

Vergaderjaar 2022–2023

36 267

Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het notarisambt in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (PbEU 2019, L 321/1) (Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 mei 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid voor het verslag dat zij heeft uitgebracht naar aanleiding van de Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende, omzettingen, fusies en splitsingen. Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP. Graag ga ik namens de regering in deze nota in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Daarbij volg ik zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Vragen die zich lenen voor een gezamenlijke beantwoording worden gegroepeerd. Na de passages met vragen en opmerkingen uit het verslag volgt telkens de reactie van de regering. De bijgevoegde nota van wijziging bevat enkele wijzigingen die in deze nota naar aanleiding van het verslag worden toegelicht.

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wet op het notarisambt in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/2121 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (PbEU 2019, L 321/1) (Wet implementatie richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen) (hierna: het wetsvoorstel). Zij steunen de doelstelling van het wetsvoorstel. Ondernemers zijn erbij gebaat dat er een helder, uniform wettelijk kader van toepassing is wanneer zij hun bedrijf wensen om te zetten, te fuseren of te splitsen. Een uniform kader voorkomt juridische procedures, levert veel tijdswinst op en bevordert grensoverschrijdend economisch verkeer. Het wetsvoorstel is in zoverre ook gunstig voor het vestigingsklimaat in Nederland. De aan het woord

zijnde leden zien het onderhavige wetsvoorstel dan ook als een positieve stap in de juiste richting om de Europese interne markt sterker te maken. Zij delen de uitgangspunten die de regering gebruikt bij het implementeren van de richtlijn, zoals het zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande wetgeving, procedures en de praktijk. Zij stellen nog enkele vragen. De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel, het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling), het nader rapport en de reacties van diverse adviserende partijen. Deze leden willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de D66-fractie weten dat de richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen op 1 januari 2020 in werking is getreden. Waarom heeft Nederland drie jaar, namelijk tot 31 januari 2023, om de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving te implementeren? De richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (hierna: de richtlijn) is op 12 december 2019 gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie, is op 1 januari 2020 in werking getreden en moest uiterlijk op 31 januari 2023 door de lidstaten zijn omgezet in hun nationale regelgeving (zie artikel 3 van de richtlijn). Voor Nederland gold – net als voor alle andere lidstaten – aldus een implementatietermijn voor deze richtlijn van drie jaar en een maand.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden danken de regering voor het ontwerp van dit wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog een aantal vragen.

1. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

1.1 Inleiding

De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over de inhoud van dit wetsvoorstel. Er zijn in de Europese Unie (EU) verschillende rechtstelsels op het gebied van arbeidsrecht, sociaal zekerheidsrecht, belastingrecht en andere gebieden. Deze leden zien een risico dat ondernemers op zoek gaan naar de «goedkoopste» lidstaat voor het voortzetten van activiteiten als fusies en splitsingen makkelijker worden. Zo kan het ook sneller gebeuren dat schijnconstructies worden opgezet zoals brievenbusfirma's. Dit kan worden misbruikt om belasting te omzeilen en om arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers te omzeilen. Dit kan er ook voor zorgen dat mensen in Nederland hun baan verliezen of minder bescherming hebben. Kan de regering reflecteren op deze zorgen? Verwacht de regering een toename van mogelijke schijnconstructies bij aannahme van deze wet?

Met de leden van de SP-fractie ben ik eens dat het makkelijker maken van grensoverschrijdende bedrijfsmobiliteit hand in hand moet gaan met goede bescherming van rechten van werknemers en met aandacht voor het voorkomen van het gebruik van grensoverschrijdende verrichtingen (dat wil zeggen omzettingen, fusies en splitsingen) door ondernemingen voor onrechtmatige, frauduleuze en criminele doeleinden of ontduiking of omzeiling van Unie- of nationaal recht. Ik vind dat de richtlijn hierin goede stappen zet. Ik noem de drie belangrijkste stappen.

Het Nederlands recht kent al een wettelijk kader voor grensoverschrijdende fusies. Ten opzichte van de nu geldende regels wordt de positie van werknemers versterkt, onder meer doordat een specifieke toelichting moet worden verschaft aan werknemers (vertegenwoordigers) over de gevolgen van een grensoverschrijdende fusie voor werknemers. Bij grensoverschrijdende fusies zal tevens vaker dan nu het geval is de zogenaamde Europese regeling moeten worden gevolgd waarin de

vennootschap zo snel mogelijk na openbaarmaking van het voorstel in onderhandeling moet treden met de werknemers om overeenstemming te bereiken over de (mate van) rechtspersonenrechtelijke werknemersmedezeggenschap in de vennootschap na de grensoverschrijdende fusie. Deze Europese regeling geldt op grond van de richtlijn ook indien een vennootschap die grensoverschrijdend fuseert nog geen werknemersmedezeggenschap heeft maar een werknemersaantal heeft van vier vijfde van de in de lidstaat van vertrek toepasselijke drempel voor rechtspersonenrechtelijke werknemersmedezeggenschap. De richtlijn beoogt zo te voorkomen dat een vennootschap die binnenkort zal gaan vallen onder een regeling voor rechtspersonenrechtelijke werknemersmedezeggenschap omdat zij bijna het benodigde aantal werknemers heeft, een grensoverschrijdende fusie start om aan deze regeling te ontsnappen. Voor een uitgebreide toelichting op deze regeling verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 4.1. Grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen vinden nu al plaats in Nederland. Een wettelijk kader hiervoor ontbreekt echter. Hierdoor bestaat bijvoorbeeld onzekerheid over welke waarborgen werknemers hebben van een onderneming die zo'n grensoverschrijdende omzetting of splitsing aangaat. Het implementatiewetsvoorstel biedt werknemers rechtszekerheid doordat zij nu dezelfde waarborgen krijgen als werknemers bij grensoverschrijdende fusies. Verder is ter implementatie van de richtlijn in het wetsvoorstel een fraudetoets opgenomen die bepaalt dat wanneer de notaris constateert dat een grensoverschrijdende verrichting is opgezet voor onrechtmatige of frauduleuze doeleinden die leiden tot of gericht zijn op ontduiking of omzeiling van Unie- of nationaal recht, of voor criminele doeleinden, hij het verlangde attest niet mag afgeven waardoor deze verrichting geen doorgang kan vinden. Vanwege de versterking van de waarborgen voor werknemers (en van andere belanghebbenden als aandeelhouders en schuldeisers), introductie van een geharmoniseerde regeling voor grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen, en de voornoemde fraudetoets verwacht ik geen toename van mogelijke schijnconstructies naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie constateren dat de vennootschap ingeschreven moet worden in het (handels)register in de lidstaat van bestemming en uitgeschreven in de lidstaat van herkomst. De richtlijn bevat nieuwe verplichtingen voor de inschrijving van bepaalde informatie over de grensoverschrijdende fusie in het handelsregister, zodat de geschiedenis van de bij de fusie betrokken vennootschappen in het handelsregister beter kan worden gevolgd. Voor de grensoverschrijdende splitsing en omzetting komen gelijksoortige regels te gelden voor de in- en uitschrijving van vennootschappen in het register. Het is wat deze leden betreft belangrijk dat werknemers op grond van de wet, de Fusiegedragsregels en hun statuten worden betrokken bij besluitvorming. Hiervoor is het belangrijk dat vakbonden kosteloos toegang krijgen tot de informatie in het (handels)register en dat deze informatie juist, actueel en volledig is. Erkent de regering dit? Hoe gaat de regering dit waarborgen?

Met de leden van de SP-fractie ben ik eens dat het belangrijk is dat informatie in het handelsregister over grensoverschrijdende verrichtingen toegankelijk is voor de vakorganisaties. Het belangrijkste stuk dat bij het handelsregister wordt gedeponneerd met informatie over de grensoverschrijdende verrichting is het voorstel tot fusie, splitsing of omzetting (hierna gezamenlijk: het verrichtingsvoorstel) van de vennootschap (of vennootschappen) die partij is (of zijn) bij de grensoverschrijdende verrichting. Een verrichtingsvoorstel opvragen bij het handelsregister kost

thans € 3,45 (het opvragen van een gewaarmerkt exemplaar € 8,45).¹ Nadat de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) volledig uitvoering aan de richtlijn heeft gegeven, zal het verrichtingsvoorstel kosteloos toegankelijk zijn voor het publiek. Zie over de uitvoering van de richtlijn door de KvK nader paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag.² De leden van de SP-fractie vragen verder hoe gewaarborgd wordt dat de informatie over grensoverschrijdende verrichtingen in het handelsregister juist, actueel en volledig is. Op grond van de richtlijn moet de bevoegde instantie van de lidstaat van vertrek een verklaring afgeven van de rechtmatigheid van de grensoverschrijdende verrichting (ook wel het pre-fusie attest genoemd). Hiertoe onderzoekt de bevoegde instantie onder meer of aan alle relevante voorwaarden is voldaan en of alle procedures en formaliteiten correct zijn vervuld in de lidstaat van vertrek.³ Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat de notaris onder meer moet nagaan of de vormvoorschriften of overige voor de grensoverschrijdende verrichting gegeven voorschriften in acht zijn genomen. Hierbij kan worden gedacht aan het verrichtingsvoorstel en de toelichting, de accountantsverklaring en de inzage- en openbaarmakingsvoorschriften bij het handelsregister. De notaris geeft de verklaring niet af, indien hij vaststelt dat deze vormvoorschriften of de overige voor de grensoverschrijdende verrichting gegeven voorschriften niet zijn nageleefd.⁴ De bevoegde instantie die toezicht houdt op de verwezenlijking van de grensoverschrijdende verrichting in de lidstaat van bestemming (in Nederland eveneens de notaris) moet eveneens een verklaring afgeven dat aan alle vereisten voor de grensoverschrijdende verrichting is voldaan (het zogenaamde slotattest).⁵ Via deze procedure vindt controle plaats op de juistheid, actualiteit en volledigheid van de informatie over grensoverschrijdende verrichtingen die het handelsregister bereikt.

1.2 Nieuwe regelingen voor grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het wetsvoorstel alleen van toepassing is op grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen binnen de EU of de Europese Economische Ruimte (EER). Het zou wat deze leden betreft de voorkeur verdienen als ten minste de regelingen ook van toepassing zouden worden verklaard op grensoverschrijdende verrichtingen met derde landen die voor de Nederlandse economie belangrijk zijn. Kan de regering hierop in gaan? Specifiek vragen voornoemde leden naar de motivering om de regeling vooralsnog niet uit te breiden tot het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS) en waarom pas bij de evaluatie wordt gekeken hoe dit eventueel toch zou kunnen. Zijn er EU-lidstaten die dit wel hebben gedaan of voornemens zijn te doen? Zo ja, welke? Deelt de regering in dat geval de mening dat het gelijk speelveld in het geding kan komen, wanneer ondernemers in andere EU-lidstaten wel via het uniforme EU-kader grensoverschrijdende verrichtingen kunnen doen met landen als het VK en de VS, en Nederlandse ondernemers niet?

Zoals uiteengezet in de brief aan uw Kamer over de voortgang van de modernisering van het ondernemingsrecht van 27 juni 2022 is behoud en

¹ Zie hierover op de website van de Kamer van Koophandel: <https://www.kvk.nl/inschrijven-en-wijzigingen/deponeren/fusie--en-splitsingsvoorstel/>.

² Vgl. de artikelen 86octies lid 6, 123 lid 7 en 160octies lid 6 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

³ Vgl. de artikelen 86quaterdecies lid 1, 127 lid 1 en 160quaterdecies lid 1 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

⁴ Zie in dit wetsvoorstel de artikelen 2:333i leden 3 en 6, 2:334uu leden 3 en 6 en 2:335i leden 2 en 5 BW.

