

Vergaderjaar 2019–2020

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2020

Naar aanleiding van de motie van de leden Wiersma (VVD) en Van den Berg (CDA) (Kamerstuk 30 821, nr. 106) informeer ik u met deze brief over de beschikbare wet- en regelgeving ter borging van de economie, het innovatievermogen en de werkgelegenheid bij ongewenste overnames en investeringen in Nederland.

Deze brief bevat een korte schets van de kabinetsinzet ten aanzien van buitenlandse overnames en investeringen in de Nederlandse economie. Vervolgens biedt de brief een overzicht van het beschikbare wettelijk overheidsinstrumentarium indien ingrijpen noodzakelijk is. Naast beschermend instrumentarium tegen ongewenste buitenlandse overnames en investeringen ter borging van de publieke belangen, beschikt het kabinet ook over stimulerende maatregelen welke bijdragen aan de versterking van onze strategische economische belangen en concurrentiekracht. De brieven kabinetspositie Europese concurrentiekracht (Kamerstukken 30 821 en 21 501-20, nr. 73) en Visie verduurzaming basisindustrie 2050 (Kamerstukken 29 696 en 25 295, nr. 15) gaan verder in op deze thema's.

Kabinetsinzet ten aanzien van buitenlandse overnames en investeringen

Zoals reeds uiteengezet in de kabinetspositie Europese concurrentiekracht, zet Nederland in op een open markt waarbij de voordelen van internationale handel, toegang tot wereldwijde waardeketens en internationale concurrentie behouden blijven. Binnen de interne markt zijn strikte mededingingsregels en onafhankelijk toezicht nodig voor het beschermen van de belangen van de consument en het faciliteren van eerlijke concurrentie (zie ook de kabinetspositie voor het realiseren van een gelijk speelveld op de Europese interne markt voor alle ondernemingen (level playing field instrument) (Kamerstuk 21 501-30, nr. 470).

De Nederlandse economie is gebaat bij een sterk mondiaal handels- en investeringssysteem dat vrije handel faciliteert. Een groot deel van onze welvaart hebben we te danken aan ons gunstige vestigingsklimaat, grensoverschrijdende kapitaalstromen en vrije handel, met name binnen de Europese interne markt. Buitenlandse overnames en investeringen brengen kennis met zich mee en zorgen voor het uitwisselen van technologieën en ideeën. Handel en concurrentie met buitenlandse bedrijven creëren prikkels om te innoveren. In die hoedanigheid dragen buitenlandse overnames en investeringen bij aan het borgen van onze publieke belangen. Daarom is Nederland ook in Europees verband altijd voorstander van vrije en geïntegreerde markten.

Handelingsperspectief bij ongewenste buitenlandse overnames en investeringen

Economische openheid blijft belangrijk voor onze welvaart, maar geopolitieke en technologische ontwikkelingen leggen kwetsbaarheden bloot. Zo kunnen buitenlandse overnames en investeringen bepaalde publieke belangen onder druk zetten. Hiervan kan sprake zijn wanneer een buitenlandse overname of investering ongewenste effecten heeft op:

- a. strategische economische belangen, zoals het innovatievermogen en de werkgelegenheid;
- b. langetermijnwaardecreatie;
- c. de nationale veiligheid.

Het kabinet beschikt over breed instrumentarium ter waarborging van publieke belangen. Welk instrument wordt ingezet, hangt af van het publieke belang dat in het geding is; de context waarin de investering of overname plaatsvindt; en de afweging van economische belangen en veiligheidsbelangen. Paragrafen a, b en c geven een overzicht van het beschikbare instrumentarium per hierboven genoemde categorie.

