

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

1135

Vragen van het lid **Mei Li Vos** (PvdA) aan de Minister van Economische Zaken over *de bescherming van de universele postdienstverlening en de werkgelegenheid in Nederland* (ingezonden 19 januari 2017).

Antwoord van Minister **Kamp** (Economische Zaken) (ontvangen 7 februari 2017).

Vraag 1

Herinnert u zich het debat over de mogelijke overname van PostNL op 15 november jl.?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herinnert u zich dat, in het kader van een discussie over het toestemmingsvereiste bij de overgang van substantiële aandelenpakketten, u toegezegd heeft de Poolse casus te onderzoeken?

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Klopt het dat u dit nog niet gedaan heeft? Kunt u dit alsnog doen en de Kamer hierover spoedig rapporteren?

Antwoord 3

Hieronder treft u de informatie aan over de Poolse wetgeving ten aanzien van landbouwgrond transacties. Hiermee doe ik tegelijk mijn toezegging gestand die ik heb gedaan tijdens het plenaire debat over post van 15 november 2016.

Vraag 4 t/m 9

Klopt het dat er in Polen per 1 mei 2016 een nieuwe wet over landbouwgrond (Wet opschorting verkoop staatslandbouwgronden en aanpassing van enige andere wetten, UWSN), van kracht is, die de staat de mogelijkheid geeft om elke transactie van landbouwgrond van meer dan 3.000 vierkante meter te

¹ Handelingen 2016–2017, nr 22, item 20.

blokkeren door middel van nationalisatie van deze grond door het staatslandbouwgrondagentschap ANR?

Klopt het dat de Poolse regering in de toelichting van deze UWSN-wet deze bevoegdheid baseert op art. 345 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (regulering eigendom) en dit beroep hierop slechts onderbouwt met het begrip «voedselveiligheid»?

Klopt het dat het begrip «voedselveiligheid» in deze wet niet nader onderbouwd wordt, dat wil zeggen dat er geen verband wordt aangetoond tussen de beoogde eigendomsregulering enerzijds en het ontbreken van voedsel of hongersnood anderzijds?

Klopt het dat er in deze wet een impliciete (niet als zodanig genoemde) aanname zit dat buitenlandse eigenaren van landbouwgrond de voedselproductie zullen staken of verstoren, om op die manier een gebrek aan voedsel te veroorzaken? Hoe redelijk en waarschijnlijk is deze aanname, ook in het licht van het Europese recht?

Klopt het dat in deze wet en de toelichting daarop geen nadere uitleg wordt gegeven over waarom art. 345 VWEU voorrang zou moeten krijgen boven art. 63 VWEU (vrijheid van kapitaalverkeer) en art. 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (bescherming van het eigendomsrecht)?

Klopt het dat er tegen Polen geen infractieprocedure loopt vanwege deze UWSN-wet? Klopt het dus dat door middel van art. 345 VWEU blijkbaar een heel vergaande regulering van eigendom mogelijk is?

Antwoord 4 t/m 9

De Poolse wetgeving die in mei 2016 werd ingevoerd, kent een moratorium van vijf jaar op de verkoop van landbouwgrond die in bezit is van het Poolse landbouwgrondagentschap ANR. Deze grond kan wel worden gepacht van de overheid. Het verbod op de verkoop van landbouwgrond in overheidshanden geldt in bepaalde gevallen niet. Voor zowel de aankoop van landbouwgrond na het moratorium als voor het aangaan van pachtovereenkomsten gedurende het moratorium bevat de Poolse wetgeving een groot aantal criteria die toegepast moeten worden door het landbouwgrondagentschap ANR.

Een individuele boer kan landbouwgrond verwerven indien hij over de benodigde kwalificaties als boer beschikt, de omvang van zijn bedrijf niet meer dan 300 hectare bedraagt (zowel in eigendom als gepacht) en hij tenminste vijf jaar woont in de gemeenschap waar (een deel van) zijn grondbezit ligt. Naast individuele boeren kunnen ook andere entiteiten landbouwgrond verwerven of pachten, mits aan specifieke voorwaarden is voldaan. In dat verband zijn er ook bevoorrechte kopers zoals jonge boeren en gelden er beperkingen in de mogelijkheid van doorverkoop en een recht van eerste koop voor de Poolse autoriteiten.

Het EU-recht dwingt niet tot verkoop van onroerende zaken die in handen zijn van de overheid. Het EU-recht staat neutraal tegenover publiek of privaat eigendom. Zie in dit verband artikel 345 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de eerste zin van de laatste alinea van de Schumann-verklaring. Omgekeerd kan een beroep op artikel 345 VWEU belemmerende wet- en regelgeving niet onttrekken aan de toetsing aan het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging.² De bevoegdheid van de Poolse wetgever zoals uitgeoefend door deze nieuwe Poolse wetgeving past weliswaar bij artikel 345 VWEU, maar is niet relevant voor de vraag of de beperkingen die in deze wetgeving zijn opgenomen verenigbaar zijn met de regels van de interne markt van de Europese Unie. De rechtvaardiging in de Poolse wetgeving voor zover deze (enkel) zou rusten op artikel 345 VWEU is derhalve niet voldoende.

Beperkingen in de mogelijkheden tot het verwerven van onroerend goed in een andere lidstaat (met inbegrip van landbouwgronden) zijn een beperking van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging. In bepaalde gevallen kunnen die beperkingen gerechtvaardigd zijn. 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

² Zie arrest HvJEU van 22 oktober 2013, gevoegde zaken C-105/12 tot en met C-107/12, Staat/ Essent NV e.a., overwegingen 36–48

redenen van algemeen belang geaccepteerd die toegespitst zijn op het rechtvaardigen van beperkingen ten aanzien van het verwerven van onroerend goed.³ 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 vrij 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 vrij verkeer dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken.

Het beschermen van voedselveiligheid voor zover dat zou zien op het beschermen van de voorzienings- en leveringszekerheid van voedsel, is – in het licht van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie zoals opgenomen in artikel 39 VWEU – geen dwingende reden van algemeen belang die de belemmeringen van het vrij verkeer van kapitaal en de vrijheid van vestiging zou kunnen rechtvaardigen. Voor zover bekend, beroept de Poolse wetgever zich ook niet zozeer op het belang van voedselveiligheid als wel op overwegingen van sociale aard en vanuit ruimtelijke ordening gericht op het behoud van de Poolse boerenstand en ter bestrijding van de speculatie op de grondmarkt. Het Hof van Justitie heeft dergelijke belangen als dwingende reden van algemeen belang erkend.⁴ Ten slotte merk ik hierover op dat de Europese Commissie een onderzoek heeft ingesteld naar de Poolse wetgeving ten aanzien van de toetsing van grondtransacties met landbouwgrond. De uitkomst daarvan is nog niet bekend, maar heeft tot op heden nog niet geleid tot het starten van een inbreukprocedure. Uit het feit dat een inbreukprocedure niet of nog niet is gestart, kan niet worden afgeleid dat de Poolse wetgeving verenigbaar is met het Unierecht. De Europese Commissie heeft een discretionaire bevoegdheid om al dan niet een inbreukprocedure te starten. Ook is het gebruikelijk dat voorafgaand aan een inbreukprocedure voldoende tijd wordt genomen voor een dialoog tussen de betrokken lidstaat en de Europese Commissie om eventuele schendingen van het Unierecht minnelijk op te lossen. Het al dan niet starten van een inbreukprocedure laat onverlet de mogelijkheid voor belanghebbenden om bij de Poolse rechter de verenigbaarheid van de betrokken wetgeving te betwisten, hetgeen kan leiden tot een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie.

Vraag 10

Deelt u de mening dat de bescherming van het nationale postbedrijf, met een unieke distributie-infrastructuur en als grootste werkgever van Nederland, een veel groter algemeen belang vertegenwoordigt dan afgelegen stukjes landbouwgrond van 3.000 vierkante meter?

Antwoord 10

Voor het belang dat ik hecht aan een goed functioneren van de postmarkt en van de verlener van de universele postdienst verwijs ik naar mijn brief aan uw Kamer van 23 december 2016 (Kamerstuk 29 502, nr. 135).

Vraag 11

Waarom heeft dan volgens u de regulering van eigendom van PostNL op basis van dwingende redenen van algemeen belang «geen kans van slagen»?

³ Zie arrest HvJEU van 1 juni 1999, zaak C-302/97, Konle, overweging. 40, arrest HvJEU van 23 september 2003, zaak C-452/01, Ospelt, overwegingen 39–43 en het arrest HvJEU van 25 januari 2007, zaak C-370/05, Festersen, overwegingen 27–28

⁴ Zie voetnoot 2 arresten Ospelt en Festersen

Antwoord 11

Regulering van het eigendom van PostNL grijpt in op het vrije verkeer van kapitaal. De ruimte daarvoor wordt ingekaderd door de algemene regels van het EU Verdrag. Een belemmering van het vrij verkeer kan – bij non-discriminatoire belemmeringen – worden gerechtvaardigd wegens dwingende redenen van algemeen belang. Deze omvatten bijvoorbeeld de bescherming van de openbare orde, openbare veiligheid, milieu, volksgezondheid, bescherming van afnemers van diensten, consumentenbescherming.⁵ Bij deze rechtvaardiging moet niet alleen de niet-economische doelstelling van de belemmering worden onderbouwd, maar ook de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de belemmering. Ik heb in uw Kamer eerder beargumenteed dat regulering van het eigendom van PostNL onverenigbaar is met het vrij verkeer van kapitaal, de vrijheid van vestiging en het principe van gelijke behandeling van de publieke en private sector. Er zijn voldoende andere middelen om de belangen van de consument zeker te stellen. Ook heb ik aangegeven dat in meerdere opvolgende analyses is vastgesteld dat de postdienst niet kan worden aangemerkt als vitale infrastructuur.

Vraag 12

Deelt u de mening dat Nederland niet het braafste jongentje van de klas moet zijn? Deelt u de mening dat Nederland sterk en sociaal en assertief moet zijn, en gewoon op moet komen voor de eigen Nederlandse publieke belangen, zoals alle andere EU-landen dat ook gewoon doen?

Antwoord 12

In de Kamerbrief over Staatsfondsen (Kamerstukken II, 2007/08, 31 350, nr. 1) heeft het kabinet aangegeven dat het uitgangspunt bij eventuele aanvullende beleidsmaatregelen is dat het open karakter van de Nederlandse economie ons veel welvaart en werkgelegenheid brengt. Daarnaast moeten deze maatregelen vanzelfsprekend passen binnen de Europese wet- en regelgeving. Het is daarbij belangrijk om te voorkomen dat eventuele restricties op het kapitaalverkeer de baten die een open economie biedt, verkleint. Ik heb op 30 januari jl. gerapporteerd dat buitenlandse investeringen in Nederland in 2016 meer dan 11.000 banen hebben opgeleverd. Volgens het World Economic Forum staat Nederland op de vijfde plaats van meest competitieve landen in de wereld (WEF, Global Competitiveness report 2015–2016). Nederland is de 8^e exporteur van goederen en diensten in de wereld waarmee 36% van het BBP wordt verdiend. Juist voor het behoud van werkgelegenheid en welvaart is het cruciaal dat we mee blijven doen op een wereldmarkt zonder onnodige belemmeringen.

Vraag 13 en 14

Waarom wilt u het wetsvoorstel ongewenste zeggenschap specifiek voorbehouden aan «strategische infrastructuur voor de nationale veiligheid en openbare orde», waardoor de postsector er niet onder zou vallen? Heeft de Kamer ooit specifiek aangegeven dat het slechts om bedrijven zou moeten gaan die behoren tot de «strategische infrastructuur voor de nationale veiligheid»?

Antwoord 13 en 14

Ingrijpen in de eigendomsverhoudingen van private (telecom)bedrijven, zoals met het wetsvoorstel ongewenste zeggenschap telecommunicatie wordt beoogd, is een vergaande bevoegdheid die alleen gerechtvaardigd kan worden indien hiervoor gegronde redenen bestaan. Een dergelijke maatregel kan inbreuk maken op het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU), het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). Op basis van het EU-recht is een dergelijke inbreuk alleen mogelijk indien hiervoor op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een rechtvaardigingsgrond bestaat, of indien dit noodzakelijk is voor de bescherming van dwingende redenen van algemeen

⁵ Voor een uitgebreider overzicht van de dwingende redenen van algemeen belang die door het Hof van Justitie zijn erkend zie Kamerstukken II 2007/08, dossier 31 579, nr. 3, memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, kopje dwingende redenen van algemeen belang, blz. 82–85

belang. In het concept wetsvoorstel wordt die rechtvaardigingsgrond verwoord als het belang van de nationale veiligheid en openbare orde. Gelet op het vitale karakter van de telecommunicatiesector kan uitval hiervan een bedreiging vormen voor die nationale veiligheid of openbare orde. Voor de postsector ligt dit anders. Deze sector is niet aangemerkt als vitaal proces.⁶

Vraag 15

Waarom zou het wetsvoorstel ongewenste zeggenschap niet ook moeten kunnen gelden voor het grote publieke belang van werkgelegenheid (bij PostNL) en de universele postdienstverlening?

Antwoord 15

Voor de postsector geldt, zoals aangegeven in het antwoord op vragen 13 en 14, dat deze sector niet als vitaal proces is aangemerkt. Dat betekent dus dat belangen van nationale veiligheid en openbare orde niet spelen, zoals in de telecommunicatiesector wel het geval is. De belangen die in de postsector spelen zien in het bijzonder op de continuïteit en kwaliteit van dienstverlening in het kader van de UPD. Zoals eerder aangegeven in mijn antwoorden van 20 juni 2016 op vragen van het lid Bosma (VVD) en het lid Vos (PvdA), ingezonden 1 juni 2016, blijft een partij die PostNL zou overnemen, onderworpen aan de bepalingen en verplichtingen verbonden aan de UPD. Ik heb geconstateerd dat in kader van de UPD wel aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om het toezicht op de uitvoering van de UPD in geval van een buitenlandse overname te versterken. Zoals aangekondigd in mijn brief van 23 december 2016⁷ ben ik een onderzoek begonnen om te bezien op welke wijze een versterking van de UPD kan worden vormgegeven.

Vraag 16

Kunt u bij het beantwoorden van vraag 15 ingaan bij het gestelde in vraag 4 tot en met 10? In hoeverre is het Nederlandse belang van werkgelegenheid en de universele postdienstverlening niet minstens even belangrijk als de bescherming van ieder afgelegen stukje landbouwgrond?

Antwoord 16

Ik verwijs hiervoor naar mijn antwoord op vraag 11. De proportionaliteit en noodzakelijkheid van een dergelijke maatregel valt niet te rechtvaardigen op grond van de geldende Europese regels.

⁶ Kamerstuk 29 502, nr. 135; Kamerstuk 30 821, nr. 22; «Resultaten herijking vitale infrastructuur», NCTV juli 2015, https://www.nctv.nl/binaries/18.factsheet-vitale-infrastructuur_tcm31-32336.pdf

⁷ Kamerstuk 29 502, nr. 135.