⁵ Zie de artikelen 86sexdecies, 128 en 160sexdecies van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn. Zie in dit wetsvoorstel de artikelen 2:333ia lid 1, 2:334vv lid 1 en 2:335m lid 1 BW.

zo mogelijk verbetering van de concurrentiepositie van Nederland, ook waar het ondernemingsrecht in brede zin betreft, een speerpunt van het wetgevingsbeleid (zie Kamerstukken II 2021/22, 29 752, nr. 15). Ik stem dan ook van harte in met de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het faciliteren van grensoverschrijdende verrichtingen met landen buiten het territoir van de EU en de EER kan bijdragen aan de concurrentiepositie van Nederland en het vergroten van de bruikbaarheid en flexibiliteit van Nederlandse vennootschappen.

Desalniettemin is uitbreiding van het toepassingsbereik van deze regeling tot vennootschappen uit derde landen niet mogelijk: het onderliggende recht is niet geharmoniseerd én de voorschriften van het Europese recht gelden niet. De regeling voor de grensoverschrijdende verrichtingen uit dit wetsvoorstel steunt op de wetenschap dat een grensoverschrijdende verrichting van kapitaalvennootschappen in de EU en EER op een bepaalde wijze wordt afgewikkeld: er is een verrichtingsvoorstel met een bepaalde inhoud, er zijn onder meer voorschriften rond publicatieverplichtingen en werknemersbescherming. Bij een grensoverschrijdende verrichting met een vennootschap uit een derde land zou deze vennootschap de eigen regels moeten volgen, maar dat derde land hoeft geen regels te kennen voor het opstellen van het verrichtingsvoorstel, werknemersmedezeggenschap en wellicht is de in de richtlijn voorgescreven controle door (in Nederland) het notariaat onbekend.

Voor het opstellen van een kader voor grensoverschrijdende verrichtingen met vennootschappen in derde landen is nader onderzoek nodig dat het bestek van de implementatie van de richtlijn ver te buiten gaat. Bij implementatie van een richtlijn geldt immers dat het onwenselijk is om aanvullende regels in het voorstel op te nemen die niet nodig zijn voor de implementatie (het uitgangspunt van zuivere implementatie).⁶ Om deze redenen heb ik de expertgroep modernisering NV-recht gevraagd om advies uit te brengen over grensoverschrijdende verrichtingen, mede naar aanleiding van de implementatie van deze richtlijn. Hierover is uw Kamer eerder dit jaar geïnformeerd, bij brief van 24 januari 2023. Als onderdeel van dit advies zal de expertgroep gevraagd worden de wenselijkheid en mogelijke contouren te verkennen van een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen buiten het territoir van de EU en de EER. In dat kader kan bijvoorbeeld door de expertgroep worden gezien of, en zo ja, hoe, andere EU-lidstaten dergelijke faciliteiten hebben geregeld. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten hiervan informeren, alsmede over vervolgstappen naar aanleiding van het advies van de expertgroep.⁷

De leden van de VVD-fractie vragen of andere lidstaten een regeling hebben getroffen die toestaat dat ondernemingen via het uniforme EU-kader grensoverschrijdende verrichtingen kunnen doen met landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ik beschik niet over informatie over de zienswijzen van de EU-lidstaten, die net als Nederland ook nog bezig zijn met de implementatie. Op 27 maart jl. hadden zeven lidstaten de richtlijn geïmplementeerd en dit aan de Commissie genotificeerd.⁸ Om deze reden heb ik bij deze vraag – en de overige vragen van de leden van de VVD-fractie naar de implementatie in andere lidstaten – steeds gekeken naar de ons omringende en Scandinavische landen die de richtlijn wel tijdig hebben geïmplementeerd; dit betreffen Duitsland,

⁶ Zie over dit uitgangspunt van zuivere implementatie nader Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen van de regelgeving en paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting (Kamerstukken 2022/23, 36 267, nr. 3, p. 15).

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 29 752, nr. 17.

⁸ Dit betreffen Duitsland, Estland, Italië, Hongarije, Malta, Finland en Zweden. Zie hierover de website van de Europese Commissie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_1768.

Finland en Zweden.⁹ Zowel Duitsland, Finland als Zweden hebben in hun wetgeving geen regeling getroffen die grensoverschrijdende verrichtingen met landen buiten de EU en de EER toestaat. Voor de andere ons omringende landen die nog bezig zijn met implementatie is relevant dat België en Luxemburg onder hun huidige recht (dus niet op basis van het uniforme EU-kader van deze richtlijn) reeds een regeling kennen voor grensoverschrijdende verrichtingen met landen buiten de EU en EER.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie waarom vooralsnog niet is gekozen om stichtingen en verenigingen onder het nieuwe regime te plaatsen, zoals ook een aantal geconsulteerde organisaties heeft bepleit bij de internetconsultatie over het wetsvoorstel. Is er inmiddels nader onderzoek hiernaar verricht, zoals is aanbevolen door de Commissie vennootschapsrecht? Bij de beantwoording van deze vragen wensen de aan het woord zijnde leden graag een overzicht te ontvangen van de EU-lidstaten die wel stichtingen en verenigingen onder de nieuwe regelingen (zullen) plaatsen.

De voornoemde expertgroep modernisering adviesrecht die advies zal uitbrengen over grensoverschrijdende verrichtingen, mede naar aanleiding van de implementatie van deze richtlijn, zal als onderdeel van het advies ook gevraagd worden onderzoek te doen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen voor andere rechtspersonen dan kapitaalvennootschappen. Het onderliggende recht van deze rechtspersonen is niet op dezelfde wijze geharmoniseerd in Europa als bij kapitaalvennootschappen. Zo lopen de nationale voorschriften en gebruiken van lidstaten betreffende verenigingen en stichting sterk uiteen; in sommige lidstaten zijn deze rechtsvormen zelfs geheel onbekend. Voor het opstellen van een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen van verenigingen en stichtingen is daarom nader onderzoek door de expertgroep nodig dat het bestek van dit implementatiewetsvoorstel te buiten gaat, mede gelet op het voornoemde uitgangspunt van zuivere implementatie dat met zich meebrengt dat in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

Als antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de zienswijzen van andere lidstaten op dit punt, kan ik melden dat zowel Duitsland, Finland als Zweden in hun wetgeving de regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen niet hebben opengesteld voor de in die landen bestaande equivalenten van verenigingen en stichtingen.

De leden van de D66-fractie zijn zeer te spreken over het versterken van de rechten van belanghebbenden, te noemen werknemers, aandeelhouders en schuldeisers, met deze wetswijziging. Wel hebben zij nog enkele vragen over de omvang van dit wetsvoorstel waarmee het voor ondernemingen gemakkelijker moet worden om tot een grensoverschrijdende omzetting, fusie of splitsing binnen de EU te komen. De Europese Commissie (EC) beoogt hiermee de vrijheid van vestiging binnen de EU te bevorderen. Deze leden vinden de vrijheid van vestiging een groot goed. Wel vragen zij wat het verwachte effect van dit wetsvoorstel is in relatie tot het geluid dat bijna een kwart van de bedrijven in Nederland overweegt om activiteiten te verplaatsen naar het buitenland. Wat zijn de kansen en risico's van deze vergemakkelijking van grensoverschrijdende

⁹ Zie voor de Duitse implementatiewetgeving: Gesetz zur Umsetzung der Umwandlungsrichtlinie und zur Änderung weiterer Gesetze – BGBl. 2023 I Nr. 51 vom 28.02.2023. Zie voor de Finse implementatiewetgeving: HE 146/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_146+2022.aspx). Zie voor de Zweedse implementatiewetgeving: Bolags rörlighet över gränserna inom EU Prop. 2021/22:286 (<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/09/prop.-202122286>).

omzettingen, fusies en splitsingen? Verwacht de regering een stijging van bedrijven die door dit wetsvoorstel hun activiteiten (deels) verplaatsen of volledig omzetten naar het buitenland? Zitten hier financiële consequenties aan? Zo ja, wat is de omvang hiervan?

De leden van de D66-fractie willen weten welke kansen en risico's de vergemakkelijking van grensoverschrijdende verrichtingen door de richtlijn met zich meebrengt. De invoering van met name de nieuwe geharmoniseerde regeling voor grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen brengt kansen met zich mee voor ondernemingen, aangezien zo juridische versnippering en rechtsonzekerheid in de EU wordt voorkomen en aldus de uitoefening van de vrijheid van vestiging wordt bevorderd. Volgens het impactassessment van de Europese Commissie leidt dit tot besparingen voor ondernemingen. De Europese Commissie verwacht in haar impactassessment dat de nieuwe regels uiteindelijk zullen leiden tot een kostenbesparing tussen € 12.000 en € 37.000 per transactie ten aanzien van grensoverschrijdende splitsing en een kostenbesparing tussen € 12.000 en € 19.000 per transactie ten aanzien van grensoverschrijdende omzetting.¹⁰ Zoals ik heb opgemerkt in het antwoord op de vraag van de SP-fractie in paragraaf 1.1 meen ik dat er in de richtlijn ook het nodige wordt gedaan om de mogelijke risico's, zoals fraude en inperking van rechten van belanghebbenden, van grensoverschrijdende bedrijfsmobiliteit in de EU te beperken. In de richtlijn gaat de introductie van een geharmoniseerde regeling voor grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen gepaard met regelingen die de rechten van werknemers, aandeelhouders en schuldeisers versterken en met de invoering van een fraudetoets die inhoudt dat wanneer de bevoegde instantie vaststelt dat een grensoverschrijdende verrichting is opgezet voor, kort gezegd, misbruik of andere frauduleuze doeleinden deze verrichting geen doorgang kan vinden.

De aan het woord zijnde leden vragen verder of de regering verwacht dat het wetsvoorstel tot een stijging zal leiden van het aantal ondernemingen dat gebruik zal maken van grensoverschrijdende verrichtingen en of dit financiële consequenties meebrengt. Ik verwacht inderdaad een stijging van het aantal grensoverschrijdende verrichtingen. Er waren in 2019 48 grensoverschrijdende omzettingen met een uitgaande Nederlandse vennootschap (in 2017 en 2018 waren er 94 respectievelijk 32 grensoverschrijdende omzettingen met een uitgaande Nederlandse vennootschap). Tussen 2010 en 2019 was er één grensoverschrijdende splitsing van een Nederlandse vennootschap.¹¹ In het impactassessment van de Europese Commissie wordt geschat dat als gevolg van de richtlijn het aantal grensoverschrijdende omzettingen in Europa zal toenemen met 20% tot 40%. Voor de grensoverschrijdende splitsingen verwacht de Commissie een toename van 10% tot 30%.¹² Op basis van deze gegevens wordt in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel een geschat aantal van rond de 60 tot 100 grensoverschrijdende omzettingen en splitsingen per jaar verwacht waarbij een Nederlandse om te zetten vennootschap of Nederlandse splitsende vennootschap betrokken is.¹³ Specifieke cijfers voor de verwachte stijging van het aantal grensoverschrijdende fusies bevat het impactassessment niet.¹⁴ Op basis van de schattingen in het

¹⁰ Zie hiervoor pagina 87–88 van het impactassessment voor de richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen.

¹¹ Zie M. Meyer, «Grensoverschrijdende fusies, omzettingen en splitsingen: empirische resultaten en medezeggenschapsrechtelijke implicaties», *WPNR* 2021, afl. 7309, p. 42–48, p. 45–46.

¹² Zie hiervoor pagina 87–89 van het impactassessment voor de Richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (te vinden op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0141&from=EN>).

¹³ Zie paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

¹⁴ Zie hiervoor pagina 87–89 van het impactassessment voor de Richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen.

impactassessment voor grensoverschrijdende splitsingen en omzettingen en het huidige aantal grensoverschrijdende fusies in Nederland wordt in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel een geschat aantal van gemiddeld rond de 100 grensoverschrijdende fusies per jaar verwacht waarbij een Nederlandse verdwijnende of verkrijgende vennootschap betrokken is.¹⁵

In Q1 van 2023 waren er volgens de cijfers van de KvK 414.565 BV's en 960 NV's in Nederland.¹⁶ Het voornoemde geschatte aantal grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen dat jaarlijks zal plaatsvinden na inwerkingtreding van de richtlijn afgezet tegen het totaal aantal BV's en NV's in Nederland is aldus bijzonder klein. Er worden om die reden geen financiële consequenties voor Nederland verwacht ten gevolge van het aantal vennootschappen dat gebruik zal maken van de regelingen uit het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie lezen dat op dit moment nog geen regelgevend kader bestaat in het Europese en Nederlandse recht ten behoeve van grensoverschrijdende omzettingen, maar dat daar verandering in komt met onderhavig wetsvoorstel. Deze leden vragen aan de regering of zij verwacht dat middels dit wetsvoorstel de hoeveelheid grensoverschrijdende omzettingen daarmee ook grootschalig zal toenemen. Heeft dit vervolgens gevolgen voor de regeldruk?

De leden van de CDA-fractie lezen dat grensoverschrijdende splitsing tot op heden geen onderwerp is geweest van rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Ligt het in de lijn der verwachting dat dit zal toenemen als het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt? Welke gevolgen zal dit hebben voor de rechtspraak?

De verwachte toename van grensoverschrijdende verrichtingen zoals beschreven in het antwoord op de vorige vraag van de leden van de D66-fractie, is niet van dien aard dat dit gevolgen heeft voor uitvoerende instanties die bij de grensoverschrijdende verrichting betrokken zijn, zoals de KvK. De verwachte aantallen kunnen door de KvK geregistreerd worden zonder dat vertraging ontstaat (zie hierover nader paragraaf 5 van deze nota naar aanleiding van het verslag).

Een deel van de grensoverschrijdende verrichtingen kan leiden tot een zaak bij de rechtbank (bij de schuldeisersverzetsprocedure) of een verzoek aan de voorzitter van de ondernemingskamer om een of meer onafhankelijke deskundigen te benoemen om een aanvullende schadeloosstelling te bepalen respectievelijk de ruilverhouding van de aandelen opnieuw te berekenen. In termen van aantallen zal het echter om een beperkt aantal zaken gaan gelet op het verwachte aantal grensoverschrijdende verrichtingen per jaar. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft dit in haar advies, dat met dit wetsvoorstel is meegezonden aan uw Kamer. Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, is er tot nu toe nog geen rechtspraak vanuit het Hof van Justitie van de Europese Unie over de grensoverschrijdende splitsing. Met de invoering en implementatie van deze richtlijn, zal dat naar mijn inschatting veranderen en zal het Hof zich in de toekomst bijvoorbeeld via een prejudiciële procedure uit kunnen gaan spreken over de interpretatie van de regeling voor de grensoverschrijdende splitsing, zoals uitgewerkt in deze richtlijn. Ik kan niet inschatten tot hoeveel zaken dit zal leiden, maar ik verwacht hierbij evenmin een substantiële toename van het aantal zaken voor de rechterlijke macht.

¹⁵ Zie paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

¹⁶ Zie op de website van de Kamer van Koophandel voor het aantal BV's in Nederland: <https://ondernemersplein.kvk.nl/de-besloten-vennootschap-bv/>. Zie op de website van de Kamer van Koophandel voor het aantal NV's in Nederland: <https://ondernemersplein.kvk.nl/de-naamloze-vennootschap-nv/>.

De leden van de SP-fractie willen de regering vragen waarom er niet in de wet gekozen is om een onafhankelijke deskundige te verplichten informatie in te winnen bij werknemers van een bedrijf maar om dit enkel als optie op te nemen. Wat zou de regering vinden van een mogelijke verplichting op dit onderdeel?

De leden van de SP-fractie zijn enigszins verbaasd om te lezen dat de termijn bij fusies slechts één maand is voor het inlichten van werknemers en de optie om opmerkingen te kunnen leveren. Deze leden zien dit als een bijzonder korte termijn die de werknemers wel erg veel onzekerheid kan bezorgen. Waarom is er gekozen voor deze korte termijn? Is de regering bereid zich in te zetten om deze termijn te verruimen?

Ik beantwoord gezamenlijk de twee vragen van de leden van de SP-fractie over de nieuwe mogelijkheid voor werknemers(vertegenwoordigers) om opmerkingen in te dienen ten aanzien van het voorstel voor de grensoverschrijdende fusie. Hierbij zal ik ook ingaan op de verhouding van deze mogelijkheid tot de in Nederland reeds bestaande medezeggenschapsrechten van werknemersvertegenwoordigers bij een grensoverschrijdende fusie.

De eerste stap in het grensoverschrijdende fusieproces is het opstellen en openbaar maken van het gemeenschappelijke fusievoorstel door de besturen van de betrokken vennootschappen. Uit de richtlijn volgt dat het bestuur van elke vennootschap tegelijkertijd met de openbaarmaking van het voorstel een kennisgeving opstelt gericht aan de aandeelhouders, schuldeisers en de ondernemingsraad (of als deze ontbreekt, aan de werknemers van de vennootschap) dat zij uiterlijk vijf werkdagen voordat besluitvorming inzake de grensoverschrijdende fusie plaatsvindt, opmerkingen ten aanzien van het voorstel kunnen indienen.¹⁷ Deze vorm van raadpleging van werknemers(vertegenwoordigers) middels een kennisgeving is nieuw ten opzichte van de bestaande regeling bij grensoverschrijdende fusie en geeft werknemers(vertegenwoordigers) een aanvullende mogelijkheid hun standpunt ten aanzien van het fusievoorstel kenbaar te maken voordat besluitvorming plaatsvindt. Eventueel zou het bestuur op basis van de gemaakte opmerkingen het fusievoorstel kunnen aanpassen. Openbaarmaking van het fusievoorstel en de kennisgeving via het handelsregister moet op grond van de richtlijn plaatsvinden uiterlijk één maand voor de datum van de algemene vergadering waarin het fusiebesluit moet worden genomen.¹⁸

We behouden de in ons nationale recht geregelde medezeggenschapsrechten.¹⁹ Dit betekent dat de ondernemingsraad bij grensoverschrijdende fusies zijn bevoegdheden tevens zal uitoefenen op grond van de Wet op de ondernemingsraden (hierna: WOR). In het geval de WOR van toepassing is, zal besluitvorming inzake een grensoverschrijdende fusie veelal zijn onderworpen aan een adviesrecht van de ondernemingsraad op grond van artikel 25 WOR.²⁰ Omdat op grond van artikel 25 WOR de ondernemingsraad een adviesrecht toekomt over een *voorgenomen* besluit en is voorgeschreven dat advies gevraagd wordt op een zodanig tijdstip dat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit, ligt

¹⁷ Zie artikel 123 lid 1 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn en zie in dit wetsvoorstel het voorgestelde artikel 2:333e BW.

¹⁸ Zie artikel 123 lid 1 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn en zie in het huidige Nederlandse recht de artikelen 2:314 en 2:317 lid 2 BW in samenhang met het voorgestelde artikel 2:333e BW.

¹⁹ Zie artikel 126quater van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

²⁰ Gaat het om een vennootschap die een onderneming in stand houdt waarop de Wet op de ondernemingsraden (WOR) van toepassing is, dan heeft de ondernemingsraad van de fuserende vennootschap op grond van artikel 25 lid 1 sub a, b of e WOR het recht advies uit te brengen over het voorgenomen besluit tot overdracht van zeggenschap over de onderneming of een onderdeel daarvan, het voorgenomen besluit tot het aangaan van, het aanbrengen van een belangrijke wijziging in of het verbreken van duurzame samenwerking met een andere onderneming, alsmede een voorgenomen besluit tot belangrijke wijziging in de organisatie van de onderneming.

het in de rede dat het advies gevraagd moet worden aan de ondernemingsraad op het moment dat de besturen van de betrokken vennootschappen het fusievoorstel hebben opgesteld.²¹ Ten opzichte van het huidige adviesrecht van de ondernemingsraad bevat de mogelijkheid om naar aanleiding van de kennisgeving opmerkingen in te dienen over het fusievoorstel een aanvullende waarborg. Voor Nederland zie ik in het bijzonder toegevoegde waarde voor ondernemingen met minder dan 50 werknemers, die geen ondernemingsraad hebben, omdat wordt geregeld dat bij het ontbreken van werknemersvertegenwoordiging, de onderneming de werknemers in de gelegenheid moet stellen om opmerkingen in te dienen bij het fusievoorstel.

Mede gelet op het adviesrecht van de ondernemingsraad meen ik dat er geen behoefte bestaat aan het door de leden van de SP-fractie geopperde voorstel om een onafhankelijke deskundige te verplichten om opmerkingen op te halen bij de werknemers. Zo maken de opmerkingen van werknemers(vertegenwoordigers) bij het fusievoorstel (en het door de ondernemingsraad gegeven advies) deel uit van de documentatie die door de bevoegde instantie (in de Nederlandse context: de notaris) beoordeeld moet worden bij een grensoverschrijdende fusie.²² Voor nadere toelichting op de toetsing van de grensoverschrijdende fusie door de notaris wordt verwezen naar de antwoorden op de vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1.1. Ten tweede mocht de ondernemingsraad een negatief advies uitbrengen over de grensoverschrijdende fusie, dan kan hij op grond van artikel 26 WOR beroep instellen bij de ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. Om deze redenen zie ik geen nut en noodzaak om nog een andere onafhankelijke instantie aan te wijzen die opmerkingen bij werknemers(vertegenwoordigers) bij een grensoverschrijdende fusie zou moeten ophalen en beoordelen. Uitbreiding van de termijn van een maand waarin werknemers(vertegenwoordigers) opmerkingen kunnen indienen ná publicatie van het fusievoorstel, zoals gevraagd door de leden van de SP-fractie, wordt door de richtlijn niet toegelaten,²³ nog daargelaten dat hier volgens mij ook geen behoefte aan bestaat, aangezien de ondernemingsraad doorgaans al vóór de publicatie van het fusievoorstel betrokken zal zijn bij het fusieproces op grond van de WOR.

2. De implementatie van de in de richtlijn voorgeschreven procedure voor grensoverschrijdende verrichtingen: een schets op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

De leden van de SP-fractie constateren dat, indien de ondernemingsraad van de fuserende vennootschap of een vereniging van werknemers die werknemers van de vennootschap of van een dochtermaatschappij onder haar leden telt, ook schriftelijk een advies of opmerkingen heeft ingediend, dat advies of die opmerkingen aan de schriftelijke toelichting worden gehecht. Deze leden constateren echter dat de berichtgeving aan een vereniging van werknemers die werknemers van de vennootschap of

²¹ J. Roest, Grensoverschrijdende mobiliteit: medezeggenschap van werknemers, *Ondernemingsrecht* 2022(10/11), p. 421–429, p. 423–424; F.G. Laagland, *De rol van Nederlandse werknemers(vertegenwoordigers) bij een grensoverschrijdende juridische fusie*, Deventer: Kluwer 2013, par. 7.2.3.8.

²² Zie in dit wetsvoorstel het voorgestelde artikel 2:333i lid 4 BW.

²³ Zie artikel 123 lid 1 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn. Het staat de betrokken fuserende vennootschappen op grond van de richtlijn overigens wel vrij om bij een grensoverschrijdende fusie in meer tijd dan één maand te voorzien tussen het tijdstip van de openbaarmaking van het fusievoorstel en de kennisgeving en het tijdstip van de algemene vergadering waarin het fusiebesluit moet worden genomen.

van een dochtermaatschappij onder haar leden telt hier niet in staat vermeld. Klopt het dat dit een omissie is?

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat de richtlijn, en daarmee dus ook dit implementatiewetsvoorstel, geen bepalingen bevat over de berichtgeving bij een grensoverschrijdende fusie aan een vereniging van werknemers die werknemers van de rechtspersoon of van een dochtermaatschappij onder haar leden telt (hierna: een vakorganisatie). Daar is ook geen behoefte aan, omdat we onze nationale medezeggenschapsrechten behouden. Dat betekent dat vakorganisaties hun bevoegdheden op grond van de SER-Fusiegedragsregels 2015 (hierna: Fusiegedragsregels) uitoefenen.²⁴ De Fusiegedragsregels worden beschouwd als de neerslag van een breed gedragen opvatting over de rol van fusiepartijen en vakorganisaties bij fusies. De Fusiegedragsregels gelden voor ondernemingen en concerns uit het bedrijfsleven die in Nederland zijn gevestigd en waar in de regel 50 of meer personen werkzaam zijn. Ook andere ondernemingen kunnen deze regels bij collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing verklaren. Deze regels kunnen ook in andere gevallen dan bij fusie van toepassing zijn, zoals bij onder meer splitsing en overdracht van aandelen. Op grond van de Fusiegedragsregels moeten betrokken ondernemingen of organisaties de vakorganisaties op tijd informeren over de grensoverschrijdende fusieplannen. Kort gezegd geldt dat, vóórdat over de voorbereiding of totstandkoming van een grensoverschrijdende fusie een openbare mededeling wordt gedaan, de vakorganisatie van de inhoud daarvan in kennis wordt gesteld.²⁵ Met die informatie van de vakorganisatie kan de ondernemingsraad een advies aan de ondernemer uitbrengen. Zowel het oordeel van de vakorganisaties als het advies van de ondernemingsraad moet aan de schriftelijke toelichting van het bestuur van de fuserende vennootschap op het fusievoorstel worden gehecht.²⁶

Voorts lezen de leden van de SP-fractie dat de ondernemingsraad uiterlijk vijf werkdagen voor de datum waarop de algemene vergadering of het bestuur een besluit neemt over de fusie bij zijn vennootschap opmerkingen kan indienen betreffende het fusievoorstel. Artikel 4, lid 7 van de SER-Fusiegedragsregels 2015 bepaalt dat de fusiepartijen de betrokken ondernemingsraden in de gelegenheid stellen kennis te nemen van het oordeel van de verenigingen van werknemers, opdat die ondernemingsraden daarmee rekening kunnen houden bij het uitbrengen van een advies als bedoeld in artikel 25 Wet op de ondernemingsraden (WOR). Artikel 4, lid 6 van de SER-Fusiegedragsregels 2015 bepaalt dat fusiepartijen aan hun informatieverplichtingen van het eerste tot en met vijfde lid op zodanige wijze uitvoering moeten geven dat het oordeel van de verenigingen van werknemers van wezenlijke invloed kan zijn op het al dan niet tot stand komen van de fusie en op de modaliteiten daarvan. Hoe wordt gewaarborgd dat de ondernemingsraad in de uiterst korte termijn van vijf werkdagen het oordeel van de verenigingen van werknemers kan betrekken bij het uitbrengen van zijn advies?

Graag verduidelijk ik naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de SP-fractie dat de Fusiegedragsregels blijven gelden en dat er geen termijn van vijf dagen geldt voor de ondernemingsraad om kennis te nemen van het oordeel van de betrokken vakorganisaties. Het uitgangspunt bij het raadplegen van de vakorganisaties waaraan ook de aan het woord zijnde leden refereren, is dat de ondernemingsraad voordat hij een advies uitbrengt, kennis moet hebben kunnen nemen van de het oordeel van de betrokken vakorganisaties. Ik benadruk graag dat uit de

²⁴ Zie voor de SER-Fusiegedragsregels 2015: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/fusiegedragsregels-2015>.

²⁵ Zie artikel 3 van de SER-Fusiegedragsregels 2015.

²⁶ Zie in dit wetsvoorstel het voorgestelde artikel 2:333f lid 7 BW.

Fusiegedragsregels volgt dat het oordeel van de betrokken vakorganisaties op zodanige wijze dient te gebeuren dat deze van wezenlijke invloed kan zijn op het fusiebesluit en de modaliteiten van de fusie (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4, zevende lid, op pagina 36 van de Fusiegedragsregels).

De leden van de SP-fractie constateren dat voor de werknemers een schriftelijke toelichting gegeven wordt over: 1. de gevolgen van de fusie voor de arbeidsrelaties en, in voorkomend geval, alle maatregelen om die arbeidsrelaties te borgen, 2. materiële wijzigingen van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden of van vestigingsplaatsen van de vennootschap en 3. de vraag hoe de eerste twee factoren van invloed zijn op dochtermaatschappijen van de fuserende vennootschap. Is het gewaarborgd dat ook de verenigingen van werknemers die werknemers van de vennootschap of van een dochtermaatschappij onder haar leden tellen deze informatie krijgen? Klopt het dat de vakbonden zonder deze informatie geen volledig oordeel kunnen vellen en de ondernemingsraden dus ook niet?

De door de leden van de SP-fractie genoemde informatie moet op basis van artikel 2:333f BW van dit wetsvoorstel verstrekt worden aan de werknemers(vertegenwoordigers). Deze informatie zal veelal overeenkomen met de informatie die bij de grensoverschrijdende fusie aan de vakorganisaties wordt verstrekt op basis van de Fusiegedragsregels (met dien verstande dat in artikel 2:333f BW geëxpliciteerd is dat ook informatie moet worden gegeven over de gevolgen van een grensoverschrijdende fusie voor dochtermaatschappijen).²⁷ Op grond van artikel 4 van de Fusiegedragsregels geldt dat aan de vakorganisaties een uiteenzetting moet worden verstrekt inzake de motieven voor de fusie, de voornemens met betrekking tot het in verband daarmee te voeren ondernemingsbeleid alsmede de in dat kader te verwachten sociale, economische en juridische gevolgen van de fusie en de in samenhang daarmee voorgenomen maatregelen. Verder bepaalt dit artikel dat desgevraagd aan de vakorganisaties informatie moet worden verstrekt over onder meer de grondslagen van maatregelen tot het voorkomen, wegnemen of verminderen van eventuele nadelige gevolgen voor de in de onderneming werkzame personen, waaronder het verstrekken van financiële tegemoetkomingen en het tijdstip en de wijze waarop de in de onderneming werkzame personen zullen worden ingelicht. Op deze wijze kunnen de vakorganisaties – net als de ondernemingsraden – een volledig beeld van de grensoverschrijdende fusie krijgen.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden op welke manier wordt gewaarborgd dat de notaris kennis heeft van de SER-Fusiegedragsregels 2015 en van cao-bepalingen waarin de Fusiegedragsregels van toepassing zijn verklaard.

In zijn algemeenheid geldt dat notarissen die zich bezighouden met ondernemingsrecht kennis hebben van de Fusiegedragsregels en de toepassing hiervan. De Fusiegedragsregels komen aan de orde tijdens reguliere cursussen over fusie en splitsing en tijdens opleidingen op het gebied van het ondernemingsrecht die notarissen die zich bezighouden met (grensoverschrijdende) fusies volgen.

2.2 Toepassingsbereik van de grensoverschrijdende verrichtingen

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de keuze dat de implementatie van de richtlijn niet voorziet om grensoverschrijdende omzetting, fusie en splitsing ook mogelijk te maken voor stichtingen, verenigingen en coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Door de Commissie

²⁷ Zie J. Roest, Grensoverschrijdende mobiliteit: medezeggenschap van werknemers, *Ondernemingsrecht* 2022(10/11), p. 421–429, p. 424.

vennootschapsrecht is aanbevolen dit nader te onderzoeken voor deze rechtsvormen alsmede voor sommige personenvennootschappen, zoals commanditaire vennootschappen, gezien ook de behoefte kan bestaan voor deze drie grensoverschrijdende verrichtingen. Is de regering voornemens dit onderzoek te faciliteren? Zo ja, hoe zal dit onderzoek vormgegeven worden? Wanneer kan de Kamer hiervan een bericht over de voortgang verwachten?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de richtlijn alleen van toepassing is op kapitaalvennootschappen, wat in Nederland de besloten vennootschappen (BV's) en naamloze vennootschappen (NV's) zijn. Op welke manier hebben andere lidstaten in de EU dit systeem ingericht? Is het vergelijkbaar met het Nederlandse stelsel van vennootschapsrecht?

Voor het antwoord op deze vragen verwijs ik u graag naar het antwoord dat ik hierboven formuleerde op de eerdere vragen van de leden van de VVD-fractie over de uitbreiding van deze regeling naar niet-kapitaalvennootschappen, het onderzoek dat zal plaatsvinden naar de mogelijkheid en wenselijkheid van de uitbreiding, hoe uw Kamer over dit onderzoek bericht zal worden en wat de zienswijzen van andere lidstaten zijn op dit punt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU mogelijk ook andere Nederlandse rechtspersoonsoormen die onder het bereik vallen van artikel 54 van het Verdrag betreffende de werking van de EU kunnen deelnemen aan grensoverschrijdende verrichtingen. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kan noemen van rechtspersoonsoormen, anders dan de BV en NV, die ook onder de reikwijdte van artikel 54 kunnen vallen.

Artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (hierna: EU-Werkingsverdrag) bepaalt dat de lidstaten geen beperkingen mogen opleggen ten aanzien van de vrijheid van vestiging van onderdanen van andere lidstaten. Artikel 54 EU-Werkingsverdrag maakt duidelijk dat dit ook geldt voor ondernemingen. Dat de grensoverschrijdende omzetting en fusie tot de uitoefening van de vrijheid van vestiging door ondernemingen behoren, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁸ De definitie van het begrip onderneming is in artikel 54 EU-Werkingsverdrag ruim geformuleerd. Het artikel bepaalt dat onder ondernemingen worden verstaan: «maatschappen naar burgerlijk recht of handelsrecht, de coöperatieve verenigingen of vennootschappen daaronder begrepen, en de overige personen naar publiek- en privaatrecht, met uitzondering van vennootschappen welke geen winst beogen». Beantwoording van de vraag of een grensoverschrijdende verrichting van andere (Nederlandse) rechtspersoonsoormen dan vennootschappen – bijvoorbeeld verenigingen, stichtingen en coöperaties die economisch actief zijn – rechtstreeks mogelijk zou zijn op basis van artikel 54 EU-Werkingsverdrag vergt een uitleg van dit artikel. Deze uitleg is voorbehouden aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en is nog niet aan de orde geweest in een Hofprocedure.

2.3 De drie fasen van de grensoverschrijdende verrichtingen en de waarborgen voor aandeelhouders, schuldeisers en werknemers

De leden van de D66-fractie vernemen dat er geen overgangsrechtelijke bepalingen zijn opgenomen in de richtlijn en dat deze dus onmiddellijk in werking zal treden. Heeft dit consequenties voor vennootschappen die bij inwerkingtreding al een omzettings-, fusie- of splitsingsproces doorlopen? Zo ja, wat is de omvang van deze consequenties?

²⁸ Zie HvJ EG 13 december 2005, zaak C-411/03 (Sevic), HvJ EG 16 december 2008, zaak C-210/06 (Cartesio), HvJ EU 12 juli 2012, zaak C-378/10 (Vale) en HvJ EU 25 oktober 2017, zaak C-106/16 (Polbud).

Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken bevat de richtlijn geen overgangsrecht. In december 2022 heeft de Europese Commissie een overleg georganiseerd over specifiek het overgangsrecht. Uit dit overleg bleek dat de meeste lidstaten in hun implementatiewetgeving in overgangsrecht hebben voorzien (of daartoe voornemens zijn) om ervoor te zorgen dat lopende grensoverschrijdende verrichtingen nog onder het oude recht kunnen worden afgerond. Om deze reden heb ik in de nota van wijziging die met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend, ook in overgangsrecht voorzien. Daartoe heb ik in de nota van wijziging geregeld dat, kort gezegd, de bepalingen uit dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn op grensoverschrijdende verrichtingen waarvoor voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een verrichtingsvoorstel is gedeponerd bij het handelsregister. De deponering van het verrichtingsvoorstel bij het register is de eerste publieke stap in het proces van een grensoverschrijdende verrichting. Het wetsvoorstel is daarmee alleen van toepassing op grensoverschrijdende verrichtingen waarbij deze stap nog niet is gezet op het moment van inwerkingtreding van het voorstel. Op deze wijze wordt zoveel mogelijk voorkomen dat ondernemingen opnieuw het proces van een grensoverschrijdende verrichting moeten doorlopen om aan het wetsvoorstel te voldoen.