Naast het wettelijk instrumentarium dat hieronder aan de orde komt beschikt het kabinet over financieel instrumentarium. Hierbij kan gedacht worden aan generieke of individuele middelen met directe of indirecte verstrekking van financiering, bij voorkeur in samenwerking met marktpartijen. Maar ook het nemen van aandeledeelnemingen wanneer de borging van het zwaarwegend publieke belang hier om vraagt. Dit is conform de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013. Dergelijke ingrepen hebben in eerste aanleg niet het doel om ongewenste buitenlandse overnames of investeringen te voorkomen, vanwege versterking van de vrije kapitaalmarkt. Toch kunnen deze in uiterste gevallen bijdragen aan het versterken van de weerbaarheid van ondernemingen en voorkomen dat ondernemingen een ongewenst prooi worden voor investeerders. Voor de kabinetspositie ten aanzien van financiële ondersteuning van ondernemingen die als gevolg van de COVID-19-crisis in financiële problemen komen, verwijs ik naar de Kamerbrief Steun Individuele Bedrijven (Kamerstuk 35 420, nr. 36).

a. Strategische economische belangen

Het Nederlandse concurrentievermogen valt of staat bij de economische activiteiten van individuele bedrijven. In het algemeen dragen (buitenlandse) investeringen juist in positieve zin bij aan deze economische activiteiten. Ze zijn daarmee van groot belang voor de Nederlandse economie (zie ook box 1 hieronder). In bepaalde gevallen kan buitenlandse controle over economische activiteiten in Nederland dit belang echter schaden. Zo kan er sprake zijn van het weghalen van de activiteiten uit Nederland, wat tot verlies van werkgelegenheid, innovatiekracht en verdienvermogen kan leiden.

Box 1: Cijfers buitenlandse overnames in de Nederlandse economie

Bedrijven die in Nederland gevestigd zijn maar onder buitenlandse zeggenschap staan, leveren een substantiële bijdrage aan de Nederlandse economie. Hoewel van alle bedrijven in Nederland maar 1,2% onder buitenlands zeggenschap staan, zorgt deze groep voor ca. 18% van de werkgelegenheid bij bedrijven in Nederland en nemen ze 39% van de totale Nederlandse bedrijfsomzet voor hun rekening. Daarnaast verrichten deze bedrijven 30% van de bedrijfsinvesteringen en 33% van alle R&D-inspanningen.

Bron: CBS, 2017

Een buitenlandse investering of overname kan ook ongewenst zijn op het moment dat deze een niet-marktgedreven karakter heeft, waardoor geen sprake is van gelijk speelveld. Dit kan het geval zijn bij overnames of investeringen door buitenlandse bedrijven die (gedeeltelijk) staatseigendom zijn of staatssteun genieten, in het bijzonder wanneer daar geopolitieke overwegingen aan ten grondslag liggen.

In de eerste plaats is het beleid van het kabinet gericht op de randvoorwaarden die Nederland een belangrijke vestigingsplaats voor (buitenlandse) investeringen maken. Een goed investerings- en vestigingsklimaat en een wendbare beroepsbevolking zijn belangrijke voorwaarden om economische activiteiten van strategisch belang aan te trekken én te behouden. Het kabinet gebruikt een breed instrumentarium om dit te stimuleren zoals investeringen in onderwijs, innovatie, infrastructuur en mainports en het verbeteren van de toegang tot kapitaal. Andere randvoorwaarden waarin Nederland uitblinkt zijn sterke instituties, een onafhankelijke rechtspraak, een stabiele overheid. Ter bevordering van het vestigingsklimaat is ook internationale openheid essentieel. Deze borgt Nederland door goede internationale afspraken te maken en verdragen te sluiten, zowel op EU- en WTO-niveau als bilateraal.

Een goed investerings- en vestigingsklimaat is belangrijk, maar niet genoeg. Nederland en de andere EU-lidstaten hebben in de eerste plaats onderling gezamenlijke mededingings- en staatssteunkaders en regels (zie ook box 2 hieronder) afgesproken die voor de gehele interne markt gelden. Het is vervolgens niet in het Europese belang als partijen uit derde landen met staatssteun of andere productstandaarden marktverstoring kunnen opereren op de Europese interne markt. Het is daarom de kern van de Nederlandse inzet voor een Europees Level Playing Field instrument, om buitenlandse bedrijven die actief willen zijn op de Interne Markt ook onder deze regels te laten vallen. We zien dit voorstel inmiddels terug in beleidsvoorstellen van de Europese Commissie¹. Naast gezamenlijke Europese regels bestaan nationale maatregelen om te voorkomen dat bedrijven uit het buitenland die staatssteun genieten of een machtige positie hebben, ongewenste zeggenschap verkrijgen in bedrijven die in Nederland gevestigd zijn.

Box 2: Wettelijk instrumentarium ter bescherming van strategisch economische belangen

Beschermingsmaatregelen – individuele ondernemingen

Blokkeringsregelingen
Prioriteitsaandelen

¹ MEDEDELING VAN DE COMMISSIE – WITBOEK over het tot stand brengen van een gelijk speelveld wat betreft buitenlandse subsidies – COM (2020) 253, 17/6/2020

Beschermingsmaatregelen – individuele ondernemingen

Beschermings-preferente aandelen
Buitenplaatsen van strategische activa
Beschermingsmaatregelen – generiek
Mededingingsrecht – *Level playing field instrument*¹
Staatssteunkader

¹ In ontwikkeling, Nederlandse EU-inzet

Het uitgangspunt blijft dat overheidsinterventie alleen gerechtvaardigd is als de belangen aanzienlijk zijn. Er moet altijd sprake zijn van de juiste balans tussen openheid en proportionele bescherming van legitieme publieke belangen. Actief ingrijpen in de open economie kan namelijk ook barrières opwerpen voor Nederlandse bedrijven in het buitenland. Daarnaast kan het buitenlandse partijen afschrikken om in Nederland te investeren.

b. Langetermijnwaardecreatie

In Nederland bestaat consensus dat het economisch en maatschappelijk waardevol is dat bedrijven niet enkel inzetten op het kortetermijnrendement voor aandeelhouders, maar dat zij langetermijnwaardecreatie en een evenwichtige weging van stakeholdersbelangen centraal stellen. Dit zou bijvoorbeeld bij kunnen dragen aan het vinden van oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen zoals klimaatverandering. Een aantal van de grootste Nederlandse beursgenoteerde bedrijven scoort internationaal hoog ten aanzien hun beleid op het gebied van duurzaamheid.

Bij een cultuur van aandeelhoudersactivisme, waarin aandeelhoudersrendement centraal staat, bestaat een reëel risico dat langetermijnwaardecreatie en een evenwichtige weging van stakeholdersbelangen onvoldoende worden meegewogen in de besluitvorming. Aandeelhoudersactivisme kan bijvoorbeeld resulteren in dat het bestuur van een bedrijf onder zware druk wordt gezet om in te stemmen met een overnamebod. Ook als dit door het bestuur als een vijandige overname wordt beschouwd en het zonder overleg met het bestuur tot stand is gekomen en naar buiten is gebracht. Om bedrijven hiertegen te beschermen voorziet het kabinet een wetsvoorstel met maximaal 250 dagen bedenktijd bij een dreigende (vijandige) overname. Daarnaast kunnen bedrijven zichzelf beschermen door uitgifte van bijvoorbeeld preferente- of prioriteitsaandelen (zie box 3 op de volgende pagina).

c. De nationale veiligheid

Het kabinet spant zich ten derde in om ondernemingen te beschermen tegen ongewenste overnames en investeringen wanneer de borging van onze nationale veiligheid hiertoe aanleiding geeft. Het beleid hiervoor is volop in ontwikkeling.

Box 3: Wettelijk instrumentarium ter bescherming van langetermijnwaardecreatie

Beschermingsmaatregelen – individuele ondernemingen

*Bedenktijd door het bestuur van een beursvennootschap*¹
Prioriteitsaandelen uitgeven

Beschermingsmaatregelen – individuele ondernemingen

Beschermings-preferente aandelen uitgeven
Buitenplaatsen van strategische activa

¹ Op 9 april 2020 heeft uw Kamer de Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen.

Het kabinet geeft invulling aan de Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad door de invoering van de FDI-screeningsverordening. Daarnaast heeft het kabinet de eigenstandige keuze gemaakt een stelsel van investeringstoetsing te ontwikkelen (zie box 4 hieronder).

In een groot deel van de vitale processen zijn de aanbieders onderdeel van, of eigendom van, de overheid. Er zijn echter ook bedrijven actief in vitale processen waarvan het aandeelhouderschap privaat en vrij verhandelbaar is. Bij die processen kan sprake zijn van risico's op ongewenste buitenlandse investeringen of overnames. Daarnaast kunnen bij overnames of investeringen in ondernemingen die actief zijn op het gebied van hoogwaardige sensitieve technologie ook risico's optreden voor onze nationale veiligheid.

