellen wanneer sprake is van relevante invloed. Hierdoor is het goed mogelijk voor de partij die overwegende zeggenschap wenst te verkrijgen of heeft om te beoordelen of hij met een verbod rekening moet houden. Bedoelde partij weet immers welke invloed hij krijgt of reeds heeft in de telecommunicatiesector. Ook voor grote telecommunicatiepartijen is goed in te schatten wanneer zij zodanig relevant zijn dat zij bij een overname te maken kunnen krijgen met een verbod van de minister. Bij kleinere telecommunicatiepartijen is dit moeilijker. Zij zullen vooral een inschatting moeten maken welke invloed de partij die overwegende zeggenschap in hen wenst te verkrijgen reeds heeft in de telecommunicatiesector.

Privaatrechtelijk ingrijpen

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting heeft de privatisering van de telecomsector positieve effecten gehad op de Nederlandse telecommarkt. De privatisering en de wens

¹ Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het advies 'Guidelines for recipient country investment policies relating to national security' van de OESO, om eventueel beleid ten aanzien van buitenlandse investeringen in relatie tot de nationale veiligheid zo transparant en voorspelbaar mogelijk te maken.



van de regering om deze situatie te bestendigen, brengt met zich mee dat de inzet van vennootschapsrechtelijke instrumenten om de publieke belangen te borgen en de staat voldoende invloed te geven in de onderneming om deze belangen te kunnen handhaven niet als alternatief is overwogen. Instrumenten zoals een 'bijzonder' of 'gouden' aandeel zijn dan ook geen optie.

Telecomsectoroverstijgende wetgeving

Het kabinet staat voor een sectorspecifieke aanpak en verricht ex ante analyses in sectoren met een vitaal proces. Deze analyses brengen in kaart wanneer bij buitenlandse overnames van en investeringen in Nederlandse bedrijven een risico voor de nationale veiligheid aan de orde is of zou kunnen komen en of het bestaande instrumentarium dan voldoende uitkomst biedt. Op basis van de uitkomsten van dergelijke analyse kan besluitvorming plaatsvinden over de vraag of aanvullende maatregelen wenselijk zijn. Deze aanpak sluit aan bij de verrichte ex ante analyse in de telecommunicatiesector, waar specifieke risico's voor deze sector uit naar voren zijn gekomen. Deze risico's hebben aanleiding gegeven voor een wettelijke regeling in de telecommunicatiesector. Deze aanpak biedt maatwerk om de specifieke risico's te mitigeren en is ook proportioneel.

Ook is deze kabinetsaanpak in lijn met de aanbevelingen in het recente onderzoek 'Vitale vennootschappen in veilige handen' dat verricht is de opdracht van de NCTV. Hierin geven de onderzoekers van de Radboud Universiteit aan voorstander te zijn van een sectorspecifieke aanpak, onder meer omdat maatwerk voor specifieke situaties een betere wijze van bescherming biedt. Om nader te verkennen of, in welke vorm en onder welke omstandigheden generieke regelgeving meerwaarde heeft en haalbaar is, laat het kabinet hier een nadere verkenning naar verrichten. Deze verkenning betreft onder meer de conclusies van het Radboud-onderzoek en ervaringen van andere landen met en zonder een generiek instrument.

4. Europeesrechtelijke aspecten

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

De bevoegdheid in artikel 14a.4 voor de minister om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden kan een belemmering vormen van het vrij verkeer op de interne markt van de Europese Unie zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Het gaat dan in het bijzonder om het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU), het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). Deze belemmeringen zullen uit dien hoofde dus gerechtvaardigd moeten worden, hetzij met een beroep op een toepasselijke verdragsexceptie zoals openbare veiligheid, hetzij met een beroep op een of meerdere dwingende redenen van algemeen belang. Economische of financiële belangen kunnen geen dwingende reden van algemeen belang vormen.

Artikel 14a.1 definieert publiek belang om die reden als: het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid, bedoeld in de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, en 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, bedoeld in artikel 346, eerste lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met deze invulling van het begrip publiek belang wordt aangesloten bij een van de Europese invullingen van het begrip dwingende reden van algemeen belang². Door deze definitie wordt de vrijheid van de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van hoofdstuk 14a afgebakend en ingeperkt tot die situaties waarbij een belang in het geding komt zoals aangeduid in de definitie. Het bepaalt op welke gronden de minister besluiten kan nemen en geeft richting aan welke voorschriften de minister aan zijn besluiten kan verbinden.

Naast het invoeren van een dwingende reden van algemeen belang of een verdragsexceptie vergt een rechtvaardiging van een belemmering van de vrijheden op de interne markt een beoordeling van de proportionaliteit van de belemmering: is de maatregel geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, en zijn er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk ter verwezenlijking van het nagestreefde doel? De verschillende bevoegdheden die met dit wetsvoorstel aan de minister worden toegekend, zullen alle beoordeeld moeten worden aan de hand van het specifieke publiek belang dat ermee gediend wordt en in het licht van de proportionaliteit.

In hoofdstuk 1 is ingegaan op de aanleiding voor dit wetsvoorstel. In aanloop naar dit wetsvoorstel is gebleken dat de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen niet of niet voldoende worden

² Zie voor openbare veiligheid arresten van HvJ van 10 juli 1984, *Campus Oil*, zaak 72/83, overwegingen 32–36, van 13 mei 1993, *Commissie/Spanje*, zaak C-463/00, overweging 71 en van 14 oktober 2004, *Omega Spielhallen*, C-36/02, punt 28; zie voor veiligheid van de staat: artikel 346, eerste lid, onderdeel a, VWEU.



beschermd door de bestaande wet- en regelgeving.

In de in dat hoofdstuk aangehaalde brieven aan de Tweede Kamer heeft de regering geconstateerd dat aanvullende wetgeving nodig is om de nationale veiligheid en openbare orde te kunnen beschermen. Belangrijke grond voor deze conclusie is dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de investeringen in de Nederlandse telecommunicatiesector vooral afkomstig zijn van partijen die investeren op bedrijfseconomische gronden. Door de verschuivende economische machtsverhoudingen in de wereld wordt de kans groter dat overnames mede worden ingegeven door geopolitieke motieven. Dit kan gevaren meebrengen zowel vanuit het perspectief van de nationale veiligheid als vanuit het perspectief van de openbare orde.

Daarbij valt te denken aan de mogelijkheid dat een partij die (uitsluitend) handelt op basis van geopolitieke motieven, zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf hanteert als politiek instrument. De zeggenschap wordt dan gebruikt om druk uit te kunnen oefenen op de Nederlandse overheid. Dit kan door bijvoorbeeld (te dreigen met) een vijandige actie, zoals het uit laten vallen van vitale delen van de telecommunicatie-infrastructuur of het opschorten van de dienstverlening. Een dergelijk gebruik van de in een telecommunicatiebedrijf verkregen zeggenschap kan de handelingsvrijheid van de regering aantasten en een eventuele uitvoering van de dreigementen kan leiden tot maatschappelijk ontwrichting.

Daarnaast bestaat er een grote afhankelijkheid van overheidsdiensten van communicatiediensten. (Opzettelijke) verstoringen van de continuïteit van deze diensten kunnen de overheidsdiensten hinderen in hun functioneren, waarmee de nationale veiligheid in gevaar kan komen. Te denken valt daarbij aan de dienstverlening ten behoeve van de noodcommunicatievoorziening (NCV), de communicatiedienstverlening aan Defensie, waaronder het Nederlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN), en de dienstverlening ten behoeve van C2000.

Voorts is het mogelijk dat een partij die handelt op basis van geopolitieke motieven een risico vormt voor de vertrouwelijkheid van communicatie. De zeggenschap over de infrastructuur en de dienstverlening kan worden misbruikt om kennis te nemen van de inhoud van de communicatie. Waar dit vertrouwelijke informatie van de Staat betreft raakt dit de nationale veiligheid, al kan dit gevaar in vergaande mate worden weggenomen door deze communicatie te versleutelen.

Ook bestaat het risico op een inbreuk op de vertrouwelijkheid van de werkwijze van veiligheid- en opsporingsdiensten met betrekking tot het opvragen van telecomgegevens en het bevoegd aftappen van telecommunicatieverkeer. Ook vertrouwelijkheid van deze informatie kan onder druk komen te staan indien overwegende zeggenschap over belangrijke infrastructuur wordt verworven door een partij die handelt vanuit geopolitieke motieven waardoor ook hier de nationale veiligheid in het geding kan komen.

Dergelijke bedreigingen van de openbare orde en de nationale veiligheid zijn, zo werd ook reeds geconcludeerd in beide eerder genoemde brieven aan de Tweede Kamer, niet goed tegen te gaan met de bestaande wet- en regelgeving. De hier voorgestelde wetgeving voorziet wel in mogelijkheden om dergelijke bedreigingen tegen te gaan.

In hoofdstuk 3 is vervolgens ingegaan op de overwogen alternatieven voor de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Zoals gezegd is juist vanwege de ingrijpendheid in de normale bedrijfsvoering van telecommunicatiepartijen besloten om af te stappen van het eerder voorgenomen vereiste om voorafgaand aan elke verkrijging van overwegende zeggenschap en elke benoeming van een commissaris of bestuurder een verklaring van geen bezwaar aan te vragen bij de minister. Het niet kunnen benoemen van een bestuurder of commissaris zonder een verklaring van geen bezwaar kan een belemmering vormen voor het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van kapitaal (zie bijvoorbeeld de arresten van het HvJ van 23 oktober 2007, Commissie/Duitsland (Volkswagen), zaak C-112/05, overwegingen 62–66, van 6 december 2007, Federconsumatori, gevoegde zaken C-463/04 en C-464/04, van 10 november 2011, Commissie/Portugal, zaak C-212/09, overwegingen 51–53 en van 4 december 1974, Van Duyn, zaak 41/74, overweging 24). Voor al deze vrijheden geldt dat deze verplichte verklaring van geen bezwaar investeerders kan doen aarzelen om in de aangewezen onderneming te investeren. Tevens kan het potentiële bestuurders afschrikken om in dienst te treden of een bestuursfunctie te vervullen bij de aangewezen onderneming. Gelet op het feit dat in dit wetsvoorstel hiervoor niet gekozen is, bestaat er op dit punt niet het risico dat van een dergelijke belemmering sprake is.

Ten aanzien van het afzien van een verplichte verklaring van geen bezwaar voorafgaand aan elke verkrijging van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij, geldt het zelfde. Volgens vaste jurisprudentie van het HvJ vormt de verplichting om voorafgaand toestemming te verkrijgen bij buitenlandse directe investeringen een belemmering van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid



van vestiging, hetgeen verboden is zolang hiervoor een rechtvaardiging bestaat (zie arresten van het HvJ van 14 december 1995, *Sanz de Lera e.a.*, zaak C-163/94, C-165/94, C-250/94, overwegingen 24–25 en van 14 maart 2000, *Association Église de Scientologie*, zaak C-54/99, overweging 14-16). Van een dergelijke verplichting is in dit wetsvoorstel geen sprake. Het wetsvoorstel kent immers niet een dergelijke verplichting. Wel is voorzien in een meldplicht. Het niet voldoen aan de meldplicht doet echter geen afbreuk aan de rechtsgeldigheid van de verkrijging van overwegende zeggenschap, waarmee de melding niet kan worden gezien als een verplichting om voorafgaand toestemming te verkrijgen bij buitenlandse directe investeringen.

In dit wetsvoorstel wordt dus beoogd om alleen in te grijpen in de normale gang van zaken binnen telecommunicatiepartijen, wanneer er daadwerkelijk een gevaar lijkt te dreigen voor het publiek belang.

De omstandigheden die maken dat het publiek belang in gevaar kan komen zijn objectief en transparant beschreven in artikel 14a.4, tweede lid. Alleen als het publiek belang in gevaar kan komen kan de Minister ingrijpen door het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap te verbieden. De bevoegdheden van de minister dienen bovendien te worden uitgeoefend in overeenstemming met de beginselen van het Nederlandse bestuursrecht. De besluiten van de minister zijn gemotiveerd en dienen in te gaan op de redenen waarom in een bepaald geval het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap niet geaccepteerd kan worden. Een verbod op het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit dat voor de rechter kan worden aangevochten.

Er zijn geen maatregelen denkbaar die minder ingrijpend zijn en toch geschikt zijn om de met dit wetsvoorstel te beschermen belangen te beschermen. Dit alles leidt tot de conclusie dat de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde belemmeringen op het vrije verkeer van kapitaal en diensten en de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd zijn.

Mededingingsrecht

Het onderwerpen van het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij ingevolge artikel 14a.4 aan een *ex ante* of *ex post* toets door de minister is bovendien verenigbaar met Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2004, L24), hierna: EG-concentratieverordening.

Artikel 21, vierde lid, van deze verordening bepaalt dat in het kader van een concentratie de lidstaten bevoegd zijn om passende maatregelen te nemen ter bescherming van andere gewettigde belangen dan de belangen die door middel van de concentratieverordening worden afgedekt. De maatregelen die de lidstaten nemen, moeten wel verenigbaar zijn met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Bovendien hebben de lidstaten de verplichting om de belangen die zij wensen te beschermen voorafgaand te laten toetsen door de Europese Commissie (zie artikel 20, vierde lid, derde alinea, EG-concentratieverordening). Een belangrijke uitzondering geldt voor maatregelen die worden genomen in het belang van de bescherming van de openbare veiligheid, zoals het geval is bij de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Daarmee vormt ook het Europese mededingingsrecht geen beletsel voor het instellen en uitoefenen van de bevoegdheid om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een betrokken telecommunicatiepartij te verbieden.

Eerste Protocol van het Europees verdrag van de rechten van de mens

De bevoegdheid om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een betrokken telecommunicatiepartij te verbieden, heeft tot slot een effect op het ongestoord genot van eigendom. Deze bevoegdheid raakt daarmee aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag van de rechten van de mens. Regulering van eigendom is onder de werking van dit artikel wel toegestaan, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: legaliteit, legitimiteit en fair balance. De legaliteitseis betekent dat de regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar moet zijn. De legitimiteitstoets vereist dat met de regulering een doel in het algemeen belang wordt nagestreefd, in casu is dat de bescherming van het publiek belang. In paragraaf 2.1 is ingegaan op het publiek belang dat met dit wetsvoorstel en de daarin neergelegde bevoegdheden wordt gediend. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat de beperkingen en procedures wettelijk zijn vastgelegd en kenbaar zijn voor eenieder die aan deze kaders onderworpen is. De discretionaire ruimte voor de minister is ingekaderd en beperkt. Tevens staat administratiefrechtelijke rechtsbescherming open tegen elk besluit van de minister op grond van deze wet.

In het wetsvoorstel worden beperkingen gesteld aan de mogelijkheid zeggenschap te verkrijgen of te houden in een telecommunicatiepartij. Omdat telecommunicatiepartijen veelal rechtspersonen zijn, zal de zeggenschap vaak de vorm aannemen van aandeelhouderschap. Ten aanzien van de aandeelhou-



ders in een telecommunicatiepartij moet allereerst worden opgemerkt dat zij slechts in uitzonderlijke gevallen op een schending van artikel 1, Eerste Protocol, EVRM kunnen beroepen (EHRM, *Agrotexim v. Griekenland*, arrest van 26 september 1995, overwegingen 64–66). Dit is alleen anders voor zover de wettelijke beperkingen specifiek zien op een rechtstreekse aantasting of beperking van de rechten die een aandeelhouder normaliter toekomt (zie EHRM, *Agrotexim v. Griekenland*, arrest van 26 september 1995, overwegingen 62). De bepalingen in dit wetsvoorstel kunnen mogelijk een aantasting van de eigendomsrechten met zich brengen. Aandelen (en daarmee ook de rechten die daarmee verband houden) worden gezien als ‘possession’ in de zin van het Eerste Protocol EVRM. Zij vertegenwoordigen namelijk de economische waarde van een onderneming. De bescherming van het eigendomsrecht in het Eerste Protocol heeft immers een breed bereik. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets (‘fair balance’) voldoet.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een eigendomsontneming door de minister. Wel voorziet het wetsvoorstel in de regulering van eigendom. Onder omstandigheden kan het voorkomen dat investeerders worden uitgesloten van het verwerven van aandelen. Tenslotte kunnen aandeelhouders tijdelijk in hun rechten worden beperkt of in ultimo gedwongen worden hun aandelen te verkopen.

Allereerst dient er te worden opgemerkt dat wetgevende maatregelen die in algemene zin (de waarde van) eigendommen kunnen aantasten in de jurisprudentie van het EHRM in beginsel worden aangemerkt als regulering en niet direct gelijk gesteld kunnen worden aan onteigening (Besluit van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 9 maart 1989, zaak *Banér v. Zweden*, Application Nr. 11763/85, punt 5, derde alinea). Ook het feit dat onderdelen verbonden aan het recht van eigendom worden beperkt, maakt deze beperkingen niet tot een vorm van onteigening (EHRM, *Sporrong and Lönnroth*, arrest van 23 september 1982, Series A no. 52, overwegingen 60–63).

Investeerders zijn weliswaar niet geheel vrij om aandelen in een telecommunicatiepartij te verwerven, of te houden, maar het wettelijk regime handhaaft wel degelijk de verhandelbaarheid van de aandelen. De houder van het aandeel is gerechtigd om zelf de aandelen te vervreemden, zelfs als de minister op grond van artikel 14.10 opdraagt de aandelen te verkopen binnen een redelijke termijn. Er is dus nog wel de mogelijkheid om over het eigendom van de aandelen te beschikken. Het eigendom gaat niet verloren als de minister op grond van artikel 14a.7 de uitoefening van rechten verbonden aan een aandeel tijdelijk verbiedt of op grond van artikel 14a.10 de aandeelhouder zelfs verplicht aandelen te verkopen gelet op het risico voor het publiek belang. In beide gevallen blijft bovendien het recht op dividend intact zo lang de aandeelhouder de wettelijke verplichtingen respecteert.

In geval van toepassing van artikel 14a.10 moet nog worden opgemerkt dat er geen sprake is van een situatie van onteigening of confiscatie door een overheidslichaam omdat de gewraakte aandeelhouder de gelegenheid krijgt om binnen een redelijke termijn zijn aandelenbelang te verkopen aan een investeerder die dat belang wil overnemen. Er is sprake van een vorm van regulering van eigendom. Dit vindt steun in de volgende arresten van het EHRM: EHRM, *Tre Traktor Aktieblog v. Zweden*, arrest van 7 juli 1989, Application 10873/84, overwegingen 54 en 55, EHRM, zaak *Posti en Rahko v. Finland*, arrest van 24 september 2002, Application 27824/95, overwegingen 76 en 77 en EHRM, de zaak *Denimark (Denimark Limited and 11 Others v. the United Kingdom)*, Application 37660/97, arrest van 26 september 2000, blz. 9 en 10).

De in het wetsvoorstel neergelegde wettelijke bepalingen brengen een inperking van het aandeelhouderschap met zich, maar de aandeelhouder is en blijft eigenaar van het aandeel. Dit betekent dat hij vrij is om zijn bezit te vervreemden, zolang hij niet in strijd handelt met de wettelijke bepalingen. Met toepassing van de tweede paragraaf van artikel 1, Eerste Protocol, EVRM moet ook worden gekeken of de wettelijke bepalingen voldoende toegankelijk, precies en voorspelbaar zijn. De mogelijke inperkingen in dit wetsvoorstel, berusten op deugdelijke en afgebakende gronden, waardoor de aandeelhouders hiervan kennis kunnen nemen. Aan de legaliteitstoets is dan ook voldaan.

Een maatregel ter regulering van eigendom kan alleen gerechtvaardigd zijn wanneer deze ten dienste is van het algemeen belang, hetgeen in dit wetsvoorstel de borging van het publiek belang is. Hieronder vallen de wezenlijke belangen van de veiligheid van de staat, en bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid. Deze belangen zijn in het geding indien het verkrijgen van overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector door een verkrijger op wie de in artikel 14a.4, tweede lid, genoemde omstandigheden van toepassing zijn. Het zwaarwegende karakter van deze belangen maakt effectieve en doelmatige bescherming noodzakelijk en rechtvaardigt zowel restricties in aandeelhouderschap, als mechanismen in de vorm van het verbieden van de uitoefening van aan aandelen verbonden rechten of zelfs het gedwongen verkopen van aandelen.

Een inperking van eigendomsrechten dient daarnaast in overeenstemming te zijn met het ‘fair



balance' vereiste. Er zijn geen mogelijkheden voor het treffen van minder ingrijpende voorzieningen om bovengenoemde belangen te beschermen. Wat betreft de proportionaliteit op individueel niveau geldt dat alle (toekomstige) aandeelhouders op dezelfde manier worden behandeld, hetgeen niet leidt tot een verboden individuele en buitensporige last.

Voor alle aandeelhouders in een telecommunicatiepartij geldt dat zij ten gevolge van deze bepalingen beperkt zijn in de gebruiksmogelijkheden van hun eigendomsrecht met betrekking tot het verkrijgen of houden van aandelen. Om deze reden is er voor individuele aandeelhouders dan ook geen sprake van een onevenredige, excessieve last. Een individuele aandeelhouder onderscheidt zich onvoldoende van andere aandeelhouders in de aangewezen onderneming, zodat er niet gesproken kan worden van een 'individual and excessive burden'.

Volgens de regering is er daarom binnen het wetsvoorstel sprake van een goede verhouding tussen de bescherming van de individuele rechten en het algemeen belang.

5. Consultatie

Het wetsvoorstel is via internet geconsulteerd. Er zijn 14 reacties binnengekomen waarop in het onderstaande wordt gereageerd.

Een partij wijst er op dat de overheid bij aanbestedingen al zo veel mogelijk risico's met betrekking tot ongewenste invloed bij aan de overheid geleverde diensten zou moeten uitsluiten. Deze opmerking is terecht. Op dit moment wordt bij aanbestedingen hier al aandacht aan geschonken. Dit neemt echter niet weg dat niet alle risico's in de contractuele sfeer kunnen worden opgelost. Zo kan in een contract meestal niet worden voorkomen dat een contractspartij van de overheid wordt overgenomen. Vaak kan wel worden overeengekomen dat in een dergelijk geval de overeenkomst door de overheid kan worden beëindigd, maar dat hoeft niet altijd een wenselijke uitkomst te zijn. Op grond van dit wetsvoorstel kan de minister, indien daarvoor goede gronden zijn, voorkomen dat een overname plaatsvindt.

Voorts wordt opgemerkt dat het wetsvoorstel ten onrechte geen bepalingen bevat voor de aansprakelijkheid van de staat indien de minister ten onrechte gebruikt maakt van de bevoegdheid het verkrijgen of het bestaan van overwegende zeggenschap te verbieden. Een dergelijke uitwerking van de eventuele aansprakelijkheid van de Staat bij een onjuist gebruik van de bevoegdheden is niet nodig. Een eventuele aansprakelijkheid voor onjuist overheidshandelen zal beoordeeld moeten worden naar de daarvoor geldende regels uit het burgerlijk recht.

In meerdere reacties wordt er voor gepleit om bij verkrijging van overwegende zeggenschap de minister tevoren een oordeel over die verkrijging te kunnen vragen. In sommige reacties wordt bovendien gepleit voor een voorafgaande meldplicht. Naar aanleiding van deze opmerkingen is het wetsvoorstel aangepast. Het wetsvoorstel voorziet nu in een meldplicht, opgenomen in artikel 14a.2. Dit biedt de sector rechtszekerheid, en zorgt er tegelijk voor dat de minister beter zicht houdt op verschuivingen in zeggenschapsverhoudingen.

Een partij stelt voor de mogelijkheid voor de minister om de verkoop van een belang te gelasten te vervangen door een (permanente) schorsing van de bevoegdheid om zeggenschap uit te oefenen. Voor deze optie is niet gekozen omdat die zou leiden tot een permanente verstoring van de zeggenschapsverhoudingen binnen de relevante aanbieder. Naar zijn aard heeft een dergelijk verbod tot uitoefening van de zeggenschap, een tijdelijk karakter. Een dergelijk verbod verandert immers, bijvoorbeeld bij een NV, de stemverhoudingen binnen de algemene vergadering en dit kan de strategie en beleid van de aangewezen onderneming beïnvloeden. Ook is het voor andere aandeelhouders en het bestuur van de aangewezen onderneming onwenselijk in permanente onzekerheid te verkeren of een aandeelhouder – zeker als deze een groot aantal aandelen heeft – al dan niet als strategische partner actief kan blijven in de aangewezen onderneming. Voor een structurele oplossing voorziet het wetsvoorstel in de bevoegdheid van de minister tot gedwongen verkoop.

Deze zelfde respondent stelt voor om in de toelichting het limitatieve karakter van de gevallen waarin sprake is van overwegende zeggenschap te onderstrepen. Aan dit voorstel is gevolg gegeven in de toelichting op artikel 14a.4, tweede lid.

In dezelfde reactie wordt er op gewezen dat het begrip telecommunicatiepartij wel erg ruim is. Zo vallen, wordt opgemerkt, ook door een telecomaandbieder ingeschakelde derden die, bijvoorbeeld, montage-, installatie-, onderhouds-, bewerkings- of beheersactiviteit-werkzaamheden aan het netwerk verrichten onder het begrip. Deze opmerking is op zichzelf juist. Maar het is niet de bedoeling om partijen die incidenteel werkzaamheden verrichten voor een aanbieder onder de reikwijdte van de wet te brengen. Dit wordt echter anders indien een dergelijke partij duurzaam het beheer van het netwerk



overneemt van de aanbieder. Een dergelijke partij heeft dan immers zodanige feitelijke macht over het netwerk (en daardoor ook over de dienstverlening) dat indien hij misbruik maakt van deze macht dit kan leiden tot bedreiging van het publiek belang. In dat geval moet de minister kunnen ingrijpen. Om hieraan uitdrukking te geven, en de incidentele onderhoudsgevallen uit te sluiten, is het wetsvoorstel aangepast door in de begripsomschrijving van telecommunicatie partij het begrip *duurzame* feitelijke macht op te nemen.

In een ander commentaar wordt gevraagd of onder 'telecommunicatiepartij' ook bedrijven vallen die zich bezig houden met beveiliging van digitale netwerk. Indien een telecommunicatie-aanbieder een ander bedrijf duurzaam belast met de beveiliging van zijn netwerk, kan dit beveiligingsbedrijf zelf, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, ook worden beschouwd als telecommunicatiepartij. Dezelfde respondent merkt op dat uit de toelichting lijkt te volgen dat indien een van de omstandigheden van (het oude) artikel 14a.4 zich voordoet, per definitie sprake is van voldoende grond voor een verbod op verkrijging van overwegende zeggenschap. Dit is niet het geval. Ook al doet een van de genoemde omstandigheden zich voor, dan nog zal er sprake moeten zijn van relevante invloed op de telecommunicatiesector en zal de minister een oordeel moeten geven over de vraag of er omstandigheden in het concrete geval een zodanig risico vormen dat zij een verbod rechtvaardigen. Mede naar aanleiding van deze opmerking is de opzet van het wetsvoorstel enigszins aangepast waardoor een en ander duidelijker tot uitdrukking komt.

Een partij pleit er voor om een lijst te publiceren en up-to-date te houden met een overzicht van alle telecommunicatiepartijen die onder de werking van de wet vallen. Dit voorstel wordt niet overgenomen. Het is immers niet altijd mogelijk om vooraf (dus voor een overname) vast te stellen of een telecommunicatiepartij een betrokken partij in de zin van deze wet kan worden zonder dat bekend is wie de partij is die overwegende zeggenschap verwerft en welke invloed deze partij al heeft in de telecommunicatiesector. De vraag of een partij betrokken partij is, dat wil zeggen een telecommunicatiepartij waarin het houden van overwegende zeggenschap wordt verboden, hangt immers onder meer af van de vraag of de verkrijger van de zeggenschap door de verkrijging een relevante invloed op de telecommunicatiesector krijgt. Met andere woorden de situatie kan zich voordoen dat een telecommunicatiepartij als deze wordt overgenomen door partij A (die nog geen overwegende zeggenschap heeft in andere telecommunicatiepartijen) geen betrokken partij kan worden, terwijl als deze telecommunicatiepartij wordt overgenomen door partij B (die al in diverse andere telecommunicatiepartijen overwegende zeggenschap heeft) wel een betrokken partij kan worden.

Verschillende partijen stellen vragen over de omstandigheden die de minister beziet om te bepalen of overwegende zeggenschap moet worden verboden en vragen om een nadere duiding van deze omstandigheden. Een partij stelt daarbij de vraag op basis van welk afwegingskader de minister bepaalt dat de invloedstructuur binnen een bedrijf onvoldoende transparant is. Ook zijn er partijen die wijzen op het gevaar van willekeur en rechtsonzekerheid ten gevolge van het open karakter van de bedoelde omstandigheden. De in artikel 14a.4, tweede lid, opgesomde omstandigheden vormen naar de mening van de regering al een zoveel als in abstracto mogelijk uitgewerkt kader waarbinnen het door de minister te nemen besluit om al dan niet over te gaan tot het verbieden van overwegende zeggenschap moet blijven. Bij het opleggen van een concreet verbod zal de minister het belang en de betekenis van de door hem gehanteerde gronden nader (moeten) duiden. Een en ander hangt samen met de omstandigheden van het geval en de alsdan geldende geo-politieke situatie. Een verdergaande concretisering van deze gronden is naar de mening van de regering op wetsniveau dan ook niet goed denkbaar juist omdat elke keer als zich een situatie voordoet waarbij de minister een beslissing moet nemen over de vraag of hij toepassing gaat geven aan artikel 14a.4 de concrete omstandigheden van dat geval bezien en beoordeeld moeten worden.

Een andere respondent vraagt zich af of het schorsen en mogelijk terugdraaien van aandeelhouderschap de geëigende manier is om de veiligheid van infrastructuur te waarborgen. Daarbij wordt opgemerkt dat een telecommunicatienetwerk ook direct (dus zonder verwerving van aandelen) kan worden overgenomen. Voor zover de overwegende zeggenschap wordt verworven door aandeelhouderschap is het schorsen en terugdraaien van dit aandeelhouderschap naar de mening van de regering effectief. In het geval er sprake is van verwerving van zeggenschap door (bijvoorbeeld) het kopen van het netwerk en het overnemen van het personeel van een telecommunicatie-aanbieder door een buitenlandse rechtspersoon is er sprake van een andere situatie en heeft het terugdraaien van aandeelhouderschap geen effect. Voor een dergelijk geval voorziet het wetsvoorstel bijvoorbeeld in de mogelijkheid om de zeggenschap in het dan ontstane bijkantoor te verbieden.

Een partij is van mening dat uit het wetsvoorstel onvoldoende blijkt hoe lang een eventuele schorsing van stemrechten kan duren. Deze maatregel is bedoeld als een tijdelijke maatregel die niet langer moet duren dan nodig is. Op deze maatregel volgt namelijk altijd een door de minister opgelegde verkoop van de desbetreffende aandelen. Ingevolge artikel 14a.10, eerste lid, zal de minister voor deze verkoop een redelijke termijn vaststellen. Hoe lang deze termijn in een concreet geval zal met name



afhangen van de verwachte handelbaarheid van de desbetreffende aandelen. Bij beursgenoteerde ondernemingen is de verwachting dat deze termijn relatief kort kan zijn.

Deze partij vraagt vervolgens nader toe te lichten wat de gevolgen zijn van een schorsing van 30% van de stemmen op een algemene vergadering voor de stemverhoudingen binnen de algemene vergadering en of dit tot gevolg kan hebben dat een andere aandeelhouder ongewild de grens van 30% passeert. Een praktische consequentie van bedoelde schorsing is dat de overgebleven aandeelhouders binnen de algemene vergadering meer invloed krijgen. En het is inderdaad mogelijk dat hierdoor de machtsverhouding binnen de algemene aandeelhoudersvergadering verschuiven en dat een partij die minder dan 30% van de aandelen bezit, toch overwegende zeggenschap heeft. Voor overwegende zeggenschap zijn het aantal stemmen in de algemene vergadering doorslaggevend, en geschorste leden hebben (op dat moment) geen stemrecht. Deze andere aandeelhouder zou hierdoor ook een verbod kunnen worden opgelegd, in het (naar verwachting uitzonderlijke) geval dat ook diens zeggenschap een bedreiging kan vormen voor het publiek belang. Overigens is deze aandeelhouder niet meldingsplichtig in dit geval, aangezien deze niet actief handelt om overwegende zeggenschap te verkrijgen (en dus ook geen sprake is geweest van een voornemen daartoe).

Een respondent leidt uit het wetsvoorstel af dat investeringen niet zouden kunnen plaatsvinden dan na voorafgaande instemming en wijst er op dat dat schadelijk is voor de open Nederlandse economie. De regering wijst er op dat het wetsvoorstel geen algemeen verbod bevat op het doen van investeringen in Nederland zonder voorafgaande toestemming. In principe zijn alle investeringen toegestaan, maar kan er ingegrepen worden als het publiek belang bedreigd kan worden.

In een aantal commentaren wordt gevraagd waarom de telecomunicatiepartij zelf onderzoek zou moeten doen naar zijn aandeelhouder en op welke manier aan die onderzoeksplicht vorm gegeven moet worden. Naar de mening van de regering is de telecomunicatiepartij goed toegerust om dit onderzoek te verrichten en beschikt deze in veel gevallen al over de informatie waar het hier om gaat. Bovendien krijgt de telecomunicatiepartij op grond van artikel 14a.5 – waar nodig – extra bevoegdheden om dit onderzoek te verrichten.

Een partij pleit er voor dat het wetsvoorstel naast regels die specifiek zijn voor de telecomunicatie ook regels gaat omvatten die voor alle (beursgenoteerde) ondernemingen gaan gelden. Meer in het bijzonder denkt deze partij daarbij aan een wettelijk geregelde bedenktijd bij een (vijandige) overname van een beursgenoteerde onderneming en de mogelijkheid voor het bestuur of de raad van commissarissen van een dergelijke onderneming om zonder medewerking van de aandeelhouders aandelen uit te geven aan een beschermingsstichting. Het voorliggende wetsvoorstel beperkt zich tot de telecomunicatiesector. Dat is een bewuste keuze. De in het wetsvoorstel opgenomen omstandigheden die een verbod op het krijgen van overwegende zeggenschap mogelijk maken zijn voor een groot deel specifiek voor de telecomunicatiesector. Dit neemt niet weg dat, zoals al eerder naar buiten is gebracht, de regering aanleiding ziet om ook een maatregel voor te stellen waarbij beursvennootschappen meer tijd en rust krijgen voor de inventarisatie en weging van belangen van de onderneming en haar stakeholders in geval van een overname of wezenlijke aanpassing van strategie voorgesteld door aandeelhouders. Deze maatregel valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel dat zich, zoals gezegd, specifiek richt op de telecomunicatiesector, niet alleen beursvennootschappen betreft, en strekt ter bescherming van het publiek belang als gedefinieerd in dit wetsvoorstel.

Een partij geeft aan het wetsvoorstel disproportioneel te vinden omdat voor andere vitale sectoren geen wettelijke maatregelen worden getroffen en voor de telecomunicatiesector wel. Nog afgezien van de vraag of het hier een proportionaliteitskwestie betreft, wordt opgemerkt dat er inderdaad naast de telecomunicatiesector andere vitale sectoren zijn. Voor een deel groot deel van deze sectoren, zoals bijvoorbeeld de chemiesector en de luchtvaartsector, vinden op dit moment nog ex-ante analyses plaats om te bezien of specifieke maatregelen nodig zijn.

Verschillende respondenten werpen de vraag op of het wetsvoorstel wel nodig is om de continuïteit van de dienstverlening te borgen. Zij wijzen daarbij op met name de hoofdstukken 9 (Universele dienst), 11a (Continuïteit) en 14 (Buitengewone omstandigheden) van de wet. Deze zouden voldoende waarborgen omvatten om leveringszekerheid te borgen. Echter, ten aanzien van geopolitieke risico's kunnen de hoofdstukken 9 en 11a niet voorkomen dat een kwaadwillende partij die overwegende zeggenschap heeft verworven, de (dis)continuïteit van de dienstverlening gebruikt om de overheid onder druk te zetten. Indien de op basis van hoofdstuk 9 opgelegde leveringsplicht voor bepaalde basisdiensten niet wordt nagekomen kan een boete worden uitgedeeld, maar dit zal een partij met kwade intenties onvoldoende afschrikken. De mogelijkheden om op basis van Hoofdstuk 11a in te grijpen gaan niet zo ver dat de aanbieder belet kan worden om bepaalde dienstverlening te staken. Op basis van hoofdstuk 11a kan bijvoorbeeld niet afgedwongen worden dat KPN voor de overheid vitale dienstverlening blijft bieden. In het geval dat verstoring van de continuïteit leidt tot zeer ernstige maatschappelijke ontwrichting, zogeheten buitengewone omstandigheden, kan de minister op basis



van artikel 14.2 en 14.4 van de wet een telecomaandbieder aanwijzingen geven. Ook hier geldt dat de effectiviteit van dergelijke aanwijzingen beperkt kan zijn bij een partij met kwade intenties.

Een partij wijst er op dat er maar in een zeer beperkt aantal landen binnen de Europese Unie wetgeving bestaat die het mogelijk maakt in te grijpen in overnames en stelt dat daar voor een wezenlijk andere aanpak gekozen is dan in de Nederlandse situatie. Er wordt daarom gepleit voor een regeling op Europees niveau om risico's voor het Nederlandse investeringsklimaat te voorkomen. Voor zover dezerzijds bekend kennen meer landen binnen de Europese Unie dan de door deze respondent genoemde landen wetgeving waarmee vanuit het publiek belang kan worden ingegrepen bij ongewenste overnames, onder andere Duitsland en Verenigd Koninkrijk. Een verschil met de hierboven bedoelde wetgeving in andere landen is dat, juist omwille van de rechtszekerheid, in dit wetsvoorstel is gekozen voor meer uitwerking van de omstandigheden onder welke een verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap kan worden opgelegd.

Als het gaat om een regeling op Europees niveau is van belang dat de Europese Commissie op 13 september 2017 een voorstel heeft gedaan voor een verordening voor het toetsen van buitenlandse investeringen. Het voorstel behelst een samenwerkingsmechanisme en procedure-afspraken tussen lidstaten voor het toetsen van buitenlandse (directe) investeringen in de EU op grond van de nationale veiligheid en openbare orde. In het voorstel wordt bevestigd dat het toetsen van overnames aan de nationale veiligheid en openbare orde een nationale aangelegenheid is. Lidstaten zijn vrij om hier eigen voorzieningen voor te treffen.

Verschillende respondenten hebben vragen bij het feit dat op meerdere plekken in het wetsvoorstel de mogelijkheid is opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven. Zij pleiten voor een meer uitputtende regeling op wetsniveau. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om zo veel mogelijk normen op wetsniveau op te nemen, maar het is gelet op de materie die er in wordt geregeld, niet altijd mogelijk om helemaal af te zien van de mogelijkheid tot nadere regelgeving. Naar aanleiding van de ontvangen reacties is wel nog eens kritisch bezien of er toch mogelijkheden zijn om op bepaalde punten af te zien van de mogelijkheid tot het maken van nadere regelgeving. Dat heeft er toe geleid dat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de omstandigheden die de minister beziet om te beoordelen of er sprake is van een bedreiging van het publiek belang, is geschrapt (artikel 14a.4, onder h (oud)).

Een andere respondent pleit er voor het wetsvoorstel alleen van toepassing te laten zijn op overnemende partijen die statutair gevestigd zijn buiten de Europese Unie. Dit voorstel is niet overgenomen. Dat zou namelijk betekenen dat een ongewenste partij die reeds in de Europese Unie gevestigd is, niet kan worden belet overwegende zeggenschap in een Nederlandse telecommunicatiepartij te verwerven, indien het verkrijgen van die overwegende zeggenschap het publiek belang zou bedreigen.

In een aantal commentaren wordt voorgesteld het in het wetsvoorstel opgenomen criterium van 30% te wijzigen in 50%. Zo wordt aangevoerd dat er situaties denkbaar zijn waarin een percentage 30% niet leidt tot een machtspositie binnen de rechtspersoon. Het door deze partij opgemerkte kan onder omstandigheden juist zijn maar in de regel zal een partij die 30% van de stemrechten in de algemene vergadering van een rechtspersoon bezit een dominante rol in de besluitvorming spelen en daarmee kan er sprake zijn van bedreiging van het publiek belang. Vandaar dat voor dit percentage is gekozen. Mocht echter zich een situatie voordoen dat een partij overwegende zeggenschap heeft in de zin van artikel 14a.3 onder a, en hij in de praktijk nauwelijks invloed heeft, bijvoorbeeld als de andere aandeelhouder 70% van de aandelen bezit, dan zal de minister in dit geval niet snel tot de conclusie komen dat, gelet op genoemde stemverhoudingen, het publiek belang bedreigd kan worden. Mochten deze stemverhoudingen in de toekomst zo wijzigen dat met 30% van de aandelen wel sprake kan zijn van een bedreiging van het publiek belang, dan is het op grond van artikel 14a.4, eerste lid, tweede volzin, mogelijk om alsnog over te gaan tot het opleggen van een verbod.

Een aantal respondenten spreekt er zijn zorgen over uit dat bij de eventuele toepassing van artikel 14a.4, tweede lid, onder c, van het wetsvoorstel in een concreet geval ook aspecten als werkgelegenheid en andere economische aspecten een rol spelen en heeft vragen over het criterium dat een verkrijger geen goede staat van dienst heeft inzake de continuïteit van dienstverlening. In antwoord hierop wordt benadrukt dat werkgelegenheidsaspecten in het wetsvoorstel niet zijn geïdentificeerd als een door het wetsvoorstel te beschermen belang. Ook andere economische aspecten zoals bijvoorbeeld het *zelfstandig* voortbestaan van een bepaalde onderneming spelen geen rol. Waar het om gaat is dat de continuïteit van de dienstverlening in Nederland geborgd is. Wanneer er zich een overnemer meldt die aantoonbaar geen goede staat van dienst heeft met betrekking tot de continuïteit van (telecommunicatie)dienstverlening, kan er voor de minister reden tot ingrijpen zijn.

Voorts merkt deze respondent op dat er behoefte bestaat aan een bepaling die regelt dat de minister de betrokken partij op de hoogte stelt van zijn vermoeden dat er sprake is van ongewenste zeggenschap.



schap in de betrokken partij. Omdat het hier potentieel vertrouwelijke en koersgevoelige informatie betreft is hier niet voor gekozen.

Tenslotte spreekt deze partij de wens uit geconsulteerd te worden over de nog vast te stellen algemene maatregelen van bestuur. Voorgenomen regelgeving wordt in de regel via internet geconsulteerd, daar zal bij deze algemene maatregelen van bestuur niet van worden afgeweken.

Een partij stelt naar aanleiding van het voorgestelde artikel 14a.4, vierde lid, de vraag waarom voor bepaalde in een algemene maatregel van bestuur nader te regelen gevolgen is gekozen. Deze gevolgen waren in de consultatieversie van het wetsvoorstel als voornemen in een voetnoot omschreven. In een later stadium van het wetgevingsproces zal deze algemene maatregel van bestuur worden opgesteld en op dat moment zal voor de in die maatregel opgenomen criteria een verantwoording worden gegeven. In algemene zin kan hierover gezegd worden dat bij de in de voetnoot genoemde grenzen sprake is van een zodanige invloed op het aanbod in een bepaalde markt dat bij uitval of verstoring de continuïteit van dienstverlening in gevaar komt. Deze algemene maatregel van bestuur zal geconsulteerd worden.

Deze respondent heeft ook de vraag welke type bedrijven begrepen zullen worden onder de algemene maatregel van bestuur die gemaakt kan worden om het begrip telecommunicatiepartij te omschrijven. Op dit moment is er nog geen concreet voornemen tot het maken van deze algemene maatregel van bestuur. In het algemeen kan worden opgemerkt dat het zal gaan om partijen die nodig zijn voor het technisch functioneren van de telefoondienst en/of het internet. Het gaat niet om partijen die inhoudsdiensten leveren. In de wet is een aantal aanbieders reeds als telecommunicatiepartij aangeduid, maar er kan niet worden uitgesloten dat er in de toekomst nog andere dan de reeds genoemde partijen als telecommunicatiepartij zullen moeten worden aangewezen.

Een respondent vraagt naar de reden waarom er in het wetsvoorstel een begripsomschrijving van telecommunicatiepartij wordt gehanteerd die nieuw is ten opzichte van andere begripsomschrijvingen in de wet. De reden waarom hier is gekozen voor bedoelde begripsomschrijving is dat het in hoofdstuk 14a van de wet gaat om partijen die nodig zijn voor het technisch functioneren van de telefoondienst en/of het internet. Dat is een bredere groep dan de aanbieders van elektronische communicatiediensten en/of -netwerken waarop veel van de andere bepalingen van de wet zien. Immers, voor het functioneren van het internet zijn ook internetknooppunten, aanbieders van hostingdiensten enz. van belang. Naar aanleiding van deze opmerking is in het wetsvoorstel een begripsomschrijving van internetknooppunt opgenomen. Overigens is het begrip vertrouwensdienst een reeds op andere plaatsen in de wet gebruikt begrip. Het is overgenomen uit de zogenaamde EIDAS-verordening (Vo 910/2014). Het pleidooi van deze partij om af te zien van genoemde begripsomschrijvingen in dit wetsvoorstel wordt dan ook niet gevolgd.

Het is deze respondent niet duidelijk hoe relevante invloed in het (oude) artikel 14a.3 en de omstandigheden genoemd in het (oude) artikel 14a.4 zich tot elkaar verhouden. Naar aanleiding van meerdere commentaren op dit punt is in het nieuwe artikel 14a.4, tweede lid, duidelijker tot uiting gebracht dat wil er sprake zijn van een bedreiging van het publiek belang, tegelijkertijd zowel sprake moet zijn van relevante invloed op de telecommunicatiesector als bedoeld in artikel 14a.4, derde lid als van een of meer van de in artikel 14a.4, tweede lid, genoemde omstandigheden.

Een respondent vraagt hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot Europees beleid dat in ontwikkeling is. (<http://www.reuters.com/article/us-eu-trade-idUSKBN16H1DZ>.) Het is de regering niet duidelijk naar welk stuk Reuters refereert. Wel heeft de Europese Commissie op 10 mei 2017 een reflectiepaper *Harnessing Globalisation* gepubliceerd. Hierin uit zij haar zorgen over buitenlandse investeerders, met name staatsbedrijven, die uit strategische overwegingen belangrijke Europese technologische bedrijven overnemen. EU-investeerders hebben vaak niet dezelfde rechten om te investeren in het land waaruit die investeringen afkomstig zijn. Deze zaken moeten volgens de Europese Commissie zorgvuldig worden onderzocht en passend worden aangepakt. Dit sluit aan bij de Digitale Interne Markt Strategie van 10 mei 2017.

Daarnaast heeft de Europese Commissie op 13 september 2017 een voorstel gedaan voor een verordening voor het toetsen van buitenlandse investeringen. Met het Europese voorstel beoogt de Commissie op grond van haar handelspolitieke bevoegdheid een nieuw EU-raamwerk op te zetten voor de (nationale) toetsing van buitenlandse overnames op grond van de nationale veiligheid en openbare orde. In de inleiding bij de conceptverordening stelt de Commissie dat EU open is voor investeringen, maar dat er zorgen zijn over niet- markt gedreven investeringen en risico's voor strategische technologieën, infrastructuur, grondstoffen of gevoelige informatie.

Het voorstel behelst een samenwerkingsmechanisme tussen lidstaten voor het toetsen van buitenlandse (directe) investeringen in de EU op grond van de nationale veiligheid en openbare orde. Het



stelt echter dat het aan lidstaten zelf is om te beslissen over het al dan niet toetsen van buitenlandse investeringen.

Verscheidene partijen hebben vragen bij de verplichtingen die het wetsvoorstel oplegt aan een telecommunicatiepartij indien een overwegende zeggenschap door een ongewenste partij aanstaande is of reeds is verkregen. Zij wijzen daarbij op artikel 14a.5, eerste lid, waarin is geregeld dat op verzoek van de Minister een onderzoek moet worden ingesteld naar de identiteit van een houder van overwegende zeggenschap en waarin is bepaald dat alle schakels in de bewaarketen van aandelen, waaronder instellingen in het buitenland, medewerking moeten verlenen aan dit onderzoek, eventueel onder dwang van een uitspraak door de rechter. Er wordt gevraagd nader toe te lichten hoe deze onderzoeksplicht, ook gelet op de extraterritoriale werking van deze regeling, in de praktijk wordt afgedwongen. In artikel 14.a.5, derde tot en met vijfde lid, is een systeem opgenomen voor het op verzoek van de beursgenoteerde telecommunicatiepartij laten identificeren van aandeelhouders dat grotendeels overeenkomt met de procedures en methoden voorzien in artikel 49a en verder van de Wet giraal effectenverkeer. Kern van het identificatieregime zoals neergelegd in artikel 49a en verder van de Wet giraal effectenverkeer is dat een uitgevende instelling de effecten onderbrengt in het girodepot van een centraal instituut die vervolgens deze effecten weer via de bewaarketen in het effectenverkeer verspreid. Dit geschiedt door middel van een overeenkomst tussen de uitgevende instelling en een centraal instituut. Immers de uitgevende instelling maakt gebruik van de diensten van een centraal instituut om bijvoorbeeld op effectieve en efficiënte wijze dividenduitkeringen te laten uitkeren aan de uiteindelijk belanghebbenden, informatie te verstrekken aan en te verwerven over aandeelhouders voorafgaand aan een algemene vergadering. De Wet giraal effectenverkeer regelt niet alleen de mogelijkheid om rechtstreeks identificatieverzoeken te doen aan een centraal instituut, maar ook aan de aangesloten instellingen bij een centraal instituut of een intermediair, instelling in het buitenland van die de uitgevende instelling weet of redelijkerwijs mag vermoeden dat deze een verzameldepot houdt met effecten van de uitgevende instelling. Dit geldt ook mutatis mutandis voor het verzoeken van informatie aan de bewaarder van een beleggingsinstelling over de identiteit van de beheerder van deze instelling (zie artikel 49b, eerste lid, Wet giraal effectenverkeer).

Het identificatieregime zoals geregeld in de Wet giraal effectenverkeer en het identificatieregime regime zoals geregeld in dit wetsvoorstel voor wat betreft beursgenoteerde ondernemingen steunt feitelijk qua effectiviteit op de bestaande juridische en technische infrastructuur en praktijk van de financiële instellingen in de bewaarketen van het effectenverkeer. Deze professionele partijen hebben technische systemen ontwikkeld waarmee zij in staat zijn om financiële transacties te monitoren en na te gaan wie de tegenpartij van deze transacties in de bewaarketen is. Deze systemen worden juridisch geschraagd door overeenkomsten en deelnemersreglementen waarmee klanten en aangesloten partijen zich verbinden op verplichtingen die op de financiële instelling met wie zij een contract aangaan te effectueren en verder door te geven in de bewaarketen. In feite is er sprake van een ketting van verplichtingen die zien op het efficiënt en effectief laten functioneren van de bewaarketen, waarbij in de financiële partijen een gedeeld belang hebben om mee te werken aan het identificeren van bijvoorbeeld aandeelhouders en deze zo nodig uit te sluiten van het financiële systeem. Werken partijen niet mee of onvoldoende, dan kan dit toch gevolg hebben dat zij toegang verliezen tot cruciale relevante marktpartijen zoals een central securities depository zoals Euroclear Nederland of de Bank Mellon in New York of bij dergelijke partijen aangesloten financiële instellingen.

Het motief voor het bestaan van dit systeem is gelegen in de sanctieregimes die op het niveau van de Verenigde Naties, de EU of op het niveau van individuele staten worden afgekondigd jegens landen, ondernemingen, niet-statelijke entiteiten en natuurlijke personen. In het kader van deze sancties is het in sommige gevallen verboden om financiële transacties aan te gaan (of deze te faciliteren) met deze partijen. Deze sanctie kunnen zien op directe investeringen in de vorm van het nemen van aandelenbelangen in bepaalde bedrijven, het bevriezen van aandelenbelangen, het opschorten van betalingen etc. Een voorbeeld hiervan zijn de verplichtingen neergelegd in de artikelen 13, 14 en 15 van Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011. Niet naleving van deze sancties kan leiden tot fors reputatieverlies, verlies van markttoegang tot relevante jurisdicties zoals de Verenigde Staten en strafrechtelijke vervolging. Een bekend voorbeeld van het risico dat dan gelopen wordt is de schikking die de Franse bank BNP Paribas trof met de autoriteiten van de Verenigde Staten om een strafvervolging en verlies van de bankvergunning te voorkomen wegens het negeren en ontduiken van de sancties van de Verenigde Staten jegens de Islamitische Republiek Iran.

Bij de toepassing van een identificatieverzoek overeenkomstig de Wet giraal effectenverkeer of overeenkomstig dit wetsvoorstel wordt in de kern gebruik gemaakt van dit technische en juridische systeem dat door partijen in de bewaarketen is ontwikkeld. Bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel Uitvoeringswet Verdrag van Almelo (niet ingediend, maar wel gepubliceerd in Staatscourant 2017, nr. 32226), is met enkele beurzen (Euronext Amsterdam, Deutsche Börse en LSE) en zogeheten central securities depositories zoals Euroclear Nederland (een centraal instituut als gedefinieerd in de Wet



giraal effectenverkeer) en Clearstream Bank Frankfurt geverifieerd of het identificatieregime en het regime van schorsing van aandelhoudersrechten en vervreemding van aandelen zoals neergelegd dat wetsvoorstel effectief en uitvoerbaar was. Hierop is door deze instellingen bevestigend geantwoord. Ook is met relevante experts uit het bankwezen geverifieerd dat verificaties van identiteiten van aandelhouders overeenkomstig de Wet giraal effectenverkeer daadwerkelijk door marktpartijen worden verricht en positieve resultaten boeken. Onderhavig wetsvoorstel ter voorkoming van ongewenste zeggenschap in de telecommunicatiesector is voor wat betreft de identificatie van aandelhouders en de mogelijkheid om aandelen qua zeggenschapsrechten te schorsen en gedwongen te laten vervreemden geënt op de benadering zoals neergelegd in het wetsvoorstel Uitvoeringswet Verdrag van Almelo.

Verscheidene partijen stellen aan de orde dat de regeling zoals voorzien in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet niet voorzien in soortgelijke voorzieningen als in dit wetsvoorstel en pleiten voor een dergelijke regeling. Dat pleidooi wordt niet overgenomen. Het regime zoals voorzien in artikel 86f van de Elektriciteitswet 1998 en in artikel 66 e van de Gaswet is toegespitst op het melden en indien noodzakelijk beoordelen en aan voorwaarden onderwerpen van het verkrijgen van zeggenschap over elektriciteitscentrales en LNG-installaties of -bedrijven. Dit regime is niet specifiek toegespitst op ondernemingen die beursgenoteerd zijn, maar meer op fysieke faciliteiten en rechtspersonen waarin deze faciliteiten zijn ondergebracht. De problematiek van identificatie van aandelhouders en het verbod van de uitoefening van zeggenschap en in voorkomend geval gedwongen verkoop van deze zeggenschap zoals geregeld in dit wetsvoorstel zijn derhalve naar hun aard van een andere orde.

Een partij wijst op datgene dat in artikel 5:73 Wft is geregeld, en constateert dat daar voor een andere invulling van bevoegdheden is gekozen dat in het wetsvoorstel. De in dat artikel opgesomde bevoegdheden zijn sancties die kunnen worden opgelegd op een wetsovertreding van een wettelijke verplichting, namelijk het uitbrengen van het wettelijk verplichte overnamebod. In onderhavig wetsvoorstel kan een investeerder volstrekt rechtmatig overwegende zeggenschap in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij verwerven en kan er toch sprake zijn van een situatie waardoor het publiek belang kan worden bedreigd. De minister legt dan een verbod op. Het verbod is dus geen sanctie, maar een maatregel gericht op het voorkomen of beperken van de risico's voor het publiek belang. Voor zover de opmerking gericht is op artikel 5:73, derde lid, Wft wordt opgemerkt dat onderhavig wetsvoorstel een vergelijkbare bevoegdheid kent aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (zie artikel 14a.10), maar deze vervolgens aanvult met een nadere regeling op welke wijze het terugbrengen van een aandelenbelang feitelijk kan worden afgedwongen als geen gehoor wordt gegeven aan het besluit van de minister. In artikel 5:73, derde lid, Wft wordt uitgegaan van een medewerking door diegene die de overwegende zeggenschap heeft verworven. Als diegene geen medewerking verleent, kan de Ondernemingskamer teruggrijpen op de bevoegdheden om maatregelen van tijdelijke aard op te leggen overeenkomstig artikel 5:73, tweede lid, Wft. Voor beursgenoteerde telecommunicatiepartijen voorziet onderhavig wetsvoorstel in een oplossing met een permanent karakter in geval niet-nakoming van een last tot gedwongen verkoop.

Een partij heeft kritiek op het feit dat de toetsende rol in het kader van het verkrijgen van overwegende zeggenschap exclusief belegd wordt bij de minister van Economische Zaken en Klimaat. Deze partij wijst daarbij op de Verenigde Staten. Daar is de toetsende rol, zo geeft deze partij aan, belegd bij het CFIUS (The Committee on Foreign Investment in the United States) en komt de Amerikaanse president, aldus deze partij, pas in beeld als er door het CFIUS geen overeenstemming kan worden bereikt over de voorwaarden van het overnamebod. Deze partij vindt dat het Amerikaanse model ook in de overwegingen om te komen tot wetgeving zou moeten worden meegenomen.

Het CFIUS is een adviesorgaan van de Amerikaanse President samengesteld uit vertegenwoordigers van diverse ministeries.

Anders dan de reagerende partij lijkt te veronderstellen heeft het CFIUS geen officiële bevoegdheid om een overname te verbieden of daaraan voorwaarden te stellen. Deze bevoegdheid komt exclusief toe aan Amerikaanse president. Op dit punt verschilt de Amerikaanse regime niet wezenlijk van hier voor Nederland voorgestelde regime waar de bevoegdheid om het verkrijgen van overwegende zeggenschap exclusief wordt toegekend aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Omdat het wetsvoorstel beoogt regels te stellen aan het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij met het oog op het beschermen van het publiek belang is logisch dat de Minister van Economische Zaken en Klimaat het bestuursorgaan is waaraan deze bevoegdheden worden toegekend. Het is wel juist dat het in de praktijk voorkomt dat het CFIUS, terwijl ze onderzoek doet naar een overname, in gesprek komt met de overnemende partij en het bedrijf waarop de overname ziet. Daarbij komt het voor dat er afspraken worden gemaakt die een (potentiële) bedreiging van het (Amerikaanse) publieke belang voorkomen en dus de Amerikaanse president niet overgaat tot een verbod. Deze gang van zaken zou zich ook in Nederland kunnen voordoen. Immers niets staat er aan in de weg dat bij een voorgenomen overname die leidt tot overwegende zeggenschap in een



telecommunicatiepartij partijen in contact treden met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat om te bezien of mogelijke bezwaren op voorhand kunnen worden weggenomen. Ook op dit punt hoeft derhalve de Nederlandse situatie niet veel te verschillen van de Amerikaanse.

6. Regeldruk

Het wetsvoorstel brengt beperkte administratieve lasten met zich mee voor het (telecom-)bedrijfsleven. Deze lasten zullen ontstaan op het moment dat een telecommunicatiepartij overgenomen gaat worden door een andere partij die daarmee relevante invloed verkrijgt op de telecommunicatiesector. Die partij dient dit voornemen te melden bij de Minister (art. 14a.2). De Minister zal die melding in behandeling nemen en daarbij onderzoeken in hoeverre als gevolg van die overname het publiek belang bedreigd kan worden. De Minister zal in kaart moeten brengen welke krachten er achter de rechtspersoon zitten en bij wie de uiteindelijke zeggenschap berust. Hij zal voor dit onderzoek informatie inwinnen bij commerciële partijen zoals groothandelsbanken, consultants en financiële adviseurs. Op grond van het wetsvoorstel zijn partijen verplicht om medewerking te verlenen aan het onderzoek van de Minister. De kosten die voortvloeien uit de meldplicht en uit de medewerkingsverplichting zullen per situatie en per partij variëren. Het is de verwachting dat het aantal overnames dat de Minister zal moeten toetsen beperkt zal zijn (circa 1–2 per jaar).

De kosten zullen hoofdzakelijk bestaan uit kosten voor in- en externe (juridische) advisering, en worden geschat op circa. € 0,2 mln per geval.

Hierbij kan opgemerkt worden dat overnames in het bedrijfsleven, vooral als het gaat om grote transacties, vaak omvangrijke trajecten zijn waarbij adviseurs vanuit verschillende specialismen (juristen, accountants, fiscalisten) worden betrokken. De wetgeving waar het hier om gaat zal naar verwachting een plaats krijgen in de juridische overname-adviespraktijk.

7. Uitvoering

De Minister van Economische Zaken en Klimaat geeft zelf uitvoering van hoofdstuk 14a van de Telecommunicatiewet. De minister zal daartoe aanstaande veranderingen in zeggenschapsverhoudingen in telecommunicatiepartijen monitoren om te kunnen beoordelen of een uit het oogpunt van het publiek belang ongewenste partij daarbij overwegende zeggenschap zal verwerven. Hierbij maakt de minister in de eerste plaats gebruik van de contacten met de relevante partijen in de telecommunicatiesector en de verslaggeving over op handen zijnde overnames in de (vak)media. Zeker wanneer er twijfels zijn over de intenties van een potentiële houder van overwegende zeggenschap zal dit aanleiding geven voor bestuurders of werknemers van deze telecommunicatiepartijen om in gesprek te treden met de minister. Dergelijke overnames zullen ook in een vroeg stadium kunnen rekenen op de nodige aandacht van telecomjournalisten. In aanvulling daarop zal de minister gebruik maken van de meldingen op grond van artikel 34 van de Mededingingswet, die op de website van de ACM worden gepubliceerd en de mededelingen met betrekking tot deze aanbieders die AFM ontvangt op grond van artikel 5:49, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht indien deze betrekking hebben op meldingen als bedoeld in artikel 5:38, 5:39, 5:40 of 5:43 van de Wet op het financieel toezicht. Op grond van de Wet op het financieel toezicht gelden diverse meldplichten. Zo moet, bijvoorbeeld, een ieder die de beschikking krijgt of verliest over aandelen waardoor hij een bepaalde drempel³ bereikt, onderschrijft of overschrijft dit melden aan Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ook moet, bijvoorbeeld, in het geval door een wijziging in het (geplaatste) kapitaal van een vennootschap het percentage van het kapitaal of de stemmen waarover iemand beschikt een bepaalde drempelwaarde bereikt, overschrijft dan wel onderschrijft, dit door degene die over het kapitaal of de stemmen beschikt worden gemeld aan de AFM. De AFM doet op zijn beurt mededeling van deze meldingen aan de vennootschap. De minister kan gebruikmaken van de publicatie van deze meldingen op de website van AFM om goed inzicht te houden in de ontwikkelingen in de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

Om te beoordelen of overwegende zeggenschap het publiek belang kan bedreigen, zal de minister onderzoek moeten doen naar de partij die zeggenschap verkrijgt. Meestal zal het gaan om een rechtspersoon die vaak op zijn beurt weer deel uitmaakt van een groep. De minister zal dus in kaart moeten brengen welke krachten er achter de rechtspersoon zitten en bij wie de uiteindelijke zeggenschap berust. Hij zal voor dit onderzoek informatie inwinnen bij commerciële partijen zoals groothandelsbanken, consultants en financiële adviseurs. Voor zover daarin wordt voorzien in de nadere regelgeving op grond van de nieuwe Wiv 20.. kan een verzoek om 'naslag' worden gericht aan de voor de veiligheidsdiensten verantwoordelijke ministers om eventueel bij de diensten aanwezige informatie te verstrekken.

³ De door de Wft gebruikte drempelwaarden liggen bij 3, 5, 20, 25, 20, 25, 30, 40, 50, 60, 75 en 95 procent.



8. Gevolgen voor de rechterlijke macht

Uit de artikelen 7 en 11 van bijlage 1 bij de Algemene wet bestuursrecht volgt dat tegen een besluit van de minister op grond van hoofdstuk 14a van de Telecommunicatiewet beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank Rotterdam en dat hoger beroep plaatsvindt bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. De rechtbank Rotterdam beschikt over gespecialiseerde telecomrechters. De verwachting is dat er zelden zal moeten worden overgegaan tot een verbod op grond van artikel 14a.4, en dat er dan ook zelden een zaak met betrekking tot hoofdstuk 14a voor de rechter zal komen.

II. Artikelen

Artikel 14a.1

Aandeel

Door de verwijzing naar artikel 5:33, eerste lid, onderdeel b, en artikel 5:45 van de Wet op het financieel toezicht is de reikwijdte van het begrip aandeel bepaald. Daaronder wordt niet alleen een aandeel in traditionele zin van artikel 79, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek begrepen, maar ook andere waardebewijzen die een recht op of invloed in de telecommunicatiepartij vertegenwoordigen, ongeacht of dit een beursgenoteerde of niet-beursgenoteerde onderneming betreft. Onder het begrip vallen eveneens een certificaat van een aandeel of een daarmee gelijk te stellen verhandelbaar waardebewijs en een optie of een ander verhandelbaar waardebewijs waarmee een aandeel of een certificaat of daarmee te vergelijken waardebewijs kan worden verworven. Onder aandeel worden ook verstaan een aandeel waarover een persoon op grond van artikel 5:45 wordt geacht te beschikken. In het derde, vierde, zevende, achtste, tiende en elfde lid van dat artikel zijn situaties bepaald waarin sprake is van het beschikken over een aandeel. Zo wordt iemand geacht te beschikken over een aandeel dat door een derde voor zijn rekening wordt gehouden (5:45, vierde lid) of indien hij op basis van een optie verplicht kan worden om een aandeel te kopen (5:45, tiende lid).

Dit (ruime) bereik van het begrip aandeel is van belang voor het effectief kunnen uitvoeren van de controle van (de zeggenschap in) de telecommunicatiepartij ter bescherming van het publiek belang.

Aandelenbelang

Een definitie van het begrip aandelenbelang is opgenomen met het oog op het bepaalde in de artikelen 14a.7 tot en met 14a.14. Het gaat hier om een bepaalde hoeveelheid aandelen in een telecommunicatiepartij.

Betrokken partij

Een betrokken partij is de telecommunicatiepartij waarin het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap getroffen kan worden door een verbod van de minister als bedoeld in artikel 14a.4.

Beursgenoteerde telecommunicatiepartij

Onder beursgenoteerde telecommunicatiepartij wordt verstaan een telecommunicatiepartij waarvan de aandelen zijn toegelaten op een gereguleerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Beursgenoteerde betrokken partij

Onder beursgenoteerde betrokken partij wordt verstaan een betrokken partij waarvan de aandelen zijn toegelaten op een gereguleerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

Bewaarder van een beleggingsinstelling

Het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling is in het wetsvoorstel gedefinieerd als entiteit met als statutaire doelstelling het houden van de juridische eigendom al dan niet tezamen met het bewaren en administreren van de effecten van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten. Deze definitie sluit aan bij de materiële omschrijving van de bewaarder zoals omschreven in artikel 4:37j en artikel 4:44 van de Wet op het financieel toezicht. Er is niet gekozen om enkel aan te sluiten bij het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling zoals toegepast in artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer. De in het wetsvoorstel gebruikte definitie houdt rekening met de rol van de bewaarder bij een icbe zoals gedefinieerd in artikel 1:1 van



de Wet op het financieel toezicht en met de mogelijkheid dat de bewaarder niet ook het juridisch eigendom van de effecten houdt.

In tegenstelling tot een centraal instituut, een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van een centraal instituut, een aangesloten instelling, intermediair, of instelling in het buitenland is de bewaarder van een beleggingsinstelling de juridisch eigenaar van de aandelen van de uitgevende instelling. Bij een onderzoek naar de identiteit van aandeelhouders op grond van artikel 14a.8, vijfde lid, van dit wetsvoorstel kan de bewaarder formeel worden geïdentificeerd als aandeelhouder. De bewaarder is echter niet de entiteit die de feitelijke beslissingen neemt over het stemgedrag en de omgang met het aandeelhouderschap in de telecommunicatiepartij: dat is de beheerder van de beleggingsinstelling (zie artikel 4:37f en artikel 5:45, zevende lid, van de Wet op het financieel toezicht).

Centraal instituut

Het giraal effectenverkeer zoals geregeld in de Wet giraal effectenverkeer en zoals plaatsvindt op gereglementeerde markten zoals Euronext Amsterdam, is een vorm van handel in aandelen die niet meer via fysieke levering van aandelen aan toonder of op naam plaatsvindt, maar door het aanhouden en wijzigen van de tenaamstelling van tegoeden op speciaal daarvoor bestemde rekeningen. Het gaat hier om effectenrekeningen. In de Wet giraal effectenverkeer zijn enkele typen effectenrekeningen gedefinieerd gelet op de specifieke functie van enkele van deze rekeningen. In dit wetsvoorstel wordt bij deze definities aangesloten en voor zover noodzakelijk daarop voortgebouwd. Daarnaast worden in de Wet giraal effectenverkeer en daarmee ook in dit wetsvoorstel diverse actoren expliciet benoemd en gedefinieerd die een rol vervullen in het giraal effectenverkeer en specifieke effectenrekeningen beheren.

Het giraal effectenverkeer kent als startpunt een centraal instituut. Volgens artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer is een centraal instituut door de Minister van Financiën aangewezen. In Nederland is Euroclear Nederland tot op heden het enige centraal instituut. Een centraal instituut kan volgens artikel 34, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer girodepots houden en is volgens artikel 36, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer belast met het beheer van deze girodepots. Een girodepot omvat het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling waarvan de aandelen zijn toegelaten op de gereglementeerde markt. Ingeval de aandelen van een telecommunicatiepartij zijn toegelaten tot een gereglementeerde markt in Nederland, zal een centraal instituut al deze aandelen in een girodepot beheren. In het aandeelhoudersregister van de beursgenoteerde telecommunicatiepartij zal een centraal instituut als aandeelhouder zijn geregistreerd voor de aandelen die worden verhandeld op de gereglementeerde markt via het giraal effectenverkeer. In het effectenverkeer vervult Euroclear Nederland daarmee de rol van centrale effectenbewaarinstelling ('Central Securities Depository') zoals ook gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) nr. 909/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie, betreffende centrale effectenbewaarinstellingen en tot wijziging van Richtlijnen 98/26/EG en 2014/65/EU en Verordening (EU) nr. 236/2012.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat een telecommunicatiepartij een beursnotering heeft op een gereglementeerde markt in het buitenland. Dit kan ertoe leiden dat het centraal instituut slechts voor een deel of voor geen van de aandelen een rol vervult zoals voorzien in de Wet giraal effectenverkeer. Voor de effectiviteit van de bepalingen ten aanzien van het aandeelhouderschap in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij wordt het begrip 'buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut' geïntroduceerd, zodat de verplichtingen die krachtens dit wetsvoorstel gelden voor het centraal instituut ook gelden voor daarmee vergelijkbare buitenlandse instellingen in geval van een beursnotering in het buitenland.

Depot

Het algemene begrip depot is in dit wetsvoorstel opgenomen en gedefinieerd als een rekening met een aandelenbelang of een rekening waarin een aandelenbelang tot uitdrukking komt die beroepsmatig en anders dan als aandeelhouder wordt geadmistreerd of aangehouden. Onder dit begrip valt niet alleen het girodepot en het verzameldepot, het begrip omvat ook de effectenrekeningen van de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut en van de instelling in het buitenland. Om rekening te houden met de mogelijkheid dat de effectenrekeningen van een instelling in het buitenland op verschillende wijzen zijn vormgegeven, is in de definitie van depot ook de mogelijkheid opgenomen dat de effectenrekening niet zelf het aandelenbelang bevat, maar het instrument is waardoor een aandelenbelang is geregistreerd en waarin het aandelenbelang tot uitdrukking komt.



Gereguleerde markt

Voor de definitie van de gereguleerde markt wordt verwezen naar de definitie van een gereguleerde markt in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Volgens dat artikel behelst een gereguleerde markt een multilateraal systeem dat volgens vaste regels werkt en waarbinnen koop- en verkoopintenties van derden met betrekking tot financiële instrumenten die tot die markt zijn toegelaten, worden samengebracht zodanig dat transacties tot stand komen. Daarbij werkt het systeem overeenkomstig de voor die markt geldende regels inzake vergunningverlening en het doorlopende toezicht.

In de praktijk gaat het hierbij dus om aandelenbeurzen. Onder de definitie valt zowel de Nederlandse beurs in Amsterdam, als buitenlandse zoals die in Frankfurt, Londen, Parijs of New York.

Girodepot

Het girodepot is de effectenrekening beheerd door een centraal instituut dat alle effecten van dezelfde soort bevat van een uitgevende instelling die zijn toegelaten op de gereguleerde markt. Ingeval de aandelen van een telecommunicatiepartij zijn toegelaten tot een gereguleerde markt in Nederland, zal een centraal instituut al deze aandelen in het girodepot beheren.

Instelling in het buitenland

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aandelen in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij niet in Nederland ten name van cliënten via effectenrekeningen worden geadmistreerd, maar door partijen in een ander land die een met de intermediair vergelijkbare functie vervullen. Het wetsvoorstel sluit daarom aan bij het begrip instelling in het buitenland zoals dat wordt gehanteerd in artikel 49a, onderdeel b, van de Wet giraal effectenverkeer. Een instelling in het buitenland is een instelling met een zetel in het buitenland waaraan het op grond van het op die instelling van toepassing zijnde recht is toegestaan ten name van cliënten rekeningen in effecten te administreren of aan te houden.

Intermediair

Het begrip intermediair is in artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer gedefinieerd als aangesloten instelling, beleggingsonderneming of bank in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan het op grond van die wet is toegestaan beleggingsdiensten te verlenen respectievelijk het bedrijf van bank uit te oefenen en die in Nederland ten name van cliënten rekeningen in effecten administreert. Een intermediair is dus een partij die in het effectenverkeer voor een ander effecten beheert via een effectenrekening. Het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling dat door de desbetreffende intermediair wordt beheerd of geadmistreerd, wordt in een verzameldepot gehouden.

Het onderscheid tussen het begrip aangesloten instelling en intermediair is daarin gelegen dat een aangesloten instelling rechtstreeks deelgenoot is in een girodepot, terwijl een intermediair dat niet is, tenzij de intermediair zelf een aangesloten instelling is. De intermediair is deelgenoot in het verzameldepot van de aangesloten instelling. Vervolgens is het mogelijk dat een andere intermediair weer deelgenoot is in het verzameldepot van de voornoemde intermediair. Zo kan een gelaagde bewaarketen van effecten tot stand komen waarin diverse intermediairs trapsgewijs deelgenoot worden in een verzameldepot van een andere intermediair. Voor zover een intermediair niet ten name van cliënten een aandelenpakket beheert, maar voor eigen rekening en risico het aandelenpakket aanhoudt, is de intermediair geen intermediair in de zin van de Wet giraal effectenverkeer, maar een aandeelhouder in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij.

Multilaterale handelsfaciliteit

Voor de definitie van een multilaterale handelsfaciliteit wordt verwezen naar de definitie van dit begrip in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Volgens dat artikel gaat het om een door een beleggingsonderneming geëxploiteerd multilateraal systeem dat meerdere koop- en verkoopintenties van derden met betrekking tot financiële instrumenten, binnen dit systeem en volgens de niet-discretionaire regels, samenbrengt op zodanige wijze dat er een overeenkomst uit voortvloeit overeenkomstig de geldende regels inzake de vergunningverlening en het doorlopende toezicht. Het gaat hier zowel om gereguleerde aandelenbeurzen als de Amsterdamse effectenbeurs of de New York Stock Exchange als om alternatieve beurzen die minder gereguleerd zijn, zoals Alternext en The Order Machine.



Ongewenst persoon

Bij de borging van publieke belangen, waaronder de veiligheid van de staat, past niet dat het mogelijk is dat landen die onderworpen zijn aan sancties van de Verenigde Naties in verband met de bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie, enige eigendom of zeggenschap hebben in een betrokken partij. In de definitie van ongewenst persoon zijn dergelijke landen dan ook als eerste opgenomen. Ongewenst persoon zijn voorts landen waarvan de Europese Unie heeft besloten dat de economische of financiële betrekkingen worden verbroken of geheel of gedeeltelijk worden beperkt op grond van artikel 215 VWEU. Voor natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet statelijke groepen of entiteiten jegens wie maatregelen zijn vastgesteld op grond van artikel 215, tweede lid, VWEU geldt hetzelfde. In de definitie zijn verder nog aangemerkt als ongewenst persoon, degenen die vallen onder een beperkende maatregel ingevolge de Sanctiewet 1977. Voor een belangrijk deel zullen deze personen of entiteiten ook al ingevolge maatregelen op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties of ingevolge artikel 215 VWEU als ongewenst persoon aan te merken zijn. Onder het bereik van beperkende maatregelen krachtens de Sanctiewet 1977 vallen echter ook natuurlijke personen, rechtspersonen, staten en entiteiten ten aanzien van wie specifieke maatregelen gelden die genomen zijn om te voldoen aan andere verdragen, besluiten of aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken, met betrekking tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde of dan wel bestrijding van internationaal terrorisme.

Personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld

Bij het bepalen of sprake is van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij waarvoor een verbod op grond van artikel 14a.4, eerste lid, kan gelden, wordt niet alleen gekeken naar het aandeel van de stemmen in een algemene vergadering van aandeelhouders waar de betreffende persoon over beschikt. Hierbij worden ook alle stemrechten van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld meegeteld. De definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld verwijst naar de definitie van dit begrip in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Het gaat in dit wetsvoorstel om natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen waarmee wordt samengewerkt op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van overwegende zeggenschap (in de Wft gedefinieerd als het kunnen uitoefenen van ten minste 30 procent van de stemrechten in een algemene vergadering) in een naamloze vennootschap. Volgens de definitie worden rechtspersonen of vennootschappen die met elkaar deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in elk geval geacht in onderling overleg te handelen. Ook natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen en de door hen gecontroleerde ondernemingen worden geacht in onderling overleg te handelen. Uit de definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht is in dit wetsvoorstel de samenwerking met een doelvennootschap met als doel het dwarsbomen van het welslagen van een aangekondigd openbaar bod op die vennootschap, weggelaten, aangezien deze vorm van samenwerking niet relevant is voor de doelstellingen van dit wetsvoorstel

De definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld in artikel 14a.1 van het wetsvoorstel geldt zowel voor beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

Publiek belang

In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op het begrip publiek belang. Zoals daar ook werd vermeld, wordt in de definitie van dit begrip verwezen naar de omschrijving van de begrippen nationale veiligheid en openbare orde in de verschillende artikelen uit het Verdrag betreffende de Werking van de EU om aan te geven met welke doel een verbod op overwegende zeggenschap in een betrokken partij mag worden opgelegd. Door deze definitie wordt beoogd te verzekeren dat de beperkingen op de vrijheid van diensten/kapitaal die dit wetsvoorstel met zich meebrengt worden opgelegd met een volgens het VWEU gerechtvaardigd doel.

Stemmen

De definitie van stemmen is relevant bij het bepalen of sprake is van overwegende zeggenschap als bedoeld in artikel 14a.3, onderdeel a. Daarnaast werkt de definitie van stemmen door in de definitie van zeggenschap.

Bij de definitie van stemmen wordt aangesloten bij hetgeen in artikel 5:33, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op het financieel toezicht wordt verstaan onder stemmen, namelijk de stemmen die op aandelen kunnen worden uitgebracht, alsmede de stemmen waarover een persoon beschikt of wordt geacht te beschikken op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid van de Wft. Laatstbedoelde stemmen vloeien niet uit een direct aandeelhouderschap voort, maar uit allerlei constructies waardoor



de invloed die kan worden uitgeoefend bij een ander dan de eigenaar van het aandeel berust (zie ook de toelichting bij het begrip aandeel).

Telecommunicatiepartij

Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 2.1 en de toelichting op artikel 14a.4.

Verzameldepot

Het verzameldepot is de effectenrekening die het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling omvat dat door de desbetreffende intermediair wordt beheerd of geadmistreerd. Onder het begrip intermediair valt ook de aangesloten instelling die dus ook aan verzameldepot houdt en beheerd.

Zeggenschap

In de definitie van zeggenschap worden de soorten zeggenschap genoemd in de verschillende rechtsvormen die een telecommunicatiepartij kan hebben. Bij een vereniging of coöperatie heeft zeggenschap de vorm van een lidmaatschap, bij een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap komt de zeggenschap in de vorm van deelname als vennoot. Bij een besloten of naamloze vennootschap wordt onder zeggenschap verstaan de stemmen die een partij kan uitbrengen op een aandeelhoudersvergadering. Zoals reeds blijkt uit de definitie van stemmen worden hieronder niet alleen verstaan de stemrechten verbonden aan de door de betreffende partij gehouden aandelen, maar ook alle stemmen waarover deze partij op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid, van de Wft beschikt of wordt geacht te beschikken, bijvoorbeeld op grond van een stemovereenkomst.

Artikel 14a.2

In dit artikel is bepaald dat een partij die overwegende zeggenschap wil verkrijgen uiterlijk acht weken voor de beoogde datum van uitvoering van het voornemen zijn voornemen moet melden bij de minister. Deze meldplicht geldt alleen voor degene die met het verkrijgen van deze zeggenschap relevante invloed in de telecommunicatiesector zou verkrijgen. Wanneer hiervan sprake is, is bepaald in artikel 14a.4, derde lid. Op het niet of niet tijdig melden van een meldplichtige verkrijging van overwegende zeggenschap staat een bestuurlijke boete van ten hoogste 900.000 euro. Verwezen wordt verder naar paragraaf 2.2 voor een uitgebreidere toelichting op de meldplicht. De minister beslist binnen acht weken na ontvangst van de melding of hij overgaat tot het opleggen van een verbod tot het verkrijgen van overwegende zeggenschap, tenzij nader onderzoek nodig is om een beslissing te nemen, in welk geval hij de beslistermijn met zes maanden kan verlengen. De periode van acht weken/zes maanden kan door de minister en degene die de melding heeft gedaan, indien gewenst, benut worden om meer/nadere informatie te verkrijgen over de melding of met elkaar in contact te treden om te bezien of mogelijke bezwaren al op voorhand kunnen worden weggenomen.

Artikel 14a.3

In dit artikel worden de gevallen genoemd waarin sprake is van overwegende zeggenschap. Ten eerste is er op grond van onderdeel a sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon beschikt over ten minste 30 procent van de stemmen in een algemene vergadering van de telecommunicatiepartij beschikt. Hiermee wordt zowel bedoeld een aandeelhoudersvergadering bij een kapitaalvennootschap (NV of BV), als een ledenvergadering van een vereniging. De grens van 30 procent van de stemmen is afgeleid van de definitie van overwegende zeggenschap in artikel 1.1 Wet op het financieel toezicht en bij de verplichting in artikel 5:38, tweede lid, van de Wft om het bereiken, overschrijden of onderschrijden van de drempel van 30 procent van de stemmen te melden. Zoals uit de definitie van 'stemmen' in artikel 14a.1 volgt, worden onder stemmen verstaan de stemmen die op aandelen kunnen worden uitgebracht, alsmede de stemmen waarover een persoon beschikt of wordt geacht te beschikken op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid, van de Wft (bijvoorbeeld bij vruchtgebruik, pand en stemovereenkomsten). De houder van aandelen wordt geacht over de stemmen die op zijn aandelen kunnen worden uitgebracht te beschikken, ook als hij met betrekking tot deze stemmen een stemovereenkomst heeft gesloten waardoor een ander de stem kan uitbrengen. Iemand die 30 procent van de aandelen bezit heeft dus altijd overwegende zeggenschap, ook als hij in werkelijkheid een ander laat bepalen hoe gestemd wordt. Andersom wordt degene die via een stemovereenkomst kan bepalen hoe de stemmen van een andere aandeelhouder worden gebruikt ook geacht te beschikken over deze stemmen. Als een aandeelhouder met andere woorden zelf 10 procent van de aandelen heeft, maar via een stemovereenkomst 30 procent van de stemmen kan bepalen, heeft ook deze aandeelhouder overwegende zeggenschap. De stemmen betrokken bij een stemovereenkomst tellen dus mee bij het bepalen van de mate van zeggenschap van degene die de aandelen waaraan deze stemmen zijn gekoppeld bezit als bij de zeggenschap van degene met wie hij een stemovereenkomst heeft.



Verder is er op grond van onderdeel b sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon alleen of samen met anderen (met wie hij daarover afspraken gemaakt heeft) meer dan de helft van de bestuurders of de commissarissen kan benoemen, ook wanneer alle stemgerechtigden stemmen. Dit criterium sluit aan bij de definitie van een dochtermaatschappij in artikel 2:24a BW.

Voor de onderdelen a en b geldt, dat bij het bepalen van de mate van zeggenschap van een bepaalde partij ook alle zeggenschap meetelt van personen met wie deze partij in onderling overleg handelt. Personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld zijn natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen waarmee wordt samengewerkt op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van overwegende zeggenschap (in de Wft gedefinieerd als het kunnen uitoefenen van ten minste 30 procent van de stemrechten in een algemene vergadering) in een naamloze vennootschap of met het doel om het welslagen van een aangekondigd openbaar bod op een vennootschap te dwarsbomen. Volgens de definitie in artikel 1:1 van de Wft, die ook hier van toepassing is, worden rechtspersonen of vennootschappen die met elkaar deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in elk geval geacht in onderling overleg te handelen. Ook natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen en de door hen gecontroleerde ondernemingen worden geacht in onderling overleg te handelen. Hoewel de Wft alleen van toepassing is op beursgenoteerde ondernemingen is de definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld hier zowel van toepassing op beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

Op grond van onderdeel c hebben houders van prioriteits aandelen ook altijd overwegende zeggenschap in de zin van het eerste lid.

Op grond van onderdeel e is sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon volledig aansprakelijk vennoot is in een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap. Dit criterium is ontleend aan de gelijkstelling van de vennootschap met de dochtermaatschappij in artikel 2:24a, tweede lid, BW.

Tenslotte is sprake van overwegende zeggenschap indien er sprake is van eigendom van een eenmanszaak waarbij een partij door middel van een of meer daartoe strekkende overeenkomsten en daarmee samenhangende activa- of passivatransacties de onderneming van een telecommunicatiepartij overneemt. Dit is geregeld onderdeel f.

Artikel 14a.4

Eerste lid

Op grond van dit lid verbiedt de minister het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij verbieden, indien deze zeggenschap naar zijn oordeel kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang. Daarvan kan slechts sprake zijn indien de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector en ten aanzien van de verkrijger of houder van de zeggenschap een of meer van de omstandigheden genoemd in het vijfde lid van toepassing zijn. In paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de rechtsgevolgen van een dergelijk verbod.

Telecommunicatiepartij

Het moet in de eerste plaats gaan om overwegende zeggenschap in een *telecommunicatiepartij* (definitie in artikel 14a.1), dat wil zeggen een bijkantoor of een in Nederland gevestigde rechtspersoon, eenmanszaak of vennootschap die direct of indirect duurzaam feitelijke macht kan uitoefenen over een elektronisch communicatienetwerk, elektronische communicatiedienst, hostingdienst, internetknooppunt, vertrouwensdienst of datacenter, of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie netwerken of diensten.

Het hoeft daarbij niet te gaan om een openbaar netwerk of een openbare dienst. Ook elektronische communicatienetwerken die niet of niet hoofdzakelijk voor de levering van elektronische communicatiediensten aan het publiek worden gebruikt, kunnen hier onder vallen. Hetzelfde geldt voor elektronische communicatiediensten die niet (hoofdzakelijk) aan het publiek worden geleverd, zoals in ieder geval de NoodCommunicatieVoorziening (voorheen het nationaal noodnet) en de communicatiedienstverlening aan Defensie, waaronder het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN).

Zowel een rechtspersoon, bijkantoor, eenmanszaak als een vennootschap kunnen een telecommunicatiepartij zijn. Met vennootschap wordt de vennootschap onder firma of de commanditaire vennootschap bedoeld. Uit de definitie volgt dat in ieder geval de aanbieder van bovengenoemde netwerken

en diensten als telecommunicatiepartij wordt aangemerkt. Daarbij gaat het om de entiteit die op eigen naam en voor eigen rekening het netwerk of de betreffende dienst aanbiedt. Naast de aanbieder van het netwerk of de dienst, worden ook anderen die direct of indirect duurzaam feitelijke macht kunnen uitoefenen over een van de genoemde netwerken of diensten aangemerkt als telecommunicatiepartij. Zo is de aanbieder niet altijd de eigenaar van het netwerk. In dat geval heeft naast de aanbieder ook de eigenaar feitelijke macht over het netwerk. Daarnaast heeft de moedermaatschappij van de aanbieder of de eigenaar via haar aandeelhouderschap zeggenschap over wat haar dochter als aanbieder of eigenaar met het netwerk en/of de dienst doet. Ook kan de aanbieder of eigenaar (duurzaam) een derde partij hebben ingeschakeld voor het feitelijk beheer van het netwerk, waardoor ook deze derde partij duurzaam feitelijke macht heeft over het netwerk – deze is bijvoorbeeld in staat het verkeer over dit netwerk af te luisteren of af te schakelen. Ook deze partijen worden als telecommunicatiepartij aangemerkt. Zo wordt in het geval er een moeder NV is met een dochter BV waaronder weer een kleindochter BV is geplaatst, en de infrastructuur onder directe zeggenschap is van de kleindochter, zowel de moeder als de dochter als de kleindochter op grond van het derde lid als telecommunicatiepartij aangemerkt.

Verbod op het ‘houden’ van overwegende zeggenschap

De minister kan op grond van het eerste lid van dit artikel het verkrijgen van overwegende zeggenschap verbieden. Deze bevoegdheid heeft de minister ook als de verkrijging reeds heeft plaatsgevonden: in dat geval kan de minister het houden van overwegende zeggenschap verbieden. Dit kan indien de feiten of omstandigheden op grond waarvan de minister vaststelt dat het publiek belang in gevaar kan komen zich hebben voorgedaan na verkrijging of eerst na verkrijging bekend zijn geworden bij de minister. Hieronder worden situaties verstaan waarin de meldplicht niet is nageleefd en de minister pas na verkrijging op de hoogte is gekomen van het feit dat er overwegende zeggenschap is verkregen in een betrokken telecommunicatiepartij en/of door wie. Ook kan het voorkomen dat pas na verkrijging informatie over de houder van overwegende zeggenschap bekend wordt die bij de minister tot de conclusie leidt dat het feit dat deze persoon of rechtspersoon overwegende zeggenschap houdt, ervoor zorgt dat het publiek belang bedreigd kan worden. Daarnaast worden hieronder situaties verstaan waarin eerst na verkrijging van overwegende zeggenschap zich omstandigheden hebben voorgedaan die ertoe leiden dat de minister tot dit oordeel komt. Hieronder valt onder meer de overname van een buitenlandse moedermaatschappij van een in Nederland gevestigde betrokken telecommunicatiepartij door een met het oog op het publiek belang ongewenste partij: bij een dergelijke overname van de moederpartij vindt er geen wijziging plaats in de zeggenschap in de dochterpartij, maar is het niet langer wenselijk dat de overgenomen moeder overwegende zeggenschap houdt in de dochterpartij. Ook kunnen wijzigingen in de geopolitieke verhoudingen ertoe leiden dat een eerder onschuldig geachte buitenlandse aandeelhouder inmiddels een gevaar kan vormen voor het publiek belang. Bij ministeriële regeling wordt de termijn vastgelegd waarbinnen de minister, na het bij hem bekend worden van deze (gewijzigde) feiten en omstandigheden) uiterlijk over kan gaan tot het opleggen van een verbod.

Tweede lid – bedreiging van het publiek belang

Van een bedreiging van het publiek belang kan slechts sprake zijn als de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed op de telecommunicatiesector als bedoeld in het derde lid, en ten aanzien van de verkrijger of houder van de overwegende zeggenschap een of meer van de omstandigheden genoemd in het vijfde lid van toepassing zijn.

Derde lid – relevante invloed

De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij alleen toetsen op de gevolgen voor het publiek belang, indien overwegende zeggenschap in de betreffende telecommunicatiepartij maakt dat *relevante invloed op de telecommunicatiesector* wordt verkregen. Hiervan is volgens het derde lid sprake indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij bedoeld in het eerste lid en eventuele andere telecommunicatiepartijen waarin de houder of verkrijger en de groep waarvan deze deel uitmaakt, overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt, kan leiden tot:

- a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, dan wel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdienst of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
- b. langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wanneer deze gevolgen geacht worden zich voor te doen;
- c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet



- gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;
- d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
 - e. vrijgave (waaronder ongeautoriseerde toegang tot) van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2;
 - f. andere bij algemene maatregel van bestuur genoemde ernstige gevolgen met betrekking tot de continuïteit van dienstverlening door de telecommunicatiepartij.

Het kan niet op voorhand uitgesloten worden dat er in de toekomst diensten zullen blijken te zijn waarvan misbruik of uitval (op een andere manier dan onder a t/m e beschreven) net zulke ernstige gevolgen zullen hebben voor de samenleving. Deze gevolgen kunnen dan in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld onder f, worden aangewezen.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de passage in dit lid ' indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij kan leiden tot' niet betekent dat bewezen zal moeten worden dat de overnemende partij misbruik zal (gaan) maken van de telecommunicatiepartij of de dienstverlening door de telecommunicatiepartij opzettelijk zal laten uitvallen. Het gaat hier slechts om het vaststellen van de betekenis van de telecommunicatiepartij of -partijen voor het publiek belang. Met andere woorden: zijn de gevolgen van een *eventueel* misbruik of opzettelijk laten uitvallen ernstig genoeg om het publiek belang te (kunnen)bedreigen. Immers, indien dit laatste niet het geval is is bescherming niet nodig en hoeft de minister sowieso niet in te grijpen.

Onder beschikbaarheid en betrouwbaarheid van producten of diensten wordt verstaan de beschikbaarheid (het product of de dienst wordt aangeboden en functioneert), vertrouwelijkheid (niet toegankelijk voor derden, wordt niet aan derden verstrekt), integriteit (niet gemanipuleerd) en authenticiteit (de juistheid/echtheid van de herkomst is gegarandeerd).

Vijfde lid – omstandigheden ten aanzien van de houder of beoogde verkrijger

In het vijfde lid wordt een limitatieve opsomming van de omstandigheden gegeven die de minister beziet om zich een oordeel te vormen over de vraag of er in een concreet geval sprake kan zijn van een bedreiging van het publiek belang dat ernstig genoeg is om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap te verbieden. Hiervoor is in de eerste plaats vereist dat degene die overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt, daarmee een dusdanige invloed krijgt dat diens handelen het publiek belang kan raken. Dit is uitgewerkt in het vereiste dat de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector. Wanneer hiervan sprake is, wordt bepaald in het derde lid.

Daarnaast moet worden bepaald of de zeggenschap een bedreiging van het publiek belang kan vormen, met andere woorden, of er een bepaald risico bestaat dat degene die overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt diens invloed zou willen misbruiken om het publiek belang te schaden. Om te bepalen of dit het geval is bevat het vijfde lid een opsomming van omstandigheden, die ieder voor zich, of in combinatie, reden kunnen zijn voor de minister om een verbod op te leggen. Voor een verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap is voldoende dat een van de omstandigheden zich voordoet. De genoemde omstandigheden zijn limitatief. Indien de minister op grond van de genoemde omstandigheden geen gronden ziet om tot een verbod over te gaan, kan hij niet andere elementen bij zijn besluit betrekken om alsnog tot een verbod over te gaan.

Het gaat daarbij om de volgende omstandigheden:

De eigendomsstructuur en -verhoudingen van de houder of beoogde verkrijger (onderdeel a)

Indien de eigendomsstructuur en -verhoudingen van de verkrijger onvoldoende transparant zijn, is er geen goede inschatting te maken wie werkelijk de controle over de zeggenschap in de telecommunicatiepartij heeft en of daar een risico aan verbonden is voor het publiek belang. Hierbij kan worden gedacht aan rechtsvormen die het moeilijk maken om achterliggende partijen te achterhalen of een zodanige gelaagde structuur van rechtspersonen in verschillende jurisdicties dat niet goed te achterhalen is wie nu de zeggenschap over de verkrijger uitoefent.

De invloed die een derde kan uitoefenen op de uitoefening door de houder of beoogde verkrijger van de aan zijn aandelen of zeggenschap verbonden rechten (onderdeel b)

Indien een derde zodanige invloed kan uitoefenen dat hij geheel of gedeeltelijk de wijze waarop de



verkrijger of houder zijn rechten verbonden aan het aandeel of de zeggenschap uitoefent controleert, en daarmee dus ook het beleid van de onderneming kan beïnvloeden, dan is dat een belangrijke factor om mee te wegen in de vraag of de desbetreffende investeerder wel acceptabel is als houder van zeggenschap. Een dergelijke invloed door een derde kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van aandeelhouderschap van deze derde in de investeerder die overwegende zeggenschap in een telecommunicatie partij wil verwerven. Een dergelijke invloed kan ook worden aangenomen indien de derde feitelijk zeggenschap kan uitoefenen in de aandeelhouder, bijvoorbeeld omdat het bestuur van de aandeelhouder door deze derde wordt benoemd of een aandeelhoudersovereenkomst geldt die dergelijke invloed geeft. Invloed is ook aanwezig indien deze derde, bijvoorbeeld op grond van contractuele afspraken, het recht heeft een of meer bestuursleden te benoemen of indien door middel van commerciële contractuele afspraken tussen de derde en de aandeelhouder in de telecommunicatie partij, invloed op het gedrag of de activiteiten van deze aandeelhouder is verkregen. Financieringsafspraken met financiële instellingen kunnen invloed geven aan deze financiële instellingen over de wijze waarop met de zeggenschap verbonden aan de aandelen in de telecommunicatie partij door de aandeelhouder wordt omgegaan. De invloed van de derde zal in ieder geval ongewenst zijn als de derde een persoon of een staat is als bedoeld in onderdeel g.

Er is ook altijd het risico dat door juridische of feitelijke (dwang)maatregelen van een overheid een aandeelhouder/houder van zeggenschap de facto zijn autonomie kan verliezen. In dat verband wordt aangenomen dat een natuurlijke persoon die overwegende zeggenschap wenst te verkrijgen in een telecommunicatiepartij, onder de invloed is van de staat wiens nationaliteit hij heeft en waarvan hij tevens ingezetene is. Een vergelijkbare aanname geldt voor rechtspersonen die gevestigd zijn in een staat en tevens aldaar hun hoofdkantoor hebben.

De houder of beoogde verkrijger heeft geen goede staat van dienst inzake beveiliging van communicatie dan wel de continuïteit van dienstverlening en de naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien hiervan (onderdeel c)

Dit criterium biedt de mogelijkheid om de staat van dienst van de verkrijger mee te wegen, zowel ten aanzien van de beveiliging van communicatie als ten aanzien van economisch beleid dat de continuïteit van dienstverlening in gevaar kan brengen.

De houder of beoogde verkrijger heeft nauwe banden met een ongewenst persoon (onderdeel d)

In artikel 14a.1 is gedefinieerd wat onder een 'ongewenst persoon' wordt verstaan. Het gaat om personen of entiteiten die onderworpen zijn aan sancties van de Verenigde Naties, beperkingen op grond van artikel 215 VWEU of de Sanctiewet 1977. Het hebben van nauwe banden met een dergelijke partij is voldoende om een (beoogd) houder van overwegende zeggenschap een verbod op te kunnen leggen. In tegenstelling tot onderdeel b, gaat het hier om het hebben van de banden en niet om het uitoefenen van invloed door deze persoon of entiteit op het gedrag van de verkrijger voor zover hij aandeelhouder zou zijn van een telecommunicatiepartij.

De veiligheidssituatie in het land van vestiging van de houder of de beoogde verkrijger of van de landen van de omliggende regio (onderdeel e)

Met dit criterium kan de minister afwegen of de beoogde verkrijger in een instabiele regio gevestigd is waardoor er een risico is dat bij instabiliteit de verkrijger niet langer zijn invloed normaal kan uitoefenen of juist deze invloed anders wordt aangewend dan oorspronkelijk gedacht, omdat de beoogde verkrijger door een ander regime wordt gecontroleerd.

De houder of beoogde verkrijger is een staat of persoon waarvan bekend is of waarvoor gronden zijn te vermoeden dat deze de intentie heeft een telecommunicatiepartij te beïnvloeden om misbruik of opzettelijke uitval als bedoeld in de aanhef van het derde lid, mogelijk te maken, of de beoogde verkrijger is een door een dergelijke staat of persoon gecontroleerde entiteit (onderdeel f)

Deze omstandigheid ziet op een houder of verkrijger waarvan bekend is of het vermoeden bestaat dat deze niet of niet uitsluitend handelt op grond van reguliere commerciële motieven, maar ook op basis van geopolitieke of criminele motieven. Te denken valt aan staten die een geopolitiek gemotiveerde investeringsstrategie hanteren of die de principes van de democratische rechtsstaat niet onderschrijven. Ook kan worden gedacht aan personen die behoren tot terroristische of criminele organisaties. Voor het aannemen van de omstandigheid onder f is het voldoende om het vermoeden te hebben dat de houder of beoogd verkrijger zich met een (overigens commercieel prima te verklaren) investering in de positie wil brengen om op enig moment, indien de geopolitieke situatie daar om vraagt, de



Nederlandse regering onder te druk te kunnen zetten door te dreigen met uitval of misbruik als bedoeld in dit artikel.

Over de houder of beoogde verkrijger is onvoldoende informatie beschikbaar of het is niet of slechts beperkt mogelijk om informatie over de beoogde verkrijger rechtstreeks, dan wel in het kader van een samenwerkingsrelatie, in een staat te verifiëren (onderdeel g)

Deze omstandigheid ligt in het verlengde van de omstandigheid over de intransparantie van de eigendomsstructuur van de beoogde verkrijger, maar ziet in dit geval op de informatie die over de houder of beoogd verkrijger zelf te vinden en verifiëren is.