3. Uitgangspunten implementatie

3.1 Aanwijzing van bevoegde instanties bij implementatie van de richtlijn

3.1.1 Aanwijzing van een bevoegde instantie voor de afgifte van het pre-verrichting attest en slotattest

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat een paar geconsulteerde organisaties hun zorgen hebben geuit dat de fraudetoets als onderdeel van het pre-verrichting attest een verwachting kan scheppen die het notariaat niet kan waarmaken. Suggesties om de fraudetoets bij een overheidsinstantie te beleggen, bijvoorbeeld Dienst Justis of de Kamer van Koophandel (KvK), zijn niet onderzocht met het enkele argument dat deze instanties in de huidige praktijk bij het proces van – en controle op – grensoverschrijdende verrichtingen «niet op dezelfde wijze actief betrokken zijn» als het notariaat. Kan de regering dit nader motiveren? Is deze keuze ook deels ingegeven door de korte implementatietermijn?

Op grond van het huidige Nederlandse recht is de notaris bij de grensoverschrijdende fusie reeds de bevoegde instantie die een verklaring moet afgeven van de rechtmatigheid van de grensoverschrijdende verrichting (het zogenaamde pre-verrichting attest).²⁹ In dit wetsvoorstel wordt ter implementatie van de richtlijn bepaald dat deze rechtmatigheidstoetsing van de notaris ook bestaat uit een fraudetoets.³⁰ Voor de grensoverschrijdende splitsing en omzetting komt op grond van het wetsvoorstel precies dezelfde toetsing door de notaris te gelden als voor de grensoverschrijdende fusie.³¹ Hiermee komt voor alle grensoverschrijdende verrichtingen te gelden dat wanneer de notaris constateert dat zo'n verrichting is opgezet voor onrechtmatige of frauduleuze doeleinden die leiden tot of gericht zijn op ontduiking of omzeiling van Unie- of nationaal recht, of voor criminele doeleinden, hij het verlangde attest niet mag afgeven waardoor deze verrichting geen doorgang kan vinden. Voor het aanwijzen van de notaris als bevoegde instantie voor de door de richtlijn vereiste fraudetoets is gekozen omdat deze toets aansluit bij de huidige rol van de notaris als poortwachter zoals voorzien in de Wet op het notarisambt (Wna). De notaris is op grond van het huidige artikel 21

²⁹ Zie het huidige artikel 2:333i BW.

³⁰ Zie de voorgestelde leden 7 tot en met 9 van artikel 2:333i BW.

³¹ Zie de voorgestelde artikelen 2:334uu leden 7 tot en met 9 en artikel 2:335i lid 6 tot en met 8 BW.

van de Wna verplicht zijn dienst te weigeren, wanneer naar zijn redelijke overtuiging of vermoeden de werkzaamheid die van hem verlangd wordt (bijvoorbeeld de afgifte van een pre-verrichting attest), leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft. Met andere woorden, de notaris weigert zijn dienst bij criminele, onrechtmatige of frauduleuze activiteiten. Aangezien de fraudetoets uit de richtlijn hetzelfde doel heeft als de notariële poortwachtersrol ligt het voor de hand de fraudetoetsing door de notaris te laten aansluiten bij zijn huidige taken op grond van de Wna. De Commissie vennootschapsrecht onderschrijft deze redenering in haar advies en acht het nuttig dat bij de invulling van deze toets wordt aangesloten bij de notariële poortwachtersrol zoals die al sinds jaar en dag bestaat.³²

Ook de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de KNB en de Wetgevingscommissie van de Vereniging Ondernemingsrechtsspecialisten Notariaat (VON) zijn het er in de internetconsultatie mee eens dat de notaris in het wetsvoorstel wordt aangewezen als de bevoegde instantie om het pre-verrichting attest (waar de fraudetoets onderdeel van uitmaakt) af te geven. Zij vinden deze keuze begrijpelijk, omdat het notariaat al intensief betrokken is bij grensoverschrijdende verrichtingen.³³ Bij geen van de door de leden van de VVD-fractie genoemde instanties, zoals Dienst Justis, is thans vergelijkbare betrokkenheid bij het proces van – en de controle op – grensoverschrijdende verrichtingen aanwezig als binnen het notariaat. Het aanwijzen van een andere bevoegde instantie voor de fraudetoets dan het notariaat zou daarnaast leiden tot hogere nalevingskosten voor ondernemingen die dan een extra instantie zouden moeten raadplegen en zou leiden tot een langere duur van het proces van grensoverschrijdende verrichtingen, zonder dat daarmee een duidelijk doel gediend is, gelet op het huidige takkenpakket en de expertise van het notariaat. Ik acht dit ook niet wenselijk in het licht van met name het uitgangspunt om bij implementatie van deze richtlijn aan te sluiten bij bestaande wetgeving, procedures en praktijk. Deze redenen, elk afzonderlijk maar ook in samenhang, maken dat ervoor gekozen is om de notaris aan te wijzen als de bevoegde instantie om de fraudetoets te verrichten.

Kan de regering voorts uiteenzetten welke maatregelen worden getroffen om aan deze zorgen over de fraudetoets tegemoet te komen? Is er bijvoorbeeld contact met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) om bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking veel meer informatie te verschaffen over de wijze waarop notarissen de fraudetoets straks moeten uitvoeren?

Naar aanleiding van opmerkingen in de consultatie om meer handvatten te geven aan het notariaat voor de uitvoering van de fraudetoets is inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie opmerken, contact geweest met de KNB. In samenspraak met de KNB is vervolgens in Artikel II van dit wetsvoorstel voorzien in de bevoegdheid voor de KNB om een verordening op te stellen ten einde verdere invulling te geven aan het nadere onderzoek dat plaats dient te vinden wanneer de notaris ernstige twijfels heeft of de grensoverschrijdende verrichting is opgezet voor onrechtmatige of frauduleuze doeleinden die leiden tot of gericht zijn op ontduiking of omzeiling van Unie- of nationaal recht, of voor criminele

³² Zie p. 5 van het advies van de Commissie vennootschapsrecht.

³³ Zie p. 3 van het advies van de Gecombineerde Commissie Vennootschapsrecht van de NOvA en de KNB (zie: <https://www.knb.nl/cms/streambin.aspx?requestid=ed647f59-5065-4292-baa2-ec96b83477e8>) en p. 2 van het advies van de Wetgevingscommissie van de Vereniging Ondernemingsrechtsspecialisten Notariaat (VON) (zie: <https://www.internetconsultatie.nl/omzettingfusiesplitsing/reactie/195515/bestand>).

doeleinden. Naast een verordening of in de plaats daarvan kan de KNB ook praktische richtlijnen geven voor dit nader onderzoek. De KNB stelt momenteel enkele praktische richtlijnen op. Het streven van de KNB is om deze richtlijnen voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gereed te hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/1151 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht. Kan de regering daarop ingaan? Is het mogelijk, dan wel verplicht om – naast de verplichting tot het bieden van de mogelijkheid om een BV volledig online op te kunnen richten – straks ook de handelingen die de notaris moet verrichten om grensoverschrijdende verrichtingen te faciliteren, ook volledig digitaal te doen?

De richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen die met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, is onderdeel van een pakket van maatregelen van de Europese Commissie «voor billijke, faciliterende en moderne voorschriften op het gebied van het vennootschapsrecht in de EU».³⁴ Het pakket bestaat uit deze richtlijn en de door de leden van de VVD-fractie genoemde Richtlijn (EU) 2019/1151 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht (hierna: de Digitaliseringsrichtlijn)³⁵. Voor de implementatie van de Digitaliseringsrichtlijn loopt een afzonderlijk wetgevingstraject (zie Kamerstukken II 2021/22, 36 085).

Volgens de richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen moet de aanvraag van het pre-verrichting attest en de aanvraag van het attest waarin de grensoverschrijdende verrichting wordt gefinaliseerd (het slotattest) online kunnen plaatsvinden.³⁶ Dit wetsvoorstel voorziet daartoe in de mogelijkheid dat een aanvraag voor het pre-verrichting attest en het slotattest en de benodigde informatie en documenten langs elektronische weg, bijvoorbeeld per e-mail, bij de notaris kunnen indienen.³⁷ Het pre-verrichting attest en het slotattest moeten worden opgenomen in een notariële akte. De richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen bevat echter geen bepalingen over de digitalisering van het proces van totstandkoming van deze notariële akten, zoals een regeling die het mogelijk zou maken om de notariële akten ten behoeve van de grensoverschrijdende verrichtingen op elektronische wijze te verlijden. Dit in tegenstelling tot de Digitaliseringsrichtlijn die het mogelijk maakt om een notariële akte ten behoeve van de oprichting van een BV op elektronische wijze te verlijden. Het verlijden van de notariële akten ten behoeve van grensoverschrijdende verrichtingen vindt dus op niet-elektronische wijze plaats.

3.2 Implementatie van lidstaattopties

3.2.1 Geen gebruik van de lidstaattoptie om vennootschappen in bepaalde gevallen vrij te stellen van openbaarmakingsverplichtingen ten aanzien van het verrichtingsvoorstel en de kennisgeving

De leden van de VVD-fractie vragen welke lidstaten hebben aangegeven gebruik te (gaan) maken van deze lidstaattoptie en wat hierbij hun overwegingen zijn, in tegenstelling tot de keuze van de regering om geen gebruik te maken deze lidstaattoptie te implementeren.

³⁴ COM(2018) 239, p. 2.

³⁵ Richtlijn (EU) 2019/1151 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2017/1132 met betrekking tot het gebruik van digitale instrumenten en processen in het kader van het vennootschapsrecht (PbEU 2019, L 186).

³⁶ Zie lid 4 van de artikelen 86quaterdecies, 127 en 160quaterdecies en lid 3 van de artikelen 86sexdecies, 128 en 160sexdecies van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

³⁷ Zie de voorgestelde artikelen 2:333i lid 4, 2:333ia lid 2, 2:334uu lid 4, 2:334vv lid 2, 2:335i lid 3 en 2:335m lid 2 BW.

Duitsland, Finland en Zweden hebben geen gebruik gemaakt van de optie uit de richtlijn om vennootschappen in bepaalde gevallen vrij te stellen van openbaarmakingsverplichtingen ten aanzien van het verrichtingsvoorstel en de kennisgeving van de vennootschap aan de aandeelhouders, schuldeisers en ondernemingsraad.³⁸ Ik ben ook niet van plan van deze lidstaattoptie gebruik te maken omdat ik, zoals ik heb aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 1, het van belang acht dat de informatie in het handelsregister over de grensoverschrijdende verrichting volledig is. Dit is in het bijzonder in het belang van de betrokkenen bij een grensoverschrijdende verrichting (de aandeelhouders, schuldeisers en werknemers). Ik vind het daarmee niet stroken dat vennootschappen vrijgesteld zouden zijn van voornoemde publicatieverplichtingen in het handelsregister wanneer de vennootschap deze stukken gedurende een zekere ononderbroken periode gratis op haar website beschikbaar stelt. Gebruik van deze lidstaattoptie zou mogelijk het ongewenste effect kunnen hebben dat vennootschappen het verrichtingsvoorstel en de kennisgeving ergens moeilijk vindbaar op hun website plaatsen om het zo voor derden lastig te maken om dit te achterhalen.