Bij beide categorieën bedrijven (zowel waar aanbieders onderdeel of eigendom van de overheid zijn, of waar het aandeelhouderschap privaat en vrij verhandelbaar is) kan, als gevolg van de overname of investering, een risico ontstaan op:

- i. de aantasting van de continuïteit van de vitale processen. Een risico kan een ernstige verstoring zijn van bijvoorbeeld betalingsverkeer of telecommunicatie.
- ii. de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie die verbonden is aan vitale processen en hoogwaardige sensitieve technologie. Het kan hier gaan om de bescherming van staatsgeheimen, een verhoogde kwetsbaarheid voor spionage, onderhoud aan beveiligingsinstallaties of het uitvoeren van (delen van) vitale processen.
- iii. het ontstaan van strategische afhankelijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan een overname of investering die ertoe leidt dat Nederland op enig moment door een derde land (politiek) onder druk kan worden gezet waardoor de democratische rechtsorde kan worden ondermijnd of een vitaal proces ontregeld kan raken.

Wanneer deze risico's ontstaan bij buitenlandse overnames en investeringen beschikt het kabinet over een aantal sectorale investeringstoetsen en wordt gewerkt aan aanvullende maatregelen (zie box 4 hieronder).

Box 4: Wettelijk instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid

Beschermingsmaatregelen – generiek

Wet op het financieel toezicht
Investeringsstoets binnen de Gaswet
Investeringsstoets binnen de Elektriciteitswet
Wetsvoorstel Ongewenste zeggenschap telecommunicatie¹
Wetsvoorstel investeringstoetsing op risico's voor de nationale veiligheid²
Wetsvoorstel investeringstoets voor de defensie-industrie³

¹ Op 18 mei 2020 is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen.

² Dit wetsvoorstel is in voorbereiding en wordt naar verwachting het vierde kwartaal aan de Raad

van State aangeboden voor advies. Met de aankondiging van de peildatum 2 juni 2020 kan het kabinet met terugwerkende kracht ongewenste buitenlandse overnames en investeringen vanaf 2 juni 2020 tot aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel toetsen.

³ Dit wetsvoorstel is in voorbereiding. Over de voortgang is uw Kamer op 26 juni 2020 nader geïnformeerd met de brief Voortgang wetgevingstraject sectorale investeringstoets defensie-industrie (kenmerk 2020Z12390).

Bovenstaande laat zien dat het kabinet over een omvangrijk instrumentarium beschikt waarmee indien noodzakelijk ingegrepen kan worden bij ongewenste buitenlandse overnames en investeringen. Concurrentiekracht en nationale veiligheid raken echter in de praktijk steeds meer met elkaar verweven. Om de economische voordelen van investeringen zoveel als mogelijk te blijven benutten, hecht het kabinet eraan deze twee belangen strak van elkaar te onderscheiden. De huidige geopolitieke en technologische ontwikkelingen vragen om een overheid die de belangen op het snijvlak van nationale veiligheid en concurrentiekracht zorgvuldig weegt, waarbij we alert blijven op nieuwe ontwikkelingen. Waar nodig kunnen de bijpassende strategieën en beleidsmaatregelen hierop aangepast worden, zodat onze economische belangen en nationale veiligheid ook in de toekomst geborgd blijven.

Deze verkenning van de beschikbare wet- en regelgeving ter borging van de economie, het innovatievermogen en de werkgelegenheid bij ongewenste overnames en investeringen in Nederland is uitgevoerd tegen de achtergrond van de Covid19-uitbraak. Vanwege de toenemende dynamiek in de marktwaarde van bedrijven die deze crisis met zich meebrengt is het van belang waakzaam te zijn op ongewenste buitenlandse overnames en investeringen. Tegelijkertijd biedt deze tijd ook kansen voor Nederlandse ondernemingen.

Daarbij blijft het wenselijk dat kapitaal in eerste aanleg door de markt zelf wordt verstrekt, ook door overnames en investeringen in door de crisis getroffen sectoren. Immers is het dan ook minder noodzakelijk dat de Staat moet ingrijpen, met verstrekkende financiële gevolgen, en draagt buitenlands kapitaal op die wijze bij aan het herstel van onze economie.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes