

**Wijziging van de Telecommunicatiewet ter voorkoming van ongewenste zeggenschap over elektronische communicatienetwerken en –diensten waarvan misbruik of uitval de nationale veiligheid of openbare orde kan bedreigen (Wet voorkoming ongewenste zeggenschap telecommunicatie)**

**(consultatieversie)**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**I. ALGEMEEN**

**1. Aanleiding**

De Nederlandse telecommunicatiemarkt is, net als in veel andere landen, geliberaliseerd en kent een stevige concurrentie. Mede door die concurrentie behoren de Nederlandse telecommunicatievoorzieningen tot de beste van de wereld. Buitenlandse investeringen spelen op de telecommunicatiemarkt een belangrijke positieve rol. Zonder deze investeringen zou er niet zo'n concurrerende telecommunicatiemarkt zijn als nu het geval is. Zo zijn twee van de huidige drie grote bedrijven op het gebied van mobiele communicatie, en drie van de vier aanbieders van mobiele netwerken, onderdeel van een buitenlands concern. Belangen zoals keuzevrijheid, een goede prijs/kwaliteitverhouding en innovatie, waaronder investeringen in de continuïteit en kwaliteit van netwerken, zijn in de regel het best geborgd door een goed werkende en concurrerende telecommarkt. Om een goede werking van de telecommarkt te kunnen borgen, houdt de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezicht op de naleving van de Telecommunicatie- en de Mededingingswet. Het fusietoezicht van de ACM op grond van de Mededingingswet borgt dat de concurrentie op de markt, als gevolg van een eventuele overname van een telecommunicatiebedrijf, wordt beschermd. Op deze manier blijven voldoende prikkels bestaan om te investeren in (blijvend) kwalitatief goede netwerken en diensten tegen concurrerende prijzen.

Mede door de ruime beschikbaarheid van goede telecommunicatievoorzieningen is de maatschappij inmiddels erg afhankelijk geworden van het goed functioneren van de telecommunicatie-infrastructuur en de daarover geboden diensten. Niet alleen consumenten en bedrijven, maar ook de overheid is afhankelijk van deze diensten voor publieke taken. Toen América Móvil in september 2013 een poging deed om KPN over te nemen kwam dan ook de vraag op wat een overname van een telecommunicatiebedrijf, en zeker een belangrijke infrastructuurspeler als KPN, betekent voor de borging van publieke belangen. In een brief van 12 september 2013 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013-2014, Kamerstukken 24095, nr. 356) en een brief van 10 juni 2014 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013-2014, Kamerstukken 24095, nr. 368) heeft de regering een aanzet gedaan om deze vraag te beantwoorden. Daarbij was de conclusie dat aanvullende wetgeving nodig is om de nationale veiligheid en openbare orde te kunnen beschermen. Belangrijke grond voor deze conclusie is dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de investeringen in de Nederlandse telecommunicatiesector vooral afkomstig zijn van partijen die investeren op bedrijfseconomische gronden. Door de verschuivende economische machtsverhoudingen in de wereld wordt de kans groter dat overnames mede worden ingegeven door geopolitieke motieven. Dit kan gevaren meebrengen zowel vanuit het perspectief van de nationale veiligheid als vanuit het perspectief van de openbare orde.

Zo bestaat de mogelijkheid dat een partij die handelt op basis van geopolitieke motieven, of onder invloed staat van een derde met geopolitieke motieven, zeggenschap in een telecommunicatiebedrijf hanteert als politiek instrument. De zeggenschap wordt dan gebruikt om druk uit te kunnen oefenen op de Nederlandse overheid. Dit kan door bijvoorbeeld (te dreigen met) een vijandige actie, zoals het uit laten vallen van vitale delen van de telecommunicatie-infrastructuur of het opschorten van de dienstverlening. Dit risico is vooral aanwezig wanneer er op korte termijn onvoldoende substitutiemogelijkheden zijn voor de infrastructuur en de dienstverlening van het overgenomen bedrijf. Een dergelijk gebruik van de in een telecommunicatiebedrijf verkregen zeggenschap kan de

handelingsvrijheid van de regering aantasten en een eventuele uitvoering van de dreigementen kan leiden tot maatschappelijk ontwrichting.

Een bijzonder risico ligt in de afhankelijkheid van overheidsdiensten van communicatiediensten. (Opzettelijke) verstoringen van de continuïteit van deze diensten kunnen de overheidsdiensten hinderen in hun functioneren, waarmee de nationale veiligheid in gevaar kan komen. Te denken valt daarbij aan de dienstverlening ten behoeve van de noodcommunicatievoorziening (NCV), de communicatiedienstverlening aan Defensie, waaronder het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN), en de dienstverlening ten behoeve van C2000.

Voorts is het mogelijk dat een partij die handelt op basis van geopolitieke motieven een risico vormt voor de vertrouwelijkheid van communicatie. De zeggenschap over de infrastructuur en de dienstverlening kan worden misbruikt om kennis te nemen van de inhoud van de communicatie. Waar dit vertrouwelijke informatie van de Staat betreft raakt dit de nationale veiligheid, al kan dit gevaar in vergaande mate worden weggenomen door deze communicatie te versleutelen.

Daarnaast bestaat het risico op een inbreuk op de vertrouwelijkheid van de werkwijze van veiligheid- en opsporingsdiensten met betrekking tot het opvragen van telecomgegevens en het bevoegd aftappen van telecommunicatieverkeer. Ook vertrouwelijkheid van deze informatie kan onder druk komen te staan indien overwegende zeggenschap over belangrijke infrastructuur wordt verworven door een partij die handelt vanuit geopolitieke motieven waardoor ook hier de nationale veiligheid in het geding kan komen.

Dergelijke bedreigingen van de openbare orde en de nationale veiligheid zijn, zo werd ook reeds geconcludeerd in beide eerder genoemde brieven aan de Tweede Kamer, niet goed tegen te gaan met de bestaande wet- en regelgeving. De mogelijkheid om een boete te krijgen omdat de bestaande wettelijke regels zijn overtreden zal een op basis van geopolitieke motieven handelende partij niet afschrikken. Het enige effectieve middel is het voorkomen dat een dergelijke partij zodanige zeggenschap verwerft dat daar misbruik van kan worden gemaakt, of als een dergelijke partij onverhoopt toch overwegende zeggenschap heeft verworven, er voor te zorgen dat aan die zeggenschap een einde komt. Dit wetsvoorstel voorziet daarin door het de minister van Economische Zaken mogelijk te maken het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in telecommunicatiepartijen te verbieden indien door deze zeggenschap relevante invloed in de telecommunicatiesector wordt verkregen en door de zeggenschap de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen.

## **2. Inhoud wetsvoorstel**

### **2.1 Telecommunicatiepartij en relevante invloed op de telecommunicatiesector**

Het wetsvoorstel introduceert in een nieuw hoofdstuk 14a de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een *telecommunicatiepartij* te verbieden indien deze zeggenschap leidt tot *relevante invloed* in de telecommunicatiesector en hierdoor de *nationale veiligheid of openbare orde* in gevaar kan komen.

Het begrip *telecommunicatiepartij* beperkt zich niet tot aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken of openbare elektronische communicatie diensten. Ook niet openbare netwerken en diensten zijn een telecommunicatiepartij. Evenals hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters. Verder bestaat de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog andere categorieën van netwerken of diensten aan te wijzen (zie artikel 14a.2, derde lid) die zijn te beschouwen als telecommunicatiepartij.

Niet alleen de primaire aanbieders van de zojuist genoemde netwerken en diensten zijn telecommunicatiepartij, ook partijen die 'indirect feitelijke macht' over deze netwerken en diensten kunnen uitoefenen zijn telecommunicatiepartijen indien zij in Nederland gevestigd zijn. Hiermee wordt bedoeld op moedermaatschappijen van aanbieders, maar ook op beheerders van netwerken en diensten. Hoofdstuk 14a is overigens van toepassing ongeacht de rechtsvorm van de

telecommunicatiepartij: zowel op BV's en NV's, als op stichtingen, vennootschappen en verenigingen. Ook bijkantoren (onderdelen van een buitenlandse rechtspersoon die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben) die duurzaam in Nederland aanwezig zijn en buitenlandse rechtsvormen die in Nederland zijn gevestigd vallen eronder.

Vanwege de jurisdictie kunnen alleen in Nederland gevestigde partijen een telecommunicatiepartij als bedoeld in artikel 14a.2 zijn. Indien de moedermaatschappij in het buitenland is gevestigd, en de dochtermaatschappij in Nederland, is hoofdstuk 14a uitsluitend van toepassing op de dochtermaatschappij. Dit betekent echter niet dat wijzigingen in de zeggenschap in de buitenlandse moedermaatschappij geheel buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen. Deze moedermaatschappij houdt overwegende zeggenschap in de (Nederlandse) telecommunicatiepartij. Indien de moedermaatschappij wordt overgenomen brengt dit met zich mee dat ook de zeggenschap in de dochtermaatschappij wijzigt. Indien de nieuwe eigenaar van de moedermaatschappij een gevaar kan vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde kan de minister het houden van overwegende zeggenschap in deze telecommunicatiepartij verbieden, hetgeen ertoe leidt dat de dochtermaatschappij moet worden afgestoten.

De minister kan overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij verbieden indien a) hierdoor relevante invloed in de telecommunicatiesector wordt verkregen én b) hierdoor de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen.

Van relevante invloed in de telecommunicatiesector is sprake indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij zou kunnen leiden tot:

- a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, danwel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdienst of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
- b. langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wanneer deze gevolgen geacht worden zich voor te doen;
- c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;
- d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
- e. vrijgave van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2;
- f. bij algemene maatregel van bestuur genoemde gevolgen.

Maar ook als de betreffende telecommunicatiepartij *op zichzelf* bij misbruik of uitval niet tot een van de bovenstaande gevolgen zou kunnen leiden (omdat de telecommunicatiepartij daarvoor te klein is) kan het verkrijgen van overwegende zeggenschap in die partij leiden tot relevante invloed in de telecommunicatiesector. Indien de betreffende houder of verkrijger tevens overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt in andere telecommunicatiepartijen, en misbruik of uitval van al deze telecommunicatiepartijen tezamen kan leiden tot een of meer van bovengenoemde gevolgen, is er ook sprake van relevante invloed in de telecommunicatiesector.

Bij het beantwoorden van de vraag of misbruik of opzettelijke uitval van een telecommunicatiepartij kan leiden tot bovengenoemde gevolgen moet ook worden overwogen of er op korte termijn alternatieven of substituten beschikbaar zijn die ervoor zorgen dat de gevolgen zich niet – of in minder vergaande mate – voordoen.

## **2.2 Overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij**

Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat zeggenschap over een telecommunicatiepartij die leidt tot een relevante invloed in de telecommunicatiesector in handen komt van een partij die niet, of niet uitsluitend, handelt vanuit legitieme zakelijke belangen, maar (ook) vanuit geopolitieke of criminele motieven. Het gaat daarbij niet om iedere vorm van zeggenschap maar alleen om die mate van zeggenschap die er toe kan leiden dat de partij die zeggenschap verwerft daadwerkelijk controle verkrijgt over de aanbieder. In dit wetsvoorstel is dit tot uitdrukking gebracht in het begrip 'overwegende zeggenschap'.

Een telecommunicatiepartij kan in beginsel iedere rechtsvorm hebben. Meestal gaat het echter om een naamloze of besloten vennootschap en vindt de uitoefening van zeggenschap plaats via het houden van aandelen. Maar het is ook mogelijk dat het gaat om een andere rechtsvorm of een samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid, zoals een (contractuele) vennootschap. Doordat een telecommunicatiepartij diverse rechtsvormen kan hebben kan ook de zeggenschap diverse juridische vormen aannemen. Het kan gaan om aandeelhouderschap, maar ook om lidmaatschap van een vereniging of coöperatie of deelname in een contractuele vennootschap.

De wet benoemt in artikel 14a.3 de gevallen waarin sprake is van overwegende zeggenschap. Allereerst is daarvan altijd sprake als een partij beschikt over tenminste 30 procent van de stemmen in de algemene vergadering. Dit betekent bijvoorbeeld dat iemand die beschikt over 20 procent van de aandelen toch overwegende zeggenschap kan hebben als hij door overeenkomsten met andere stemgerechtigden feitelijk kan beschikken over 30 procent of meer van de stemmen. Bij het bepalen van de omvang van de zeggenschap wordt alle zeggenschap in de telecommunicatiepartij van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon én van de personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld (waaronder de groep waartoe de rechtspersoon behoort), bij elkaar opgeteld.

In de tweede plaats is er sprake van overwegende zeggenschap als een partij al dan niet krachtens overeenkomst met andere stemgerechtigden, alleen of samen met personen met wie hij in onderling overleg handelt, meer dan de helft van de bestuurders of de commissarissen kan benoemen of ontslaan ook als alle stemgerechtigde stemmen.

In de derde plaats is er sprake van overwegende zeggenschap als een partij een prioriteitsaandeel heeft in een telecommunicatiepartij, beschikt over een bijkantoor zijnde een telecommunicatiepartij, of vennoot is in een vennootschap onder firma of volledig aansprakelijke vennoot in een commanditaire vennootschap.

## **2.3 Zicht op zeggenschapsverhoudingen**

Om zicht te houden op de zeggenschapsverhoudingen binnen een telecommunicatiepartij, en om te kunnen beoordelen of een partij overwegende zeggenschap verwerft, zal de Minister gebruik maken van de meldingen op grond van artikel 34 van de Mededingingswet, die op de website van de ACM worden gepubliceerd.

Hetzelfde geldt voor de mededelingen met betrekking tot deze aanbieders die AFM ontvangt op grond van artikel 5:49, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht indien deze betrekking hebben op meldingen als bedoeld in artikel 5:38, 5:39, 5:40 of 5:43 van de Wet op het financieel toezicht. Op grond van de Wet op het financieel toezicht gelden diverse meldplichten. Zo moet, bijvoorbeeld, een ieder die de beschikking krijgt of verliest over aandelen waardoor hij een bepaalde drempel<sup>1</sup> bereikt, onderschrijft of overschrijft dit melden aan Autoriteit Financiële Markten (AFM). Ook moet, bijvoorbeeld, in het geval door een wijziging in het (geplaatste) kapitaal van een vennootschap het percentage van het kapitaal of de stemmen waarover iemand beschikt een bepaalde drempelwaarde

---

<sup>1</sup> De door de Wft gebruikte drempelwaarden liggen bij 3, 5, 20, 25, 20, 25, 30, 40, 50, 60, 75 en 95 procent.

bereikt, overschrijdt dan wel onderschrijdt, dit door degene die over het kapitaal of de stemmen beschikt worden gemeld aan de AFM. De AFM doet op zijn beurt mededeling van deze meldingen aan de vennootschap. De minister kan gebruikmaken van de publicatie van deze meldingen op de website van AFM om goed inzicht te houden in de ontwikkelingen in de zeggenschapsverhoudingen met betrekking tot beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

## **2.4 Bedreiging van de nationale veiligheid of openbare orde**

Wat er in algemene zin onder nationale veiligheid en openbare orde wordt verstaan, is bepaald in de definitie in artikel 14a.1: het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid, bedoeld in de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, en 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, bedoeld in artikel 346, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Door deze omschrijving van nationale veiligheid en openbare orde te hanteren wordt zeker gesteld dat de maatregelen in dit wetsvoorstel worden genomen met een doel dat verenigbaar is met het Europees recht, hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk 3 van deze toelichting. Het begrip behoeft echter nog nadere invulling in de vorm van factoren waar rekening mee moet worden gehouden bij de concrete afweging of de nationale veiligheid of openbare orde kan worden bedreigd. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe deze belangen een rol kunnen spelen bij de toepassing van het voorgestelde hoofdstuk 14a.

De gevaren voor de nationale veiligheid en openbare orde waartegen dit wetsvoorstel dient te beschermen zijn vertaald in de omschrijving van relevante invloed in de telecommunicatiesector in artikel 14a.2, vierde lid. Relevante invloed in de telecommunicatiesector, die rechtvaardigt dat getoetst wordt of de houder of verkrijger van overwegende zeggenschap een bedreiging voor de nationale veiligheid of openbare orde kan vormen, wordt aangenomen indien misbruik of uitval van een of meer telecommunicatiepartijen tezamen kan leiden tot:

- a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, danwel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdienst of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
- b. langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wanneer deze gevolgen geacht worden zich voor te doen;
- c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;
- d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;
- e. vrijgave van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2.

In artikel 14a.4 worden de omstandigheden opgesomd waaruit de bedreiging voor de nationale veiligheid of openbare orde die uitgaat van de overwegende zeggenschap van een bepaalde (rechts)persoon kan bestaan. Aan de hand van de genoemde omstandigheden beoordeelt de Minister of het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap door deze persoon moet worden verboden.

Om een verbod op te leggen is niet vereist dat een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde wordt bewezen. Wel zal de Minister moeten motiveren waarom hij denkt dat de overwegende zeggenschap door de betreffende partij een risico voor de nationale veiligheid of openbare orde vormt. De limitatief opgesomde omstandigheden bieden daarvoor de noodzakelijke aanknopingspunten.

Indien de Minister gelet op deze omstandigheden geen gronden ziet om een verbod op te leggen, kan hij niet andere overwegingen bij zijn besluit betrekken om alsnog tot een verbod over te gaan. Het is niet nodig om ten aanzien van alle genoemde omstandigheden bedreigingen voor de nationale veiligheid of openbare orde te voorzien. Voor het vaststellen dat bepaalde overwegende zeggenschap een bedreiging voor de nationale veiligheid of openbare orde kan vormen, kan het al voldoende zijn als de bedreiging uit één van de genoemde omstandigheden bestaat. Op de verschillende omstandigheden waaruit een bedreiging van de nationale veiligheid of openbare orde kan bestaan wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 14a.4.

Om te beoordelen of een partij die overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt een bedreiging kan vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde, zal de minister onderzoek moeten doen naar die partij. Meestal zal het gaan om een rechtspersoon die vaak op zijn beurt weer deel uitmaakt van een groep. De minister van Economische Zaken zal dus in kaart moeten brengen welke krachten er achter de rechtspersoon zitten en bij wie de uiteindelijke zeggenschap berust. De minister zal voor dit onderzoek informatie inwinnen bij commerciële partijen zoals groothandelsbanken, consultants en financiële adviseurs. Een veiligheidsonderzoek door de Algemene inlichtingen en veiligheidsdienst (AIVD), naar betrokken natuurlijke personen kan daarbij behulpzaam zijn.

## **2.5 Rechtsgevolgen van een verbod**

De rechtsgevolgen van een verbod op het verkrijgen van overwegende zeggenschap worden onderscheiden van de rechtsgevolgen van een verbod op het houden ervan. Indien een verbod wordt opgelegd voordat de overwegende zeggenschap wordt verkregen is de verkrijging, indien die alsnog plaats zou vinden, nietig wegens strijd met de wet (artikel 40, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek juncto artikel 13, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek).

In artikel 40, derde lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek wordt voor wetsbepalingen die niet de strekking hebben de geldigheid van daarmee strijdige rechtshandelingen aan te tasten een uitzondering gemaakt op de regel dat rechtshandelingen in strijd met de wet nietig zijn. Voor zover het verbod bedoeld in artikel 14a.2, eerste lid, betrekking heeft op een toekomstige verkrijging van zeggenschap waarbij de transactie via een effectenbeurs verloopt, heeft het verbod niet de bedoeling om de geldigheid van die rechtshandeling aan te tasten. Hierbij wordt de systematiek van de Wft gevolgd: nietigheid van rechtshandelingen op de effectenmarkten kan het functioneren van deze markten immers in gevaar brengen. Indien bijvoorbeeld een openbaar bod wordt gedaan op een telecommunicatiepartij en de minister de verkrijging van overwegende zeggenschap door degene die het bod uitbrengt verbiedt, zijn transacties in het kader van het bod wel rechtsgeldig. De verkrijger zal echter de aan de aandelen verbonden stemrechten niet kunnen uitoefenen, omdat de minister dit op grond van artikel 14a.7 zal verbieden, en de verkrijger gelast zal worden diens aandelenpakket terug te brengen tot onder de 30% op grond van artikel 14a.10.

In andere gevallen dan verkrijging via de beurs heeft artikel 14a.2 wél de bedoeling om de rechtsgeldigheid van transacties aan te tasten. De overdracht van zeggenschap die plaatsvindt nadat een verbod op grond van artikel 14a.2 is opgelegd is met andere woorden nietig indien deze overdracht in strijd is met het verbod. Indien met een transactie de drempel voor overwegende zeggenschap wordt overschreden, is deze gehele transactie nietig, en niet alleen dat deel van de transactie dat leidt tot overschrijding van de grens voor overwegende zeggenschap. Een andere keuze zou in veel gevallen tot uitvoerbaarheidsproblemen leiden.

Indien een verbod wordt opgelegd op het moment dat de overwegende zeggenschap al verkregen is, is het houden verboden. De betreffende houder van zeggenschap wordt dan door de minister verboden de aan diens aandeelhouderschap, lidmaatschap of deelname in de vennootschap verbonden rechten uit te oefenen, met uitzondering van het recht op dividend en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves (artikel 14a.7). Op deze manier wordt voorkomen dat de verboden zeggenschap alsnog kan worden geëffectueerd. Dit verbod geldt voor de zeggenschapsrechten over het gehele aandelenpakket van de betreffende partij. Zou dit niet het geval zijn, dan zou door de schorsing van de stemrechten van het in strijd met het verbod verkregen deel van het aandelenpakket, het gewicht

van stemrechten over het overige deel toenemen, waardoor dit deel alsnog van doorslaggevend belang kan zijn in de aandeelhoudersvergadering.

De onrechtmatige houder van overwegende zeggenschap wordt daarnaast door de minister opgedragen om binnen een door de minister te stellen redelijke termijn de zeggenschap in de betreffende telecommunicatiepartij (hierna: de relevante partij) terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap (artikel 14a.10). De relevante partij, dat wil zeggen de telecommunicatiepartij waarop het verbod van de minister ziet, wordt van het opleggen van een dergelijke last op de hoogte gebracht door de minister. Indien de onrechtmatige houder van overwegende zeggenschap niet binnen de gestelde termijn aan de last voldoet, moet diens zeggenschap door de relevante partij (namens en voor rekening van de houder van zeggenschap) worden teruggebracht tot onder het niveau van overwegende zeggenschap. Alle partijen in de keten van de aandelenhandel (de aangesloten instelling, het centraal instituut, de intermediair etc) zijn verplicht hieraan mee te werken.

### **3. Alternatieven voor dit wetsvoorstel**

#### *Oorspronkelijk aangekondigde maatregelen*

In de eerder genoemde brief van 10 juni 2014 aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 2013-2014, Kamerstukken 24095, nr. 368) heeft de regering aangekondigd met een wetsvoorstel te komen waarin een verklaring van geen bezwaar zou worden vereist voor het verkrijgen van overwegende zeggenschap in een vooraf aangewezen partij en voor het benoemen van bestuurders en commissarissen in de aangewezen partij. Destijds was de veronderstelling dat deze wet met name zou gelden voor KPN. Daarbij is aangegeven dat het gezochte instrument enerzijds de nationale veiligheid en openbare orde afdoende moet borgen en anderzijds investeringen op bedrijfseconomische gronden niet mag afschrikken. Het voorgenomen regime, waarin overnames en benoemingen vooraf moesten worden gemeld en goedgekeurd, zou echter een grote belasting vormen voor de betrokken ondernemingen, ook op momenten dat er geen dreiging uitgaat van een overname of benoeming. Dit kan - meer dan nodig - het vestigingsklimaat beïnvloeden. Bovendien is bij de uitwerking van het wetsvoorstel gebleken dat het vraagstuk breder is dan alleen KPN. Ook andere partijen in Nederland beschikken over infrastructuur en diensten waarvan misbruik of uitval tot een bedreiging van de nationale veiligheid of openbare orde zou kunnen leiden. Dit heeft onder meer te maken met de toegenomen betekenis van telecommunicatie in de maatschappij. Dit alles heeft ertoe geleid dat het oorspronkelijke voorstel uiteindelijk door de regering niet proportioneel werd geacht.

In dit wetsvoorstel wordt daarom een regime voorgesteld dat beter rekening houdt met de gevolgen voor de betreffende partijen en – in meer algemene zin – de telecomsector en het Nederlandse vestigingsklimaat, maar wel voldoende effectief is in het beschermen van de belangen ten aanzien van nationale veiligheid en openbare orde in deze sector. Verkrijging van overwegende zeggenschap hoeft niet langer vooraf te worden gemeld aan de Minister en benoemingen van commissarissen en bestuurders worden niet meer getoetst.

Ook is er van afgezien om de partijen die onder het regime van hoofdstuk 14a vallen, vooraf aan te wijzen. De partijen ten aanzien waarvan de bevoegdheid tot het opleggen van een verbod van toepassing is worden niet van tevoren aangewezen, omdat de telecommunicatiemarkt daarvoor te veel in ontwikkeling is. Het vooraf aanwijzen heeft bovendien het risico in zich dat de overheid partijen niet op het netvlies heeft die wel degelijk kunnen leiden tot relevante invloed in de telecommunicatiesector, en dus een toets op de nationale veiligheid en openbare orde rechtvaardigen.