Kan de regering de leden van de SP-fractie uitleggen wat deze optie beoogt en waarom de regering van deze optie geen gebruik wenst te maken? Waarom zou een liquiditeitsverklaring niet in het belang zijn van werknemers en hun vertegenwoordigers? Deelt de regering de conclusie dat het gebruik maken van deze optie werknemersvertegenwoordigers werk zou besparen en dat het niet gebruiken van deze optie een extra belasting voor die werknemersvertegenwoordigers met zich meebrengt? Ik begrijp de vraag van de leden van de SP-fractie zo dat zij – in het bijzonder gelet op het belang van werknemers(vertegenwoordigers) – willen weten waarom geen gebruik is gemaakt van de optie om een liquiditeitsverklaring te eisen van de vennootschap die een grensoverschrijdende verrichting aangaat. Op grond van de richtlijn zou in zo'n verklaring op nauwkeurige wijze de actuele financiële toestand van de vennootschap moet worden weergegeven. Verder moet het bestuur in de verklaring aangeven, op basis van de beschikbare informatie en na redelijke verzoeken om inlichtingen, dat het niet op de hoogte is van enige reden waarom de vennootschap na de grensoverschrijdende verrichting niet in staat zou zijn te voldoen aan haar opeisbare verplichtingen. Deze verklaring zou dan met het verrichtingsvoorstel gedeponneerd moeten worden bij het handelsregister.³⁹ Een liquiditeitsverklaring is daarmee volgens de preambule van de richtlijn bedoeld om schuldeisers te beschermen tegen het risico van de insolventie van de vennootschap na een grensoverschrijdende verrichting.⁴⁰ Schuldeisers van een vennootschap kunnen namelijk worden benadeeld omdat de vennootschap die geld aan hen verschuldigd is opeens gevestigd is in een ander land. Voor zover werknemers(vertegenwoordigers) inzicht zouden willen hebben in de financiële toestand van de vennootschap kunnen zij gebruik maken van de laatste drie vastgestelde jaarrekeningen (of tussentijdse vermogensopstellingen) die op grond van het Nederlandse recht bij een grensoverschrijdende fusie of splitsing bij het handelsregister moeten worden gedeponneerd.⁴¹ Op grond van deze mogelijkheden kunnen werknemers(vertegenwoordigers) een beter beeld van de financiële toestand krijgen

³⁸ Zie voor deze lidstaattoptie de artikelen 86octies leden 2 en 3, 123 leden 2 en 3 en 160octies leden 2 en 3 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

³⁹ Zie de artikelen 86undecies lid 2, 126ter lid 2 en 123 lid 6 en 160undecies lid 3 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

⁴⁰ Zie overweging 25 van de preambule van de Richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (Richtlijn (EU) 2019/2121).

⁴¹ Vgl. lid 1 onderdeel b van de artikelen 2:314 en 2:334h BW.

dan via een liquiditeitsverklaring, die meer een momentopname is. Mede gelet hierop zie ik geen toegevoegde waarde in een liquiditeitsverklaring, te meer omdat deze verklaring behoorlijk meer lasten meebrengt voor de vennootschap. Verder genieten de schuldeisers van de vennootschap reeds bescherming bij een grensoverschrijdende verrichting op grond van de schuldeisersverzetprocedure.⁴² Schuldeisers kunnen in verzet komen door het indienen van een verzoek bij de rechtbank met vermelding van de waarborg die wordt verlangd van de vennootschap indien zij niet tevreden zijn over de aan hen geboden waarborgen in het verrichtingsvoorstel.⁴³ Ook voor werknemers(vertegenwoordigers) die schuldeisers zijn, staat deze mogelijkheid van verzet open.

4. Regeldruk

4.1 Gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de VVD-fractie lezen dat het niet zeker is in hoeveel van de gevallen van grensoverschrijdende verrichtingen de rechtspersonenrechtelijke medezeggenschap een rol speelt. Waarom kan hier geen inschatting van worden gemaakt? Bij hoeveel van de grensoverschrijdende fusies met een Nederlandse verdwijnende vennootschap of verkrijgende vennootschap van de afgelopen jaren speelde medezeggenschap een rol? Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin op dit moment nog geen onderhandelingen moeten worden gevoerd met werknemersvertegenwoordigers bij een grensoverschrijdende verrichting, waar dat straks na implementatie van de richtlijn wel het geval zal zijn?

Bij een grensoverschrijdende fusie zal op grond van de richtlijn vaker dan nu het geval is de zogenaamde Europese regeling worden gevolgd waarin de vennootschap zo snel mogelijk na openbaarmaking van het voorstel in onderhandeling moet treden met de werknemers om overeenstemming te bereiken over de (mate van) rechtspersonenrechtelijke werknemersmedezeggenschap in de vennootschap na de grensoverschrijdende fusie.⁴⁴ Kort gezegd, volgt uit de richtlijn dat straks ook fuserende Nederlandse ondernemingen onder de Europese regeling komen te vallen, waarbij in de zes maanden voorafgaand aan de openbaarmaking van het fusievoorstel minder dan 500 – maar meer dan 80 – werknemers werkzaam zijn (ook in het geval de Nederlandse onderneming op dat moment nog geen werknemersmedezeggenschap kent). Dergelijke ondernemingen vallen nog niet onder de Europese regeling op grond van het huidige recht. De richtlijn bepaalt dat de Europese regeling geldt als de vennootschap die zich grensoverschrijdend herstructureert in de zes maanden voor deponering van het verrichtingsvoorstel een gemiddeld werknemersaantal heeft van vier vijfde van de onder nationaal recht toepasselijke drempel inzake werknemersmedezeggenschap.⁴⁵ Voor Nederland moet voor het bepalen van de toepasselijke drempel inzake werknemersmede-

⁴² Zie hierover nader paragraaf 3.3.4.1 van de memorie van toelichting (Kamerstukken 2022/23, 36 267, nr. 3, p. 14).

⁴³ Zie de huidige artikelen 2:316 en 2:334k en 2:334l BW en in dit wetsvoorstel de artikelen 2:333ha, 2:334rr en 2:335j BW.

⁴⁴ Rechtspersonenrechtelijke medezeggenschap betreft, kort gezegd, het recht om invloed uit te oefenen op de samenstelling van het bestuurs- of toezichthoudend orgaan. Bijvoorbeeld in de Nederlandse context op grond van de structuurregime. In het geval van een vennootschap naar Nederlands recht gelden bij een structuurvennootschap de voorschriften van artikel 2:152/262 (en verder) BW. Bij een structuurvennootschap heeft de ondernemingsraad een aanbevelingsrecht, en ten aanzien van 1/3 van de leden een versterkt aanbevelingsrecht, ten aanzien van de raad van commissarissen (conform artikel 2:158/268 leden 5 en 6 BW). Zie artikel 133 van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn en de voorgestelde wijzigingen van artikel 2:333k BW in dit wetsvoorstel.

⁴⁵ Zie de aanhef van lid 2 van de artikelen 86terdecies, 133, en 160terdecies lid van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn en lid 3 sub a van de artikelen 2:333k, 2:334xx en 2:335o BW in dit wetsvoorstel.

zeggenschap naar het structuurregime gekeken worden. De regels van het structuurregime zijn van toepassing op «grote vennootschappen»; een vennootschap is groot indien aan de volgende criteria is voldaan: (i) er is een geplaatst kapitaal van € 16 miljoen, (ii) er is krachtens wettelijke verplichting een ondernemingsraad ingesteld en (iii) er zijn 100 werknemers of meer werkzaam bij de vennootschap en haar afhankelijke maatschappijen.⁴⁶ Dit betekent dat een Nederlandse vennootschap die zich grensoverschrijdend herstructureert verplicht is tot onderhandelen over de totstandkoming van een regeling van vennootschappelijke medezeggenschap zodra er in de zes maanden voorafgaand aan de openbaarmaking van het verrichtingsvoorstel bij deze vennootschap gemiddeld (4/5 van 100=) 80 werknemers werkzaam zijn.⁴⁷ Dit voorschrift komt in de plaats van het huidige voorschrift voor grensoverschrijdende fusies dat bepaalt dat ten minste één van de fuserende vennootschappen meer dan 500 werknemers alsmede werknemersmedezeggenschap moest hebben voordat de «Europese regeling» van toepassing is.⁴⁸

Voor de grensoverschrijdende splitsing en omzetting is een gelijksoortige regeling als voor de grensoverschrijdende fusie in het geheel nieuw.⁴⁹ Vanwege het nieuwe karakter van deze regeling voor alle drie grensoverschrijdende verrichtingen is het lastig bij voorbaat een concrete inschatting te geven in hoeveel van de gevallen van grensoverschrijdende verrichtingen de rechtspersonenrechtelijke medezeggenschap een rol zal spelen. Uit recent onderzoek is af te leiden dat onder het huidige recht in een minderheid van de gevallen van grensoverschrijdende fusies de regels met betrekking tot medezeggenschap werden toegepast, omdat bij 65,63% van de Nederlandse verkrijgende vennootschappen en bij 75,3% van de Nederlandse fuserende vennootschappen sprake was van vennootschappen met minder dan 100 werknemers.⁵⁰

Implementeren onze buurlanden de bepaling van de richtlijn waar deze verplichting uit voortvloeit op dezelfde wijze als Nederland?

De voornoemde bepalingen ter bescherming van vennootschappelijke medezeggenschapsrechten uit de richtlijn zullen door alle lidstaten op dezelfde wijze geïmplementeerd moeten worden.⁵¹ De uitwerking van de regels kan echter per lidstaat verschillen omdat de bepalingen uit de richtlijn onder meer aansluiten bij (vier vijfde van de onder) de onder nationaal recht toepasselijke drempel inzake werknemersmedezeggenschap (zie hiervoor nader het antwoord op de vorige vraag van de aan het woord zijnde leden). Er is thans geen gelijk speelveld op EU-niveau voor werknemersmedezeggenschap. In de verschillende lidstaten worden er om die reden verschillende drempels inzake werknemersmedezeggenschap gehanteerd. Sommige lidstaten kennen in het geheel geen regels voor werknemersmedezeggenschap in hun kapitaalvennootschappen.

De leden van de D66-fractie maken zich enige zorgen dat het op dit moment bij grensoverschrijdende splitsingen niet goed te overzien is of en hoeveel ondernemingen hiervan afzien door de kosten die ermee gemoeid zijn. Wat zijn de directe gevolgen van het ontbreken van dit

⁴⁶ Zie artikel 2:153/263 lid 2 BW.

⁴⁷ Zie hierover uitgebreid in de memorie van toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2:333k lid 3 BW (zie Kamerstukken 2022/23, 36 267, nr. 3, p. 50).

⁴⁸ Zie het huidige artikel 2:333k lid 3 sub a BW.

⁴⁹ Zie de artikelen 86terdecies en 160terdecies van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn en de voorgestelde artikelen 2:334xx en 2:335o BW in dit wetsvoorstel.

⁵⁰ Zie M. Meyer, «Grensoverschrijdende fusies, omzettingen en splitsingen: empirische resultaten en medezeggenschapsrechtelijke implicaties», *WPNR* 2021, afl. 7309, p. 42–48, p. 44–45.

⁵¹ Zie de artikelen 86terdecies, 133, en 160terdecies van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

overzicht? Is de regering voornemens om dit overzicht te verbeteren? Zo ja, binnen welk tijdsbestek?

Ik meen dat de leden van de D66-fractie in hun vraag doelen op de volgende passage uit de memorie van toelichting: *[z]o is bijvoorbeeld bij de grensoverschrijdende splitsing op dit moment niet goed te overzien of, en zo ja, hoeveel ondernemingen thans afzien van een grensoverschrijdende bedrijfssplitsing gelet op de kosten, maar wel interesse hebben voor de grensoverschrijdende splitsing zoals geregeld in dit wetsvoorstel.*⁵² Deze passage betreft het afzien van een grensoverschrijdende bedrijfssplitsing. Een bedrijfssplitsing waarbij activa en passiva onder bijzondere titel worden overgedragen, onderscheidt zich van juridische splitsing, zoals geregeld in dit implementatiewetsvoorstel, waarbij activa en passiva onder algemene titel worden overgedragen. De uitwerking van een overdracht van activa en passiva onder bijzondere titel bij een grensoverschrijdende bedrijfssplitsing is complex, onder meer door de omstandigheid dat in beginsel voor alle goederen die deel uitmaken van het vermogen van de onderneming de specifieke leveringsvoorschriften gevolgd dienen te worden. Omdat Nederland nu nog geen wettelijke regeling voor de grensoverschrijdende (juridische) splitsing kent, kan het zijn dat ondernemingen nu nog hun toevlucht zoeken tot dit complexe en kostbare alternatief van grensoverschrijdende bedrijfsplitsing. De verwachting is dat dit implementatiewetsvoorstel ertoe zal leiden dat meer ondernemingen van de rechtsfiguur van grensoverschrijdende (juridische) splitsing gebruik zullen maken (in plaats van het alternatief van de grensoverschrijdende bedrijfssplitsing), onder meer omdat er meer rechtszekerheid over de te volgen procedure en het resultaat komt te bestaan. Zoals beschreven in het antwoord op de vraag van de aan het woord zijnde leden in paragraaf 1.2 verwacht de Europese Commissie in haar impactassessment dat de richtlijn uiteindelijk zal leiden tot een kostenbesparing tussen € 12.000 en € 37.000 per transactie ten aanzien van grensoverschrijdende splitsing.⁵³ De Europese Commissie zal in 2027 de richtlijn evalueren, waarbij zij ook gegevens over de met de grensoverschrijdende splitsing verbonden kosten zal betrekken.⁵⁴

5. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

De leden van de VVD-fractie lezen in de uitvoeringstoets van de KvK niets over de tussenoplossing die wordt beschreven in de memorie van toelichting (het voortzetten van handmatige ondersteuning). Wat zijn de voor- en nadelen van deze tussenoplossing? Als het aantal grensoverschrijdende verrichtingen de komende periode zal toenemen, welke gevolgen heeft dat voor de uitvoerbaarheid van de tussenoplossing en voor het tijdpad dat wordt gemaakt om de koppeling met het Europese systeem voor gekoppelde registers (BRIS) tot stand te brengen? Is het de verwachting dat er wachtlijsten ontstaan? Is over de uitvoerbaarheid contact geweest tussen de KNB en de KvK?

Het voordeel van deze tussenoplossing is dat na de inwerkingtreding van de richtlijn de grensoverschrijdende verrichtingen uitgevoerd kunnen blijven worden door de KvK. Bij de tijdelijke oplossing is er geen afhankelijkheid van de implementatie van IT-voorzieningen. Zoals aangegeven in het antwoord op de eerdere vraag van de leden van de aan het woord zijnde fractie, is de meerderheid van de lidstaten niet tijdig gereed met de implementatie van de richtlijn. Dit maakt eveneens noodzakelijk dat een oplossing beschikbaar is voor het uitwisselen van

⁵² Zie paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting (Kamerstukken 2022/23, 36 267, nr. 3, p. 16).

⁵³ Zie hiervoor pagina 87–88 van het impactassessment voor de richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen. content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0141&from=EN.

⁵⁴ Zie artikel 4 van de richtlijn.

informatie met registers in deze lidstaten die ook nog niet of niet volledig zijn aangesloten op het Europese systeem voor gekoppelde registers (BRIS). Het nadeel van de tussenoplossing is dat Nederland nog niet volledig voldoet aan de richtlijn en de bijbehorende uitvoeringshandeling.⁵⁵

De verwachte aantallen, ook wanneer rekening wordt gehouden met een stijging van grensoverschrijdende verrichtingen zoals beschreven in het eerdere antwoord op de vraag van de D66-fractie in paragraaf 1.2, kunnen uitgevoerd worden middels de tussenoplossing zonder dat vertraging ontstaat. Als de aantallen sneller dan verwacht stijgen, kan besloten worden om onderdelen versneld te automatiseren. Over de tussenoplossing vindt overleg plaats tussen de KvK en de KNB.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de richtlijn aan de EC de bevoegdheid toekent om een uitvoeringshandeling vast te stellen om met het oog op een efficiënte gegevensuitwisseling bij grensoverschrijdende verrichtingen een gedetailleerde lijst van gegevens te specificeren voor de uitwisseling van informatie tussen handelsregisters en voor openbaarmaking. Is hiermee duidelijk dat er een heldere juridische grondslag is voor alle vormen van gegevensverwerking die plaats zullen vinden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel?

De door de VVD-leden genoemde uitvoeringsverordening is op 2 juli 2021 in werking getreden in de EU.⁵⁶ Met deze verordening is er een wettelijke verplichting voor gegevensverwerking tussen de registers in de EU en voor de in de richtlijn vereiste openbaarmaking van gegevens, waaronder het verrichtingsvoorstel, via het Europese systeem voor gekoppelde registers (BRIS). Er is aldus sprake van een grondslag van verwerking op grond van artikel 6 lid 1, onderdeel c, van de AVG (de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting). In de uitvoeringsverordening wordt verder uitdrukkelijk beschreven dat de AVG⁵⁷ en de verordening die ziet op de verwerking van persoonsgegevens door instellingen van de Europese Unie⁵⁸ van overeenkomstige toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoeringsverordening.⁵⁹

De leden van de D66-fractie lezen dat de KvK 12 tot 16 maanden nodig heeft om het bestaande digitale systeem aan te passen om te voldoen aan de eis dat documentatie van grensoverschrijdende verrichtingen digitaal moet worden ingediend alsmede dat communicatie hierover digitaal moet plaatsvinden via de registers. Op dit moment vindt dit grotendeels handmatig plaats en dit zal zo blijven plaatsvinden als tussenoplossing.

⁵⁵ Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1042 van de Commissie van 18 juni 2021 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot technische specificaties en procedures voor het systeem van gekoppelde registers en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2244 van de Commissie.

⁵⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1042 van de Commissie van 18 juni 2021 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Richtlijn (EU) 2017/1132 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot technische specificaties en procedures voor het systeem van gekoppelde registers en tot intrekking van Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2244 van de Commissie.

⁵⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

⁵⁸ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.

⁵⁹ Zie overwegingen 8 en 9 van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1042.

Moeten na de aanpassing van het systeem de documenten uit deze 12 tot 16 maanden alsnog gedigitaliseerd worden conform de documentatie-eis? Zo ja, hoeveel tijd zal hiermee gemoeid zijn? Is er een afgesproken tijdsbestek waarin dit moet worden gerealiseerd? Zo ja, wat zijn de gevolgen voor de administratieve lasten van de KvK?

De genoemde periode van 12 tot 16 maanden is nodig om de volledig digitale uitwisseling van documenten mogelijk te maken. De documenten zelf zijn in een digitaal formaat beschikbaar, ook in de tussenoplossing. Er is dus geen sprake van het alsnog digitaliseren van documenten na automatisering van het proces. De administratieve lasten van KVK nemen hierdoor niet toe.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de KvK in de uitvoeringstoets heeft aangegeven dat 12 tot 16 maanden nodig zijn voor de vereiste koppeling met het BRIS en in de tussentijd grensoverschrijdende verrichtingen kunnen blijven plaatsvinden dankzij een tussenoplossing. Deze leden vragen of de genoemde tussenoplossing, waarbij de ondersteuning handmatig wordt verricht, gevolgen heeft voor de duur van het traject van de grensoverschrijdende verrichtingen. Verwacht de regering door deze tussenoplossing vertragingen in het traject?

Zolang de koppeling met BRIS nog niet is gemaakt (en ook nog niet alle registers van andere lidstaten zijn aangesloten op BRIS) zal afhandeling van grensoverschrijdende verrichtingen handmatige handelingen vergen en contact via telefoon, post of mail tussen de registers. Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie kunnen de verwachte aantallen uitgevoerd worden middels de tussenoplossing zonder dat vertraging ontstaat. De tussenoplossing is gebaseerd op bestaande werkprocessen en IT-oplossingen van de KvK en kent daardoor een hoge mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid.

6. Adviezen/consultatie

6.1 Toepassingsbereik van de grensoverschrijdende verrichtingen

De leden van de D66-fractie willen tot slot ingaan op het geografische toepassingsbereik van de regeling. Zij lezen dat er na het opdoen van ervaring wordt gezien of dit bereik kan worden uitgebreid naar de BES-eilanden, Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Heeft de regering signalen ontvangen dat er vraag is om dergelijke uitbreiding te realiseren? Om hoeveel ondernemingen gaat dit? Zit er verschil in het uitbreiden van het toepassingsbereik naar de bijzondere gemeenten in vergelijking tot Aruba, Curaçao en Sint Maarten? Wordt dit geografische toepassingsbereik in Nederlandse context gezien of ook op EU-niveau? Wat betekent dit voor andere niet-Europese landen en gebieden overzees (LGO's) die bijzondere betrekkingen hebben met EU-lidstaten?

In de internetconsultatie proef ik bij een groot deel van de respondenten een duidelijke voorkeur in het voorzien van een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen met ondernemingen op: i) de BES eilanden, ii) de andere landen uit het Koninkrijk der Nederlanden (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) en iii) landen die geen onderdeel zijn van het Koninkrijk der Nederlanden en niet behoren tot de EU of EER. Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de VVD-fractie in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, heb ik de expertgroep modernisering NV-recht daarom verzocht advies uit te brengen over grensoverschrijdende verrichtingen mede naar aanleiding van deze richtlijn. In het kader van dit advies zal de expertgroep gevraagd worden de wenselijkheid van een uitbreiding van het geografische toepassingsbereik van de regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen (waaronder de behoefte van ondernemingen aan een regeling) en de mogelijke contouren hiervan te onderzoeken. Dit advies zou aanleiding kunnen zijn

tot nadere regelgeving. Het voorzien in een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen met de BES-eilanden kan bij wet. Voor het voorzien in een regeling voor grensoverschrijdende verrichtingen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten zou een rijkswet vereist zijn. In dit verband wordt ook gewezen op de reeds bestaande rijkswetten inzake zetelverplaatsing van ondernemingen in oorlogstijd.⁶⁰

Zowel de BES eilanden als Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben de Europeesrechtelijke status van «landen en gebieden overzee» (hierna: LGO). LGO's zijn niet-Europese landen en gebieden die bijzondere betrekkingen hebben met de EU-lidstaten Denemarken, Frankrijk en Nederland. Het gevolg van deze status is dat Europese regelgeving (zoals deze richtlijn) in beginsel niet van toepassing is voor de BES-eilanden of voor de andere landen dan Nederland in het Koninkrijk, tenzij dat expliciet wel van toepassing wordt verklaard. Het voorzien in regelgeving voor grensoverschrijdende verrichtingen met ondernemingen uit LGO's kan dus niet worden gezien op EU-niveau. Het is aan de lidstaten en de LGO's zelf of zij daarin zouden willen voorzien.

6.2 Verzoeken om uitbreiding van de regeling voor grensoverschrijdende splitsingen en omzettingen

De leden van de VVD-fractie begrijpen uit de consultatiereactie van de Commissie vennootschapsrecht dat het wetsvoorstel niet voorziet in (grensoverschrijdende) afsplitsing naar een bestaande vennootschap of driehoeksplitsing. De Commissie vennootschapsrecht schrijft dat de richtlijn deze figuren niet verbiedt, terwijl de regering met een verwijzing naar de preambule bij de richtlijn schrijft dat het onderbrengen van deze figuren onder de regeling te complex zou zijn. Kan de regering haar contraire standpunt toelichten? Los van de complexiteit van dergelijke zaken, ligt het voor deze leden voor de hand om deze figuren ook op te nemen in het wetsvoorstel. Kan de regering nagaan of haar interpretatie van de (preambule van de) richtlijn of het oordeel van de Commissie vennootschapsrecht op dit punt wordt gedeeld door de overige lidstaten? Zijn Duitsland, Frankrijk en België voornemens om deze figuren niet te implementeren en de evaluatie van 2027 af te wachten?

De richtlijn bepaalt dat de regeling voor een grensoverschrijdende splitsing niet van toepassing is op een grensoverschrijdende (af)splitsing naar een bestaande vennootschap (en daarmee ook niet op een grensoverschrijdende driehoeksplitsing⁶¹).⁶² Hiervoor is blijkens de preambule bij de richtlijn gekozen «omdat het in zulke gevallen om zeer complexe zaken gaat waarbij instanties van verschillende staten betrokken zijn en bijkomende risico's voor omzeiling van Unie- en nationale regels kunnen opduiken».⁶³ Nu deze splitsingsvormen zijn uitgezonderd van de reikwijdte van de richtlijn staat het zoals de Commissie vennootschapsrecht aangeeft in haar advies de lidstaten inderdaad vrij om op nationaal niveau voor deze grensoverschrijdende splitsingsvormen aanvullende regelgeving op te nemen.⁶⁴ Ik meen echter dat het opnemen van dergelijke aanvullende nationale regelgeving op gespannen voet staat

⁶⁰ De Rijkswet vrijwillige zetelverplaatsing van rechtspersonen (Stb. 1967, 161) en de Rijkswet zetelverplaatsing door de overheid van rechtspersonen en instellingen (Stb. 1967, 162).

⁶¹ Een driehoeksplitsing is een bijzondere vorm van splitsing naar een bestaande vennootschap waarbij de akte van splitsing bepaalt dat de aandeelhouders van de splitsende vennootschap aandeelhouder worden van een groepsmaatschappij van de verkrijgende vennootschap.

⁶² Zie onderdeel 3 van artikel 160ter van de gewijzigde Vennootschapsrichtlijn.

⁶³ Zie overweging 8 van de preambule van de Richtlijn grensoverschrijdende omzettingen, fusies en splitsingen (Richtlijn (EU) 2019/2121).

⁶⁴ Zie p. 3 van het advies van de Commissie vennootschapsrecht.

met het in acht te nemen uitgangspunt van zuivere implementatie.⁶⁵ De Commissie vennootschapsrecht geeft in het advies in overweging om nader onderzoek te initiëren.⁶⁶ Aan die oproep van de Commissie vennootschapsrecht ben ik tegemoetgekomen door mijn voornoemde adviesaanvraag aan de expertgroep modernisering NV-recht over grensoverschrijdende verrichtingen mede naar aanleiding van de implementatie van deze richtlijn. De expertgroep zal gevraagd worden bij haar advies ook de wenselijkheid en contouren van een regeling voor de grensoverschrijdende (af)splitsing naar bestaande vennootschappen verkennen. In dat kader kan bijvoorbeeld worden gezien of, en zo ja, hoe, andere EU-lidstaten dit hebben geregeld. Zo voorziet bijvoorbeeld de Duitse implementatiewetgeving in een regeling voor grensoverschrijdende (af)splitsing naar bestaande vennootschappen (*Spaltungen zur Aufnahme*).⁶⁷ Ook Finland kent hiervoor een regeling. Zweden heeft overigens niet in een dergelijke regeling voorzien in zijn implementatiewet.

6.3 Fiscale behandeling grensoverschrijdende verrichtingen

De leden van de VVD-fractie lezen dat in reactie op een aantal zorgen die zijn geuit bij de internetconsultatie, de regering ernaar streeft om in deze kabinetsperiode een wetsvoorstel met flankerende fiscale maatregelen voor grensoverschrijdende verrichtingen in te dienen. Nu de regering kennelijk erkent dat er veel onduidelijkheden zullen bestaan na inwerking-treding van onderhavig wetsvoorstel omtrent de fiscale gevolgen bij grensoverschrijdende verrichtingen, is het naar het oordeel van deze leden wenselijk dat de regering deze onduidelijkheden zo snel mogelijk wegneemt. Fiscale onzekerheid als gevolg van de keuze van de regering om pas in 2025 over te gaan tot flankerende fiscale maatregelen is ongewenst. Kan de regering concreet aangeven hoe zij omgaat met de onduidelijkheden die zullen ontstaan als gevolg van het ontbreken van flankerend fiscale maatregelen? Welke manieren ziet de regering voor zich om – tot de inwerkingtreding van het aangekondigde wetsvoorstel per 2025 – te voorzien in zoveel mogelijk duidelijkheid voor ondernemers, accountants en fiscalisten? De reactie van de regering op de waarschuwingen van de Afdeling hierover achten de voornoemde leden te beperkt. Welke plannen heeft de regering om onnodige procedures te voorkomen en op welk moment kan een voorontwerp voor het aangekondigde wetsvoorstel in consultatie worden gegeven?

Met de leden van de VVD-fractie ben ik het eens dat fiscale flankerende maatregelen bij dit wetsvoorstel die verband houden met grensoverschrijdende verrichtingen ten goede zullen komen aan de rechtszekerheid voor betrokken partijen. Daar wordt dan ook hard aan gewerkt. Het streven van de Staatssecretaris van Financiën is om in deze kabinetsperiode het wetsvoorstel met flankerende fiscale maatregelen voor grensoverschrijdende verrichtingen in te dienen met een beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2025. Dit tijdpad is gebaseerd op de prioriteiten die door de Staatssecretaris zijn opgesteld op het terrein van het fiscale beleid.⁶⁸ Daarbij is rekening gehouden met de beschikbare wetgevingscapaciteit en de wens van het kabinet om wetsvoorstellen met fiscale maatregelen

⁶⁵ Zie over dit uitgangspunt van zuivere implementatie nader Aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen van de regelgeving en paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting (Kamerstukken 2022/23, 36 267, nr. 3, p. 15).

⁶⁶ Zie p. 3 van het advies van de Commissie vennootschapsrecht.

⁶⁷ Grensoverschrijdende (af)splitsingen zijn overigens alleen toegestaan in Duitsland in het geval de splitsende en verkrijgende vennootschappen elk minder dan 400 mensen in dienst hadden in de laatste zes maanden voordat het splitsingsvoorstel werd aangekondigd, vgl. para. 332 Umwandlungsgesetz (UmwG).

⁶⁸ Zie ook de brief van 16 februari 2022 «Beleidsprioriteiten Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst».

zoveel mogelijk te spreiden alsmede waar mogelijk of wenselijk van te voren te consulteren. In de periode tussen de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel met flankerende fiscale maatregelen kunnen partijen in voorkomende gevallen gebruik kunnen maken van de samenhang tussen de reeds bestaande regelgeving⁶⁹ en gewezen jurisprudentie⁷⁰ die is aangehaald in het nader rapport. Ook kan een belanghebbende in de periode tot indiening van het wetsvoorstel met flankerende fiscale maatregelen verzoeken om vooroverleg tussen de inspecteur en de belanghebbende, zoals bedoeld in het Besluit Fiscaal Bestuursrecht⁷¹, ter verkrijging van zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van verrichte of voorgenomen rechtshandelingen.

Is de verwachting dat de EC een inbreukprocedure tegen Nederland zou starten, wanneer de regering zou besluiten eerst het flankerende fiscale beleid uit te werken voordat onderhavig wetsvoorstel in werking treedt? Zo ja, waar is die inschatting op gebaseerd?

De Commissie is inmiddels op 27 maart jl. een inbreukprocedure tegen Nederland gestart wegens de te late omzetting van de onderhavige richtlijn. De Commissie heeft Nederland aan de hand van een schriftelijke ingebrekestelling op de hoogte gesteld van een vermeende niet-nakoming. De Nederlandse regering zal in haar reactie op de ingebrekestelling aangeven dat alles in het werk wordt gesteld om de benodigde implementatiewetgeving zo snel als mogelijk de wetgevingsprocedure te laten doorlopen. Deze inbreukprocedure kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling van Nederland met een dwangsom of boete door het Hof van Justitie van de Europese Unie.⁷² Zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State aangeeft, kan de richtlijn worden geïmplementeerd zonder het gelijktijdig invoeren van fiscale maatregelen.⁷³ Ik acht het om die reden, en om redenen van gemeenschapstrouw, zeer onwenselijk dat de voortzetting van het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgesteld tot het moment dat een afzonderlijk wetsvoorstel van de Staatssecretaris van Financiën met betrekking tot de fiscaal flankerende maatregelen in werking zal treden op 1 januari 2025. De implementatietermijn van deze richtlijn zou in dat geval met twee jaar worden overschreden en het risico op een veroordeling met een dwangsom of boete neemt in dat geval navenant toe. Bovendien wil ik ondernemers het profijt dat met name de nieuwe regelingen voor grensoverschrijdende splitsingen en omzettingen hen kunnen bieden niet ontfangen tot 2025.

II. Artikelsgewijs

Artikel III en Slotbepalingen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de richtlijn uiterlijk op 31 januari 2023 dient te zijn geïmplementeerd. Deze termijn lijkt in de praktijk niet langer haalbaar, nog los van de uitvoeringsproblematiek rondom de KvK. Zijn er nog meer landen die deze datum niet gaan halen, en zo ja, welke? Hoe groot acht de regering de kans dat de EC een inbreukprocedure tegen Nederland begint wegens het niet halen van de uiterste deadline van 31 januari 2023?

Zeven lidstaten hebben de richtlijn tijdig omgezet en de Europese Commissie hiervan op de hoogte gesteld. Alle overige lidstaten hebben in

⁶⁹ Richtlijn 2009/133/EG van de Raad van 19 oktober 2009.

⁷⁰ Zie HvJ EG 16 december 2008, zaak C 210/06 (Cartesio); HvJ EU 12 juli 2012, zaak C-378/10 (Vale); en HvJ EU 25 oktober 2017, zaak C-106/16 (Polbud).

⁷¹ Stcrt. 2021, 44622, § 3.

⁷² Zie voor het boetebeleid van de Europese Commissie: Mededeling van de Commissie – EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing, COM (2017) C18/02, p. 6–7.

⁷³ Kamerstukken II 2022–23, 36 267, nr. 4, p. 5.

het kader van een inbreukprocedure een ingebrekestelling ontvangen op 27 maart jl. Dit betreffen – naast Nederland – België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Slowakije.⁷⁴ Voor het verloop van een inbreukprocedure bij te late implementatie verwijs ik naar het antwoord op de vorige vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er bewust voor is gekozen een termijn tussen de publicatiedatum van de wet en het tijdstip van inwerkingtreding te laten, zodat de praktijk de mogelijkheid heeft zich in te stellen op de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen. Bij welke onderdelen van het wetsvoorstel acht de regering het meest noodzakelijk dat de praktijk voldoende tijd krijgt om zich in te stellen op de aankomende wijzigingen?

In de nota van wijziging die ik met deze nota naar aanleiding van het verslag heb ingediend, wordt in overgangsrecht voorzien. Op grond van dit overgangsrecht geldt, kort gezegd, dat de bepalingen uit dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn op grensoverschrijdende verrichtingen waarvoor voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een verrichtingsvoorstel is gedeponereerd bij het register. Op deze wijze wordt bewerkstelligd dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een lopend traject van een grensoverschrijdende verrichting moet worden afgebroken en opnieuw moet worden gestart als gevolg van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Ook heeft de praktijk op deze wijze tijd om zich voor te bereiden op het wetsvoorstel. Omdat in de nota van wijziging in overgangsrecht wordt voorzien, bestaat er niet langer een noodzaak om te voorzien in uitgestelde inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Graag verwijs ik u voor nadere uitleg over het overgangsrecht naar mijn eerdere antwoord op de vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie in paragraaf 2.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Voornoemde leden vragen in het verlengde hiervan ook of de regering kan ingaan op de wijze waarop de wijzigingen worden gecommuniceerd als het wetsvoorstel wordt aangenomen. Hoe wordt gecommuniceerd richting ondernemers? Waar kunnen ondernemers die overwegen gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden om juridisch hun onderneming om te zetten, te fuseren of te splitsen terecht met hun vragen? Is de regering bijvoorbeeld bereid om op overheidswebsites informatie te verschaffen?

Met de leden van de VVD-fractie onderschrijf ik graag het belang van heldere voorlichting over dit wetsvoorstel aan ondernemers. Om die reden zal de rijksoverheid op www.rijksoverheid.nl actief publieksvoorlichting geven. Daartoe zal ik in overleg met de KNB en de KvK een factsheet voorbereiden met uitleg over het wetsvoorstel. Deze factsheet zal door de KNB onder haar leden worden verspreid. De factsheet zal ook gepubliceerd worden op de website van de KNB. Daarnaast zal de KvK op zijn website aandacht besteden aan het wetsvoorstel door middel van de factsheet.

Grensoverschrijdende verrichtingen lopen in Nederland altijd via een notaris, dus de notaris vervult wat dat betreft een belangrijke voorlichtende rol voor ondernemers die overwegen een grensoverschrijdende verrichting aan te gaan. Binnen het notariaat is op het vlak van grensoverschrijdende verrichtingen diepgaande kennis en expertise aanwezig. De

⁷⁴ Zie hierover de website van de Europese Commissie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_23_1768.

notaris kan contact met deze ondernemers aangrijpen om de verschillende mogelijkheden die het wetsvoorstel hen kan bieden aan de orde te stellen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind