

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 1649

Vragen van het lid **Mei Li Vos** (PvdA) aan de Minister van Economische Zaken over *de bescherming van de UPD en werkgelegenheid* (ingezonden 17 februari 2017)

Antwoord van Minister **Kamp** (Economische Zaken) (ontvangen 19 april 2017). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1414.

#### Vraag 1

Herinnert u zich de antwoorden op eerdere vragen over de bescherming van de universele postdienst (UPD) en werkgelegenheid bij PostNL van 6 februari 2017?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Klopt het dat niet alleen tijdens het moratorium van vijf jaar op de verkoop van staatsgrond, maar ook nu al de staat een recht van eerste koop heeft bij alle koop- en verkooptransacties tussen twee private partijen bij landbouwgrond van meer dan 3.000 vierkante meter?

#### Antwoord 2

Het moratorium op de verkoop van staatsgrond staat volgens de formulering in de Poolse wetgeving inderdaad los van de bevoegdheden van het staatslandbouwgrondagentschap ANR om verkooptransacties te toetsen en een recht van eerste koop uit te oefenen. Het is correct dat met de invoering van het wettelijk kader het staatslandbouwgrondagentschap ANR deze bevoegdheid tot eerste koop heeft, ook gedurende het moratorium.

#### Vraag 3

Klopt het dus dat bij alle verkooptransacties, op een aantal uitzonderingen na, de staat via het staatslandbouwgrondagentschap ANR de grond kan opkopen en in het bezit ervan komen en daarmee de oorspronkelijk beoogde transactie (tussen twee private partijen) kan blokkeren?

<sup>1</sup> Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1135.

### Antwoord 3

Ja, dat klopt. Als het staatslandbouwgrondagentschap ANR het wettelijk toegekende recht van eerste koop uitoefent, wordt daarmee de oorspronkelijk beoogde transactie tussen twee private partijen niet mogelijk. In de praktijk zullen private partijen daarom een transactie pas aangaan, nadat duidelijk is dat het staatslandbouwgrondagentschap ANR voor de desbetreffende landbouwgrond het recht van eerste koop niet zal uitoefenen. Een andere variant is dat een transactie wordt aangegaan onder de opschortende voorwaarde dat het recht van eerste koop niet door het staatslandbouwgrondagentschap ANR wordt uitgeoefend.

### Vraag 4

Deelt u de mening dat de juridische gevolgen van dit «recht van eerste koop» hetzelfde zijn als bij een toestemmingvereiste waarnaar is gevraagd tijdens het plenaire debat over de mogelijke overname van PostNL door op 15 november 2016<sup>2</sup>, in de zin dat het eigendom niet overgaat in ongewenste handen?

### Antwoord 4

De juridische gevolgen van een recht van eerste koop zijn zeer beperkt vergelijkbaar met een toestemmingsvereiste voor de verwerving van aandelen in een (beursgenoteerde) vennootschap. De enige overeenkomst is dat zowel de uitoefening van een recht van eerste koop door een overheidsorganisatie als de toepassing van een toestemmingsvereiste in een concreet geval ertoe kan leiden dat eigendom niet overgaat in handen van een derde. Voor het overige zijn de gevolgen wezenlijk verschillend. Bij een recht van eerste koop zoals vormgegeven in de Poolse wetgeving kan het staatslandbouwgrondagentschap ANR weliswaar de transactie verhinderen, maar daaraan is wel de verplichting verbonden voor het staatslandbouwgrondagentschap ANR om de landbouwgrond te verwerven in ruil voor financiële compensatie voor de marktwaarde van de aangekochte landbouwgrond. Het recht van eerste koop komt in feite neer op een bevoegdheid tot nationalisatie van landbouwgrond met alle bijbehorende kosten en randvoorwaarden. Daarentegen laat een toestemmingsvereiste het eigendom in private handen en wordt in geval van weigering van de toestemming voor de eigendoms-overdracht geen eigendom ontnomen en is er geen compensatieplicht. Ook wordt niet verhinderd dat een andere toekomstige transactie met een (andere) private partij wel tot stand kan komen.

### Vraag 5

Wat is de stand van zaken met betrekking tot het door u genoemde onderzoek dat de Europese Commissie is gestart naar de Poolse Wet opschorting verkoop staatslandbouwgronden en aanpassing van enige andere wetten (UWSN) / Wet op de vorming van het landbouwstelsel (UKUR)? Wanneer is dat onderzoek gestart en wanneer wordt het afgerond? Kunt u de Kamer informeren over van de uitkomst hiervan?