Met het oog op de rechtszekerheid zijn objectieve criteria<sup>2</sup> gebruikt om vast te kunnen stellen wanneer sprake is van relevante invloed. Hierdoor is het goed mogelijk voor de partij die overwegende zeggenschap wenst te verkrijgen of heeft om te beoordelen of hij met een verbod rekening moet houden. Bedoelde partij weet immers welke invloed hij krijgt of reeds heeft in de telecommunicatiesector. Ook voor grote telecommunicatiepartijen is goed in te schatten wanneer zij zodanig relevant zijn dat zij bij een overname te maken kunnen krijgen met een verbod van de minister. Bij kleinere telecommunicatiepartijen is dit iets moeilijker. Zij zullen vooral een inschatting moeten maken welke invloed de partij die overwegende zeggenschap in hen wenst te verkrijgen reeds heeft in de telecommunicatiesector.

#### *Privaatrechtelijk ingrijpen*

Zoals is toegelicht in hoofdstuk 1 van deze toelichting heeft de privatisering van de telecomsector positieve effecten gehad op de Nederlandse telecommarkt. De privatisering en de wens van de regering om deze situatie te bestendigen, brengt met zich mee dat de inzet van vennootschapsrechtelijke instrumenten om de publieke belangen te borgen en de staat voldoende invloed te geven in de onderneming om deze belangen te kunnen handhaven niet als alternatief is overwogen. Instrumenten zoals een "bijzonder" of "gouden" aandeel zijn dan ook geen optie.

#### *Telecomsectoroverstijgende wetgeving*

Naast de ex ante analyse van de telecommunicatiesector zijn en worden ex ante analyses uitgevoerd van andere sectoren. Het beeld dat uit deze verschillende sectorale analyses naar voren komt, is dat de risico's en de belangen nauw verbonden zijn met de omstandigheden per sector. In enkele sectoren kan de staat diens privaatrechtelijke invloed op de belangrijkste bedrijven gebruiken om te voorkomen dat risico's zich voordoen. Ook de ernst van het gevaar voor de nationale veiligheid verschilt per sector: zo zijn de gevaren van uitval of misbruik in de nucleaire sector van een andere orde dan de gevaren in bijvoorbeeld de telecommunicatiesector. In verband met de noodzakelijke proportionaliteit van maatregelen die de marktwerking beïnvloeden is een algemene sectoroverstijgende wet op buitenlandse investeringen dan ook niet de geëigende aanpak.

### **4. Europeesrechtelijke aspecten**

#### *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

De bevoegdheid in artikel 14a.2 voor de minister om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden kan een belemmering vormen van het vrij verkeer op de interne markt van de Europese Unie zoals vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). Het gaat dan in het bijzonder om het vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU), het vrij verkeer van diensten (artikel 56 VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU). Deze belemmeringen zullen uit dien hoofde dus gerechtvaardigd moeten worden, hetzij met een beroep op een toepasselijke verdragsexceptie zoals openbare veiligheid, hetzij met een beroep op een of meerdere dwingende redenen van algemeen belang. Economische of financiële belangen kunnen geen dwingende reden van algemeen belang vormen.

Artikel 14a.1 definieert nationale veiligheid of openbare orde om die reden als: het belang van de openbare orde of de openbare veiligheid, bedoeld in de artikelen 45, derde lid, 52, eerste lid, en 65, eerste lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de

---

<sup>2</sup> Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan het advies "Guidelines for recipient country investment policies relating to national security" van de OESO, om eventueel beleid ten aanzien van buitenlandse investeringen in relatie tot de nationale veiligheid zo transparant en voorspelbaar mogelijk te maken.



wezenlijke belangen van veiligheid van de staat, bedoeld in artikel 346, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Met deze formulering van nationale veiligheid of openbare orde wordt aangesloten bij de Europese definities van dwingende reden van algemeen belang<sup>3</sup>. Hierdoor wordt de vrijheid van de minister bij de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van hoofdstuk 14a ingeperkt tot die situaties waarbij een dwingende reden van algemeen belang in het geding komt.

Naast het invoeren van een dwingende reden van algemeen belang of een verdragsexceptie vergt een rechtvaardiging van een belemmering van de vrijheden op de interne markt een beoordeling van de proportionaliteit van de belemmering: is de maatregel geschikt om het nagestreefde doel te bereiken, en zijn er geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk ter verwezenlijking van het nagestreefde doel? In hoofdstuk 1 is ingegaan op de aanleiding voor dit wetsvoorstel. In aanloop naar dit wetsvoorstel is gebleken dat de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen niet of niet voldoende worden beschermd door de bestaande wet- en regelgeving. In hoofdstuk 3 is vervolgens ingegaan op de overwogen alternatieven voor de maatregelen die met dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Zoals gezegd is juist vanwege de proportionaliteit besloten om af te stappen van het eerder voorgenomen vereiste om voorafgaand aan elke verkrijging van overwegende zeggenschap en elke benoeming van een commissaris of bestuurder een verklaring van geen bezwaar aan te vragen bij de minister. In plaats daarvan wordt met dit wetsvoorstel beoogd om alleen in te grijpen in de normale gang van zaken binnen telecommunicatiepartijen, wanneer er daadwerkelijk een gevaar lijkt te dreigen voor de nationale veiligheid of openbare orde. De omstandigheden die maken dat de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen zijn bovendien objectief en transparant beschreven in artikel 14a.4. Alleen als de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen kan de Minister ingrijpen door het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap te verbieden. De bevoegdheden van de minister dienen bovendien te worden uitgeoefend in overeenstemming met de beginselen van het Nederlandse bestuursrecht. De besluiten van de minister zijn gemotiveerd en dienen in te gaan op de redenen waarom in een bepaald geval het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap niet geaccepteerd kan worden. Een verbod op het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit dat voor de Nederlandse bestuursrechter kan worden aangevochten.

Er zijn geen maatregelen denkbaar die minder ingrijpend zijn en toch geschikt zijn om de met dit wetsvoorstel te beschermen belangen te beschermen. Dit alles leidt tot de conclusie dat de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde belemmeringen op het vrije verkeer van kapitaal en diensten en de vrijheid van vestiging gerechtvaardigd zijn.

#### *Mededingingsrecht*

Het onderwerpen van het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij ingevolge artikel 14a.2 aan een ex ante of ex post toets door de minister is bovendien verenigbaar met Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PbEU 2004, L24), hierna: EG-concentratieverordening.

---

<sup>3</sup> Zie voor openbare veiligheid arresten van HvJ van 10 juli 1984, *Campus Oil*, zaak 72/83, overwegingen 32-36, van 13 mei 1993, *Commissie/Spanje*, zaak C-463/00, overweging 71 en van 14 oktober 2004, *Omega Spielhallen*, C-36/02, punt 28; zie voor veiligheid van de staat: artikel 346, eerste lid, onderdeel a, VWEU.

Artikel 21, vierde lid, van deze verordening bepaalt dat in het kader van een concentratie de lidstaten bevoegd zijn om passende maatregelen te nemen ter bescherming van andere gewettigde belangen dan de belangen die door middel van de concentratieverordening worden afgedekt. De maatregelen die de lidstaten nemen, moeten wel verenigbaar zijn met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Bovendien hebben de lidstaten de verplichting om de belangen die zij wensen te beschermen voorafgaand te laten toetsen door de Europese Commissie (zie artikel 20, vierde lid, derde alinea, EG-concentratieverordening). Een belangrijke uitzondering geldt voor maatregelen die worden genomen in het belang van de bescherming van de openbare veiligheid, zoals het geval is bij de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld. Daarmee vormt ook het Europese mededingingsrecht geen beletsel voor het instellen en uitoefenen van de bevoegdheid om het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een relevante telecommunicatiepartij te verbieden.

#### *Eerste Protocol van het Europees verdrag van de rechten van de mens*

De bevoegdheid om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een relevante telecommunicatiepartij te verbieden, heeft tot slot een effect op het ongestoord genot van eigendom. Deze bevoegdheid raakt daarmee aan artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag van de rechten van de mens. Regulering van eigendom is onder de werking van dit artikel wel toegestaan, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan: legaliteit, legitimiteit en fair balance. De legaliteitseis betekent dat de regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar moet zijn. De legitimiteitstoets vereist dat met de regulering een doel in het algemeen belang wordt nagestreefd, in casu is dat de bescherming van de nationale veiligheid of openbare orde. In paragraaf 2.4 is uitgebreid ingegaan op het publiek belang dat met dit wetsvoorstel en de daarin neergelegde bevoegdheden wordt gediend. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat de beperkingen en procedures wettelijk zijn vastgelegd en kenbaar zijn voor eenieder die aan deze kaders onderworpen is. De discretionaire ruimte voor de minister is ingekaderd en beperkt. Tevens staat administratiefrechtelijke rechtsbescherming open tegen elk besluit van de minister op grond van deze wet.

Bij de fair balance toets wordt gezien of er een redelijke mate van evenredigheid is tussen de gebruikte middelen (i.c. de bevoegdheid om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een relevante telecommunicatiepartij te verbieden) en het doel (voorkomen dat overwegende zeggenschap in een dergelijke partij de nationale veiligheid of openbare orde kan bedreigen). Volgens de regering is er binnen het wetsvoorstel een goede verhouding tussen de bescherming van de individuele rechten en het algemeen belang.

## **5. Consultatie**

PM

## II. ARTIKELSGEWIJS

### Artikel 14a.1

#### *Aandeel*

Door de verwijzing naar artikel 5:33, eerste lid, onderdeel b, en artikel 5:45 van de Wet op het financieel toezicht is de reikwijdte van het begrip aandeel bepaald. Daaronder wordt niet alleen een aandeel in traditionele zin van artikel 79, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek begrepen, maar ook andere waardebewijzen die een recht op of invloed in de telecommunicatiepartij vertegenwoordigen, ongeacht of dit een beursgenoteerde of niet-beursgenoteerde onderneming betreft. Onder het begrip vallen eveneens een certificaat van een aandeel of een daarmee gelijk te stellen verhandelbaar waardebewijs en een optie of een ander verhandelbaar waardebewijs waarmee een aandeel of een certificaat of daarmee te vergelijken waardebewijs kan worden verworven. Onder aandeel worden ook verstaan een aandeel waarover een persoon op grond van artikel 5:45 wordt geacht te beschikken. In het derde, vierde, zevende, achtste, tiende en elfde lid van dat artikel zijn situaties bepaald waarin sprake is van het beschikken over een aandeel. Zo wordt iemand geacht te beschikken over een aandeel dat door een derde voor zijn rekening wordt gehouden (5:45, vierde lid) of indien hij op basis van een optie verplicht kan worden om een aandeel te kopen (5:45, tiende lid).

Dit (ruime) bereik van het begrip aandeel is van belang voor het effectief kunnen uitvoeren van de controle van (de zeggenschap in) de telecommunicatiepartij ter bescherming van de nationale veiligheid of openbare orde.

#### *Aandelenbelang*

Een definitie van het begrip aandelenbelang is opgenomen met het oog op het bepaalde in de artikelen 14a.7 tot en met 14a.14. Het gaat hier om een bepaalde hoeveelheid aandelen in een telecommunicatiepartij.

#### *Beursgenoteerde telecommunicatiepartij*

Onder beursgenoteerde telecommunicatiepartij wordt verstaan een telecommunicatiepartij waarvan de aandelen zijn toegelaten op een gereguleerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

#### *Beursgenoteerde relevante partij*

Onder beursgenoteerde relevante partij wordt verstaan een relevante partij waarvan de aandelen zijn toegelaten op een gereguleerde markt als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

#### *Bewaarder van een beleggingsinstelling*

Het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling is in het wetsvoorstel gedefinieerd als entiteit met als statutaire doelstelling het houden van de juridische eigendom al dan niet tezamen met het bewaren en administreren van de effecten van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten. Deze definitie sluit aan bij de materiële omschrijving van de bewaarder zoals omschreven in artikel 4:37j en artikel 4:44 van de Wet op het financieel toezicht. Er is niet gekozen om enkel aan te sluiten bij het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling zoals toegepast in artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer. De in het wetsvoorstel gebruikte definitie houdt rekening met de rol van de bewaarder bij een icbe zoals gedefinieerd in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht en met de mogelijkheid dat de bewaarder niet ook het juridisch eigendom van de effecten houdt.

In tegenstelling tot een centraal instituut, een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van een centraal instituut, een aangesloten instelling, intermediair, of instelling in het

buitenland is de bewaarder van een beleggingsinstelling de juridisch eigenaar van de aandelen van de uitgevende instelling. Bij een onderzoek naar de identiteit van aandeelhouders op grond van artikel 14a.8, vijfde lid, van dit wetsvoorstel kan de bewaarder formeel worden geïdentificeerd als aandeelhouder. De bewaarder is echter niet de entiteit die de feitelijke beslissingen neemt over het stemgedrag en de omgang met het aandeelhouderschap in de telecommunicatiepartij: dat is de beheerder van de beleggingsinstelling (zie artikel 4:37f en artikel 5:45, zevende lid, van de Wet op het financieel toezicht).

