



Aan: de Voorzitter en leden van de Vaste Kamercommissie voor
Economische Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Verzonden per e-mail: cie.ezk@tweedekamer.nl

Datum: 10 mei 2019

Contactpersoon: Mevr. M.N.J. (Miriam) van Deursen
Manager Public & Regulatory Affairs
Mobiel: +31 6 2802 3493
Email: miriam.van.deursen@t-mobile.nl

Position paper T-Mobile Netherlands B.V. t.b.v. het Ronde Tafelgesprek over het wetsvoorstel Ongewenste zeggenschap 16 mei 2019

Inleiding en hoofdconclusie

Sinds 2015 maakt de politiek zich zorgen dat vitale telecommunicatie-infrastructuur in handen zou kunnen komen van “kwaadwillige” investeerders, die de Nederlandse vitale telecommunicatie-infrastructuur schade zouden kunnen toebrengen. De Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie (WOZT) beoogt daarom te voorkomen dat in Nederland gevestigde telecomaانبieders onder overwegende zeggenschap komen van partijen die naar oordeel van de minister een bedreiging van het publieke belang vormen.

Ofschoon dat streven gerechtvaardigd is, beschouwt T-Mobile het wetsvoorstel in deze vorm niet het geëigende middel om dat doel te bereiken; daartoe voert zij het volgende aan.

1. Scope wetsvoorstel te ruim

Het wetsvoorstel definieert het begrip “telecommunicatiepartijen” zo ruim dat feitelijk alle partijen in de telecommunicatiesector daaronder vallen en dus, een meldplicht opgelegd krijgen: van naamloze vennootschappen tot eenmanszaken. Daarmee is het wetsvoorstel niet voldoende proportioneel ingericht en stelt de wetgever de overheid in staat om een (te) grote greep op de vrije markt te nemen. T-Mobile pleit er dan ook voor dat het begrip “telecommunicatiepartijen” nader wordt afgebakend.

2. Definitie van het te beschermen “publieke belang” ontbreekt

Ook de definitie van het begrip “publiek belang” ontbreekt: wanneer is daar sprake van, waarom is bescherming daarvan noodzakelijk en welke proportionaliteitseisen worden daar aan gesteld? T-Mobile kan zich voorstellen dat een onderwerp als nationale veiligheid een “publiek belang” is dat – mits bewijs van dreiging zich aandient – bescherming verdient. Maar onder de huidige wetgeving kan bijvoorbeeld werkgelegenheid, voorkoming van faillissement van private spelers of een overname door een partij uit dezelfde markt, ook worden neergezet als “algemeen belang” waarvoor bescherming gelegitimeerd zou kunnen worden. Een heldere en limitatieve definitie van welk publiek belang de wet beoogt te beschermen, is dan ook noodzakelijk.

T-Mobile vraagt zich daarnaast af waarom geen aansluiting gezocht is bij het begrip “vitale infrastructuur” zoals in andere wetgeving wordt gehanteerd en waarvoor al een bestaand beschermingskader is ingericht. Zij beveelt aan om die aansluiting alsnog te maken en het wetsvoorstel daarop aan te passen.



3. Samenloop met andere wetgeving onduidelijk en onzeker

Het wetsvoorstel sticht onnodige onzekerheid waar het gaat om fusies en overnames. Zij laat immers onduidelijk hoe de balans zal uitvallen wanneer de ACM of de Europese Commissie geen bezwaar hebben tegen een fusie of overname, maar er op basis van het voorliggende wetsvoorstel wel een blokkade zou kunnen ontstaan? Prevaleert in dat geval het mededingingsrecht, of kan een door de toezichthouders goedgekeurde fusie of overname alsnog worden geblokkeerd omdat het ministerie van Economische Zaken daar een (vermeende) dreiging in ontwaart vanwege het (ook nog eens niet nader gedefinieerde) “publieke belang”? Dit aspect van conflicterende wetgeving vraagt dringend om een oplossing en een andere aanpak.

4. Meldplicht in huidige vorm is basis voor hoge administratieve lasten

Mede als gevolg van de voorgaande drie punten, veroorzaakt de in het wetsvoorstel voorgeschreven meldplicht enorme administratieve lasten voor alle spelers in de sector. Het zijn immers niet alleen de grote bedrijven die zaken met elkaar doen, maar ook de kleine spelers: de hoeveelheid meldingen die onder de meldplicht verplicht worden, is dus enorm – net als de administratieve lasten waarmee deze partijen worden opgezadeld. Bovendien is onduidelijk hoe de meldplicht gehandhaafd wordt en welke extra administratieve lasten dat op bedrijven legt? Wanneer verplichtingen aan de markt worden opgelegd, behoren deze objectief te rechtvaardigen zijn en uitvoerbaar tegen acceptabele en laagst mogelijke administratieve lasten. Aan die eisen wordt niet voldaan.

5. Arbitraire onderbouwing publiek belang

Het wetsvoorstel laat onduidelijk hoe beoordeeld wordt of en wanneer het publieke belang wordt bedreigd. Het voorstel somt weliswaar een breed aantal criteria op maar laat in het midden hoe die vervolgens getoetst worden. Daardoor ontstaat ruimte voor willekeur, onnodige onzekerheid en vooringenomenheid, bv. ingegeven door politieke voorkeuren of politieke sentimenten, zelfs als daar geen of onvoldoende onderbouwing voor bestaat.¹ Nederland kent een open economie met een grote mate van digitale bedrijvigheid en een nog verderstreckende ambitie van het kabinet op dat punt. Bovendien zijn ingrepen onder dit wetsvoorstel van grote invloed op de werkgelegenheid van betrokken bedrijven, de dagelijkse operatie, hun investeringen, hun marktpositie en de waarde voor hun aandeelhouders. Dat vereist van de wetgever dan ook, dat zij voorziet in een objectieve toetsing van (de dreiging voor) het publiek belang op basis van verifieerbaar en te onderbouwen criteria en een gedegen en transparant toetsingsproces. Daarbij is geen ruimte voor uitvoering van die toets door een politieke instantie: zij behoort te worden overgelaten aan een onafhankelijke partij die onafhankelijk van politiek of bestuur acteert en het bedrijfsbelang van de betrokken bedrijven op gelijke wijze betreft als de afweging ten aanzien van het publieke belang. Een Algemene Maatregel van Bestuur is ten slotte naar onze mening niet het geëigende middel voor onderbouwing van een (vermeende) bedreiging van het publieke belang.

6. Wetsvoorstel overschat invloed aandeelhouder op operationele activiteiten

Het voorstel overschat bovendien de directe invloed die aandeelhouders hebben op de operatie van een bedrijf. Die invloed beperkt zich normaliter tot hetgeen bij wet geregeld is ten aanzien van hetgeen aan de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) voorgelegd dient te worden. De praktijk is dat meerderheidsaandeelhouders slechts invloed uitoefenen op de bedrijfsstrategie. Echter, die zeggenschap gaat zelden ook over operationele zeggenschap en zeker niet over zeggenschap die resulteert in sturing op het moedwillig bedreigen van het publieke belang middels

¹ Bv. de eerdere politieke bewegingen rond de overname van KPN door America Movíl, de levering van Chinese apparatuur op de Nederlandse telecomcommunicatiemarkt (en andere marktsegmenten) of de overname van een Nederlands, beursgenoteerd postbedrijf door een Belgisch, beursgenoteerd postbedrijf. Maar ook de kleur van een kabinet of de Minister kan hierin bepalend zijn.



directe opdrachten aan het personeel. De Nederlandse wetgeving kent historisch gezien substantiële en reeds bewezen waarborgen op dit punt, in de vorm van toezichthouders, de instituties uit het BW (inclusief rolverdeling tussen AvA, RvC en RvB, OR, etc.) en het Wetboek van Strafrecht. Het wetsvoorstel heeft – zeker in deze vorm – dan ook een zeer geringe toegevoegde waarde ten opzichte van hetgeen al geregeld is; zie ook hieronder.

7. Wegnemen level playing field

De wet gaat uitsluitend over in Nederland gevestigde telecomaانبieders die in Nederland hun diensten aanbieden. Dat betreft echter maar een deel van de markt: Nederland telt grotendeels telecomaانبieders waarbij de meerderheid van de aandelen in handen is van niet-Nederlandse partijen. Deze zeggenschapsverhoudingen zijn tot op heden niet gemeld maar evenmin verdacht. Daarnaast zijn er tal van aanbieders met een Nederlandse vestiging maar zonder activiteit op de Nederlandse markt. Daarmee dringt zich de vraag op hoe in het buitenland gevestigde partijen die in Nederland actief zijn onder het toezicht van deze wet (kunnen) worden gebracht? Datzelfde geldt voor partijen die in Nederland actief zijn, maar buitenlandse aandeelhouders hebben? Vervolgens is de vraag ook of en zo ja, hoe het gelijke speelveld kan blijven bestaan als alleen in Nederland gevestigde én actieve partijen onder de wet vallen? Het wetsvoorstel in deze vorm leidt er dan ook toe dat soortgelijke partijen die op dezelfde markt concurreren op soortgelijke dienstverlening en om de gunst van dezelfde klant, toch verschillend behandeld (kunnen) worden. Dat staat niet alleen op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet en de Europeesrechtelijke verdragen maar is ook een directe dreiging voor het vestigings- en investeringsklimaat in de Nederlandse telecomsector en een beperking op de Nederlandse ambitie om koploper in telecom te blijven.

8. Rem op de leveranciersketen

In het wetsvoorstel is, kennelijk nadat de Raad van State zich daarover boog, een artikel toegevoegd waarin het sluiten van overeenkomsten met telecommunicatiepartijen waarvan uitval kan leiden tot discontinuïteit van de dienstverlening, expliciet verboden wordt. Dat maakt bedrijfs- en aandelenovernames maar ook het aanbesteden van apparatuur en diensten als serviceovereenkomsten onderhevig aan voorafgaande toestemming van het ministerie. Het spreekt voor zich dat als de overheid voor elke vorm van samenwerking, inclusief de bekendmaking daarvan, voorafgaand goedkeuring moet geven, er geen enkele samenwerking meer tot stand zal komen. De toestemmingsbureaucratie leidt er dus toe dat innovatie geblokkeerd wordt, bestaande samenwerkingen worden afgebroken en nieuwe uitblijven. T-Mobile beschouwt dit als een zeer verregaande en daarmee, onacceptabele ingreep in het opereren van private ondernemingen. Dit alles onder de zogenoemde bescherming van het publieke belang.

9. Onvoldoende gekeken naar reeds bestaande wetgeving

Bij de vorming van het wetsvoorstel lijkt het huidige toetsingskader van wetgeving, toezicht en instituties onvoldoende meegewogen te zijn. Een gedegen analyse daarvan zou hebben aangetoond, dat het door het wetsvoorstel beoogde doel ook al gerealiseerd kan worden onder het bestaande kader, al dan niet met een beperkt aantal aanvullingen.

- Zo biedt de Telecommunicatiewet de mogelijkheid om de continuïteit en de beschikbaarheid van telecommunicatiediensten te borgen. De overheid en haar toezichthouders, waaronder ACM en het AT, zien nauwlettend toe op de naleving van bestaande regels;
- Om meer waarborgen te bieden zou enige aanscherping van hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet mogelijk zijn, bijvoorbeeld ingeval van gewijzigde



- zeggenschapsverhoudingen in vitale aanbieders. Een dergelijke wijziging is een marginale en eenvoudig uitvoerbare ingreep;
- Voor het borgen van inzicht in wie eigenaar is van welke aanbieder kan aansluiting worden gezocht bij de wetgeving die geldt voor de financiële sector; die wetgeving heeft al bewezen effectief te zijn en is bovendien breed bekend en aanvaard in Europa.

Dergelijke alternatieven zijn voorhanden maar lijken niet te zijn onderzocht. In het wetsvoorstel ontbreekt in elk geval een analyse waarom het bestaande kader niet zou volstaan, resp. op welk punt lacunes zouden bestaan, resp. de analyse of en hoe die lacunes die op een andere, minder verstrekkende wijze opgevuld kunnen worden.

Concluderend

T-Mobile begrijpt de wens om beleid om de continuïteit van de vitale infrastructuur te verstevigen maar beschouwt dit wetsvoorstel daartoe niet het geëigende middel.

Het voorstel bevat (te) vage doelstellingen, ontbeert cruciale definities over welk belang precies beschermd zou moeten worden, stelt onbegrensde definities voor partijen die er onder vallen, conflicteert met andere wetgeving, sticht een grote mate van bureaucratie en veroorzaakt daardoor enorme administratieve lasten voor bedrijven in de sector, remt investeringen en tast het vestigingsklimaat aan, discrimineert tussen soortgelijke spelers die onderling met elkaar concurreren op dezelfde markt en met vergelijkbare producten, laat ruimte voor politieke willekeur, is niet handhaafbaar en grijpt op punten veel te ver in de bedrijfsvoering van private ondernemingen.

Bovendien geeft het voorstel zich onvoldoende rekenschap van wat er mogelijk is door inzet van de nu al bestaande kaders, al dan niet met beperkte modificaties. Het staat vast dat via die bestaande kaders aanzienlijk minder verstrekkende maatregelen mogelijk zijn waarmee dezelfde resultaten bereikt kunnen worden, zonder dat genoemde nadelen zich voordoen.

T-Mobile roept het ministerie en de politiek dan ook op om het wetsvoorstel in deze vorm te heroverwegen en in plaats daarvan met samen met de sector te komen tot werkbare alternatieven die dezelfde doelen realiseren, maar dan wel kostenefficiënt en –effectief, zonder willekeur en met voor de sector behapbare maatregelen.

* * * * *