Zesde lid

Als een voorgenomen verkrijging van overwegende zeggenschap is gemeld op grond van artikel 14a.2, en na die melding niet binnen de daarvoor gestelde termijn een verbod is opgelegd, of de minister heeft meegedeeld dat hij geen verbod zal opleggen, wordt het houden van overwegende zeggenschap door de betreffende verkrijger in beginsel niet meer verboden. Dit geeft de benodigde rechtszekerheid om de voorgenomen investering te laten doorgaan. Dit belangrijke uitgangspunt leidt uitsluitend in de twee in het zesde lid beschreven situaties uitzondering: namelijk in het geval bij de melding onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt, en in het geval de feiten of omstandigheden op grond waarvan Onze Minister van oordeel is dat het publiek belang bedreigd kan worden, zich hebben voorgedaan na de melding of pas na de beslissing om geen verbod op te leggen bekend zijn geworden bij Onze Minister. Bij deze tweede uitzonderingsgrond kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een geval waarin zich op een later moment wijzigingen hebben voorgedaan met betrekking tot de invloed die een derde kan hebben op de uitoefening van zeggenschap door degene die de melding heeft gedaan. Een ander voorbeeld dat kan leiden tot het alsnog verbieden van het houden van zeggenschap is de situatie dat de veiligheidssituatie in het land waarin degene die de melding heeft gedaan woont, of gevestigd is (beduidend) slechter is geworden dan ten tijde van de beoordeling van de melding. Ook is het mogelijk dat de zeggenschapsverhoudingen binnen de betrokken partij maken dat de minister van oordeel is dat de zeggenschap geen bedreiging vormt voor het publiek belang, bijvoorbeeld als de andere aandeelhouder 70% van de aandelen bezit. Mochten deze stemverhoudingen nadien zo wijzigen dat met 30% van de aandelen wel sprake kan zijn van een bedreiging van het publiek belang, dan is het mogelijk om alsnog over te gaan tot het opleggen van een verbod.

Artikel 14a.5

Op grond van het eerste lid, onder b, moet een telecommunicatiepartij een onderzoek naar de identiteit van een houder van zeggenschap en de banden die deze heeft met derden instellen, wanneer de minister daar om verzoekt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de onderneming die een onderzoek instelt naar de identiteit van een houder van zeggenschap overeenkomstig het eerste lid, onderdeel b, volgens de wettelijke verplichting niet verder hoeft te gaan dan redelijkerwijs van hem verwacht kan worden en met gebruikmaking van de middelen die een onderneming ter beschikking staan. Bij een beursgenoteerde telecommunicatiepartij moeten bij dit onderzoek ook de van belang zijnde partijen (intermediairs, aangewezen instellingen en centraal instituut) en depots in de bewaarketen worden geïdentificeerd (derde lid)⁴.

De minister kan om een dergelijk onderzoek verzoeken indien de minister vermoedt dat sprake is van overwegende zeggenschap waardoor het publiek belang in gevaar kan komen. Indien de identiteit van de aandeelhouder bij dit onderzoek onverhoopt niet te achterhalen is, zal de telecommunicatiepartij in ieder geval zo veel mogelijk van de keten van het centraal instituut, via de aangewezen instelling en (een of meer) intermediairs naar de aandeelhouder in kaart moeten brengen. Degene die in het onderzoek als laatste persoon in die keten geïdentificeerd kan worden, wordt dan op grond van artikel 14a.6, eerste lid, voor de toepassing van het verbod dat op grond van artikel 14a.4 is opgelegd, aangemerkt als de houder en eigenaar van het aandelenbelang in een beursgenoteerde telecommunicatiepartij. Op grond van artikel 14a.7, eerste en tweede lid, worden de zeggenschapsrechten van deze laatstgeïdentificeerde partij geschorst. Deze partij krijgt dan vervolgens op grond van artikel 14a.11 de last tot gedwongen verkoop opgelegd van het aandelenbelang dat in strijd met het verbod op grond van artikel 14a.4, eerste lid, wordt gehouden.

Het onderzoek en de middelen die de telecommunicatiepartij voor het onderzoek kan inzetten, zijn wat betreft een beursgenoteerde telecommunicatiepartij afgeleid van de wettelijke regeling zoals neergelegd in hoofdstuk 3a van de Wet giraal effectenverkeer. Niet alle bepalingen van die wet zijn

⁴ Dit overzicht van de bewaarketen is nodig voor de toepassing van de artikelen 14a.10 tot en met 14a.13, zie de toelichting op die artikelen.



evenwel passend bij het onderzoek dat de beursgenoteerde telecommunicatiepartij op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, moet instellen. Daarom zijn in het tweede lid expliciet de bepalingen van de Wet giraal effectenverkeer van overeenkomstige toepassing verklaard die de beursgenoteerde telecommunicatiepartij nodig heeft voor het onderzoek. Het tweede en derde lid van artikel 49b zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat deze de beursgenoteerde telecommunicatiepartij zouden hinderen in het uitvoeren van het op verzoek van de minister te verrichten onderzoek. Het vijfde lid is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat het niet relevant is voor het onderzoek op grond van artikel 14a.5, en het zevende lid is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat publicatie van het feit dat een onderzoek is ingesteld in dit geval het onderzoek zou kunnen schaden. Tot slot is er voor gekozen om in afwijking van de geheimhoudingsverplichting in artikel 49d, de resultaten van het onderzoek wel aan de minister kenbaar te laten maken (artikel 14a.5, tweede lid, onderdeel c).

Artikel 14a.5 tweede lid, onderdeel a, bepaalt dat een uitgevende instelling in de zin van artikel 49a van de Wet op het giraal effectenverkeer ook een beursgenoteerde telecommunicatiepartij is. Hiermee wordt de bestaande definitie in de Wet op het giraal effectenverkeer die ziet op uitgevende instellingen waarvan de aandelen zijn toegelaten op een tot de Nederlandse markt toegelaten beurs of multilaterale handelsfaciliteit, uitgebreid en ziet deze definitie ook specifiek op de beursgenoteerde telecommunicatiepartij. Deze beursgenoteerde telecommunicatiepartij is in de zin van de Wet op het giraal effectenverkeer ook een uitgevende instelling in de zin van die wet, ook als aandelen zijn toegelaten op een gereglementeerde markt of multilaterale handelsfaciliteit in een ander land dan in Nederland. Een beursgenoteerde telecommunicatiepartij kan hierdoor ook de aandelen genoteerd hebben op een gereglementeerde markt in het buitenland, maar toch gebruik maken van de onderzoeksbevoegdheden die krachtens artikel 14a.5 tweede lid, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Het is dus niet vereist dat de aandelen op een Nederlands handelsplatform worden verhandeld om als beursgenoteerde telecommunicatiepartij toch een onderzoek te kunnen instellen.

Artikel 14a.5, tweede lid, onderdeel b, bepaalt dat een uitgevende instelling ook een bewaarder van een beleggingsinstelling kan vragen om informatie over een beheerder van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen. Hiermee wordt het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling zoals toegepast in artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer aangevuld en kan ook informatie worden verkregen over een beheerder van een fonds voor collectieve beleggingen.

Tot slot wordt in artikel 14a.5, tweede lid, onderdeel d, bepaald dat via de rechter op vordering van de uitgevende instelling of een derde aan wie de uitgevende instelling een volmacht heeft verleend, ook een instelling in het buitenland die beroepsmatig effecten in de telecommunicatiepartij administreert of aanhoudt, tot medewerking aan een onderzoek kan worden bevolen.

Medewerkingsverplichting

Bij het verrichten van het onderzoek op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, beschikt de beursgenoteerde telecommunicatiepartij over de bevoegdheden die de Wet giraal effectenverkeer kent, aangevuld met de kaders neergelegd in artikel 14a.5, tweede lid. In artikel 14a.5, derde lid, is een algemene medewerkingsverplichting neergelegd voor alle partijen in de bewaarketen van effecten die een rol kunnen hebben bij het identificeren van een aandeelhouder in een beursgenoteerde telecommunicatiepartij.

Het gaat daarbij onder andere om het centraal instituut of een daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling. Deze partijen vormen het startpunt van de bewaarketen en zijn formeel in het aandeelhoudersregister van de beursgenoteerde telecommunicatiepartij geregistreerd als aandeelhouder. Vervolgens worden bij deze instellingen de effecten geadministreerd die verdeeld zijn over de bij dit centraal instituut aangesloten instellingen. Het gaat bijvoorbeeld om grote zakenbanken die grote effectenrekeningen beheren. Ook deze partijen worden gedwongen medewerking te verlenen aan een onderzoek als bedoeld in het eerste lid. Bij deze aangesloten instellingen worden weer effectenrekeningen aangehouden door intermediairs zoals banken of effectenmakelaars. Ook kunnen instellingen in het buitenland een effectenrekening bij de aangesloten instelling aanhouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een in een derde land gevestigde vermogensbeheerder die ten behoeve van zijn cliënten effecten in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij beheert. De medewerkingsverplichting strekt zich ook tot deze partijen uit, evenals tot de bewaarders van beleggingsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor het bewaren van en toezien op de activa in een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten. Bij een onderzoek naar de identiteit van aandeelhouders op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, van dit wetsvoorstel zal de bewaarder formeel worden geïdentificeerd als aandeelhouder. De bewaarder is echter niet de entiteit die de feitelijke beslissingen neemt over het stemgedrag en de omgang met het aandeelhouderschap in de telecommunicatiepartij: dat is de beheerder van de beleggingsinstelling (zie de artikelen 4:37f en 5:45, zevende



lid, van de Wet op het financieel toezicht). Het is daarom van belang, zoals de wetgever reeds met het vaststellen van artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer heeft onderkend, dat niet alleen de bewaarder, maar ook de beheerder van de beleggingsinstelling wordt geïdentificeerd. Dat is de reden waarom het wetsvoorstel in artikel 14a.5, derde lid, ook de bewaarder de verplichting oplegt om medewerking te verlenen aan het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, onder b, zodat de beheerder ook bekend wordt.

Het vierde lid van artikel 14a.5 biedt de minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop een verzoek op grond van artikel 49b, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer gelezen in samenhang met artikel 14a.5, tweede lid, van dit wetsvoorstel wordt gedaan en de wijze waarop deze wordt beantwoord. Deze delegatiegrondslag is vergelijkbaar met de delegatiegrondslag opgenomen in artikel 49b, zevende lid, van de Wet giraal effectenverkeer. Nu het onderzoek zoals geregeld in eerste lid, onder b, en tweede lid van artikel 14a.5 op enkele fundamentele punten afwijkt van het onderzoek geregeld in artikel 49b van de Wet giraal effectenverkeer is gekozen voor een eigen delegatiegrondslag.

Artikel 14a.7

Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht heeft een verbod op het verkrijgen van overwegende zeggenschap niet altijd nietigheid tot gevolg. In die situatie dat ondanks een verbod op grond van artikel 14a.4, overwegende zeggenschap wordt verkregen, of in de situatie waarin het *houden* van overwegende zeggenschap wordt verboden, zal de zeggenschap uiteindelijk moeten worden teruggebracht. Hiertoe zal op grond van artikel 14a.10 een last worden opgelegd om binnen een door de minister vast te stellen redelijke termijn de zeggenschap in de betrokken partij terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap. De artikelen 14a.7 tot en met 14a.9 bevatten een regeling voor de periode tussen het opleggen van het verbod op grond van artikel 14a.4 en het moment waarop de zeggenschap is teruggebracht overeenkomstig artikel 14a.10.

In het eerste lid is geregeld dat indien op grond van artikel 14a.4, eerste lid, een verbod is opgelegd, het voor degene tot wie het verbod zich richt verboden is om de zeggenschap en de overige rechten verbonden aan het aandeelhouderschap, lidmaatschap of de deelname in een vennootschap uit te oefenen, danwel de rechten verbonden aan de eigendom van een eenmanszaak uit te oefenen, met uitzondering van het recht op de opbrengsten van de onderneming. Met deelname aan een vennootschap wordt hier bedoeld op de rechten van een vennoot in een contractuele vennootschap (vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap). Een aandeelhouder aan wie het verbod is opgelegd, heeft wel recht op het ontvangen van een dividend (en andere daarmee vergelijkbare uitkeringen uit de reserves). Het is ter borging van het publiek belang niet nodig om het recht op dividend ook te verbieden nu dat recht geen acute risico's voor het publiek belang kan opleveren. Het verbod tot uitoefening van de rechten verbonden aan het aandeel en van de uitoefening van zeggenschap, tast evenmin de verhandelbaarheid van het aandeel aan. Een aandeelhouder kan zijn aandelen nog steeds overdragen. Dit wijkt dus af van de bevrozing van tegoeden zoals voorzien in sanctiewetgeving. Als een aandeelhouder zijn aandelen overdraagt, is het verbod op uitoefening van de rechten verbonden aan het aandeel en de uitoefening van zeggenschap niet meer van toepassing. Het verbod is immers verbonden aan de houder van het aandeel of de zeggenschap en niet aan het aandeel of de zeggenschap zelf dat dan inmiddels in andere handen is. Naar zijn aard heeft een dergelijk verbod tot uitoefening van de aan het aandeel verbonden rechten en zeggenschap, een tijdelijk karakter. Een dergelijk verbod verandert immers de stemverhoudingen binnen de algemene vergadering en dit kan de strategie en beleid van de aangewezen onderneming beïnvloeden. Ook is het voor andere aandeelhouders en het bestuur van de aangewezen onderneming onwenselijk in permanente onzekerheid te verkeren of een aandeelhouder – zeker als deze een groot aantal aandelen heeft – al dan niet als strategische partner actief kan blijven in de aangewezen onderneming. Voor een structurele oplossing voorziet het wetsvoorstel in het opleggen van een last tot gedwongen verkoop. In geval van aandeelhouderschap geldt de schorsing van de aandeelhoudersrechten voor alle door de aandeelhouder met overwegende zeggenschap gehouden aandelen, en dus niet alleen voor de aandelen die hij boven de 30% (of een eventuele andere lagere drempel) houdt. Hiervoor is gekozen omdat een aandeelhouder meerdere soorten aandelen kan houden (bijvoorbeeld preferente en niet preferente aandelen) en vaak niet eenduidig te bepalen is door welke van de door hem gehouden aandelen hij de drempel heeft overschreden.

Handelen in strijd met het verbod is een overtreding als bedoeld in artikel 15.4 van de wet en kan leiden tot het opleggen van een bestuurlijk boete.

Het tweede lid heeft betrekking op de situatie dat de identiteit van de houder van het aandelenbelang in een beursgenoteerde betrokken partij niet met zekerheid kan worden vastgesteld. In zo'n geval kan de minister een verbod tot het uitoefenen van rechten verbonden aan het aandeelhouderschap opleggen aan de partij die als laatste in de bewaarketen van aandelen kon worden geïdentificeerd. Het



derde lid maakt het bijvoorbeeld mogelijk om de intermediair die ten bate van een niet te identificeren persoon een depot administreert en houdt waarin deze persoon deelgenoot is, aan te merken als aandeelhouder.

Het derde lid bepaalt dat indien het tweede lid wordt toegepast, dit expliciet kenbaar wordt gemaakt aan de betrokken partij.

Het vierde lid bevat een verplichting voor alle partijen in de bewaarketen om de effectieve tenuitvoerlegging van het verbod op de uitoefening van de rechten verbonden aan het aandeelhouderschap in een aangewezen beursgenoteerde onderneming niet te ondermijnen door handelingen te verrichten waardoor een houder van een aandeel of zeggenschap kan handelen in strijd met het verbod rechten of zeggenschap uit te oefenen. Deze verplichting ontstaat uiteraard alleen wanneer de partijen in de bewaarketen kennis hebben van feit dat een verbod is opgelegd krachtens het eerste lid en aan wie. Zonder deze informatie kan hen geen verwijt worden gemaakt dat zij handelingen verrichten die de schorsing kunnen ondermijnen.

Artikel 14a.8

Het eerste lid legt de verantwoordelijkheid voor de effectieve tenuitvoerlegging van een verbod opgelegd krachtens artikel 14a.7, eerste lid, neer bij de betrokken partij: de telecommunicatiepartij waarop het verbod op grond van artikel 14a.4 betrekking heeft. Weliswaar richt het verbod zich tot de houder van de zeggenschap en dient deze zich te onthouden van de uitoefening van de geschorste rechten, maar het is de betrokken partij die in staat is door feitelijk handelen het uitoefenen van rechten verbonden aan een aandeel onmogelijk of in ieder geval zeer moeilijk te maken. De betrokken partij registreert bijvoorbeeld voorafgaand aan de algemene vergadering de aandeelhouders die toegelaten zijn tot de algemene vergadering en daar hun stem kunnen uitbrengen. Door deze registratie voor de betrokken aandeelhouder te weigeren, is deze aandeelhouder juridisch niet in staat om te stemmen of zelfs aanwezig te zijn. Komt hij toch opdagen, dan moet de betrokken partij hem de fysieke toegang tot de algemene vergadering weigeren. Ook mag de betrokken partij bepaalde informatie feitelijk niet meer ter beschikking stellen aan de aandeelhouder waaraan het verbod is opgelegd.

In het tweede lid is een algemene medewerkingsverplichting opgenomen voor alle partijen in de bewaarketen om de effectieve tenuitvoerlegging van het verbod door de aangewezen beursgenoteerde onderneming mogelijk te maken. Een intermediair mag in dit verband bijvoorbeeld niet meewerken aan het stemmen bij volmacht; de intermediair dient het stemmen te weigeren namens de aandeelhouder aan wie een verbod is opgelegd. Met name de bewaarder van een beleggingsinstelling staat in een zodanige relatie tot de beheerder van een beleggingsfonds of fonds voor collectieve beleggingen dat hij ervoor kan (en moet) zorgen dat de beheerder geen feitelijke zeggenschap kan uitoefenen en geen dividend wordt uitgekeerd.

In het derde lid is een meldingsverplichting opgenomen voor de beursgenoteerde betrokken partij, indien deze geen of onvoldoende medewerking krijgt bij de uitvoering van de verplichting op grond van artikel 14a.8, eerste lid, feitelijk gevolg te geven aan het verbod opgelegd aan een aandeelhouder. De minister kan in voorkomend geval besluiten medewerking af te dwingen via de bestuurlijke boetes of over te gaan tot toepassing van de bevoegdheid neergelegd in het vierde en vijfde lid.

In het vierde lid is geregeld dat de minister kan vaststellen welke partij als laatste in de bewaarketen medewerking heeft verleend. Het vijfde lid bepaalt vervolgens dat de (niet medewerkende) partij – bijvoorbeeld een intermediair of instelling in het buitenland – die deelgenoot is in het depot van de laatste aan de uitvoering van het verbod meewerkende partij in de bewaarketen, wordt geacht houder en eigenaar te zijn van het aandelenbelang waarop het verbod opgelegd op grond van artikel 14a.7, eerste lid, van toepassing is. Deze juridische fictie heeft tot gevolg dat het verbod op het uitoefenen van rechten verbonden aan het aandelenbelang, *alle* aandelen van de niet-meewerkende partij treft. Alle aandelen die worden gehouden door bijvoorbeeld de desbetreffende intermediair of instelling in het buitenland zijn dan geschorst.

In het zesde lid van artikel 14a.8 is voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een nadere invulling te kunnen geven aan de wijze waarop en de periode waarbinnen het door de minister opgelegde verbod gevolg wordt gegeven. Deze grondslag biedt de mogelijkheid om zowel de betrokken partij als andere van belang zijnde partijen zoals de partijen in de bewaarketen verdere praktische voorschriften te geven hoe het verbod feitelijk ten uitvoer te leggen. Zo kan de beursgenoteerde betrokken partij de verplichting opgelegd krijgen om onder bepaalde voorwaarden de partijen in de bewaarketen te informeren over het verbod krachtens artikel 14a.7, eerste lid.



Artikel 14a.9

Op grond van artikel 14a.9 kan de minister een bewindvoerder aanwijzen, wiens opdrachten de betrokken partij (met name het bestuur en de raad van commissarissen) moet opvolgen zo lang degene aan wie een verbod op het houden van overwegende zeggenschap is opgelegd, diens zeggenschap nog niet heeft teruggebracht overeenkomstig de last op grond van artikel 14a.10. Deze bevoegdheid is vooral bedoeld voor de situatie waarin een buitenlandse moedermaatschappij wordt overgenomen door een partij die maakt dat de overwegende zeggenschap van de moeder in de in Nederland gevestigde dochter (of het in Nederland gevestigde bijkantoor) een gevaar kan vormen voor het publiek belang. De moedermaatschappij wordt in dat geval op grond van artikel 14a.4 verboden om nog langer overwegende zeggenschap in de Nederlandse dochter te houden en op grond van artikel 14a.7 zullen de zeggenschapsrechten van de moeder worden geschorst. Het is echter denkbaar dat de bestuurders van de in Nederland gevestigde dochter toch loyaal blijven aan de moedermaatschappij. Om te voorkomen dat dit er alsnog toe leidt dat het publiek belang in gevaar kan komen kan de minister op grond van artikel 14a.10 een bewindvoerder boven het bestuur plaatsen. Deze grijpt alleen in als het bestuur of de raad van commissarissen besluiten neemt of handelingen verricht die het publiek belang in gevaar kunnen brengen. Om zeker te stellen dat bestuurders opdrachten van de bewindvoerder opvolgen is tevens bepaald dat zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor schade die voortvloeit uit het niet opvolgen van opdrachten van de bewindvoerder.

Artikel 14a.9 maakt het ook mogelijk om in geval van een eenmanszaak die is overgenomen door een partij aan wie een verbod in de zin van artikel 14a.4 is opgelegd, een bewindvoerder te benoemen die de taken van de eigenaar overneemt.

Artikel 14a.10

Artikel 14a.10, eerste lid, voorziet in de verplichting voor de minister om degene die in strijd met een verbod op grond van artikel 14a.4 overwegende zeggenschap houdt, te gelasten zijn zeggenschap terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap.

De minister zal in het besluit waarin de last wordt opgelegd een redelijke termijn geven aan de aandeelhouder om zijn aandelen, zeggenschap of aandelenbelang te vervreemden. Bij het bepalen van de redelijke termijn zal de minister rekening houden met het feit dat de mogelijkheid om aandelen eenvoudig te verkopen sterk afhankelijk is van de vraag of er sprake is van een niet-beursgenoteerde dan wel van een beursgenoteerde betrokken partij. Bij een beursgenoteerde onderneming is er sprake van een liquide markt waar altijd kopers voor een te koop aangeboden aandeel gevonden kunnen worden. Daarentegen is bij een niet-beursgenoteerde onderneming geen sprake van een liquide markt, maar zal actief op zoek moeten worden gegaan naar een potentiële koper. Dit vergt meer tijd. Daarnaast is de omvang van de te vervreemden aandelen, zeggenschap of aandelenbelang relevant. Indien een groot aantal aandelen moet worden vervreemd, is het in geval van een beursgenoteerde betrokken partij noodzakelijk daar de tijd voor te nemen, omdat anders de markt verstoord kan raken en er waardevernietiging voor de verkopende aandeelhouder optreedt. Onderdeel van de redelijke termijn kan dan ook zijn dat er over een termijn een stapsgewijze vermindering van het aantal aandelen plaatsvindt, waarbij ook rekening kan worden gehouden met marktomstandigheden. Bij een niet-beursgenoteerde situatie doet zich het probleem voor dat een groot aandelenbelang zeer kostbaar is en slechts een beperkt aantal potentiële aandeelhouders of consortia in staat is het aandelenpakket te kopen. Tot slot kunnen de marktomstandigheden een verkoop bemoeilijken. Zo is het verkopen van een aandelenbelang tijdens een economische crisis moeizaam en is er groot risico op waardevernietiging. Om rekening te houden met deze factoren is de minister gehouden een redelijke termijn te bieden – gebaseerd op de feiten en omstandigheden van dat moment – wanneer hij de verkoop van aandelen gelast.

De houder van overwegende zeggenschap die een last als bedoeld in artikel 14a.10, eerste lid, opgelegd krijgt, moet de zeggenschap zover terugbrengen dat geen sprake meer is van overwegende zeggenschap. Bij een betrokken partij zijnde een BV of NV zal dat betekenen dat de aandeelhouder in de regel zijn aandelenbelang terug moet brengen tot onder de drempelwaarde van 30% en/of eventuele prioriteitsaandelen moet verkopen. Als de overwegende zeggenschap niet alleen gebaseerd is op het houden van aandelen, maar bijvoorbeeld ook stemovereenkomsten leiden tot overwegende zeggenschap, zal de aandeelhouder ook zeggenschap kunnen terugbrengen door stemovereenkomsten te beëindigen. Indien de zeggenschap bestaat uit lidmaatschap van een aangewezen vereniging of coöperatie kan de zeggenschap alleen worden teruggebracht door het lidmaatschap te beëindigen. Bij een vennootschap (vof of cv) kan alleen worden gezorgd dat er niet langer sprake is van overwegende zeggenschap door de deelname aan de vennootschap te beëindigen, of door niet langer aansprakelijk te zijn voor de schulden, en dus stille vennoot te worden. In het geval van een bijkantoor kan de overwegende zeggenschap teniet worden gedaan door de overdracht van activa en de activiteiten (inclusief het personeel) van het bijkantoor. Dit kan door het sluiten van een daartoe



streckende overeenkomst met een derde. In het geval van de overdracht van onroerende zaken is uiteraard een notariële akte vereist.

Artikel 14a.11

Om een aandeelhouder te kunnen verplichten zijn aandelen geheel of gedeeltelijk te verkopen moet de identiteit van de aandeelhouder bekend zijn. Indien echter de identiteit niet met zekerheid kan worden vastgesteld merkt artikel 14a.11, eerste lid, een ander aan als aandeelhouder. Zoals eerder is toegelicht kan de minister op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, de betrokken partij verzoeken een onderzoek in te stellen naar de identiteit van de aandeelhouder. Indien de identiteit van de aandeelhouder daarbij onverhoopt niet te achterhalen is, zal de betrokken partij in ieder geval zo veel mogelijk van de keten van het centraal instituut, via de aangewezen instelling en (een of meer) intermediairs naar de aandeelhouder in kaart moeten brengen. Degene die in het onderzoek als laatste persoon in die keten geïdentificeerd kon worden, wordt op grond van artikel 14a.11, eerste lid, aangemerkt als de houder en eigenaar van het aandelenbelang in een beursgenoteerde betrokken partij.

Net als bij het verbod voor de uitoefening van de aan de aandelen verbonden rechten maakt deze bepaling het mogelijk om bijvoorbeeld een postbusfirma waarachter de daadwerkelijke doch niet te identificeren aandeelhouder schuilt, te beschouwen als aandeelhouder en deze te dwingen het aandelenbelang geheel of gedeeltelijk te verkopen. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt wordt dit expliciet vermeld in de opgelegde last (artikel 14a.11, tweede lid).

Artikel 14a.12

Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat een aandeelhouder – ondanks de last en bijbehorende wettelijke verplichting – niet overgaat tot vervreemding van diens zeggenschap. In dat geval bepaalt artikel 14a.12, eerste lid, dat de betrokken partij bij uitsluiting en onherroepelijk gemachtigd en verplicht is om namens en voor rekening van de houder van de zeggenschap overeenkomstig de last diens aandelen te vervreemden of diens zeggenschap anderszins overeenkomstig de last terug te brengen (bijvoorbeeld door het lidmaatschap in een aangewezen vereniging te beëindigen). Voor zover het gaat om aandelen op naam in een niet-beursgenoteerde betrokken partij kan de betrokken partij relatief eenvoudig de desbetreffende aandelen die zijn geregistreerd in het aandeelhoudersregister vervreemden. Hierna wordt dieper ingegaan op de gevolgen van deze verplichting bij een beursgenoteerde betrokken partij.

Een beursgenoteerde betrokken partij zal om de aandelen namens en voor rekening van degene tot wie de last is gericht te vervreemden, een verzoek richten tot de financieel intermediair waar de houder van het aandeel zijn effectenrekening aanhoudt. Het eerste lid legt een wettelijke volmacht bij de betrokken partij om namens de aandeelhouder de aandelen te vervreemden, een volmacht die niet afhankelijk is van de medewerking of bevestiging door de desbetreffende aandeelhouder. Deze wettelijke volmacht kan ook niet worden ingetrokken en dient in het rechtsverkeer dan ook te worden geaccepteerd. Daarbovenop wordt door middel van een verplichting tot medewerking neergelegd in artikel 14a.12, derde lid, die wordt gehandhaafd met bestuurlijke boetes, ervoor gezorgd dat de verschillende financiële intermediairs medewerking zullen verlenen.

De opbrengst van de verkoop komt ten goede aan de (voormalige) houder van het aandeel of de zeggenschap. De feitelijke uitwerking van de verplichting op grond van het eerste lid kan worden onderworpen aan nadere regels die worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 14a.12, tweede lid). In dat kader kan bijvoorbeeld worden geregeld hoe om te gaan met de opbrengst van een verkoop, indien de aandeelhouder niet in staat is het geld te ontvangen of zelf onderworpen is aan sanctie maatregelen die financieel verkeer onmogelijk maken. In deze nadere regels kan dan worden bepaald dat de opbrengst op een derdenrekening of in consignatie wordt geplaatst tot het moment waarop de opbrengst wel ter beschikking kan worden gesteld.

In het derde lid, is net als in artikel 14a.8, tweede lid, een medewerkingsverplichting opgenomen voor de partijen in de bewaarketen. Zij dienen medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van de wettelijke taak die op de betrokken partij rust op grond van artikel 14a.12, eerste lid. Anders dan in artikel 14a.8 tweede lid, is evenwel de bewaarder van een beleggingsinstelling niet meegenomen in deze verplichting tot medewerking. De verplichtingen van de bewaarder zijn ingeval van een last tot verplichte verkoop van de aandelen in een beursgenoteerde betrokken partij gelijk aan die van iedere andere aandeelhouder, immers, de bewaarder is als juridisch eigenaar dan voorwerp van deze last.

Artikel 14a.13

Indien voor de uitoefening van de verplichting op grond van artikel 14a.12, eerste lid, vervreemding van aandelen nodig is, kan een beursgenoteerde betrokken partij ervoor kiezen gebruik te maken van



de bevoegdheden neergelegd in artikel 14a.13. In het eerste lid is bepaald dat de beursgenoteerde betrokken partij onherroepelijk gemachtigd is tot het doen van een verzoek tot uitlevering van het aandelenbelang uit het girodepot van het centraal instituut, of, indien de aandelen beheerd worden door een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met het centraal instituut, uit diens depot. Indien de verkoop van aandelen zonder de uitlevering niet lukt, is de beursgenoteerde betrokken partij verplicht om gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Het uiteindelijke doel van deze uitlevering is het aandelenbelang in te schrijven in het aandeelhoudersregister op naam van de aandeelhouder tot wie de last tot verkoop is gericht (artikel 14a.13, vierde lid). De inschrijving in het aandeelhoudersregister maakt het mogelijk om het aandelenbelang te vervreemden zonder dat daar medewerking van de overige schakels in de bewaarketen voor nodig is. De inschrijving kan aan een ieder worden tegengeworpen in de bewaarketen en dit zorgt ervoor dat de beursgenoteerde betrokken partij rechtsgeldig de aandelen kan overdragen zonder dat andere (nieuwe) rechthebbenden zich daar tegen kunnen verzetten (zie artikel 14a.13, vijfde lid).

In de situatie zoals voorzien in artikel 14a.13, eerste lid, zal de betrokken partij een verzoek richten tot het centraal instituut dat het girodepot aanhoudt van de aandelen van de betrokken partij. Het centraal instituut levert de aandelen dan uit het girodepot aan de betrokken partij (14a.13, tweede lid). Tegelijkertijd vermindert het centraal instituut het girodepot met de hoeveelheid aandelen die aan de betrokken partij zijn uitgeleverd. Het centraal instituut zal vervolgens deze vermindering van het aantal aandelen in het girodepot ten laste brengen van de aangesloten instelling met het verzameldepot waarvan een financiële intermediair direct of indirect ten bate van de geïdentificeerde aandeelhouder deelgenoot is (artikel 14a.13, derde lid). Wie deze aangesloten instelling is, zal het centraal instituut als informatie ontvangen van de betrokken partij. Uit de last waarbij de minister ingevolge artikel 14a.10 een aandeelhouder in de beursgenoteerde betrokken partij verplicht het aandelenbelang te vervreemden of terug te brengen, volgt wie de geïdentificeerde aandeelhouder is. Deze identificatie is gebaseerd op het onderzoek ingevolge artikel 14a.5, en identificeert ook de andere van belang zijnde partijen en depots in de bewaarketen. Door deze bewaarketen door te geven aan het centraal instituut kan deze identificeren welk verzameldepot van een aangesloten instelling met de hoeveelheid uitgeleverde aandelen moet worden vermindert. Vervolgens zal deze aangesloten instelling zelf weer de vermindering ten laste brengen van het eerstvolgende depot van een intermediair of instelling in het buitenland die de vermindering zelf weer ten laste zal brengen van het depot en de houder van dat depot waarachter direct of indirect de aandeelhouder zit wiens aandelen gedwongen worden verkocht. Deze systematiek geldt dus ook voor instellingen in het buitenland.

Het vierde en vijfde lid regelen de gevolgeffecten van de uitlevering van het aandeel. De aandelen worden op naam gezet in het aandeelhoudersregister en kunnen daarmee vrij eenvoudig door de beursgenoteerde betrokken partij weer worden verkocht door ze weer op de markt te brengen via een aangesloten instelling of intermediair waardoor ze weer opgenomen worden in het girodepot en weer verhandelbaar worden in het effectenverkeer. Het vijfde lid voorkomt dat tussen de datum van het verzoek tot uitlevering en de datum van verwerking van dit verzoek transacties met de relevante aandelen het verzoek tot uitlevering (en de daarop volgende verkoop) kunnen doorkruisen.

Gelet op de feitelijke complexiteit van de tenuitvoerlegging van de uitlevering van de aandelen volgens de procedure van artikel 14a.13 en de daaropvolgende verkoop ingevolge artikel 14a.12, is voorzien in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de machtiging tot het doen van een verzoek tot uitlevering en over de wijze waarop de verplichtingen opgenomen in artikel 14a.13, tweede en derde lid, ten uitvoer moeten worden gelegd (artikel 14a.13, zesde lid).

Artikel 14a.14

Indien een van de partijen in de bewaarketen geen uitvoering geeft of kan geven aan de verplichtingen op grond van artikel 14a.13, tweede en derde lid, meldt de beursgenoteerde betrokken partij dit aan de minister. De minister kan deze partij dan een last onder dwangsom opleggen. In het tweede lid is geregeld dat de minister kan vaststellen welke partij in de bewaarketen geen uitvoering geeft aan de verplichtingen op grond van artikel 14a.13, tweede en derde lid. Op grond van het vierde lid wordt deze partij geacht houder en eigenaar te zijn van de te vervreemden aandelen.

Artikel 14a.15

In dit artikel is bepaald dat de overdracht van zeggenschap in strijd met een op grond van artikel 14a.4, eerste lid, opgelegd verbod, nietig is. Dit geldt niet voor overdracht van zeggenschap die plaatsvindt via een effectenbeurs: deze is rechtsgeldig, ook al is de overdracht verboden op grond van artikel 14a.4, eerste lid.



Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 15.1)

Door het toevoegen van hoofdstuk 14a aan de opsomming in het eerste lid van artikel 15.1 wordt de minister belast met het toezicht op de naleving van dit hoofdstuk.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,