#### *Centraal instituut*

Het giraal effectenverkeer zoals geregeld in de Wet giraal effectenverkeer en zoals plaatsvindt op gereguleerde markten zoals Euronext Amsterdam, is een vorm van handel in aandelen die niet meer via fysieke levering van aandelen aan toonder of op naam plaatsvindt, maar door het aanhouden en wijzigen van de tenaamstelling van tegoeden op speciaal daarvoor bestemde rekeningen. Het gaat hier om effectenrekeningen. In de Wet giraal effectenverkeer zijn enkele typen effectenrekeningen gedefinieerd gelet op de specifieke functie van enkele van deze rekeningen. In dit wetsvoorstel wordt bij deze definities aangesloten en voor zover noodzakelijk daarop voortgebouwd. Daarnaast worden in de Wet giraal effectenverkeer en daarmee ook in dit wetsvoorstel diverse actoren expliciet benoemd en gedefinieerd die een rol vervullen in het giraal effectenverkeer en specifieke effectenrekeningen beheren.

Het giraal effectenverkeer kent als startpunt een centraal instituut. Volgens artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer is een centraal instituut door de Minister van Financiën aangewezen. In Nederland is Euroclear Nederland tot op heden het enige centraal instituut. Een centraal instituut kan volgens artikel 34, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer girodepots houden en is volgens artikel 36, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer belast met het beheer van deze girodepots. Een girodepot omvat het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling waarvan de aandelen zijn toegelaten op de gereguleerde markt. Ingeval de aandelen van een telecommunicatiepartij zijn toegelaten tot een gereguleerde markt in Nederland, zal een centraal instituut al deze aandelen in een girodepot beheren. In het aandeelhoudersregister van de beursgenoteerde telecommunicatiepartij zal een centraal instituut als aandeelhouder zijn geregistreerd voor de aandelen die worden verhandeld op de gereguleerde markt via het giraal effectenverkeer. In het effectenverkeer vervult Euroclear Nederland daarmee de rol van centrale effectenbewaarinstelling ("Central Securities Depository") zoals ook gedefinieerd in artikel 2 van Verordening (EU) nr. 909/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de verbetering van de effectenafwikkeling in de Europese Unie, betreffende centrale effectenbewaarinstellingen en tot wijziging van Richtlijnen 98/26/EG en 2014/65/EU en Verordening (EU) nr. 236/2012.

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat een telecommunicatiepartij een beursnotering heeft op een gereguleerde markt in het buitenland. Dit kan ertoe leiden dat het centraal instituut slechts voor een deel of voor geen van de aandelen een rol vervult zoals voorzien in de Wet giraal effectenverkeer. Voor de effectiviteit van de bepalingen ten aanzien van het aandeelhouderschap in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij wordt het begrip "buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut" geïntroduceerd, zodat de verplichtingen die krachtens dit wetsvoorstel gelden voor het centraal instituut ook gelden voor daarmee vergelijkbare buitenlandse instellingen in geval van een beursnotering in het buitenland.

#### *Depot*

Het algemene begrip depot is in dit wetsvoorstel opgenomen en gedefinieerd als een rekening met een aandelenbelang of een rekening waarin een aandelenbelang tot uitdrukking komt die beroepsmatig en anders dan als aandeelhouder wordt geadmistreerd of aangehouden. Onder dit begrip valt niet alleen het girodepot en het verzameldepot, het begrip omvat ook de effectenrekeningen van de buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met die van het centraal instituut en van de instelling in het buitenland. Om rekening te houden met de mogelijkheid dat de effectenrekeningen van een instelling in het buitenland op verschillende wijzen zijn vormgegeven, is in de definitie van depot ook de mogelijkheid opgenomen dat de effectenrekening niet zelf het aandelenbelang bevat,

maar het instrument is waardoor een aandelenbelang is geregistreerd en waarin het aandelenbelang tot uitdrukking komt.

#### *Gereguleerde markt*

Voor de definitie van de gereguleerde markt wordt verwezen naar de definitie van een gereguleerde markt in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Volgens dat artikel behelst een gereguleerde markt een multilateraal systeem dat volgens vaste regels werkt en waarbinnen koop- en verkoopintenties van derden met betrekking tot financiële instrumenten die tot die markt zijn toegelaten, worden samengebracht zodanig dat transacties tot stand komen. Daarbij werkt het systeem overeenkomstig de voor die markt geldende regels inzake vergunningverlening en het doorlopende toezicht.

In de praktijk gaat het hierbij dus om aandelenbeurzen. Onder de definitie valt zowel de Nederlandse beurs in Amsterdam, als buitenlandse zoals die in Frankfurt, Londen, Parijs of New York.

#### *Girodepot*

Het girodepot is de effectenrekening beheerd door een centraal instituut dat alle effecten van dezelfde soort bevat van een uitgevende instelling die zijn toegelaten op de gereguleerde markt. Ingeval de aandelen van een telecommunicatiepartij zijn toegelaten tot een gereguleerde markt in Nederland, zal een centraal instituut al deze aandelen in het girodepot beheren.

#### *Instelling in het buitenland*

In het wetsvoorstel is rekening gehouden met de mogelijkheid dat de aandelen in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij niet in Nederland ten name van cliënten via effectenrekeningen worden geadmistreerd, maar door partijen in een ander land die een met de intermediair vergelijkbare functie vervullen. Het wetsvoorstel sluit daarom aan bij het begrip instelling in het buitenland zoals dat wordt gehanteerd in artikel 49a, onderdeel b, van de Wet giraal effectenverkeer. Een instelling in het buitenland is een instelling met een zetel in het buitenland waaraan het op grond van het op die instelling van toepassing zijnde recht is toegestaan ten name van cliënten rekeningen in effecten te administreren of aan te houden.

#### *Intermediair*

Het begrip intermediair is in artikel 1 van de Wet giraal effectenverkeer gedefinieerd als aangesloten instelling, beleggingsonderneming of bank in de zin van artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht waaraan het op grond van die wet is toegestaan beleggingsdiensten te verlenen respectievelijk het bedrijf van bank uit te oefenen en die in Nederland ten name van cliënten rekeningen in effecten administreert. Een intermediair is dus een partij die in het effectenverkeer voor een ander effecten beheert via een effectenrekening. Het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling dat door de desbetreffende intermediair wordt beheerd of geadmistreerd, wordt in een verzameldepot gehouden.

Het onderscheid tussen het begrip aangesloten instelling en intermediair is daarin gelegen dat een aangesloten instelling rechtstreeks deelgenoot is in een girodepot, terwijl een intermediair dat niet is, tenzij de intermediair zelf een aangesloten instelling is. De intermediair is deelgenoot in het verzameldepot van de aangesloten instelling. Vervolgens is het mogelijk dat een andere intermediair weer deelgenoot is in het verzameldepot van de voornoemde intermediair. Zo kan een gelaagde bewaarketen van effecten tot stand komen waarin diverse intermediairs trapsgewijs deelgenoot worden in een verzameldepot van een andere intermediair. Voor zover een intermediair niet ten name van cliënten een aandelenpakket beheert, maar voor eigen rekening en risico het aandelenpakket aanhoudt, is de intermediair geen intermediair in de zin van de Wet giraal effectenverkeer, maar een aandeelhouder in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij.

#### *Multilaterale handelsfaciliteit*

Voor de definitie van een multilaterale handelsfaciliteit wordt verwezen naar de definitie van dit begrip in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Volgens dat artikel gaat het om een door een

beleggingsonderneming geëxploiteerd multilateraal systeem dat meerdere koop- en verkoopintenties van derden met betrekking tot financiële instrumenten, binnen dit systeem en volgens de niet-discretionaire regels, samenbrengt op zodanige wijze dat er een overeenkomst uit voortvloeit overeenkomstig de geldende regels inzake de vergunningverlening en het doorlopende toezicht. Het gaat hier zowel om gereguleerde aandelenbeurzen als de Amsterdamse effectenbeurs of de New York Stock Exchange als om alternatieve beurzen die minder gereguleerd zijn, zoals Alternext en The Order Machine.

#### *Nationale veiligheid of openbare orde*

In paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op het begrip nationale veiligheid of openbare orde. Zoals daar ook werd vermeld, wordt in de definitie van dit begrip verwezen naar artikelen uit het Verdrag betreffende de Werking van de EU om aan te geven met welke doel een verbod op overwegende zeggenschap in een relevante partij mag worden opgelegd. Door deze definitie wordt beoogd te verzekeren dat de beperkingen op de vrijheid van diensten/kapitaal die dit wetsvoorstel met zich meebrengt worden opgelegd met een volgens het VWEU gerechtvaardigd doel.

#### *Ongewenst persoon*

Bij de borging van publieke belangen, waaronder de veiligheid van de staat, past niet dat het mogelijk is dat landen die onderworpen zijn aan sancties van de Verenigde Naties in verband met de bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie, enige eigendom of zeggenschap hebben in een relevante partij. In de definitie van ongewenst persoon zijn dergelijke landen dan ook als eerste opgenomen. Ongewenst persoon zijn voorts landen waarvan de Europese Unie heeft besloten dat de economische of financiële betrekkingen worden verbroken of geheel of gedeeltelijk worden beperkt op grond van artikel 215 VWEU. Voor natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet statelijke groepen of entiteiten jegens wie maatregelen zijn vastgesteld op grond van artikel 215, tweede lid, VWEU geldt hetzelfde. In de definitie zijn verder nog aangemerkt als ongewenst persoon, degenen die vallen onder een beperkende maatregel ingevolge de Sanctiewet 1977. Voor een belangrijk deel zullen deze personen of entiteiten ook al ingevolge maatregelen op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties of ingevolge artikel 215 VWEU als ongewenst persoon aan te merken zijn. Onder het bereik van beperkende maatregelen krachtens de Sanctiewet 1977 vallen echter ook natuurlijke personen, rechtspersonen, staten en entiteiten ten aanzien van wie specifieke maatregelen gelden die genomen zijn om te voldoen aan andere verdragen, besluiten of aanbevelingen van volkenrechtelijke organisaties of internationale afspraken, met betrekking tot de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid of de bevordering van de internationale rechtsorde of dan wel bestrijding van internationaal terrorisme.

#### *Personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld*

Bij het bepalen of sprake is van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij waarvoor een verbod op grond van artikel 14a.2, eerste lid, kan gelden, wordt niet alleen gekeken naar het aandeel van de stemmen in een algemene vergadering van aandeelhouders waar de betreffende persoon over beschikt. Hierbij worden ook alle stemrechten van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld meegeteld. De definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld verwijst naar de definitie van dit begrip in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Het gaat in dit wetsvoorstel om natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen waarmee wordt samengewerkt op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van overwegende zeggenschap (in de Wft gedefinieerd als het kunnen uitoefenen van ten minste 30 procent van de stemrechten in een algemene vergadering) in een naamloze vennootschap. Volgens de definitie worden rechtspersonen of vennootschappen die met elkaar deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in elk geval geacht in onderling overleg te handelen. Ook natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen en de door hen gecontroleerde ondernemingen worden geacht in onderling overleg te handelen. Uit de definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht is in dit wetsvoorstel de samenwerking met een doelvennootschap met als doel het

dwarsbomen van het wetslagen van een aangekondigd openbaar bod op die vennootschap, weggelaten, aangezien deze vorm van samenwerking niet relevant is voor de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Voor het overige wordt verwezen naar de jurisprudentie met betrekking tot het begrip 'personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld' in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.

De definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld in artikel 14a.1 van het wetsvoorstel geldt zowel voor beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

#### *Relevante partij*

Een relevante partij is de telecommunicatiepartij waarop het verbod van de minister tot het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap betrekking heeft.

#### *Stemmen*

De definitie van stemmen is relevant bij het bepalen of sprake is van overwegende zeggenschap als bedoeld in artikel 14a.3, onderdeel a. Daarnaast werkt de definitie van stemmen door in de definitie van zeggenschap.

Bij de definitie van stemmen wordt aangesloten bij hetgeen in artikel 5:33, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op het financieel toezicht wordt verstaan onder stemmen, namelijk de stemmen die op aandelen kunnen worden uitgebracht, alsmede de stemmen waarover een persoon beschikt of wordt geacht te beschikken op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid van de Wft. Laatstbedoelde stemmen vloeien niet uit een direct aandeelhouderschap voort, maar uit allerlei constructies waardoor de invloed die kan worden uitgeoefend bij een ander dan de eigenaar van het aandeel berust (zie ook de toelichting bij het begrip aandeel).

#### *Telecommunicatiepartij*

Zie hierover het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 2.1 en de toelichting op artikel 14a.2.

#### *Verzameldepot*

Het verzameldepot is de effectenrekening die het totaal van alle effecten van een uitgevende instelling omvat dat door de desbetreffende intermediair wordt beheerd of geadmistreerd. Onder het begrip intermediair valt ook de aangesloten instelling die dus ook aan verzameldepot houdt en beheerd.

#### *Zeggenschap*

In de definitie van zeggenschap worden de soorten zeggenschap genoemd in de verschillende rechtsvormen die een telecommunicatiepartij kan hebben. Bij een vereniging of coöperatie heeft zeggenschap de vorm van een lidmaatschap, bij een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap komt de zeggenschap in de vorm van deelname als vennoot. Bij een besloten of naamloze vennootschap wordt onder zeggenschap verstaan de stemmen die een partij kan uitbrengen op een aandeelhoudersvergadering. Zoals reeds blijkt uit de definitie van stemmen worden hieronder niet alleen verstaan de stemrechten verbonden aan de door de betreffende partij gehouden aandelen, maar ook alle stemmen waarover deze partij op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid, van de Wft beschikt of wordt geacht te beschikken, bijvoorbeeld op grond van een stemovereenkomst.

### **Artikel 14a.2**

Op grond van dit artikel kan de minister het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij verbieden, indien deze zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector en de zeggenschap de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan brengen. In paragraaf 2.5 van het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de rechtsgevolgen van een dergelijk verbod.

### *Telecommunicatiepartij*

Het moet volgens het derde lid in de eerste plaats gaan om telecommunicatiepartij, dat wil zeggen een in Nederland gevestigde rechtspersoon of vennootschap die direct of indirect zeggenschap heeft over een elektronisch communicatienetwerk, elektronische communicatiedienst, hostingdienst, internetknooppunt, vertrouwensdienst of datacenter, of een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie netwerken of diensten..

Het hoeft daarbij niet te gaan om een *openbaar* netwerk of een *openbare* dienst. Ook elektronische communicatienetwerken die niet of niet hoofdzakelijk voor de levering van elektronische communicatiediensten aan het publiek worden gebruikt, kunnen hier onder vallen. Hetzelfde geldt voor elektronische communicatiediensten die niet (hoofdzakelijk) aan het publiek worden geleverd, zoals in ieder geval de NoodCommunicatieVoorziening (voorheen het nationaal noodnet) en de communicatiedienstverlening aan Defensie, waaronder het Netherlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN).

Zowel een rechtspersoon als een vennootschap kunnen een telecommunicatiepartij zijn. Met vennootschap wordt de vennootschap onder firma of de commanditaire vennootschap bedoeld. Uit het derde lid volgt dat in ieder geval de aanbieder van het elektronische communicatienetwerk, van de elektronische communicatiedienst, de hostingdienst, het internetknooppunt, de vertrouwensdienst of het datacenter als telecommunicatiepartij wordt aangemerkt. Daarbij gaat het om de rechtspersoon of vennootschap die op eigen naam en voor eigen rekening het netwerk of de betreffende dienst aanbiedt. Naast de aanbieder van het netwerk of de dienst, worden ook andere rechtspersonen of vennootschappen die direct of indirect zeggenschap hebben over een van de genoemde netwerken of diensten aangemerkt als telecommunicatiepartij. Zo is de aanbieder niet altijd de eigenaar van het netwerk. In dat geval heeft naast de aanbieder ook de eigenaar feitelijke macht over het netwerk. Daarnaast heeft de moedermaatschappij van de aanbieder of de eigenaar via haar aandeelhouderschap zeggenschap over wat haar dochter als aanbieder of eigenaar met het netwerk en/of de dienst doet. Ook kan de aanbieder of eigenaar (duurzaam) een derde partij hebben ingeschakeld voor het feitelijk beheer van het netwerk, waardoor ook deze derde partij feitelijke macht heeft over het netwerk - deze is bijvoorbeeld in staat het verkeer over dit netwerk af te luisteren of af te schakelen. Op grond van het derde lid worden ook deze partijen als telecommunicatiepartij aangemerkt. Zo wordt in het geval er een moeder NV is met een dochter BV waaronder weer een kleindochter BV is geplaatst, en de infrastructuur onder directe zeggenschap is van de kleindochter, zowel de moeder als de dochter als de kleindochter op grond van het derde lid als telecommunicatiepartij aangemerkt.

### *Relevante invloed*

De minister van Economische Zaken zal het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij alleen toetsen op de gevolgen voor de nationale veiligheid en openbare orde indien overwegende zeggenschap in de betreffende telecommunicatiepartij maakt dat relevante invloed in de telecommunicatiesector wordt verkregen. Hiervan is volgens het vierde lid sprake indien misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij bedoeld in het eerste lid en eventuele andere telecommunicatiepartijen waarin de verkrijger overwegende zeggenschap houdt of verkrijgt, kan leiden tot

- a. een onrechtmatige inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens of de vertrouwelijkheid van de communicatie, dan wel een langdurige onderbreking van de internettoegangsdienst of telefoondienst van meer dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal eindgebruikers;
- b. langdurige onderbreking van de beschikbaarheid of verificatie van een aanzienlijk deel van de diensten en toepassingen die worden geleverd via het internet, bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld wanneer deze gevolgen geacht worden zich voor te doen;



c. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst van een afnemer, zijnde een vitale aanbieder als bedoeld in artikel 1 van de Wet gegevensverwerking en meldplicht cybersecurity;

d. een belangrijke mate van onderbreking van de beschikbaarheid of betrouwbaarheid van een product of dienst ten behoeve van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst of de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst;

e. vrijgave (waaronder ongeautoriseerde toegang tot) van staatsgeheime informatie dan wel verkrijging van inzicht in het gebruik van de bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie bedoeld in artikel 13.2.

Onder beschikbaarheid en betrouwbaarheid van producten of diensten wordt verstaan de beschikbaarheid (het product of de dienst wordt aangeboden en functioneert), vertrouwelijkheid (niet toegankelijk voor derden, wordt niet aan derden verstrekt), integriteit (niet gemanipuleerd) en authenticiteit (de juistheid/echtheid van de herkomst is gegarandeerd).

#### *Gevaar voor de nationale veiligheid en openbare orde*

In artikel 14a.4 is bepaald op grond van welke omstandigheden de minister het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan verbieden.

#### *Verbod op het 'houden' van overwegende zeggenschap*

De minister kan op grond van de eerste volzin van artikel 14a.2, eerste lid, het *verkrijgen* van overwegende zeggenschap verbieden. Deze bevoegdheid heeft de minister ook als de verkrijging reeds heeft plaatsgevonden: in dat geval kan de minister het *houden* van overwegende zeggenschap verbieden. Dit kan indien de feiten of omstandigheden op grond waarvan Onze Minister vaststelt dat de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen zich hebben voorgedaan na verkrijging of eerst na verkrijging bekend zijn geworden bij de minister. Hieronder worden situaties verstaan waarin de minister pas na verkrijging op de hoogte is gekomen van het feit dat er overwegende zeggenschap is verkregen in een relevante telecommunicatiepartij en/of door wie. Ook kan het voorkomen dat pas na verkrijging informatie over de houder van overwegende zeggenschap bekend wordt die bij de minister tot de conclusie leidt dat het feit dat deze persoon of rechtspersoon overwegende zeggenschap houdt, ervoor zorgt dat de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen. Daarnaast worden hieronder situaties verstaan waarin eerst na verkrijging van overwegende zeggenschap zich omstandigheden hebben voorgedaan die ertoe leiden dat de minister tot dit oordeel komt. Hieronder valt onder meer de overname van een buitenlandse moedermaatschappij van een in Nederland gevestigde relevante telecommunicatiepartij door een met het oog op de nationale veiligheid of openbare orde ongewenste partij: bij een dergelijke overname van de moederpartij vindt er geen wijziging plaats in de zeggenschap in de dochterpartij, maar is het niet langer wenselijk dat de overgenomen moeder overwegende zeggenschap houdt in de dochterpartij. Ook kunnen wijzigingen in de geopolitieke verhoudingen ertoe leiden dat een eerder onschuldig geachte buitenlandse aandeelhouder inmiddels een gevaar kan vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde.

#### **Artikel 14a.3**

In dit artikel wordt een aantal gevallen genoemd waarin sprake is van overwegende zeggenschap. Ten eerste is er op grond van onderdeel a sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon beschikt over ten minste 30 procent van de stemmen in een algemene vergadering van de telecommunicatiepartij beschikt. Hiermee wordt zowel bedoeld een aandeelhoudersvergadering bij een kapitaalvennootschap (NV of BV), als een ledenvergadering van

een vereniging. De grens van 30 procent van de stemmen is afgeleid van de definitie van overwegende zeggenschap in artikel 1.1 Wet op het financieel toezicht en bij de verplichting in artikel 5:38, tweede lid, van de Wft om het bereiken, overschrijden of onderschrijden van de drempel van 30 procent van de stemmen te melden. Zoals uit de definitie van 'stemmen' in artikel 14a.1 volgt, worden onder stemmen verstaan de stemmen die op aandelen kunnen worden uitgebracht, alsmede de stemmen waarover een persoon beschikt of wordt geacht te beschikken op grond van artikel 5:45, eerste tot en met elfde lid, van de Wft (bijvoorbeeld bij vruchtgebruik, pand en stemovereenkomsten). De houder van aandelen wordt geacht over de stemmen die op zijn aandelen kunnen worden uitgebracht te beschikken, ook als hij met betrekking tot deze stemmen een stemovereenkomst heeft gesloten waardoor een ander de stem kan uitbrengen. Iemand die 30 procent van de aandelen bezit heeft dus altijd overwegende zeggenschap, ook als hij in werkelijkheid een ander laat bepalen hoe gestemd wordt. Andersom wordt degene die via een stemovereenkomst kan bepalen hoe de stemmen van een andere aandeelhouder worden gebruikt ook geacht te beschikken over deze stemmen. Als een aandeelhouder met andere woorden zelf 10 procent van de aandelen heeft, maar via een stemovereenkomst 30 procent van de stemmen kan bepalen, heeft ook deze aandeelhouder overwegende zeggenschap. De stemmen betrokken bij een stemovereenkomst tellen dus mee bij het bepalen van de mate van zeggenschap van degene die de aandelen waaraan deze stemmen zijn gekoppeld bezit als bij de zeggenschap van degene met wie hij een stemovereenkomst heeft.

Verder is er op grond van onderdeel b sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon alleen of samen met anderen (met wie hij daarover afspraken gemaakt heeft) meer dan de helft van de bestuurders of de commissarissen kan benoemen, ook wanneer alle stemgerechtigden stemmen. Dit criterium sluit aan bij de definitie van een dochtermaatschappij in artikel 2:24a BW.

Voor de onderdelen a en b geldt, dat bij het bepalen van de mate van zeggenschap van een bepaalde partij ook alle zeggenschap meetelt van personen met wie deze partij in onderling overleg handelt. Personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld zijn natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen waarmee wordt samengewerkt op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van overwegende zeggenschap (in de Wft gedefinieerd als het kunnen uitoefenen van ten minste 30 procent van de stemrechten in een algemene vergadering) in een naamloze vennootschap of met het doel om het welslagen van een aangekondigd openbaar bod op een vennootschap te dwarsbomen. Volgens de definitie in artikel 1:1 van de Wft, die ook hier van toepassing is, worden rechtspersonen of vennootschappen die met elkaar deel uitmaken van een groep als bedoeld in artikel 24b van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in elk geval geacht in onderling overleg te handelen. Ook natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen en de door hen gecontroleerde ondernemingen worden geacht in onderling overleg te handelen. Hoewel de Wft alleen van toepassing is op beursgenoteerde ondernemingen is de definitie van personen met wie in onderling overleg wordt gehandeld hier zowel van toepassing op beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde telecommunicatiepartijen.

Op grond van onderdeel c hebben houders van prioriteitsaandelen ook altijd overwegende zeggenschap in de zin van het eerste lid.

Op grond van onderdeel d is sprake van overwegende zeggenschap als een natuurlijk persoon of rechtspersoon volledig aansprakelijk vennoot is in een vennootschap onder firma of een commanditaire vennootschap. Dit criterium is ontleend aan de gelijkstelling van de vennootschap met de dochtermaatschappij in artikel 2:24a, tweede lid, BW.

#### **Artikel 14a.4**

In artikel 14a.4 wordt een limitatieve opsomming van de omstandigheden gegeven die de minister beziet om te bepalen of het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap moet worden verboden omdat de nationale veiligheid of openbare orde kan worden bedreigd. De bedreiging van de

nationale veiligheid of openbare orde kan zijn oorzaak vinden in een combinatie van de genoemde omstandigheden. Voor een verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap is echter voldoende dat een van de omstandigheden zich voordoet. De genoemde omstandigheden zijn limitatief. Indien de minister op grond van de genoemde omstandigheden geen gronden ziet om tot een verbod over te gaan, kan hij niet andere elementen bij zijn besluit betrekken om alsnog tot een verbod over te gaan.

Het gaat daarbij om de volgende omstandigheden:

*De eigendomsstructuur en -verhoudingen van de verkrijger (onderdeel a)*

Indien de eigendomsstructuur en -verhoudingen van de verkrijger onvoldoende transparant zijn, is er geen goede inschatting te maken wie werkelijk de controle over de zeggenschap in de telecommunicatiepartij heeft en of daar een risico aan verbonden is voor de nationale veiligheid of openbare orde. Hierbij kan worden gedacht aan rechtsvormen die het moeilijk maken om achterliggende partijen te achterhalen of een zodanige gelaagde structuur van rechtspersonen in verschillende jurisdicties dat niet goed te achterhalen is wie nu de zeggenschap over de verkrijger uitoefent.

*De invloed die een derde kan uitoefenen op de uitoefening door de verkrijger of houder van de aan zijn aandelen of zeggenschap verbonden rechten (onderdeel b)*

Indien een derde zodanige invloed kan uitoefenen dat hij geheel of gedeeltelijk de wijze waarop de verkrijger of houder zijn rechten verbonden aan het aandeel of de zeggenschap uitoefent controleert, en daarmee dus ook het beleid van de onderneming kan beïnvloeden, dan is dat een belangrijke factor om mee te wegen in de vraag of de desbetreffende investeerder wel acceptabel is als houder van zeggenschap. Een dergelijke invloed door een derde kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van aandeelhouderschap van deze derde in de investeerder die overwegende zeggenschap in een telecommunicatie partij wil verwerven. Een dergelijke invloed kan ook worden aangenomen indien de derde feitelijk zeggenschap kan uitoefenen in de aandeelhouder, bijvoorbeeld omdat het bestuur van de aandeelhouder door deze derde wordt benoemd of een aandeelhoudersovereenkomst geldt die dergelijke invloed geeft. Invloed is ook aanwezig indien deze derde, bijvoorbeeld op grond van contractuele afspraken, het recht heeft een of meer bestuursleden te benoemen of indien door middel van commerciële contractuele afspraken tussen de derde en de aandeelhouder in de telecommunicatie partij, invloed op het gedrag of de activiteiten van deze aandeelhouder is verkregen. Financieringsafspraken met financiële instellingen kunnen invloed geven aan deze financiële instellingen over de wijze waarop met de zeggenschap verbonden aan de aandelen in de telecommunicatie partij door de aandeelhouder wordt omgegaan. De invloed van de derde zal in ieder geval ongewenst zijn als de derde een persoon of een staat is als bedoeld in onderdeel g.

Er is ook altijd het risico dat door juridische of feitelijke (dwang)maatregelen van een overheid een aandeelhouder/houder van zeggenschap de facto zijn autonomie kan verliezen. In dat verband wordt aangenomen dat een natuurlijke persoon die overwegende zeggenschap wenst te verkrijgen in een telecommunicatiepartij, onder de invloed is van de staat wiens nationaliteit hij heeft en waarvan hij tevens ingezetene is. Een vergelijkbare aanname geldt voor rechtspersonen die gevestigd zijn in een staat en tevens aldaar hun hoofdkantoor hebben.

*De beoogde verkrijger of houder heeft geen goede staat van dienst inzake beveiliging van communicatie dan wel de continuïteit van dienstverlening en de naleving van wettelijke voorschriften ten aanzien hiervan (onderdeel c)*

Dit criterium biedt de mogelijkheid om de staat van dienst van de verkrijger mee te wegen, zowel ten aanzien van de beveiliging van communicatie als ten aanzien van economisch beleid dat de continuïteit van dienstverlening in gevaar kan brengen ('sprinkhanengedrag').

*De beoogde verkrijger heeft nauwe banden met een ongewenst persoon (onderdeel d)*

In tegenstelling tot onderdeel b, gaat het hier om het hebben van de banden en niet om het uitoefenen van invloed door deze persoon of niet-statelijke entiteit op het gedrag van de verkrijger voor zover hij aandeelhouder zou zijn van een telecommunicatiepartij

*De veiligheidssituatie in het land van vestiging van de beoogde verkrijger of van de landen van de omliggende regio (onderdeel e)*

Met dit criterium kan de minister meewegen in hoeverre de beoogde verkrijger – zeker als hij een dusdanige hoeveelheid aandelen in de aangewezen onderneming wenst te verwerven om controle uit te kunnen oefenen – in een instabiele regio gevestigd is waardoor er een risico is dat bij instabiliteit de verkrijger niet langer zijn invloed normaal kan uitoefenen of juist deze invloed anders wordt aangewend dan oorspronkelijk gedacht, omdat de beoogde verkrijger door een ander regime wordt gecontroleerd.

*De houder of beoogde verkrijger is een staat of persoon waarvan bekend is of waarvoor gronden zijn te vermoeden dat deze de intentie heeft een relevante partij te beïnvloeden om misbruik of opzettelijke uitval als bedoeld in artikel 14a.2, vierde lid, mogelijk te maken, of de beoogde verkrijger is een door een dergelijke staat of persoon gecontroleerde entiteit (onderdeel f)*

Deze omstandigheid ziet op een houder of verkrijger waarvan bekend is of het vermoeden bestaat dat deze niet of niet uitsluitend handelt op grond van reguliere commerciële motieven, maar ook op basis van geopolitieke of criminele motieven. Te denken valt aan staten die geen op vrije marktwerking gebaseerde economie kennen of die de principes van de democratische rechtstaat niet onderschrijven. Ook kan worden gedacht aan personen die behoren tot terroristische of criminele organisaties. Voor het aannemen van de omstandigheid onder g is het voldoende om het vermoeden te hebben dat de houder of beoogde verkrijger zich met een (overigens commercieel prima te verklaren) investering in de positie wil brengen om op enig moment, indien de geopolitieke situatie daar om vraagt, de Nederlandse regering onder te druk te kunnen zetten door te dreigen met uitval of misbruik als bedoeld in artikel 14a.2, vierde lid.

*Over de beoogde verkrijger is onvoldoende informatie beschikbaar of het is niet of slechts beperkt mogelijk om informatie over de beoogde verkrijger rechtstreeks in een staat te verifiëren, tenzij in het kader van een samenwerkingsrelatie met de staat van vestiging van de beoogde verkrijger informatie en verificatie daarvan door die staat kan worden verkregen (onderdeel g)*

Deze omstandigheid ligt in het verlengde van de omstandigheid over de intransparantie van de eigendomsstructuur van de beoogde verkrijger. Een mitigerende factor voor deze (mogelijk initiële) intransparantie is de mogelijkheid om de staat van herkomst van de beoogde verkrijger om relevante informatie te verzoeken of reeds verkregen informatie te laten verifiëren.

*Bij algemene maatregel van bestuur nader aangeduide omstandigheden (onderdeel h)*

Dit onderdeel biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog andere omstandigheden te omschrijven die reden kunnen zijn voor de minister om over te gaan tot een verbod op het verkrijgen of houden van overwegende zeggenschap.

Over de beschikbaarstelling van informatie die aanwezig is bij dienstonderdelen van andere ministeries ten behoeve van de toepassing van dit artikel wordt nog nader overleg gevoerd.

## **Artikel 14a.5**

Op grond van het eerste lid, onder b, moet een telecommunicatiepartij een onderzoek naar de identiteit van een houder van zeggenschap en de banden die deze heeft met derden instellen, wanneer de minister daar om verzoekt. Bij een beursgenoteerde telecommunicatiepartij moeten bij dit

onderzoek ook de van belang zijnde partijen (intermediairs, aangewezen instellingen en centraal instituut) en depots in de bewaarketen worden geïdentificeerd (derde lid)<sup>4</sup>.

De minister kan om een dergelijk onderzoek verzoeken indien de minister vermoedt dat sprake is van overwegende zeggenschap waardoor de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen. Indien de identiteit van de aandeelhouder bij dit onderzoek onverhoopt niet te achterhalen is, zal de telecommunicatiepartij in ieder geval zo veel mogelijk van de keten van het centraal instituut, via de aangewezen instelling en (een of meer) intermediairs naar de aandeelhouder in kaart moeten brengen. Degene die in het onderzoek als laatste persoon in die keten geïdentificeerd kan worden, wordt dan op grond van artikel 14a.8, vijfde lid, aangemerkt als de houder en eigenaar van het aandelenbelang in een beursgenoteerde telecommunicatiepartij. Aan deze partij kan dan de last worden opgelegd tot gedwongen verkoop van het aandelenbelang dat in strijd met artikel 14a.2, eerste lid, wordt gehouden.

Het onderzoek en de middelen die de telecommunicatiepartij daarvoor kan inzetten, zijn wat betreft een beursgenoteerde telecommunicatiepartij afgeleid van de wettelijke regeling zoals neergelegd in hoofdstuk 3a van de Wet giraal effectenverkeer. Niet alle bepalingen van die wet zijn evenwel passend bij het onderzoek dat de beursgenoteerde telecommunicatiepartij op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, moet instellen. Daarom zijn in het derde lid expliciet de bepalingen van de Wet giraal effectenverkeer van overeenkomstige toepassing verklaard die de beursgenoteerde telecommunicatiepartij nodig heeft voor het onderzoek. Het tweede en derde lid van artikel 49b zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat deze de beursgenoteerde telecommunicatiepartij zouden hinderen in het uitvoeren van het op verzoek van de minister te verrichten onderzoek. Het vijfde lid is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat het niet relevant is voor het onderzoek op grond van artikel 14a.5, en het zevende lid is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat publicatie van het feit dat een onderzoek is ingesteld in dit geval het onderzoek zou kunnen schaden. Tot slot is er voor gekozen om in afwijking van de geheimhoudingsverplichting in artikel 49d, de resultaten van het onderzoek wel aan de minister kenbaar te laten maken (artikel 14a.5, derde lid, onderdeel c).

Voor de toepassing van de onderzoeksplichten en -bevoegdheden op grond van artikel 49a e.v van de Wet op het giraal effectenverkeer wordt onder 'uitgevende instelling' in die wet tevens verstaan een beursgenoteerde telecommunicatiepartij. Hierdoor zijn deze bepalingen niet alleen van toepassing op uitgevende instellingen waarvan de aandelen op een tot de Nederlandse markt toegelaten beurs of multilaterale handelsfaciliteit zijn toegelaten. Een beursgenoteerde telecommunicatiepartij kan ook de aandelen genoteerd hebben op een gereguleerde markt in het buitenland, maar door deze bepaling toch gebruik maken van de onderzoeksbevoegdheden die krachtens artikel 14a.5, derde lid, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Het is dus niet vereist dat de aandelen op een Nederlandse beurs worden verhandeld om als telecommunicatiepartij een onderzoek te kunnen instellen.

Artikel 14a.5, derde lid, onderdeel b, bepaalt dat een uitgevende instelling ook een bewaarder van een beleggingsinstelling kan vragen om informatie over een beheerder van een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen. Hiermee wordt het begrip bewaarder van een beleggingsinstelling zoals toegepast in artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer aangevuld en kan ook informatie worden verkregen over een beheerder van een fonds voor collectieve beleggingen.

Tot slot wordt in artikel 14a.5, derde lid, onderdeel d, bepaald dat via de rechter op vordering van de uitgevende instelling of een derde aan wie de uitgevende instelling een volmacht heeft verleend, ook een instelling in het buitenland die beroepsmatig effecten in de telecommunicatiepartij administreert of aanhoudt, tot medewerking aan een onderzoek kan worden bevolen.

---

<sup>4</sup> Dit overzicht van de bewaarketen is nodig voor de toepassing van de artikelen 14a.10 tot en met 14a.13, zie de toelichting op die artikelen.

### *Medewerkingsverplichting*

Bij het verrichten van het onderzoek op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, beschikt de beursgenoteerde telecommunicatiepartij over de bevoegdheden die de Wet giraal effectenverkeer kent, aangevuld met de kaders neergelegd in artikel 14a.5, derde lid. In artikel 14a.5, vierde lid, is een algemene medewerkingsverplichting neergelegd voor alle partijen in de bewaarketen van effecten die een rol kunnen hebben bij het identificeren van een aandeelhouder in een beursgenoteerde telecommunicatiepartij.

Het gaat daarbij onder andere om het centraal instituut of een daarmee vergelijkbare buitenlandse instelling. Deze partijen vormen het startpunt van de bewaarketen en zijn formeel in het aandeelhoudersregister van de beursgenoteerde telecommunicatiepartij geregistreerd als aandeelhouder. Vervolgens worden bij deze instellingen de effecten geadmistreerd die verdeeld zijn over de bij dit centraal instituut aangesloten instellingen. Het gaat bijvoorbeeld om grote zakenbanken die grote effectenrekeningen beheren. Ook deze partijen worden via het zevende lid gedwongen medewerking te verlenen aan een onderzoek als bedoeld in het vijfde lid. Bij deze aangesloten instellingen worden weer effectenrekeningen aangehouden door intermediairs zoals banken of effectenmakelaars. Ook kunnen instellingen in het buitenland een effectenrekening bij de aangesloten instelling aanhouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een in een derde land gevestigde vermogensbeheerder die ten behoeve van zijn cliënten effecten in de beursgenoteerde telecommunicatiepartij beheert. De medewerkingsverplichting strekt zich ook tot deze partijen uit, evenals tot de bewaarders van beleggingsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor het bewaren van en toezien op de activa in een beleggingsfonds of een fonds voor collectieve beleggingen in effecten. Bij een onderzoek naar de identiteit van aandeelhouders op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, van dit wetsvoorstel zal de bewaarder formeel worden geïdentificeerd als aandeelhouder. De bewaarder is echter niet de entiteit die de feitelijke beslissingen neemt over het stemgedrag en de omgang met het aandeelhouderschap in de telecommunicatiepartij: dat is de beheerder van de beleggingsinstelling (zie de artikelen 4:37f en 5:45, zevende lid, van de Wet op het financieel toezicht). Het is daarom van belang, zoals de wetgever reeds met het vaststellen van artikel 49b, eerste lid, onderdeel d, van de Wet giraal effectenverkeer heeft onderkend, dat niet alleen de bewaarder, maar ook de beheerder van de beleggingsinstelling wordt geïdentificeerd. Dat is de reden waarom het wetsvoorstel in artikel 14a.5, vierde lid, ook de bewaarder de verplichting oplegt om medewerking te verlenen aan het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, onder b, zodat de beheerder ook bekend wordt.

