

Vergaderjaar 2019–2020

35 502

Regels omtrent de uitvoering van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (Uitvoeringswet screeningsverordening buitenlandse directe investeringen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 13 augustus 2020

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Doel en aanleiding	2
2.1. Aanleiding en totstandkoming	2
2.2. Hoofdelementen van de verordening	3
3.1. Inleiding	4
3.2. Informatieverzameling	5
4.1. Screeningsmechanismen	5
4.2. Algemene investeringstoets	6
5.1. Nederlands recht	6
5.2. Europees recht	6
6. Toezicht en handhaving	7
7.1. Apparaatskosten	7
7.2. Regeldruk	7
8.1.1. De Belastingdienst	7
II. ARTIKELSGEWIJS	8
Artikel 1	8

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

1. Doel en aanleiding

De leden van de VVD-fractie zijn blij om te lezen dat er een separaat wetgevingstraject in gang is gezet voor een Nederlandse investeringstoets of screeningsmechanisme. Zij vragen waar dit traject nu staat en op welke termijn de Kamer de wet zal ontvangen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting (mvt) dat er vanwege de COVID-19-crisis, los van de deadline die de verordening stelt, grote Europese druk op dit wetsvoorstel staat én dat er door COVID-19 een vergroot risico is dat ondernemingen in moeilijkheden raken en ten prooi vallen aan investeerders die een gevaar opleveren voor de nationale veiligheid van de lidstaten (pagina 2). Kan de regering aangeven in hoeverre Nederland en/of Nederlandse bedrijven in de afgelopen periode al met dergelijke situaties te maken hebben gehad? Heeft de regering wellicht (geanonimiseerde) casus die de regering met de Kamer kan delen?

2.1. Aanleiding en totstandkoming

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Europese Commissie de huidige aanpak niet voldoende vindt en verschillende problemen schetst. Ervaarde de regering dezelfde problemen bij de huidige aanpak? Is de regering van mening dat de verordening die nu voor ligt deze problemen aanpakt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel ziet op directe investeringen uit derde landen in de Europese Unie (EU). Kan de regering inzicht verschaffen in de mate en omvang van deze investeringen, in de EU als geheel en in Nederland in het bijzonder? Wat is de top vijf van derde landen van waaruit (pogingen tot) directe investeringen worden gedaan? Voor investeringen in wat voor sectoren/bedrijven is thans de meeste belangstelling?

Onder de verordening/het wetsvoorstel ligt een waarschuwing van de Europese Commissie voor het risico dat buitenlandse investeerders trachten zeggenschap of invloed uit te oefenen in Europese ondernemingen waarvan de activiteiten een weerslag kunnen hebben op kritieke technologie, infrastructuur, input of gevoelige informatie. Beschikt Nederland ook over eigenstandige signalen dat dit binnen onze landsgrenzen aan de hand is?

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering de door de Europese Commissie geschetste problemen in de aanpak van bovenstaand risico herkent, met andere woorden zijn deze ook voor/in Nederland relevant, namelijk:

1. een coördinatiefalen tussen de lidstaten omdat investeringen in één lidstaat gevolgen kunnen hebben voor de nationale veiligheid en openbare orde in een andere lidstaat, met inbegrip van het belang van bepaalde Europese programma's zoals Galileo;
2. een beperkte en gebrekkige informatie-uitwisseling tussen lidstaten bij buitenlandse directe investeringen die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid of openbare orde;
3. een gebrek aan transparantie en informatie over buitenlandse directe investeringen die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid en openbare orde;

4. een gebrek aan middelen om omzeiling van screeningmechanismen van lidstaten te voorkomen.

Is de regering van mening dat de verordening waaruit dit wetsvoorstel voortvloeit deze knelpunten volledig oplost, of dat er na inwerkingtreding nog kwetsbaarheden resteren? Zo ja, welke zijn dat?

De leden van de CDA-fractie lezen dat Nederland bij de conceptverordening een aantal fundamentele zorgen had over:

- de proportionaliteit, met een voorkeur voor richtsnoeren/richtlijn in plaats van een verordening;
- een mogelijke inbreuk op de lidstaatbevoegdheid ten aanzien van het waarborgen van de eigen nationale veiligheid en openbare orde;
- de rol van de Europese Commissie en de wijze waarop de informatiedeling tussen de lidstaten en de Europese Commissie zou plaatsvinden en het gebrek aan een impact assessment.

Kan de regering aangeven of deze drie punten naar zijn oordeel voldoende zijn meegenomen in de verordening zoals die op 19 maart 2019 is vastgesteld? Vanwaar de relatief lange tijd tussen de datum van vaststelling en die van inwerkingtreding, daar, zo begrijpen deze leden, het hier in wezen het inrichten van een contactpunt betreft?

2.2. Hoofdelementen van de verordening

De leden van de VVD-fractie lezen dat de vraag of er een screeningsmechanisme van toepassing is, niet afhankelijk is van de herkomst van de investering, de nationaliteit of de vestigingsplaats van de investeerder, maar van de aard van de onderneming waarin wordt geïnvesteerd. In hoeverre sluit dit aan bij hetgeen is besloten omtrent leveranciers van telecommunicatiediensten, zoals het 5G-netwerk?

Ter toelichting: de regering heeft in het kader van telecommunicatiediensten, zoals het 5G-netwerk, eerder besloten dat kritieke onderdelen van het telecomnetwerk alleen afkomstig mogen zijn van betrouwbare leveranciers. Uitsluiting van een onbetrouwbare leverancier kan conform de AMvB plaatsvinden als het vermoeden bestaat dat deze de Nederlandse telecominfrastructuur- en diensten kan misbruiken of uit kan laten vallen. Of als er sprake is bij deze partij van nauwe banden met of wettelijke controle door buitenlandse overheden dan wel derde partijen zoals bedrijven en inlichtingendiensten die betrokken zijn bij spionage, beïnvloeding of sabotage. Hoe sluit het screeningsmechanisme hier op aan?

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel 6 enkele termijnen bevat, maar dat hiervan af mag worden geweken wanneer er een spoedgeval voor doet. Wanneer spreekt de regering van een spoedgeval? Hoe houdt de regering er oog op dat de screening in deze gevallen wel voldoet aan de criteria?

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wat de gevolgen zijn voor de investeerder wanneer de investering de screening niet door komt. Zijn er verdergaande consequenties, anders dan dat de investering geen doorgang zal vinden? Als een investeerder eens is afgewezen, is diegene dan vrij om nogmaals een investering te doen in andere bedrijven en/of sectoren?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de verordening het recht van elke lidstaat om zelf te bepalen of een bepaalde buitenlandse directe investering wordt gescreend niet beperkt, maar wel bepaalt dat lidstaten die beschikken over een screeningsmechanisme moeten zorgen voor de handhaving, wijziging of vaststelling van maatregelen die nodig zijn om

het omzeilen van dit mechanisme en een screeningsbesluit op te sporen en te voorkomen. In Nederland bestaan screeningsmechanismes ten aanzien van elektriciteit en telecommunicatie. Welke screeningsmechanismes kennen andere EU-lidstaten, zo vragen deze leden.

In Nederland hangt de vraag of er een screeningsmechanisme van toepassing is niet af van de herkomst van de investering, de nationaliteit of de vestigingsplaats van de investeerder, maar van de aard van de onderneming waarin wordt geïnvesteerd, zo lezen de leden van de CDA-fractie. Betekent dit dat over een screening, en daarmee over een (potentiële) investering, niet kan worden beslist enkel op grond van het feit dat een investeerder uit een bepaald land komt? Zo ja, wat betekent dit voor de effectiviteit van het wetsvoorstel? Gaat het volgens de regering ver genoeg? Zo nee, kan de regering dit nader toelichten?

Artikel 6 beschrijft het samenwerkingsmechanisme in verband met een aan screening onderworpen buitenlandse directe investering. De lidstaat waarin de buitenlandse directe investering plaatsvindt verstrekt in dit geval actief informatie aan de Europese Commissie en de andere lidstaten over:

- de eigendomsstructuur van de buitenlandse investeerder en de onderneming waarin geïnvesteerd wordt;
- de waarde bij benadering van de investering;
- de producten, diensten en ondernemingsactiviteiten van de buitenlandse investeerder en de onderneming waarin geïnvesteerd wordt;
- de lidstaten waarin de buitenlandse investeerder en de onderneming waarin geïnvesteerd wordt ondernemingsactiviteiten uitvoeren;
- de financiering van de investering en de bron ervan, op basis van de beste informatie waarover de lidstaten beschikken;
- de datum of de geplande datum van voltooiing van de investering.

De leden van de CDA-fractie vragen in welke mate de regering vindt dat deze gegevens voldoende zijn. Of zou volgens de regering extra informatie over bijvoorbeeld de banden van een onderneming met een overheid of de integriteit van individuele bestuurders ook relevant kunnen zijn?

De leden van de CDA-fractie lezen dat het nemen van het uiteindelijke screeningsbesluit de exclusieve bevoegdheid van de screenende lidstaat is. Wat is inzake screening het karakter van de opmerkingen die lidstaten elkaar kunnen meegeven, de adviezen die de Europese Commissie kan uitbrengen en de aanvullende informatie waarom lidstaten kunnen verzoeken? Zijn deze vrijblijvend of verplichtend van aard? In de mvt staat het volgende vermeld (pagina 6): «De lidstaat die de screening uitvoert, houdt terdege rekening met binnengekomen opmerkingen en een advies van de Europese Commissie en (...) de lidstaat waarin een buitenlandse directe investering wordt gepland of is voltooid dient naar behoren rekening te houden met opmerkingen of een advies.» Wat als een advies van de Europese Commissie wordt genegeerd, omdat bijvoorbeeld nationale belangen in het geding zijn, of een lidstaat weigert aanvullende informatie te verstrekken? Wordt hierop toegezien, ook in die situaties waarin geen screeningsmechanisme van toepassing is, maar er wel andere mogelijkheden zijn om rekening te houden met de ontvangen opmerkingen of adviezen?

3.1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de verordening de aanwijzing en inrichting vereist van een contactpunt, met het oog op het faciliteren en ondersteunen van vertrouwelijke informatie-uitwisseling tussen de

lidstaten onderling en de Europese Commissie over directe investeringen uit derde landen maar mogelijke risico's aan verboden zijn voor de openbare orde en veiligheid. In hoeverre zijn er afspraken over aan welke eisen deze contactpunten moeten voldoen? Is er toezicht of de door de lidstaat ingestelde contactpunten voldoen aan deze eisen zodat er sprake is van een gelijkwaardig niveau van screening? Zo ja, hoe is dat geregeld?

3.2. Informatieverzameling

De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer er sprake is van een faillissement informatie pas na de verkoop verkrijgbaar is. Hoe kan de regering ingrijpen wanneer blijkt dat deze verkoop niet zou hebben voldaan aan de screening? Is het dan mogelijk om de verkoop terug te draaien? Welke beschermingsmechanismen heeft de regering om potentieel misbruik van een dergelijke situatie tegen te gaan? Welke andere consequenties worden hieraan verbonden? Hoe is dit in andere lidstaten geregeld?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de verantwoordelijke Minister een schriftelijk verzoek kan doen aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of de Militaire inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) om informatie te verstrekken, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de verplichtingen, bedoeld in artikel 9, eerste en derde lid, van de verordening (verzoek om naslag). Geldt behalve deze «haalplicht» ook een «brengplicht» voor de betreffende diensten? Waarom wel of niet?

Voorts lezen de leden van de CDA-fractie dat de diensten een verzoek mogen weigeren, omdat redenen van nationale veiligheid een eventueel verstrekking in de weg kunnen staan. Hoe verhoudt dit zich tot de aanleiding van de verordening/het wetsvoorstel, dat er door COVID-19 een vergroot risico is dat ondernemingen in moeilijkheden raken en ten prooi vallen aan investeerders die een gevaar opleveren voor nationale veiligheid van de lidstaten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de openbaarmaking naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid (pagina 10 van de mvt). Begrijpen deze leden het goed dat een lidstaat te allen tijde mag weigeren informatie te verstrekken, wanneer een lidstaat dat niet wil? Worden de motieven die daaraan ten grondslag liggen getoetst? Kan dit gevolgen hebben voor de effectiviteit van de verordening en het wetsvoorstel?

4.1. Screeningsmechanismen

De leden van de CDA-fractie lezen dat in Nederland thans slechts een beperkt aantal wettelijk vastgelegde screeningsmechanismen van toepassing is op buitenlandse directe investeringen, namelijk:

- investeringen die het direct of indirect verwerven van zeggenschap over elektriciteitscentrales van 250 MW of meer, of LNG-installaties en -bedrijven mogelijk maken;
- directe investeringen die overwegende zeggenschap realiseren in een telecommunicatiepartij zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel tot Wijziging van de Telecommunicatiewet met betrekking tot ongewenste zeggenschap in telecommunicatiepartijen.

Kan de regering aangeven voor welke andere vitale infrastructuur directe investeringen met het oog op het verwerven van zeggenschap mogelijk zijn (en waar dus sprake kan zijn van een kwetsbaarheid/risico)? Ziet de regering aanleiding het aantal wettelijk vastgelegde screeningsmechanismen uit te breiden, gegeven de waarschuwing van de Europese

Commissie dat er door COVID-19 een vergroot risico is dat ondernemingen in moeilijkheden raken en ten prooi vallen aan investeerders die een gevaar opleveren voor de nationale veiligheid van de lidstaten?

4.2. Algemene investeringstoets

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering onderkent dat overnames van en investeringen in vitale infrastructuur of bedrijven die hoogwaardige technologie ontwikkelen die raakt aan nationale veiligheid kunnen zorgen voor risico's. Deze leden begrijpen dat dit met name gaat om risico's met betrekking tot de opbouw van strategische afhankelijkheden, aantasting van de continuïteit van dienstverlening van vitale diensten en processen of aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie. Hoe zorgt de regering ervoor dat hier al in een vroeg stadium proactief zicht op komt? Hoe komen deze risico's in beeld en hoe wordt voorkomen dat pas in een later stadium kan worden geacteerd? Is er een pre-screening op dit soort risico's, of zou de regering hier vorm aan kunnen geven?

De leden van de CDA-fractie vragen in aanloop naar de investeringstoets op nationale veiligheidsrisico's bij overnames en investeringen naar de uitvoering van de motie-Van den Berg c.s. die de regering verzoekt om te bezien welke onderdelen van de gezondheidszorg risico's lopen en als vitale infrastructuur moeten worden aangemerkt en extra beschermd, en hierover vóór 1 september 2020 aan de Kamer te rapporteren (Kamerstuk 30 821, nr. 111)?

5.1. Nederlands recht

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om op verzoek informatie te ontvangen die in het bezit is van de Autoriteit Consument en Markt (voor zover die betrekking heeft op de elementen opgesomd in artikel 9, eerste en derde lid, van de verordening). Waarom is de Autoriteit Financiële Markten hier buiten beschouwing gelaten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat artikel 10, tweede lid, van de verordening bepaalt dat de lidstaten en de Europese Commissie de bescherming dienen te waarborgen van de bij de toepassing van de verordening verzamelde vertrouwelijke informatie. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit moet geschieden in overeenstemming met het Unierecht en het toepasselijke nationale recht. Kan de regering duidelijk maken welk recht hier precies van toepassing is?

5.2. Europees recht

De leden van de CDA-fractie lezen dat informatie die in het kader van de samenwerking met andere lidstaten en de Europese Commissie wordt gedeeld (bijzondere) persoonsgegevens kan bevatten. Kan de regering hiervan voorbeelden geven? Waar moeten zij dan aan denken?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel 11, tweede lid, van de verordening is bepaald dat «de Commissie zal zorgdragen voor een beveiligd en versleuteld systeem om rechtstreekse samenwerking en uitwisseling tussen de contactpunten te bevorderen. Dit systeem zal in staat zijn om gerubriceerde informatie beveiligd langs elektronische weg te delen». Wordt met dit systeem proefgedraaid en wordt het onderworpen aan een digitale «stresstest» alvorens het definitief in gebruik te nemen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor informatie gegenereerd in het kader van het prudentieel toezicht over de Nederlandse Bank of de Europese Centrale Bank geen verplichting bestaat om deze informatie onder deze verordening te delen. Heeft dit gevolgen voor de effectiviteit van zowel de verordening als het wetsvoorstel?

6. Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie lezen het volgende: «De verantwoordelijke Minister wijst op grond van artikel 5 de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde in artikel 9, tweede lid, tweede volzin, van de verordening. Het ligt voor de hand om, in het geval er een screeningsmechanisme aanwezig is, de ambtenaren aan te wijzen die ook belast zijn met het toezicht in het kader van dat screeningsmechanisme.»

Is door het aanwijzen van ambtenaren door de Minister zélf onafhankelijkheid nog wel voldoende geborgd, zo vragen deze leden de regering.

7.1. Apparaatskosten

De leden van de CDA-fractie lezen onder paragraaf 3.2 van de mvt het volgende:

«De beveiligde communicatiemethoden om aangesloten te worden op het Europese netwerk zijn aangevraagd en worden volgens plan voor 11 oktober geleverd. De benodigde computers zijn reeds geleverd en er is een af te sluiten ruimte binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat aanwezig waar het contactpunt kan worden ingericht.»

Verderop onder paragraaf 7.1 lezen zij: «Momenteel voldoet de beoogde ruimte binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat nog niet aan de gestelde beveiligingseisen voor de ontvangst, verwerking en verzenden van gevoelige informatie. Daarom dient er in het eerst jaar geïnvesteerd te worden in beveiligde verbindingen, beveiligde werkruimtes en geschikte computer en randapparatuur.»

Deze leden vragen of de regering bevestigen dat op 1 oktober 2020 alle bovengenoemde faciliteiten veilig, getest en operationeel zijn.

7.2. Regeldruk

De leden van de CDA-fractie lezen dat op dit moment niet gekwantificeerd kan worden hoe hoog de regeldruk zal zijn omdat geen zicht is op het volume van de vragen die gesteld gaan worden door de andere lidstaten én dat de Europese Commissie geen impact assessment heeft gedaan (terwijl Nederland hier wel voor heeft gepleit). Is de regering bereid regeldruk mee te nemen in de rapportage, vijf jaar na inwerkingtreding van de wet?

8.1.1. De Belastingdienst

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Belastingdienst enerzijds aangeeft het wetsvoorstel uitvoerbaar te vinden, maar anderzijds dat geaccepteerd moet worden dat de informatiebehoefte zeer waarschijnlijk niet aansluit bij de informatie die de Belastingdienst kan verstrekken. Wil de regering dit uitleggen?

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De leden van de VVD-fractie lezen dat juridische constructies, waarmee wordt beoogd buiten de definitie van de buitenlandse directe investering te vallen om zo een screeningsmechanisme te omzeilen, ingevolge artikel 3, zesde lid, van de verordening dienen te worden bestreden en dat deze alsnog onder het toepassingsbereik van de verordening dienen te vallen. Deze leden steunen dit. Echter, zij hebben wel de vraag in hoeverre lidstaten voldoende mogelijkheden hebben om dergelijke juridische constructies op te sporen en te bestrijden. Kan de regering hier een toelichting over geven? Zijn aanvullende mogelijkheden hiertoe gewenst?

De voorzitter van de commissie,
Renkema

De adjunct-griffier van de commissie,
Kruithof