### Antwoord 5

Het onderzoek van de Europese Commissie verkeert in een informele fase en is nog niet in het stadium van het uitbrengen van een formele ingebrekestelling. Dat betekent dat de voortgang en de inhoud van de dialoog tussen de Europese Commissie en de Poolse autoriteiten vertrouwelijk plaatsvindt en de stand van zaken in beginsel ook niet gecommuniceerd wordt door de Europese Commissie. Er is thans geen aanvullende informatie beschikbaar over de stand van zaken van het onderzoek en over de contacten tussen de Poolse autoriteiten en de Europese Commissie.

### Vraag 6

Klopt het dat zowel «voedselveiligheid» als het «behoud van de boerenstand» en de «bestrijding van grondaankoop door buitenlanders uit andere EU-lidstaten» (in bepaalde delen van Noord-West-Polen, bladzijde 2 en 3) als

<sup>2</sup> Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2016, 2017, nr. 22.

aanleiding worden genoemd in de toelichting bij de Poolse landbouwwet UWSN?<sup>3</sup>

#### Antwoord 6

Op grond van de beschikbare informatie wordt zowel in de toelichting als in andere publicaties als aanleiding voor de invoering van deze wet het wegvallen van de overgangperiode genoemd. Deze overgangperiode werd vastgelegd in het toetredingsverdrag van Polen tot de Europese Unie. Gedurende deze overgangperiode waren diverse beperkingen in de aankoop van grond in Polen door andere EU-onderdanen en EU-investeerders toegestaan. Naar aanleiding van het aflopen van deze overgangperiode heeft de Poolse wetgever aanleiding gezien om deze nieuwe wetgeving vast te stellen met als oogmerk het tegengaan van speculatieve grondaankopen door Polen en door onderdanen uit andere EU-lidstaten, evenals het veiligstellen van de landbouwfunctie van deze gronden met het oog op het behoud van de boerenstand in Polen.

#### Vraag 7 en 10

Klopt het echter dat in de toelichting bij de UWSN geen poging ondernomen wordt om aan te tonen waarom op basis hiervan inbreuk gemaakt zou mogen worden op de vrijheid van kapitaalverkeer (art. 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)) en de vrijheid van vestiging (art. 49 VwEU)? Klopt het dat deze verdragsartikelen niet eens genoemd of besproken worden in de toelichting?

Klopt het dat nergens in de toelichting van de UWSN onderbouwd wordt dat de beperkingen van deze wet<sup>4</sup> «noodzakelijk» en<sup>5</sup> «geschikt» zijn om het beoogde doel te bereiken, en dat<sup>6</sup> ook niet onderbouwd wordt dat de beperking van het vrije verkeer «niet verder gaat dan strikt noodzakelijk genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken»?

#### Antwoord op vragen 7 en 10

Het enkel ontbreken van een rechtvaardiging in een toelichting bij een wetsvoorstel betekent op zichzelf nog niet dat het wetsvoorstel onverenigbaar is met het Unierecht. Het is wel noodzakelijk dat de Poolse autoriteiten de noodzakelijke rechtvaardiging beschikbaar hebben in de dialoog met de Europese Commissie en bij rechterlijke procedures voor de nationale rechter en voor het Hof van Justitie en bij de afwikkeling van klachten van investeerders die zich beroepen op een (potentiële) schending van het Unierecht. In dat verband heeft het overigens wel de voorkeur om, zoals in Nederland gebruikelijk is, in de toelichting stil te staan bij de verenigbaarheid van een wetsvoorstel met het Unierecht. Daarbij is het verstandig om de noodzakelijke rechtvaardiging voor een belemmering van de interne markt door middel van onderbouwde toelichting vast te leggen, juist met het oog op transparantie en het zekerstellen dat ook het parlement zich een oordeel heeft kunnen vormen over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de voorgestelde wetgeving.

#### Vraag 8

Klopt dat de Poolse wetgever in de toelichting bij de UWSN (bladzijde 9) met een eenvoudig beroep op art. 345 VwEU (regulering van eigendom) deze hele wetgeving rechtvaardigt?

#### Antwoord 8

Het klopt dat in de betreffende toelichting verwezen wordt naar artikel 345 VwEU. Dat is een keuze die de Poolse wetgever heeft gemaakt. In het algemeen merk ik over rechtvaardigingsgronden in dit soort zaken nog het volgende op. Een regeling van eigendomsrecht wordt door een beroep op artikel 345 VwEU niet onttrokken aan een toetsing aan het vrije verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. Dit is expliciet duidelijk gemaakt door

<sup>3</sup> Memorie van toelichting bij de Poolse Wet opschorting verkoop staatslandbouwgronden en aanpassing van enige andere wetten.

<sup>4</sup> Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1135.

<sup>5</sup> Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2016, 2017, nr. 22.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting bij de Poolse Wet opschorting verkoop staatslandbouwgronden en aanpassing van enige andere wetten.

het Hof van Justitie in het arrest van 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Staat/Essent NV e.a, overwegingen 36–48. Non-discriminatoire beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op de bescherming van dwingende redenen van algemeen belang. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn diverse dwingende redenen van algemeen belang geaccepteerd die toegespitst zijn op het rechtvaardigen van beperkingen ten aanzien van het verwerven van onroerend goed.

Discriminatoire beperkingen kunnen enkel op grond van de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid gerechtvaardigd zijn (zie respectievelijk artikel 65, eerste lid, onder b, en artikel 52, eerste lid, VWEU). Verder zijn de beperkingen inzake het recht van vestiging die verenigbaar zijn met de EU-verdragen ook bij het kapitaalverkeer van toepassing (artikel 65, tweede lid, VWEU).

Zowel voor non-discriminatoire beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal als de vrijheid van vestiging gericht op de bescherming van de dwingende redenen van algemeen belang, als voor discriminatoire beperkingen gericht op de bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, geldt het vereiste dat de beperkingen noodzakelijk moeten zijn om het beoogde doel te bereiken, geschikt zijn om dat doel te bereiken en ook niet verder gaan qua beperking van het vrije verkeer dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken.

#### Vraag 9

Klopt de stelling van de Poolse wetgever dat art. 345 VwEU betekent dat «het verkrijgen en beperken van eigendom een volledig soevereine bevoegdheid van de lidstaten is» (bladzijde 9 van de toelichting bij de UWSN)? Zo ja, dan geldt dit toch ook voor Nederland? Zo nee, op welke manier klopt de redenering van de Poolse wetgever niet?

#### Antwoord 9

In tegenstelling tot hetgeen de Poolse wetgever suggereert, is het soevereiniteitsvoorbehoud zoals neergelegd in artikel 345 VWEU ten aanzien van de regeling van eigendom naar mijn overtuiging niet absoluut. Een regeling van eigendomsrecht wordt door een beroep op artikel 345 VWEU niet onttrokken aan een toetsing aan het vrije verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. Dit is expliciet duidelijk gemaakt door het Hof van Justitie in het arrest van 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Staat/Essent NV e.a, overwegingen 36–48.

Dit betekent dat ook een wettelijk vastgelegd recht van eerste koop, evenals de andere beperkingen in de Poolse wetgeving ten aanzien van de aankoop of verkoop van Poolse landbouwgronden, als inbreuken op het vrije verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd moeten worden. Deze rechtvaardiging moet gevonden worden in een dwingende reden van algemeen belang, de beperkingen moeten geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken (de bescherming van de ingeroepen dwingende redenen van algemeen belang) en de beperkingen mogen niet verder gaan dan strikt genomen noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.

#### Vraag 11

Kunt u, analoog aan de Poolse staat, wet- en regelgeving opstellen waarin voor de Nederlandse staat een recht van eerste koop wordt geregeld voor het bedrijf PostNL en andere door de staat aan te wijzen bedrijven met een groot publiek belang?

#### Antwoord 11

Een wettelijke regeling die bij voorbaat vastlegt dat de Staat een recht van eerste koop toekomt bij (voorgenomen) aandelenoverdrachten van de aandelen in PostNL of andere door de Staat aan te wijzen bedrijven met een groot publiek belang geïnspireerd door de Poolse wetgeving is niet nodig en gaat verder dan nodig is om de publieke belangen te borgen. Zoals door mij eerder aan uw Kamer aangegeven<sup>7</sup> acht ik bij PostNL de publieke belangen

<sup>7</sup> Kamerstuk 29 502, nr. 135

goed te borgen door middel van de bestaande wet- en regelgeving en een versterking van de kaders van de Universele Postdienst.

#### Vraag 12

Deelt u de mening dat een dergelijke regeling in Europa makkelijk stand zal houden, gelet op het feit dat andere lidstaten dit ook mogen en omdat ook de Europese Commissie in deze het gelijkheidsbeginsel zal moeten erkennen?

#### Antwoord 12

Voor een dergelijke regeling is immer de onderbouwing van het publieke belang en de geschiktheid en de proportionaliteit van een dergelijke regeling noodzakelijk. Het is slecht voorstelbaar dat de rechtmatigheid op basis van het gelijkwaardigheidsbeginsel wordt erkend voor een breed scala aan ondernemingen die geïdentificeerd worden als van groot publiek belang, zonder een nadere inkadering of afbakening wat dit publieke belang dan is en zonder een beoordeling van de geschiktheid en proportionaliteit van de maatregel.

Zoals aangegeven zal een dergelijke regeling een belemmering vormen van het vrije verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging en zal een rechtvaardiging voor deze belemmering gegeven moeten worden. Een of meer dwingende redenen van algemeen belang zullen daarbij moeten worden ingeroepen en de geschiktheid en proportionaliteit van deze wettelijke regeling zal onderbouwd moeten worden. Het enkele feit dat een of meer andere lidstaten een dergelijke regeling hebben ingevoerd, betekent nog niet dat een dergelijke regeling in overeenstemming is met het Unierecht. Zoals bij de beantwoording van deze vragen andermaal is bevestigd, loopt er een onderzoek door de Europese Commissie naar de verenigbaarheid van de Poolse wetgeving.

Tevens ziet de Poolse wetgeving op landbouwgrond, terwijl de vragen zien op de situatie met betrekking tot de aandelen in PostNL. Dit is een ongelijksoortige situatie waarbij de juridische afweging en beoordeling ook anders kan uitvallen, gelet op het doel en het toepassingsbereik van de relevante wetgeving en de feitelijke situatie in de betrokken lidstaat.

#### Vraag 13

Kunt u daarbij regelen dat de op te richten Nationale Investeringsbank (Invest NL) een vergelijkbare rol krijgt als het Poolse staatslandbouwgrondagentschap ANR om namens de staat uitvoering te geven aan het recht van eerste koop?

#### Antwoord 13

De doelstellingen van Invest-NL zijn weergegeven in de brief aan de Staten-Generaal van 10 februari 2017<sup>8</sup>. Het voornemen tot oprichting van Invest-NL is ingegeven door de wens om gewenste investeringen in bedrijven en projecten mogelijk te maken die vanwege hun onzekere risicorendementsverhouding of lange onzekere terugverdientijden onvoldoende financiering in de markt kunnen aantrekken. Invest-NL zal een rol gaan spelen bij risicovolle activiteiten van ondernemingen op het gebied van grote transitieopgaven, ondersteuning van export en buitenlandse investeringen van Nederlandse bedrijven en het verschaffen van risicokapitaal aan start- en scale-ups.

Invest-NL heeft dus niet als oogmerk noch als toegevoegde waarde het structureel verwerven en aanhouden van aandelenbelangen in Nederlandse ondernemingen waaraan een groot publiek belang verbonden zou zijn. Invest-NL kan participeren in ondernemingen voor zover dat past bij de missie en taken van Invest-NL zoals geschetst in de brief van 10 februari 2017. Een rol zoals gesuggereerd in deze vraag zou overigens ook de balans van Invest-NL snel uitputten, omdat bij grote beursgenoteerde ondernemingen al snel honderden miljoenen, zo niet miljarden euro's in het geding zijn indien een voldoende mate van zeggenschap verworven moet worden.

<sup>8</sup> Kamerstuk 28 165, nr. 266.

#### Vraag 14

Kunt u deze regeling ontwerpen buiten het traject om van de Wet ongewenste zeggenschap, die toegespitst is op nationale veiligheid en openbare orde? Deelt u de mening dat dit niet de enige publieke belangen zijn die behartigd moeten worden en dat daarop dus ook niet onnodig gefixeerd moet worden?

#### Antwoord 14

Een regeling vergelijkbaar aan de Poolse wetgeving zal ik niet ontwerpen, omdat een dergelijke regeling verder gaat dan noodzakelijk is om de publieke belangen veilig te stellen. De borging van publieke belangen, in het bijzonder in de postsector, vergt niet de verwerving door de Staat van de aandelen in postbedrijven die in Nederland actief zijn. Ook voor andere Nederlandse ondernemingen is een dergelijk recht van eerste koop niet noodzakelijk noch gewenst. In de eerdere beantwoording van 6 februari 2017 van vragen over de Poolse landbouwwetgeving is uitdrukkelijk aangegeven dat ook andere dwingende redenen van algemeen belang een rechtvaardiging kunnen vormen voor nadere wettelijke maatregelen. Tegelijkertijd is ook onderstreept dat economische belangen en werkgelegenheidsbelangen op zichzelf geen rechtvaardiging kunnen vormen voor dergelijke wettelijke maatregelen. Voorts zal ook dan de geschiktheid en proportionaliteit van de wettelijke maatregelen onderbouwd moeten worden.