Het vijfde lid van artikel 14a.5 biedt de minister de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de wijze waarop een verzoek op grond van artikel 49b, eerste lid, van de Wet giraal effectenverkeer gelezen in samenhang met artikel 14a.5, derde lid, van dit wetsvoorstel wordt gedaan en de wijze waarop deze wordt beantwoord. Deze delegatiegrondslag is vergelijkbaar met de delegatiegrondslag opgenomen in artikel 49b, zevende lid, van de Wet giraal effectenverkeer. Nu het onderzoek zoals geregeld in eerste lid, onder b, en derde lid van artikel 14a.5 op enkele fundamentele punten afwijkt van het onderzoek geregeld in artikel 49b van de Wet giraal effectenverkeer is gekozen voor een eigen delegatiegrondslag.

### **Artikel 14a.7**

Zoals in paragraaf 2.5 is toegelicht heeft een verbod op het verkrijgen van overwegende zeggenschap niet altijd nietigheid tot gevolg. In die situatie dat ondanks een verbod op grond van artikel 14a.2, overwegende zeggenschap wordt verkregen, of in de situatie waarin het *houden* van overwegende zeggenschap wordt verboden, zal de zeggenschap uiteindelijk moeten worden teruggebracht. Hiertoe zal op grond van artikel 14a.10 een last worden opgelegd om binnen een door Onze Minister vast te stellen redelijke termijn de zeggenschap in de relevante partij terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap. De artikelen 14a.7 tot en met 14a.9 bevatten een regeling voor de periode tussen het opleggen van het verbod op grond van artikel 14a.2 en het moment waarop de zeggenschap is teruggebracht overeenkomstig artikel 14a.10.

In het eerste lid is geregeld dat de minister degene op grond van artikel 14a.2, eerste lid, een verbod heeft opgelegd gekregen, tevens een verbod oplegt om de zeggenschap en de overige rechten verbonden aan het aandeelhouderschap, lidmaatschap of de deelname in een vennootschap uit te oefenen. Uitgezonderd zijn het recht op dividend en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves. In geval van aandeelhouderschap geldt de schorsing van de aandeelhoudersrechten voor alle door de aandeelhouder met overwegende zeggenschap gehouden aandelen, en dus niet alleen voor de aandelen die hij boven de 30% (of een eventuele andere lagere drempel) houdt. Hiervoor is gekozen omdat een aandeelhouder meerdere soorten aandelen kan houden (bijvoorbeeld preferente en niet preferente aandelen) en vaak niet eenduidig te bepalen is door welke van de door hem gehouden aandelen hij de drempel heeft overschreden.

De minister heeft bij de toepassing van het eerste lid geen discretionaire bevoegdheid, het verbod moet altijd worden opgelegd bij strijd met artikel 14a.2, eerste lid. Het verbod is een besluit dat open staat voor bezwaar en beroep.

Het verbod op grond van het eerste lid komt feitelijk neer op een schorsing van de rechten van degene die in strijd met artikel 14a.2, eerste lid, overwegende zeggenschap houdt. De schorsing is een tijdelijke maatregel: de minister zal daarbij op grond van artikel 14a.10 een last tot gedwongen verkoop opleggen zodat uiteindelijk geen sprake meer zal zijn van overwegende zeggenschap door de betreffende partij.

Het derde lid heeft betrekking op de situatie dat de identiteit van de houder van het aandelenbelang in een beursgenoteerde relevante partij niet met zekerheid kan worden vastgesteld. In zo'n geval kan de minister een verbod tot het uitoefenen van rechten verbonden aan het aandeelhouderschap opleggen aan de partij die als laatste in de bewaarketen van aandelen kon worden geïdentificeerd. Het derde lid maakt het bijvoorbeeld mogelijk om de intermediair die ten bate van een niet te identificeren persoon een depot administreert en houdt waarin deze persoon deelgenoot is, aan te merken als aandeelhouder. De minister kan alleen van deze mogelijkheid gebruik maken indien de minister niet in staat is om met de middelen en bevoegdheden die hem ter beschikking staan de identiteit van de houder van een aandelenbelang met voldoende zekerheid vast te stellen.

Het vierde lid bepaalt dat indien het derde lid wordt toegepast, dit expliciet kenbaar wordt gemaakt in de mededeling van de minister aan de relevante partij met betrekking tot het verbod op het uitoefenen van zeggenschapsrechten bedoeld in het eerste lid.

Het vijfde lid bevat een verplichting voor alle partijen in de bewaarketen om de effectieve tenuitvoerlegging van het verbod op de uitoefening van de rechten verbonden aan het aandeelhouderschap in een aangewezen beursgenoteerde onderneming niet te ondermijnen door handelingen te verrichten waardoor een houder van een aandeel of zeggenschap kan handelen in strijd met het verbod rechten of zeggenschap uit te oefenen. Deze verplichting ontstaat uiteraard alleen wanneer de partijen in de bewaarketen kennis hebben van feit dat een verbod is opgelegd krachtens het eerste lid en aan wie. Zonder deze informatie kan hen geen verwijt worden gemaakt dat zij handelingen verrichten die de schorsing kunnen ondermijnen.

### **Artikel 14a.8**

Het eerste lid legt de verantwoordelijkheid voor de effectieve tenuitvoerlegging van een verbod opgelegd krachtens artikel 14a.7, eerste lid, neer bij de relevante partij. Weliswaar heeft het verbod betrekking op de houder van de zeggenschap en dient deze zich te onthouden van de uitoefening van de geschorste rechten, maar het is de relevante partij die in staat is door feitelijk handelen het uitoefenen van rechten verbonden aan een aandeel onmogelijk of in ieder geval zeer moeizaam te maken. De relevante partij registreert bijvoorbeeld voorafgaand aan de algemene vergadering de aandeelhouders die toegelaten zijn tot de algemene vergadering en daar hun stem kunnen uitbrengen. Door deze registratie voor de betrokken aandeelhouder te weigeren, is deze aandeelhouder juridisch niet in staat om te stemmen of zelfs aanwezig te zijn. Komt hij toch opdagen, dan moet de relevante partij hem de fysieke toegang tot de algemene vergadering weigeren. Ook mag

de relevante partij bepaalde informatie feitelijk niet meer ter beschikking stellen aan de aandeelhouder waaraan het verbod is opgelegd.

In het tweede lid is een algemene medewerkingsverplichting opgenomen voor alle partijen in de bewaarketen om de effectieve tenuitvoerlegging van het verbod door de aangewezen beursgenoteerde onderneming mogelijk te maken. Een intermediair mag in dit verband bijvoorbeeld niet meewerken aan het stemmen bij volmacht; de intermediair dient het stemmen te weigeren namens de aandeelhouder aan wie een verbod is opgelegd. Met name de bewaarder van een beleggingsinstelling staat in een zodanige relatie tot de beheerder van een beleggingsfonds of fonds voor collectieve beleggingen dat hij ervoor kan (en moet) zorgen dat de beheerder geen feitelijke zeggenschap kan uitoefenen en geen dividend wordt uitgekeerd.

In het derde lid is een meldingsverplichting opgenomen voor de beursgenoteerde relevante partij, indien deze geen of onvoldoende medewerking krijgt bij de uitvoering van de verplichting op grond van artikel 14a.8, eerste lid, feitelijk gevolg te geven aan het verbod opgelegd aan een aandeelhouder. De minister kan in voorkomend geval besluiten medewerking af te dwingen via de bestuurlijke boetes of over te gaan tot toepassing van de bevoegdheid neergelegd in het vierde en vijfde lid.

In het vierde lid is geregeld dat de minister kan vaststellen welke partij als laatste in de bewaarketen medewerking heeft verleend. Het vijfde lid bepaalt vervolgens dat de (niet medewerkende) partij – bijvoorbeeld een intermediair of instelling in het buitenland – die deelgenoot is in het depot van de laatst aan de uitvoering van het verbod meewerkende partij in de bewaarketen, wordt geacht houder en eigenaar te zijn van het aandelenbelang waarop het verbod opgelegd op grond van artikel 14a.7, eerste lid, van toepassing is. Deze juridische fictie heeft tot gevolg dat het verbod op het uitoefenen van rechten verbonden aan het aandelenbelang, *alle* aandelen van de niet-meewerkende partij treft. Alle aandelen die worden gehouden door bijvoorbeeld de desbetreffende intermediair of instelling in het buitenland zijn dan geschorst.

In het zesde lid van artikel 14a.8 is voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een nadere invulling te kunnen geven aan de wijze waarop en de periode waarbinnen het door de minister opgelegde verbod gevolg wordt gegeven. Deze grondslag biedt de mogelijkheid om zowel de relevante partij als andere van belang zijnde partijen zoals de partijen in de bewaarketen verdere praktische voorschriften te geven hoe het verbod feitelijk ten uitvoer te leggen. Zo kan de beursgenoteerde relevante partij de verplichting opgelegd krijgen om onder bepaalde voorwaarden de partijen in de bewaarketen te informeren over het verbod krachtens artikel 14a.7, eerste lid.

#### **Artikel 14a.9**

Op grond van artikel 14a.8 kan de minister een bewindvoerder aanwijzen, wiens opdrachten de relevante partij (met name het bestuur en de raad van commissarissen) moet opvolgen zo lang degene aan wie een verbod op het houden van overwegende zeggenschap is opgelegd, diens zeggenschap nog niet heeft teruggebracht overeenkomstig de last op grond van artikel 14a.10. Deze bevoegdheid is vooral bedoeld voor de situatie waarin een buitenlandse moedermaatschappij wordt overgenomen door een partij die maakt dat de overwegende zeggenschap van de moeder in de in Nederland gevestigde dochter (of het in Nederland gevestigde bijkantoor) een gevaar kan vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde. De moedermaatschappij wordt in dat geval op grond van artikel 14a.2 verboden om nog langer overwegende zeggenschap in de Nederlandse dochter te houden en op grond van artikel 14a.7 zullen de zeggenschapsrechten van de moeder worden geschorst. Het is echter denkbaar dat de bestuurders van de in Nederland gevestigde dochter toch loyaal blijven aan de moedermaatschappij. Om te voorkomen dat dit er alsnog toe leidt dat de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen kan de minister op grond van artikel 14a.10 een bewindvoerder boven het bestuur plaatsen. Deze grijpt alleen in als het bestuur of de raad van commissarissen besluiten neemt of handelingen verricht die de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kunnen brengen. Om zeker te stellen dat bestuurders opdrachten van de



bewindvoerder opvolgen is tevens bepaald dat zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor schade die voortvloeit uit het niet opvolgen van opdrachten van de bewindvoerder. Bovendien kan het niet-opvolgen van opdrachten van de bewindvoerder strafrechtelijk worden vervolgd op grond van de Wet op de economische delicten. Hetzelfde geldt voor de personen die de feitelijke leiding hebben over een bijkantoor.

#### **Artikel 14a.10**

Artikel 14a.10, eerste lid, voorziet in de verplichting voor de minister om degene die in strijd met een verbod op grond van artikel 14a.2 overwegende zeggenschap houdt, te gelasten zijn zeggenschap terug te brengen of te beëindigen zodat niet langer sprake is van overwegende zeggenschap.

De minister zal in het besluit waarin de last wordt opgelegd een redelijke termijn geven aan de aandeelhouder om zijn aandelen, zeggenschap of aandelenbelang te vervreemden. Bij het bepalen van de redelijke termijn zal de minister rekening houden met het feit dat de mogelijkheid om aandelen eenvoudig te verkopen sterk afhankelijk is van de vraag of er sprake is van een niet-beursgenoteerde dan wel van een beursgenoteerde relevante partij. Bij een beursgenoteerde onderneming is er sprake van een liquide markt waar altijd kopers voor een te koop aangeboden aandeel gevonden kunnen worden. Daarentegen is bij een niet-beursgenoteerde onderneming geen sprake van een liquide markt, maar zal actief op zoek moeten worden gegaan naar een potentiële koper. Dit vergt meer tijd. Daarnaast is de omvang van de te vervreemden aandelen, zeggenschap of aandelenbelang relevant. Indien een groot aantal aandelen moet worden vervreemd, is het in geval van een beursgenoteerde relevante partij noodzakelijk daar de tijd voor te nemen, omdat anders de markt verstoord kan raken en er waardevernietiging voor de verkopende aandeelhouder optreedt. Onderdeel van de redelijke termijn kan dan ook zijn dat er over een termijn een stapsgewijze vermindering van het aantal aandelen plaatsvindt, waarbij ook rekening kan worden gehouden met marktomstandigheden. Bij een niet-beursgenoteerde situatie doet zich het probleem voor dat een groot aandelenbelang zeer kostbaar is en slechts een beperkt aantal potentiële aandeelhouders of consortia in staat is het aandelenpakket te kopen. Tot slot kunnen de marktomstandigheden een verkoop bemoeilijken. Zo is het verkopen van een aandelenbelang tijdens een economische crisis moeizaam en is er groot risico op waardevernietiging. Om rekening te houden met deze factoren is de minister gehouden een redelijke termijn te bieden – gebaseerd op de feiten en omstandigheden van dat moment – wanneer hij de verkoop van aandelen gelast.

De houder van overwegende zeggenschap die een last als bedoeld in artikel 14a.10, eerste lid, opgelegd krijgt, moet de zeggenschap zover terugbrengen dat geen sprake meer is van overwegende zeggenschap. Bij een relevante partij zijnde een BV of NV zal dat betekenen dat de aandeelhouder in de regel zijn aandelenbelang terug moet brengen tot onder de drempelwaarde van 30% en/of eventuele prioriteitsaandelen moet verkopen. Als de overwegende zeggenschap niet alleen gebaseerd is op het houden van aandelen, maar bijvoorbeeld ook stemovereenkomsten leiden tot overwegende zeggenschap, zal de aandeelhouder ook zeggenschap kunnen terugbrengen door stemovereenkomsten te beëindigen. Indien de zeggenschap bestaat uit lidmaatschap van een aangewezen vereniging of coöperatie kan de zeggenschap alleen worden teruggebracht door ofwel het lidmaatschap te beëindigen. Bij een vennootschap (vof of cv) kan alleen worden gezorgd dat er niet langer sprake is van overwegende zeggenschap door de deelname aan de vennootschap te beëindigen, of door niet langer aansprakelijk te zijn voor de schulden, en dus stille vennoot te worden. In het geval van een bijkantoor kan de overwegende zeggenschap teniet worden gedaan door de overdracht van activa en de activiteiten (inclusief het personeel) van het bijkantoor. Dit kan door het sluiten van een daartoe strekkende overeenkomst met een derde. In het geval van de overdracht van onroerende zaken is uiteraard een notariële acte vereist.

#### **Artikel 14a.11**

Om een aandeelhouder te kunnen verplichten zijn aandelen geheel of gedeeltelijk te verkopen moet de identiteit van de aandeelhouder bekend zijn. Indien echter de identiteit niet met zekerheid kan

worden vastgesteld merkt artikel 14a.11, eerste lid, een ander aan als aandeelhouder. Zoals eerder is toegelicht kan de minister op grond van artikel 14a.5, eerste lid, onder b, de relevante partij verzoeken een onderzoek in te stellen naar de identiteit van de aandeelhouder. Indien de identiteit van de aandeelhouder daarbij onverhoopt niet te achterhalen is, zal de relevante partij in ieder geval zo veel mogelijk van de keten van het centraal instituut, via de aangewezen instelling en (een of meer) intermediairs naar de aandeelhouder in kaart moeten brengen. Degene die in het onderzoek als laatste persoon in die keten geïdentificeerd kon worden, wordt op grond van artikel 14a.11, eerste lid, aangemerkt als de houder en eigenaar van het aandelenbelang in een beursgenoteerde relevante partij.

Net als bij het verbod voor de uitoefening van de aan de aandelen verbonden rechten maakt deze bepaling het mogelijk om bijvoorbeeld een postbusfirma waarachter de daadwerkelijke doch niet te identificeren aandeelhouder schuilt, te beschouwen als aandeelhouder en deze te dwingen het aandelenbelang geheel of gedeeltelijk te verkopen. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt wordt dit expliciet vermeld in de opgelegde last (artikel 14a.11, tweede lid).

### **Artikel 14a.12**

Het wetsvoorstel houdt er rekening mee dat een aandeelhouder – ondanks de last en bijbehorende wettelijke verplichting – niet overgaat tot vervreemding van diens zeggenschap. In dat geval bepaalt artikel 14a.12, eerste lid, dat de relevante partij bij uitsluiting en onherroepelijk gemachtigd en verplicht is om namens en voor rekening van de houder van de zeggenschap overeenkomstig de last diens aandelen te vervreemden of diens zeggenschap anderszins overeenkomstig de last terug te brengen (bijvoorbeeld door het lidmaatschap in een aangewezen vereniging te beëindigen). Voor zover het gaat om aandelen op naam in een niet-beursgenoteerde relevante partij kan de relevante partij relatief eenvoudig de desbetreffende aandelen die zijn geregistreerd in het aandeelhoudersregister vervreemden. Hierna wordt dieper ingegaan op de gevolgen van deze verplichting bij een beursgenoteerde relevante partij.

Een beursgenoteerde relevante partij zal om de aandelen namens en voor rekening van degene tot wie de last is gericht te vervreemden, een verzoek richten tot de financieel intermediair waar de houder van het aandeel zijn effectenrekening aanhoudt. Het eerste lid legt een wettelijke volmacht bij de relevante partij om namens de aandeelhouder de aandelen te vervreemden, een volmacht die niet afhankelijk is van de medewerking of bevestiging door de desbetreffende aandeelhouder. Deze wettelijke volmacht kan ook niet worden ingetrokken en dient in het rechtsverkeer dan ook te worden geaccepteerd. Daarbovenop wordt door middel van een verplichting tot medewerking neergelegd in artikel 14a.12, derde lid, die wordt gehandhaafd met bestuurlijke boetes, ervoor gezorgd dat de verschillende financiële intermediairs medewerking zullen verlenen.

De opbrengst van de verkoop komt ten goede aan de (voormalige) houder van het aandeel of de zeggenschap. De feitelijke uitwerking van de verplichting op grond van het eerste lid kan worden onderworpen aan nadere regels die worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 14a.12, tweede lid). In dat kader kan bijvoorbeeld worden geregeld hoe om te gaan met de opbrengst van een verkoop, indien de aandeelhouder niet in staat is het geld te ontvangen of zelf onderworpen is aan sanctiemaatregelen die financieel verkeer onmogelijk maken. In deze nadere regels kan dan worden bepaald dat de opbrengst op een derdenrekening of in consignatie wordt geplaatst tot het moment waarop de opbrengst wel ter beschikking kan worden gesteld.

In het derde lid, is net als in artikel 14a.8, tweede lid, een medewerkingsverplichting opgenomen voor de partijen in de bewaarketen. Zij dienen medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van de wettelijke taak die op de relevante partij rust op grond van artikel 14a.12, eerste lid. Anders dan in artikel 14a.8 tweede lid, is evenwel de bewaarder van een beleggingsinstelling niet meegenomen in deze verplichting tot medewerking. De verplichtingen van de bewaarder zijn ingeval van een last tot verplichte verkoop van de aandelen in een beursgenoteerde relevante partij gelijk aan die van iedere andere aandeelhouder, immers, de bewaarder is als juridisch eigenaar dan voorwerp van deze last.

### **Artikel 14a.13**

Indien voor de uitoefening van de verplichting op grond van artikel 14a.12, eerste lid, vervreemding van aandelen nodig is, kan een beursgenoteerde relevante partij ervoor kiezen gebruik te maken van de bevoegdheden neergelegd in artikel 14a.13. In het eerste lid is bepaald dat de beursgenoteerde relevante partij onherroepelijk gemachtigd is tot het doen van een verzoek tot uitlevering van het aandelenbelang uit het girodepot van het centraal instituut, of, indien de aandelen beheerd worden door een buitenlandse instelling met een functie vergelijkbaar met het centraal instituut, uit diens depot. Indien de verkoop van aandelen zonder de uitlevering niet lukt, is de beursgenoteerde relevante partij verplicht om gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Het uiteindelijke doel van deze uitlevering is het aandelenbelang in te schrijven in het aandeelhoudersregister op naam van de aandeelhouder tot wie de last tot verkoop is gericht (artikel 14a.13, vierde lid). De inschrijving in het aandeelhoudersregister maakt het mogelijk om het aandelenbelang te vervreemden zonder dat daar medewerking van de overige schakels in de bewaarketen voor nodig is. De inschrijving kan aan een ieder worden tegengeworpen in de bewaarketen en dit zorgt ervoor dat de beursgenoteerde relevante partij rechtsgeldig de aandelen kan overdragen zonder dat andere (nieuwe) rechthebbenden zich daar tegen kunnen verzetten (zie artikel 14a.13, vijfde lid).

In de situatie zoals voorzien in artikel 14a.13, eerste lid, zal de relevante partij een verzoek richten tot het centraal instituut dat het girodepot aanhoudt van de aandelen van de relevante partij. Het centraal instituut levert de aandelen dan uit het girodepot aan de relevante partij (14a.13, tweede lid). Tegelijkertijd vermindert het centraal instituut het girodepot met de hoeveelheid aandelen die aan de relevante partij zijn uitgeleverd. Het centraal instituut zal vervolgens deze vermindering van het aantal aandelen in het girodepot ten laste brengen van de aangesloten instelling met het verzameldepot waarvan een financiële intermediair direct of indirect ten bate van de geïdentificeerde aandeelhouder deelgenoot is (artikel 14a.13, derde lid). Wie deze aangesloten instelling is, zal het centraal instituut als informatie ontvangen van de relevante partij. Uit de last waarbij de minister ingevolge artikel 14a.10 een aandeelhouder in de beursgenoteerde relevante partij verplicht het aandelenbelang te vervreemden of terug te brengen, volgt wie de geïdentificeerde aandeelhouder is. Deze identificatie is gebaseerd op het onderzoek ingevolge artikel 14a.5, en identificeert ook de andere van belang zijnde partijen en depots in de bewaarketen. Door deze bewaarketen door te geven aan het centraal instituut kan deze identificeren welk verzameldepot van een aangesloten instelling met de hoeveelheid uitgeleverde aandelen moet worden verminderd. Vervolgens zal deze aangesloten instelling zelf weer de vermindering ten laste brengen van het eerstvolgende depot van een intermediair of instelling in het buitenland die de vermindering zelf weer ten laste zal brengen van het depot en de houder van dat depot waarachter direct of indirect de aandeelhouder zit wiens aandelen gedwongen worden verkocht. Deze systematiek geldt dus ook voor instellingen in het buitenland.

Het vierde en vijfde lid regelen de verfolgeffecten van de uitlevering van het aandeel. De aandelen worden op naam gezet in het aandeelhoudersregister en kunnen daarmee vrij eenvoudig door de beursgenoteerde relevante partij weer worden verkocht door ze weer op de markt te brengen via een aangesloten instelling of intermediair waardoor ze weer opgenomen worden in het girodepot en weer verhandelbaar worden in het effectenverkeer. Het vijfde lid voorkomt dat tussen de datum van het verzoek tot uitlevering en de datum van verwerking van dit verzoek transacties met de relevante aandelen het verzoek tot uitlevering (en de daarop volgende verkoop) kunnen doorkruisen.

Gelet op de feitelijke complexiteit van de tenuitvoerlegging van de uitlevering van de aandelen volgens de procedure van artikel 14a.13 en de daaropvolgende verkoop ingevolge artikel 14a.12, is voorzien in een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de machtiging tot het doen van een verzoek tot uitlevering en over de wijze waarop de verplichtingen opgenomen in artikel 14a.13, tweede en derde lid, ten uitvoer moeten worden gelegd (artikel 14a.13, zesde lid).

#### **Artikel 14a.14**

Indien een van de partijen in de bewaarketen geen uitvoering geeft of kan geven aan de verplichtingen op grond van artikel 14a.13, tweede en derde lid, meldt de beursgenoteerde relevante partij dit aan de minister. De minister kan deze partij dan een last onder dwangsom opleggen. In het tweede lid is geregeld dat de minister kan vaststellen welke partij in de bewaarketen geen uitvoering geeft aan de verplichtingen op grond van artikel 14a.13, tweede en derde lid. Op grond van het vierde lid wordt deze partij geacht houder en eigenaar te zijn van de te vervreemden aandelen.

#### **Artikel I, onderdeel B (wijziging artikel 15.1)**

Door het toevoegen van hoofdstuk 14a aan de opsomming in het eerste lid van artikel 15.1 wordt de Minister van Economische Zaken belast met het toezicht op de naleving van dit hoofdstuk.

De Minister van Economische Zaken,