

Vergaderjaar 2021–2022

35 880

Regels tot invoering van een toets betreffende verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid gezien het effect hiervan op vitale aanbieders of ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie (Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 december 2021

Inleidende opmerkingen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP, GroenLinks, de SP en de ChristenUnie in het verslag over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag ga ik mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid op deze vragen in. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en de beantwoording daarvan in niet-cursieve tekst. De vragen zijn genummerd, waarnaar in voorkomende gevallen in andere antwoorden is verwezen.

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden achten het positief dat buitenlandse investeringen uit derde landen in de Nederlandse vitale sector gescreend gaan worden op risico's voor onze nationale veiligheid gegeven enerzijds de geopolitieke ontwikkelingen en anderzijds de rappe veranderingen in technologie.

Vraag 1, VVD

Hoe beoogt dit wetsvoorstel overlap te voorkomen en complementair te zijn op voornoemde bestaande toetsen? De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot bestaande sectorspecifieke toetsen zoals die reeds zijn ingebed in de elektriciteitssector, gassector en telecomsector.

Dit wetsvoorstel fungeert uitsluitend als vangnet voor verwervingsactiviteiten die een risico voor de nationale veiligheid kunnen inhouden. Het wetsvoorstel is niet (langer) van toepassing zodra voor een bepaald vitaal proces of sensitieve technologie een specifieke toets uit hoofde van

ationale veiligheid geldt. Om deze functie van vangnet te bewerkstelligen, voorziet het wetsvoorstel in bepalingen die wetten met specifieke toetsen voorrang geven boven de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel. Deze voorrangsregels voorkomen dat er overlap ontstaat. De voorrangsregels zijn in artikel 5 van het wetsvoorstel geregeld. Deze voorrangsregels gelden voor het gehele toepassingsbereik van het wetsvoorstel en daarmee zowel voor vitale aanbieders als voor aanbieders van sensitieve technologie.

De eerste voorrangsregel uit het wetsvoorstel houdt in dat dit wetsvoorstel niet van toepassing is op een verwervingsactiviteit als op grond van een andere wet een specifieke toets uit hoofde van nationale veiligheid van toepassing is, ongeacht de inhoud van die specifieke toets (artikel 5, onderdeel b). Deze laatste toevoeging verheldert dat het onverschillig is in welke mate een specifieke toets uit een andere wet met dit wetsvoorstel overeenstemt om de voorrangsregel te laten gelden. Verder bevat het wetsvoorstel nog een tweede voorrangsregel ten gunste van sectorale wetgeving. Het kan zich voordoen dat een andere wet voorziet in een specifieke toets uit hoofde van nationale veiligheid, maar dat die wet bij de afbakening van die toets zich niet uitstrekt tot verwervingsactiviteiten van geringe omvang of van bepaalde aard. In dat geval is dit wetsvoorstel niet van toepassing om te vermijden dat eerder gemaakte afwegingen bij afbakening van die andere wet worden doorkruist (zie artikel 5, onderdeel c). Aan de inhoud van deze voorrangsregels ligt de overweging ten grondslag dat bij een specifieke toets een welbewuste afweging is gemaakt ten aanzien van de reikwijdte en aard van die toets uit hoofde van nationale veiligheid. Op de achtergrond en betekenis van deze voorrangsregels is in de memorie van toelichting nader ingegaan (Kamerstukken II 2020/21, 35 880, nr. 3, blz. 117 en 118).

In aanvulling op bovenstaand wordt ten aanzien van de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde toetsen het volgende opgemerkt. Deze toetsen zijn geregeld in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Telecommunicatiewet. Deze toetsen zien op elektriciteitscentrales van 250 MW of meer, op LNG-installaties en -bedrijven en op telecommunicatiepartijen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is onderkend dat hiervoor al specifieke toetsen in wetgeving bestaan. Daarom zijn de aanbieders van deze elektriciteits- of gasvoorzieningen en deze telecommunicatiepartijen niet opgenomen in de uitputtende opsomming aan categorieën vitale aanbieders waarop het wetsvoorstel ziet (zie artikel 7). Zij zijn daarmee geen vitale aanbieders als bedoeld in dit wetsvoorstel. De voorrangsregels zijn op hen enkel van toepassing, voor zover zij tevens aanbieders van sensitieve technologie zouden zijn. Uit die voorrangsregels volgt dat door het bestaan van de specifieke toetsen voor hen het wetsvoorstel niet van toepassing is voor zover zij ook aanbieders van sensitieve technologie zouden zijn.

Vraag 2, VVD

Daarnaast vragen deze leden op welke wijze hierbij rekening wordt gehouden met de mogelijke gevolgen voor het Nederlandse investeringsklimaat. Nederland is een van de meest digitaal competitieve economieën van Europa, mede dankzij buitenlandse investeringen. Hoe apprecieert de regering dit voorstel vanuit die balans tussen veiligheid en openheid, tussen competitie en bescherming?

De Nederlandse samenleving staat in het teken van vrijheid, de democratische rechtsstaat en een internationale oriëntatie. Onze open samenleving en economie vormen daarin de grondslag van onze maatschappij en welvaart. Vrijhandel ligt daarom ook al sinds jaar en dag aan de basis

van ons verdienvermogen. Deze grondslag is een groot goed dat beschermd moet worden. Door deze openheid en vrijheid profiteren Nederlanders immers dagelijks van de kansen en mogelijkheden die bijvoorbeeld digitalisering en globalisering bieden. Een open economie en een vrije markt betekenen dat er concurrentie is tussen bedrijven, zowel uit binnen- als buitenland. Deze concurrentie vormt een belangrijke prikkel voor bedrijven om te innoveren, efficiënt te produceren en klantgericht te werken. Hierdoor kunnen Nederlandse bedrijven floreren. Het succes van het Nederlandse bedrijfsleven wordt dan ook voor een belangrijk deel gevormd door haar durf, openheid en samenwerking met partners in binnen- en buitenland.

Tegelijkertijd zijn door de veranderende mondiale verhoudingen economie en geopolitiek steeds meer met elkaar verweven geraakt. Het is daarom meer dan ooit van belang alert te zijn op actoren die met economische middelen, zoals verwervingsactiviteiten, misbruik willen maken van onze openheid, waardoor er risico's kunnen ontstaan voor de nationale veiligheid. Met dit wetsvoorstel ontwikkelt het kabinet een instrument om dit soort risico's op een proportionele manier beheersbaar te maken. Het is van belang om daarbij op te merken dat het wetsvoorstel uitsluitend tot doel heeft om risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van verwervingsactiviteiten beheersbaar te maken. Dit wetsvoorstel heeft dus niet tot doel om Nederlandse bedrijven en investeerders te beschermen tegen oneerlijke concurrentie vanuit derde landen.

Sterker, een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is juist om zo min mogelijk belemmeringen op te werpen voor onze openheid, concurrentievermogen en investeringsklimaat – zonder daarbij af te doen aan het doel om de nationale veiligheid te beschermen. Door bijvoorbeeld de reikwijdte van het wetsvoorstel heel nauwkeurig af te bakenen worden de gevolgen voor het investeringsklimaat zo beperkt mogelijk gehouden. Ook de toepassing van de investeringstoets moet zo voorspelbaar en transparant mogelijk zijn. Dit wordt bereikt door bijvoorbeeld een uitwerking van het begrip nationale veiligheid, een limitatieve lijst met beoordelingsfactoren en een limitatieve lijst met mogelijke voorwaarden om bij een bepaalde verwervingsactiviteit geconstateerde risico's te mitigeren, in het wetsvoorstel op te nemen.

Het Nederlandse wetsvoorstel is hierin bovendien preciezer uitgewerkt dan de wetgeving van veel andere landen, waardoor Nederland op het gebied van investeringstoetsing zelfs aantrekkelijker zou kunnen zijn dan andere EU-landen. Bij de toepassing van de toets zal de insteek daarbij dan ook zijn om altijd voor de minst ingrijpende maatregel te kiezen om een geconstateerd risico beheersbaar te maken. Door de beperkte reikwijdte en een voorspelbare en proportionele toepassing van het wetsvoorstel worden de gevolgen voor het investeringsklimaat zo veel mogelijk beperkt. Juist door deze elementen in het wetsvoorstel uit te werken, wordt meer rechtszekerheid geboden aan het bedrijfsleven.

Vraag 3, VVD

In het verlengde hiervan zien de leden van de VVD-fractie ook enige inhoudelijke overlap met de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de Wbni?

Dit wetsvoorstel en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) hebben allebei tot doel bij te dragen aan meer veiligheid voor de samenleving. De maatregelen ter bescherming van de veiligheidsbelevingen en de aard van de bedreigingen zijn echter van een andere orde.

Daardoor heeft dit wetsvoorstel een andere inhoud en strekking dan de Wbni. De Wbni heeft de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen tot onderwerp en is er op gericht de digitale veiligheid te vergroten en cyberincidenten te voorkomen of de gevolgen daarvan te verhelpen, met name ten aanzien van vitale aanbieders, andere aanbieders die onderdeel zijn van de rijksoverheid en digitale dienstverleners. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich op de bescherming van Nederland tegen staten en niet-statelijke actoren die door middel van economische interventies invloed op een onderneming willen uitoefenen voor andere dan louter bedrijfseconomische doeleinden. Het gaat om de uitoefening van invloed die bijvoorbeeld door middel van investeringen, fusies of overnames in een onderneming is verkregen. Anders dan bij de Wbni ligt de nadruk in dit wetsvoorstel op het raakvlak tussen economie en veiligheid en meer specifiek als gevolg van verwervingsactiviteiten. Er bestaat geen overlap met de Wbni.

De verantwoordelijkheid voor het borgen van de veiligheid van netwerk- en informatiesystemen ligt primair bij de (vitale) aanbieder, terwijl in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheid voor het borgen van de veiligheid bij de overheid wordt neergelegd. In dit licht rust op (vitale) aanbieders in de Wbni onder meer de verplichting passende en evenredige technische en organisatorische maatregelen te nemen om de risico's voor de beveiliging van hun netwerk- en informatiesystemen te beheersen. Deze partijen kunnen het risico op incidenten met betrekking tot de digitale systemen die zij in het kader van hun dienstverlening gebruiken op zich beïnvloeden. Een partij die voldoende investeert in het treffen van adequate beveiligingsmaatregelen ten aanzien van diens digitale systemen loopt minder risico's dan de partij die dat niet doet. Het vereist een continue inspanning om deze veiligheid op peil te houden. Bij dit wetsvoorstel ligt de verantwoordelijkheidsverdeling anders. De verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's voor de nationale veiligheid op grond van verwervingsactiviteiten berust in dit voorstel primair bij de overheid. Onder mijn verantwoordelijkheid wordt de toetsing uitgevoerd en kunnen ter beheersing van risico's eisen en nadere voorschriften in een toetsingsbesluit aan de verwerper worden opgelegd of kan de activiteit zelfs verboden worden. Er wordt door de verwervingsactiviteit zeggenschap of invloed verkregen waardoor de doelonderneming de eigen verantwoordelijkheid niet of maar beperkt kan waarmaken, zoals bij een vijandige overname.

Tot slot is de afbakening van de doelgroep onder de Wbni anders dan onder het wetsvoorstel. In de Wbni is die doelgroep beredeneerd vanuit risico's voor de veiligheid van netwerk- en informatiesystemen en daarmee voor de continuïteit van de dienstverlening van aanbieders ten dele beïnvloed door implementatie van de NIB-richtlijn¹. De Wbni regelt voor alle vitale aanbieders bijstand bij digitale dreigingen en incidenten door het Nationaal Cyber Security Centrum, maar onderscheidt naar wettelijke verplichtingen (zorgplicht, meldplicht) binnen die brede groep verschillende deelgroepen. Meer in het bijzonder betreft dit aanbieders van essentiële diensten en andere aangewezen vitale aanbieders. Daarnaast regelt de Wbni ook de toepasselijkheid van verplichtingen ten aanzien van enkele categorieën digitale dienstverleners. Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op vitale aanbieders en aanbieders van sensitieve technologie. In het oog springt hierbij dat zowel de Wbni als het wetsvoorstel op vitale aanbieders zien. Wie tot vitale aanbieders wordt

¹ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie (PbEU 2016, L 194).

gerekend is om verscheidene redenen anders ingevuld, zoals in het antwoord op de vragen 43 en 44 uit het verslag wordt toegelicht.

Vragen 4 en 5, VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel gericht is op vitale aanbieders en ondernemingen die beschikken over sensitieve technologieën. Welke definitie van sensitieve technologie wordt gehanteerd in dit wetsvoorstel? Op basis van welke criteria wordt hier onderscheid gemaakt tussen sensitieve technologie en (niet-sensitieve) andere hightech technologie?

De definitie van sensitieve technologie omvat ten eerste producten voor tweërlei gebruik («dual-use») waarvan de uitvoer is onderworpen aan exportcontrole (zoals gespecificeerd in artikel 3, eerste lid van de Europese dual-use verordening²) en militaire goederen³. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen producten voor tweërlei gebruik en militaire goederen worden uitgezonderd als sensitieve technologie. Daarnaast kunnen andere technologieën worden aangewezen als sensitieve technologie, indien:

- a. deze van essentieel belang kunnen zijn voor het functioneren van defensie, opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de uitoefening van hun taken;
- b. de beschikbaarheid en aanwezigheid van deze technologieën binnen Nederland of haar bondgenoten essentieel is om onaanvaardbare risico's voor de verkrijgbaarheid van bepaalde essentiële producten of voorzieningen te voorkomen; of
- c. deze worden gekenmerkt door een breed toepassingsbereik binnen verschillende vitale processen of processen die raken aan de nationale veiligheid.

Deze criteria vormen ook het onderscheid tussen sensitieve technologie en andere (niet-sensitieve) hightech technologie.

Vraag 6, VVD

Hoe beoogt dit wetsvoorstel rekening te houden met de snelle ontwikkeling van technologie bij het uitbreiden van de reikwijdte van de categorie sensitieve technologie?

De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur technologieën van de reikwijdte van het wetsvoorstel uit te zonderen of aan de reikwijdte van het wetsvoorstel toe te voegen, is specifiek gecreëerd – en nodig – om de snelle vernieuwingen en ontwikkelingen van sensitieve technologie bij te houden. Relevante nieuwe sensitieve technologie kan hierdoor tijdig onder het toepassingsbereik van dit voorstel worden gebracht en technologie die niet langer sensitief is, kan hieruit worden gehaald. Het voorkomt dat een nieuwe sensitieve technologie mogelijk langer dan wenselijk buiten het toepassingsbereik van de investeringstoets valt waardoorodeloos risico's voor de nationale veiligheid ontstaan en dat technologieën onnodig lang als sensitief worden gezien. Dit draagt bij aan flexibiliteit met behoud van rechtszekerheid. De manier waarop de

² Specificieker: artikel 3, eerste lid, van verordening (EU) nr. 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot instelling van een Unieregeling voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik (PbEU 2021, L 206);

³ Zoals bedoeld in artikel 2 van de Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012.

afbakening van de categorie sensitieve technologie operationeel wordt ingericht wordt verder toegelicht in de beantwoording van vragen 53 en 54.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij benadrukken het belang van het beschermen van vitale bedrijven en sensitieve technologie. Deze leden hebben zich daar de afgelopen jaren op meerdere momenten over uitgesproken en zij daarom positief over het algemene doel van deze wet. Tegelijkertijd realiseren zij zich dat deze wet grote implicaties kan hebben voor individuele bedrijven en zien zij ruimte voor verdere verduidelijking ten behoeve van de rechtszekerheid. Daarom willen de leden D66-fractie de regering nog enkele vragen voorleggen.

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

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel waarmee een toets wordt ingevoerd op activiteiten die leiden tot wijzigingen in de zeggenschap over of invloed op vitale aanbieders, bepaalde toeleveranciers van vitale aanbieders of ondernemingen die beschikken over sensitieve technologie, teneinde de nationale veiligheid te waarborgen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij erkennen dat verwervingsactiviteiten met betrekking tot vitale aanbieders of ondernemingen die over sensitieve technologie beschikken kunnen leiden tot risico's voor de nationale veiligheid en verwelkomen het initiatief om deze risico's te beheersen. Tegelijkertijd stellen zij vast dat het voorliggende wetsvoorstel verregaande bevoegdheden schept om in te grijpen in ondernemingsbesluiten. Zij verwelkomen de aanpassingen die zijn doorgevoerd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, maar hebben alsnog verschillende verduidelijkende vragen bij de gehanteerde definities en voorwaarden waaronder de bevoegdheden kunnen worden ingezet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel tot doel heeft de regels waarmee risico's voor de nationale veiligheid, als gevolg van bepaalde verwervingsactiviteiten zoals investeringen en fusies, beheerst kunnen worden. Zij onderschrijven het doel van dit wetsvoorstel. In deze fase van de behandeling hebben deze leden een enkele vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit een wet is die meer economisch nationalisme bewerkstelligt. Nederland kent een open economie met veel import en nog meer export. Geopolitieke ontwikkelingen voelen we daarom in Nederland altijd net wat sterker. Eén van «onze» Nederlandse bedrijven is de bekende chipproducent ASML. Dit bedrijf is bij uitstek een voorbeeld van een bedrijf waar geopolitieke ontwikkelingen sterk merkbaar zijn.

Vraag 7, ChristenUnie

De leden vragen de regering hoe het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan het voorkomen of verminderen van het verworden van ASML, maar ook andere Nederlandse bedrijven (zoals Ureenco) met een internationale

afzetmarkt die werken met sensitieve technologieën, tot een speelbal van geopolitieke ontwikkelingen tussen onder andere China en de Verenigde Staten.

Het wetsvoorstel ziet primair op de nationale veiligheid. Dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel ervoor zorgt dat bedrijven een sterkere positie kunnen krijgen binnen de geopolitieke ontwikkelingen, doordat het wetsvoorstel ertoe leidt dat de Nederlandse overheid zich beter kan weren tegen eventuele druk van anderen. Het wetsvoorstel geeft de overheid een wettelijk kader om mogelijke nationale veiligheidsrisico's bij investeringen, fusies en overnames te beoordelen, risico's te mitigeren en, in het uiterste geval, investeringen en overnames tegen te houden. Het wetsvoorstel creëert daarmee transparantie over welke verwervingsactiviteiten een mogelijk risico voor de nationale veiligheid opleveren, en welke niet. Bovendien is het wetsvoorstel transparant over hoe verwervingsactiviteiten, als deze onder de reikwijdte van de wet vallen, worden beoordeeld en welke mitigerende maatregelen kunnen worden genomen. Het wetsvoorstel geeft daarmee rechtszekerheid aan Nederlandse bedrijven, omdat ook het handelingsperspectief van de Nederlandse overheid ten opzichte van verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid transparant wordt gemaakt. Juist door deze investeringstoets in Nederland te introduceren, worden Nederlandse bedrijven met een internationale afzetmarkt daarmee minder een speelbal van de geopolitiek.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

De leden van de VVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel verschillende risico's noemt als reden voor het invoeren van de investeringstoets. Tevens noemt dit wetsvoorstel verschillende eisen en voorschriften die van toepassing kunnen zijn op meldingsplichtigen naar aanleiding van een toetsingsbesluit.

Vraag 8, VVD

Wordt bij het opstellen van deze eisen en voorschriften rekening gehouden met het feit of deze ook passend zijn bij de aard van het risico in kwestie?

Ja, bij het vaststellen van eisen en voorschriften in een toetsingsbesluit wordt rekening gehouden met de aard van het risico in kwestie. Het wetsvoorstel voorziet in voorschriften waaruit volgt dat een risicobeoordeling op maat vereist is (paragraaf 3.5 van het wetsvoorstel). Uit de meldings- en onderzoekssystematiek van het wetsvoorstel volgt dat bij deze risicobeoordeling in ieder geval wordt betrokken wie de (achterliggende) verwerver is, wat de verwervingsactiviteit inhoudt, welke invloed de verwerver wil verkrijgen en om welke doelonderneming het gaat. De beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid is daarmee altijd specifiek en dus casuïstisch. De specifieke aard van het risico in kwestie wordt derhalve aan de hand van deze risicobeoordeling vastgesteld.

Eisen en voorschriften zullen vervolgens altijd in een toetsingsbesluit worden opgenomen op basis van de uitgevoerde risicobeoordeling op maat. Anders wordt in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gehandeld. Uit dit wetsartikel volgt dat de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen worden afgewogen, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit (artikel 3:4, eerste lid, van de

Awb). Ook mogen de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (artikel 3:4, tweede lid, van de Awb). De in een besluit op te nemen eisen en voorschriften zijn daarom altijd toegespitst op de beheersing van de risico's voor de nationale veiligheid die spelen bij de betreffende verwervingsactiviteit. Uit de motivering van het toetsingsbesluit zal bovendien moeten blijken waarom een maatregel of samenstel aan eisen en voorschriften het meest passend is of zijn. Door de afwegingen daarin toe te lichten, wordt de relatie tussen het risico en de opgelegde eisen en voorschriften in het toetsingsbesluit kenbaar. Ieder toetsingsbesluit is vatbaar voor bezwaar en beroep, zodat dit bij de Nederlandse bestuursrechter kan worden aangevochten.

Van belang is tot slot dat in het wetsvoorstel zowel de beoordeling van de precieze aard van het risico als de daarbij passende maatregelen aan voorschriften is gebonden. Bij het uitvoeren van de risicobeoordeling moet rekening worden gehouden met in het wetsvoorstel omschreven factoren. Dit bakent de beoordelingsruimte af. Deze factoren zijn te herleiden tot risico's voor de nationale veiligheid en deels onderverdeeld naar type aanbieders die het wetsvoorstel onderscheidt. Er zijn algemene factoren waarmee bij iedere beoordeling rekening moet worden gehouden (artikel 19). Daarnaast zijn er factoren die uitsluitend voor de beoordeling van verwervingsactiviteiten die zien op vitale aanbieders relevant zijn (artikel 20). Tot slot zijn er factoren die enkel bij aanbieders van sensitieve technologie een rol spelen (artikel 21). Vervolgens ben ik bij het bepalen van de juiste op de risico's toegespitste maatregelen gebonden aan het instrumentarium dat het wetsvoorstel mij daarvoor biedt. Ik mag bij het kiezen van op te leggen maatregelen niet buiten dat instrumentarium treden. Ook dit instrumentarium bestaat uit een opsomming van maatregelen met een onderverdeling die deels gekoppeld zijn aan het type doelonderneming. Deze maatregelen in de vorm van eisen en voorschriften staan uitputtend opgesomd in het wetsvoorstel (zie artikelen 23 en 24) en kunnen ingrijpende gevolgen voor een doelonderneming hebben. Ingrijpende maatregelen kunnen nodig zijn omdat die maatregelen een buitengewoon belangrijk doel dienen: de bescherming van de nationale veiligheid. De in het besluit op te nemen maatregelen mogen en moeten tot een effectieve beheersing van risico's voor de nationale veiligheid leiden. Vanuit het oogpunt van effectiviteit zal hierbij naar verwachting veelal een combinatie van maatregelen aan de orde zijn. Door te werken met maatregelen wordt vermeden dat een verwervingsactiviteit alleen kan worden verboden. Dit zal in veel gevallen niet proportioneel zijn, terwijl er wel risico's voor de nationale veiligheid kunnen zijn die echter niet een volledig verbod kunnen schragen. Door maatwerk kunnen passende maatregelen worden opgelegd die de risico's voor de nationale veiligheid mitigeren zonder de verwervingsactiviteit te blokkeren. Hiermee kan een evenwicht tussen belangen worden gerealiseerd. Maatregelen zullen altijd proportioneel moeten zijn gelet op de aard en omvang van de risico's die zich in kwestie voordoen.

Vraag 9, CDA

De leden van de CDA-fractie merken op dat als voorbeelden van landen die bedrijven «gebruiken» voor geopolitieke doelen China en de Verenigde Staten worden genoemd. Zijn dat de landen waar voor Nederland de meeste dreiging vanuit gaat?

De voorbeelden die aangehaald worden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel illustreren uitsluitend dat het inzetten van verwervingsactiviteiten als middel om geopolitieke doelen na te streven een brede internationale ontwikkeling is en voorkomt bij verschillende landen waar

we uiteenlopende relaties mee onderhouden. Daarbij verschilt de mate van dreiging per technologie en sector. Daarom kunnen hier kunnen geen algemene uitspraken over gedaan worden.

Juist omdat deze ontwikkeling zich voordoet bij geopolitieke spelers waar we ons zeer verschillend toe verhouden is het wetsvoorstel strikt landenneutraal en moeten alle verwervingsactiviteiten in vitale aanbieders en bedrijven die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie voorafgaand aan afronding gemeld worden bij het Bureau Toetsing Investerings (BTI) om beoordeeld te worden op risico's voor de Nederlandse nationale veiligheid. Dit geldt ook voor verwervingsactiviteiten waar uitsluitend Nederlandse partijen bij betrokken zijn. Voorafgaand aan een beoordeling kan immers niet geconcludeerd worden of er als gevolg van de verwervingsactiviteit een risico ontstaat voor de nationale veiligheid.

Vraag 10, CDA

Is hier actuele informatie over bekend die de regering kan delen?

In februari jl. heeft u het Dreigingsbeeld statelijke actoren (DBSA) met de beleidsreactie daarop ontvangen (Kamerstuk 30 821, nr. 125). Het dreigingsbeeld, dat tot stand is gekomen in samenwerking tussen AIVD, MIVD en Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV), biedt inzicht in welke nationale veiligheidsbelangen geschaad (kunnen) worden door statelijke actoren en op welke wijze dat gebeurt of kan gebeuren. Ook geeft het DBSA inzicht in het brede pallet aan middelen dat statelijke actoren inzetten om hun doelstellingen te verwezenlijken.

Vraag 11, SP

De leden van de SP-fractie vragen wat de concrete aanleiding is voor dit wetsvoorstel. De overname van KPN is namelijk iets waar vaak over wordt gesproken en het voorstel lijkt te zijn toegespitst op telecommunicatie. Deze leden vragen waarom de totstandkoming van dit voorstel zo lang heeft geduurd. Het voorkomen van een verwerving van een meerderheidsbelang hoeft niet heel ingewikkeld te zijn?

Dit wetsvoorstel beoogt investeringen, fusies en overnames te toetsen bij bedrijven die werken in vitale processen en bedrijven die werken met sensitieve technologie. De implementatie van een hiermee samenhangende maar meer specifieke investeringstoets binnen de Telecommunicatiewet (middels de wetwijziging Ongewenste zeggenschap telecommunicatie) is reeds in 2020 in werking getreden. Mede aanleiding hiervoor was de overnamepoging in 2013 van KPN door América Móvil. Het nu voorliggende wetsvoorstel betreft dus juist geen wetsvoorstel dat specifiek is toegespitst op telecommunicatie.

Vraag 12, SP

Welke invloed hebben vitale aanbieders waarop de wet van toepassing zal zijn gehad op de totstandkoming van de wet?

Het kabinet staat voortdurend in contact met het bedrijfsleven, waaronder ook vitale aanbieders. In deze reguliere contacten is ook het wetsvoorstel Vifo besproken. Daarnaast heeft het wetsvoorstel een zorgvuldig en gedegen wetgevingsproces doorlopen waarbij het ook in internetconsultatie is gegaan. Hierop hebben ook belangenverenigingen van vitale aanbieders gereageerd. De uiteindelijke afweging om bepaalde bedrijven

als vitale aanbieders onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel te brengen is een afweging geweest die het kabinet heeft gemaakt.

Vraag 13, SP

Voorts vragen deze leden hoe de aangekondigde overname van T-Mobile door Warburg Pincus en Apax wordt getoetst onder deze wet.

Zoals omschreven in de beantwoording van vraag 11 vallen investeringen, fusies en overnames in de telecomsector onder de sectorale investeringstoets die onderdeel is van de Telecommunicatiewet. Dit verandert niet bij een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Omdat het bedrijfsgevoelige informatie kan betreffen, kan ik bovendien niet ingaan op specifieke casuïstiek die al dan niet wordt getoetst onder een investeringstoets.

2.2 Samenvatting inhoud wetsvoorstel

Vragen 14 tot en met 17, VVD

De leden van de VVD-fractie merken op dat investeringen in vitale aanbieders en sensitieve technologie toegang kunnen geven tot persoonlijk identificeerbare informatie, genetische informatie of andere gevoelige gegevens van Nederlandse burgers die, indien misbruikt, een bedreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel tegen dit risico? Op welke wijze kunnen investeringen en overnames worden geblokkeerd op basis van dit risico?

Daarnaast kunnen investeringen worden aangewend om kwetsbaarheden in de cyberbeveiliging te creëren of te vergroten. Deze kwetsbaarheden kunnen leiden tot cyberaanvallen die ontwrichtend zijn voor de samenleving, ook wanneer deze plaatsvinden in niet-vitale sectoren. Welke waarborgen biedt het wetsvoorstel tegen dit risico? Op welke wijze kunnen investeringen en overnames worden geblokkeerd op basis van dit risico?

Het wetsvoorstel biedt waarborgen tegen drie potentiële risico's voor de nationale veiligheid: het ontstaan van ongewenste strategische afhankelijkheden, het verstoren van de continuïteit van vitale processen en de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie. Risico's met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevensinformatie, genetische informatie of andere gevoelige gegevens of risico's die raken aan de veiligheid van niet-vitale aanbieders vallen op zichzelf niet in zijn geheel onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel, omdat investeringen die zouden kunnen leiden tot de aantasting van deze gegevens niet direct een risico vormen voor de nationale veiligheid. Bovendien zijn andere wettelijke kaders ingericht of in ontwikkeling zoals de regelgeving inzake exportcontrole op grond van de dual-use verordening, de Algemene verordening gegevensbescherming, de daarmee samenhangende uitvoeringswetgeving en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni). Deze wettelijke kaders zorgen voor bescherming van, en beperkingen in de toegang tot, persoonlijk identificeerbare informatie, genetische informatie of andere gevoelige gegevens.

Indirect kan het risico op aantasting van andere gevoelige gegevens of de dreiging van cyberveiligheidsrisico's bij niet-vitale aanbieders wel van invloed zijn op de nationale veiligheid en daarmee op de risico's die dit wetsvoorstel beoogt te mitigeren. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat een

onderneming op het gebied van sensitieve technologie werkt met persoonlijk identificeerbare informatie, waarbij bijvoorbeeld het weglekken van deze informatie ook een risico zou kunnen vormen voor de nationale veiligheid. Dit zou een factor kunnen zijn bij de beoordeling van de investering. De beoordelingscriteria staan in het wetsvoorstel uitgeschreven in artikel 19 tot en met 21. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beoordelingscriterium dat is beschreven in artikel 21, onderdeel a: een verwerper heeft geen goede staat van dienst inzake de beveiliging, de verhandeling of het gebruik van sensitieve technologie en de naleving van de toepasselijke wettelijke voorschriften inzake beveiliging, rubricering of exportcontrole. Deze samenloop is echter alleen aan de orde bij investeringen, fusies en overnames ten aanzien van vitale aanbieders en bedrijven die met sensitieve technologie werken, omdat de risico's bij verwervingsactiviteiten in deze twee categorieën ondernemingen een direct effect zouden kunnen hebben op de nationale veiligheid.

Wanneer er bij een investering in een vitale aanbieder of in een onderneming op het gebied van sensitieve technologie een risico ontstaat op de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie staan de in paragraaf 3.6 van het wetsvoorstel opgesomde eisen en voorschriften de Minister ter beschikking om dit risico te mitigeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Minister aanvullende veiligheids- en gebruiksvoorschriften met betrekking tot de omgang met gevoelige informatie op kan leggen, dat de Minister kan verplichten dat de verwerper en doelonderneming een veiligheids- en integriteitsbeleid vaststellen en toepassen en/of dat de Minister de verplichting oplegt dat er een veiligheidscommissie of een beveiligingsfunctionaris ingesteld wordt. In het uiterste geval kan de Minister de investering blokkeren.

Voor andersoortige risico's omtrent het verwerven van bovenbedoelde gevoelige gegevens of cyberveiligheid bij niet-vitale aanbieders neemt de regering andere maatregelen zoals hierboven reeds is aangehaald qua wettelijk kader. Daarnaast voert de regering nog aanvullend beleid, zoals bijvoorbeeld de inrichting van het Digital Trust Centre dat niet-vitale bedrijven helpt met veilig digitaal ondernemen.

Vragen 18 en 19, VVD

De leden van de VVD-fractie vinden wederkerigheid een belangrijk principe in de economische relaties met derde landen. Indien een derde land geen buitenlandse investeringen in een bepaalde sector toestaat, biedt deze wet dan ook de mogelijkheid om investeringen en overnames in dezelfde sector in Nederland te blokkeren voor verwerpers uit het desbetreffende derde land? Op welke manieren komt het principe van wederkerigheid terug in dit wetsvoorstel?

Het doel van het wetsvoorstel is om investeringen (en andere verwervingsactiviteiten) die mogelijk nationale veiligheidsrisico's met zich meebrengen te toetsen. Het al dan niet toelaten door derde landen van buitenlandse investeringen in bepaalde sectoren in hun eigen land wordt hier niet in meegenomen, omdat dit geen effect heeft op de nationale veiligheidsrisico's die zich mogelijk kunnen voordoen bij investeringen in Nederlandse ondernemingen. De toets op investeringen, fusies en overnames, zoals beoogd met dit wetsvoorstel, is dan ook landenneutraal en onafhankelijk van het al dan niet toelaten van buitenlandse investeringen in een bepaalde sector door het land waar de verwervende partij gevestigd is. Het principe van wederkerigheid is daarmee niet van toepassing op dit wetsvoorstel. De inzet op wederkerigheid ten aanzien

van directe investeringen maakt deel uit van de gemeenschappelijke Europese handelspolitiek.

Vragen 20 en 21, VVD

De leden van de VVD-fractie constateren dat diverse landen een strategie voeren om investeringen in vitale sectoren geleidelijk uit te breiden. In dergelijke gevallen vormt iedere losstaande investering geen risico voor de nationale veiligheid, maar de accumulatie van deze stapsgewijze investeringen wel. Op deze manier worden geleidelijk strategische afhankelijkheden en drukmiddelen gecreëerd. Biedt de wet de mogelijkheid om kleinschalige investeringen te blokkeren, wanneer deze bijdragen aan een ongewenste accumulatie van strategische posities in vitale sectoren? Zo ja, op welke manier biedt deze wet de mogelijkheid om deze kleinschalige investeringen te blokkeren?

De strategie van diverse landen om via stapsgewijze investeringen in verschillende ondernemingen uiteindelijk de beschikking te krijgen over de gewenste sensitieve technologieën of strategische afhankelijkheden op te bouwen waardoor de nationale veiligheid van Nederland en zijn bondgenoten in het geding kan komen, is bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel uitdrukkelijk onderkend en meegenomen. Dit risico doet zich in het bijzonder voor bij ondernemingen die sensitieve technologie ontwikkelen en exploiteren, omdat daar sprake is van een grote groep aan mkb-ondernemingen en scale-ups en midcap-ondernemingen die veelal onderdeel uitmaken van een ecosysteem en dus elk delen van (relevante) sensitieve technologieën beheersen. Bij deze ondernemingen die sensitieve technologie ontwikkelen en exploiteren is er bovendien een grote behoefte aan risicodragend kapitaal. Onderzoek naar, en ontwikkeling van deze technologieën vereist immers vaak kapitaalintensieve investeringen. Dat betekent dat er ook verschillende financieringsrondes plaatsvinden waarbij een investeerder stapsgewijs zijn belang kan vergroten en steeds meer invloed kan verwerven op de te voeren bedrijfsstrategie. In het wetsvoorstel is daarom op verschillende wijzen rekening gehouden met dit risico.

Dit is in de eerste plaats gebeurd door een dergelijke strategie mee te laten wegen bij de beoordeling van de risico's voor de nationale veiligheid. Als voor dit vraagstuk relevante factoren zijn in het wetsvoorstel opgenomen: a) het motief van de verwerver is het verkrijgen van toegang tot de sensitieve technologie voor andere doeleinden dan enkel commerciële exploitatie (artikel 21, onderdeel d, van het wetsvoorstel); b) de verwerver staat onder invloed van een staat waarvan bekend is of waarvoor gronden zijn te vermoeden dat deze een offensief programma heeft, gericht op het verwerven van sensitieve technologie om een technologische of strategische machtspositie te verwerven (artikel 21, onderdeel e, van het wetsvoorstel), en c) de verwerver voert een programma waardoor het aannemelijk is dat hij, na het verkrijgen van toegang tot of beheersmacht over de sensitieve technologie en de daarvoor benodigde productiemiddelen, een strategische machtspositie zal uitoefenen ten aanzien van de beschikbaarheid, beprijzing of doorontwikkeling van deze technologie die niet behoort tot gebruikelijke bedrijfs-economische motieven en praktijken (artikel 21, onderdeel f).

In de tweede plaats kent het wetsvoorstel de mogelijkheid om voor verweringsactiviteiten gericht op ondernemingen met sensitieve technologie investeringen beneden de drempel van «zeggenschap» die wel significante invloed met zich meebrengen ook te onderwerpen aan een ex ante toets (zie artikel 4 van het wetsvoorstel). Het gaat dan om in omvang soms kleinschaligere investeringen. Met deze mogelijkheid kan

op het niveau van de doelonderneming al rekening worden gehouden met een stapsgewijze opbouw van belang en invloed in de doelonderneming en kan daarop bij elke relevante stap ex ante getoetst worden.

In de derde en laatste plaats wordt bij de beoordeling van een voorgenomen verwervingsactiviteit niet alleen de voorliggende verwervingsactiviteit betrokken, maar zal wel degelijk ook gekeken worden naar eerdere (beoordeelde) investeringen, de aard en omvang van het ecosysteem waarbinnen de doelonderneming verkeert en de aard van de sensitieve technologie. Dat is noodzakelijk om in lijn met de definitie van nationale veiligheid opgenomen in artikel 1 van het wetsvoorstel te kunnen beoordelen of het behoud van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie met kritieke of strategische betekenis voor Nederland dreigt te worden aangetast of een ongewenste strategische afhankelijkheid van Nederland van andere landen dreigt.

Voor vitale aanbieders zijn de risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van strategieën met kleinschalige investeringen anders afgewogen. Hiervoor is het uitgangspunt dat de activiteiten van de vitale aanbieder (en in het verlengde daarvan het vitale proces) niet in gevaar gebracht kunnen worden zolang een investeerder geen zeggenschap verkrijgt. Beneden de drempel van zeggenschap, wordt de invloed van een verwerver op de operationele uitvoering van een vitaal proces marginaal geacht. Bovendien is het aantal doelondernemingen dat als vitale aanbieder is aangemerkt in dit wetsvoorstel beperkt en zal een cumulatieve van investeringen zich niet snel voordoen bij gebrek aan voldoende doelondernemingen.

Vragen 22 tot en met 24, VVD

De leden van de VVD-fractie merken op dat het risico bestaat dat een toegestane investering toch schadelijk blijkt voor de nationale veiligheid. Biedt de wet de mogelijkheid om in de investering of overname in een dergelijk geval ongedaan te maken? Zo nee, waarom niet? Zo ja, tot op welke termijn is dit mogelijk en hoe zit dit proces eruit?

De beantwoording van deze vragen is in de volgende vier blokken opgedeeld omwille van de overzichtelijkheid:

- toegestane investeringen of overnames waarvoor ongedaan maken aan de orde kan zijn;
- termijnen;
- proces;
- ongedaan maken.

Toegestane investeringen of overnames waarvoor ongedaan maken aan de orde kan zijn

Ja, het wetsvoorstel biedt mogelijkheden om te bewerkstelligen dat een toegestane investering of andere verwervingsactiviteit geheel of gedeeltelijk ongedaan moet worden gemaakt als naderhand blijkt dat er toch een (groter) risico voor de nationale veiligheid is. Er moet dan altijd eerst een nieuwe beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid plaatsvinden die uitmondt in een (herzien) toetsingsbesluit. En die hernieuwde beoordeling moet tot de conclusie leiden dat er geen minder ingrijpende maatregelen dan ongedaan maken zijn om het risico voor de nationale veiligheid alsnog in voldoende mate te beperken. Het wetsvoorstel onderscheidt twee situaties waarbij een nieuwe beoordeling van een eerder toegestane verwervingsactiviteit aan de orde is:

- het wordt bij mij bekend of er ontstaat bij mij een redelijk vermoeden dat de eerdere beoordeling berust op van een meldingsplichtige

- (verwerver en doelonderneming) afkomstige informatie die onjuist of onvolledig is; of
- er doen zich feiten voor na de eerdere beoordeling die leiden tot een potentiële maatschappelijke ontwrichting met economische, sociale of fysieke gevolgen of tot een directe toegenomen reële bedreiging van de Nederlandse soevereiniteit.

In de eerste situatie is de investering toegestaan op basis van een verkeerde risico-inschatting die aan de meldingsplichtige is te wijten door een verkeerde of onvolledige voorstelling van zaken te geven. In de tweede situatie is de investering terecht toegestaan, maar moet door gewijzigde omstandigheden die buiten de beheersmacht van de verwerver en de doelonderneming liggen een besluit of mededeling worden herzien. De bevoegdheid tot herziening is daarom bij de tweede situatie beperkt tot, de hierboven genoemde, feiten die zwaarwegende risico's voor de nationale veiligheid kunnen opleveren.

Termijnen

Er zijn geen termijnen gesteld waarbinnen beide situaties nog kunnen leiden tot herziening. Daardoor kan ook met risico's voor de nationale veiligheid rekening worden gehouden die eerst na lange tijd alsnog bekend of vermoed worden in weerwil van eerder verstrekte onjuiste of onvolledige informatie. Hetzelfde geldt voor veranderende omstandigheden die zwaarwegende risico's voor de nationale veiligheid kunnen opleveren. Dergelijke omstandigheden kunnen zich altijd op enig moment voordoen en zijn wezenlijk voor een herziening met het oog op (zwaarwegende) risico's voor de nationale veiligheid die deze gewijzigde omstandigheden kunnen opleveren.

Proces

Aan het ongedaan moeten maken van een eerder toegestane investering of andere verwervingsactiviteit gaat altijd een procedure vooraf. Er moet altijd eerst een herziening, oftewel een nieuwe beoordeling, op risico's voor de nationale veiligheid plaatsvinden (artikel 17, eerste lid, respectievelijk artikel 27, eerste lid). De te volgen procedure bij een nieuwe beoordeling ingeval van het geven van een verkeerde voorstelling van zaken is in beperkte mate anders dan bij de eerste beoordeling van een verwervingsactiviteit (de reguliere ex ante toetsing). Er gelden specifieke afhandeltermijnen en binnen drie maanden nadat bij mij bekend is geworden of een redelijk vermoeden is ontstaan dat door een meldingsplichtige onjuiste of onvolledige informatie is verstrekt, kan ik meldingsplichtige gelasten binnen een redelijke termijn aan mij een hernieuwde melding van de inmiddels uitgevoerde verwervingsactiviteit te doen (zie artikel 17). Die nieuwe melding wordt dan in de hernieuwde beoordeling betrokken. In de situatie van veranderde omstandigheden is de mogelijkheid tot herziening met extra waarborgen omkleed ten opzichte van de reguliere (ex ante) toetsing. Dit is nodig omdat de oorzaak tot herziening, anders dan bij het geven van een onjuiste of onvolledige voorstelling van zaken, buiten de beheersmacht van de verwerver en de doelonderneming ligt. Deze herziening is geclausuleerd tot feiten die een nader gedefinieerd zwaarwegend risico voor de nationale veiligheid kunnen opleveren en mag alleen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad worden uitgevoerd (zie artikel 27, eerste en derde lid). Verder moet de herziening binnen zes maanden nadat het zwaarwegend risico bekend is, zijn afgerond (artikel 27, tweede lid). Tot slot is er bij deze herziening op aanvraag een schadevergoedingsplicht voor de staat als de schade die door een herzieningsbesluit wordt veroorzaakt boven het normale maatschappelijke risico uitgaat en dit de benadeelde in verge-

lijking met andere onder het wetsvoorstel vallende aanbieders onevenredig zwaar treft (artikel 27, vijfde lid).

Voor beide herzieningsprocedures gelden ook gemeenschappelijke voorschriften. Bij een hernieuwde beoordeling dient altijd rekening te worden gehouden met de toepasselijke beoordelingsfactoren (zie artikelen 19 tot en met 22). Een herzien of eerste toetsingsbesluit bevat verder uitsluitend eisen of nadere voorschriften tot risicobeheersing die het wetsvoorstel toelaat (artikelen 23 en 24). Een toetsingsbesluit, en dus ook een herzien toetsingsbesluit, mag voorts alleen een verbod bevatten als ik van oordeel ben dat minder vergaande maatregelen de risico's niet in voldoende mate kunnen ondervangen (artikel 25, derde lid). Het is verboden in strijd met dat verbod te handelen (artikel 26, eerste lid). Daarom zal bij een verbod in ieder geval de noodzaak aanwezig zijn om een eerder uitgevoerde verwervingsactiviteit geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken, zodat strijdigheid met dat verbod wordt opgeheven.

Ongedaan maken

Als een eerder toegestane verwervingsactiviteit heeft plaatsgevonden en een (herzienings)besluit op basis van een nieuwe risicobeoordeling noopt tot het ongedaan maken van die activiteit, dan geldt op hoofdlijnen het volgende. Het (herzienings)besluit kan eisen of nadere voorschriften bevatten die zodanig stringent zijn dat het niet anders kan dan dat een verwervingsactiviteit (gedeeltelijk) ongedaan gemaakt zal moeten worden. In plaats daarvan of daarnaast kan een (herzienings)besluit een (gedeeltelijk) verbod op een verwervingsactiviteit bevatten als het risico voor de nationale veiligheid niet in voldoende mate beperkt kan worden door mitigerende maatregelen (artikel 25, derde lid, onderdeel a). Indien aan mitigerende maatregelen uit een (herzienings)besluit niet wordt voldaan, gelast ik de verwerper of doelonderneming om binnen een redelijke termijn alsnog hieraan te voldoen (artikel 25, eerste lid). Als aan die last vervolgens niet is voldaan kan ik andere of nog strengere maatregelen verbinden aan de niet-uitvoering of de verwervingsactiviteit alsnog verbieden (artikel 25, tweede lid).

In het (herzienings)besluit kan dus direct een verbod zijn opgelegd of naderhand zijn opgelegd omdat aan eerder opgelegde mitigerende maatregelen niet werd voldaan. De voorschriften die zien op het effectueren van een dergelijk verbod zijn verschillend voor verwervingsactiviteiten in doelondernemingen die niet of juist wel beursgenoteerd zijn.

Als geen gebruik is gemaakt van een effectenafwikkelingssysteem betreft het niet-beursgenoteerde ondernemingen. In dat geval kan ik de verwerper of doelonderneming gelasten de noodzakelijke handelingen te verrichten om de ongewenste effecten van de verwervingsactiviteit te voorkomen of de verwervingsactiviteit ongedaan te maken (artikel 28, tweede lid). Die bevoegdheid strekt zich derhalve ook uit tot ongedaan maken. Binnen een door mij vast te stellen redelijke termijn moet uitvoering aan die last worden gegeven. Als hieraan geen uitvoering wordt gegeven, ben ik bij uitsluiting onherroepelijk gemachtigd om namens en voor rekening van de verwerper of doelonderneming, diens aandelen overeenkomstig de last te vervreemden of anderszins uitvoering te geven aan de opgelegde last (artikel 29, eerste lid). Ook kan de rechter de verwervingsactiviteit vernietigen (artikel 28, derde lid). Totdat is voldaan aan het (herzienings)besluit, is de verwerper geschorst in de uitoefening van diens rechten (zie artikel 30, onderdelen b en c). Van die schorsing zijn uitsluitend het recht op de opbrengst van de onderneming, dividenden en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves uitgezonderd. De schorsing is erop gericht te voorkomen dat de verwerper invloed uit

kan oefenen op de doelonderneming zolang de acties uitblijven die nodig zijn om aan het herzieningsbesluit te voldoen, zoals het ongedaan maken van de verwervingsactiviteit. Tot slot kan bij het niet uitvoeren van de last een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 26 jo. artikel 51, tweede lid). Dit is ten hoogste een geldboete van € 870.000 (geldboete van de zesde categorie) of indien een geldboete van de zesde categorie geen passende bestraffing toelaat, ten hoogste 10% van de omzet van de desbetreffende onderneming (artikel 51, derde lid, van het wetsvoorstel). Ook is het niet voldoen aan de last een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (artikel 57).

Bij een beursgenoteerde onderneming beschikt de verwerver over effecten met het karakter van aandelen in die doelonderneming. Het betreft effecten in depots die via een effectenafwikkelingssysteem verhandeld kunnen worden, waaronder met gebruikmaking van gereglementeerde markten en multilaterale handelsfaciliteiten. Indien het (herzienings)besluit een verbod bevat voor een reeds uitgevoerde verwervingsactiviteit in die beursgenoteerde doelonderneming, wordt door mij een last opgelegd die gericht is tot de verwerver. Volgens die last moet de verwerver de zeggenschap of significante invloed die met de verwervingsactiviteit is verkregen terugbrengen of beëindigen zodat niet langer wordt gehandeld in strijd met het verbod. De last moet binnen een door mij vast te stellen redelijke termijn worden uitgevoerd (artikel 42, eerste lid).

Als aan deze last tot ongedaan maken geen uitvoering is gegeven, zijn er specifieke voorschriften van toepassing doordat de reeds uitgevoerde verwervingsactiviteit via een effectenafwikkelingssysteem is afgewikkeld. In dat geval wordt door partijen in een zogenoemde bewaarketen direct of indirect een aandelenbelang in een depot voor de verwerver gehouden of bewaard. De verwerver is dan samen met anderen deelgenoot in een depot. In een dergelijke bewaarketen kunnen ook buitenlandse partijen zitten, waardoor dit effectenafwikkelingssysteem in een derde land gelegen kan zijn. Het kan zich ook daardoor voordoen dat (buitenlandse) partijen in de bewaarketen niet bereid blijken te zijn om medewerking te verlenen aan de uitvoering van een opdracht tot vervreemding of terugbrenging. Verder kan het ongedaan maken stuiten op het niet verkrijgen van volledig inzicht in de partijen die deel uitmaken van de bewaarketen die naar de verwerver leidt. De voorschriften in paragraaf 6.3 van het wetsvoorstel zijn er op gericht om die identiteitsvaststelling te accommoderen. De voorschriften in paragraaf 6.4 zijn er op gericht om de Nederlandse jurisdictie zoveel mogelijk te effectueren voor het geval de bewaarketen zich in het buitenland afspeelt. De voorschriften in paragraaf 6.5 gaan over de kennisgeving aan de verwerver van een schorsing. De voorschriften in de paragrafen 6.3 en 6.4 gezamenlijk dragen er verder aan bij dat het vervreemden of terugbrengen zo min mogelijk anderen deelgenoten in een depot dan de verwerver raken zonder dat dit afbreuk doet aan de wezenlijke belangen van de nationale veiligheid. Ook voorziet het wetsvoorstel in sancties als aan de last tot ongedaan maken geen uitvoering is gegeven.

Vraag 25, D66

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de verwachting is dat dit wetsvoorstel gaat leiden tot tegenmaatregelen van derde landen. Deze leden vragen hoe dit risico wordt ingeschat, welke tegenmaatregelen er verwacht worden en wat de potentiële impact kan zijn om het Nederlands bedrijfsleven die opereert op markten van derde landen.

Het kabinet heeft geen aanwijzingen dat een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zou leiden tot tegenmaatregelen vanuit andere landen. Niet alleen hebben alle geopolitieke grootmachten en zeventien andere lidstaten van de EU een eigen investeringsscreeningsmechanisme op risico's voor de nationale veiligheid, ook heeft de recente invoering of uitbreiding van een screeningsmechanisme in verschillende andere Europese lidstaten de afgelopen jaren niet geleid tot tegenmaatregelen uit andere landen. Aangezien het Nederlandse wetsvoorstel bovendien landenneutraal is en het in zijn reikwijdte beperkter en in zijn beoordelingscriteria en mogelijke mitigerende voorwaarden transparanter is dan veel andere screeningsmechanismes, is er geen aanleiding om te verwachten dat dit tot maatregelen vanuit andere landen zal leiden. Binnen de kaders van de WTO is er ruimte voor nationale screeningsmechanismes zolang deze voldoen aan het WTO recht. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze verplichtingen.

Vragen 26 tot en met 29, SP

De leden van de SP-fractie constateren dat de definitie van economische, fysieke of sociaalmaatschappelijke schade in het wetsvoorstel zich beperkt tot nationale veiligheid. Deze leden zijn echter van mening dat sociaalmaatschappelijke schade niet enkel wordt veroorzaakt door het verliezen van zeggenschap in aanbieders van vitale processen waartoe dit wetsvoorstel zich beperkt. Zij denken bijvoorbeeld aan de investeerders die kolencentrales hebben opgekocht in een tijd dat allang bekend was dat fossiele brandstoffen in de ban zouden worden gedaan, maar nu toch recht hebben op een riante compensatievergoeding vanwege het verbod op kolen. Deelt de regering de mening dat het wanneer er honderden miljoenen aan belastinggeld aan buitenlandse investeerders moet worden betaald, er eveneens sprake is van sociaalmaatschappelijke schade? Waarom wel of niet?

Daarnaast denken deze leden bijvoorbeeld aan de vercommercialisering en markwerking in de gezondheidszorg. Deelt de regering de mening dat wanneer de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor grote groepen mensen wordt beperkt, er eveneens sprake is sociaalmaatschappelijke schade? Waarom wel of niet?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat bovenstaande voorbeelden aantonen dat economische, fysieke of sociaalmaatschappelijke schade niet enkel kan worden beperkt tot nationale veiligheid.

Dit wetsvoorstel beperkt zich tot het toetsen van investeringen, fusies en overnames die gevolgen kunnen hebben voor de nationale veiligheid. De enige vorm van sociaalmaatschappelijke schade die hierbij meegenomen zou kunnen worden is de sociaalmaatschappelijke schade die kan worden veroorzaakt wanneer vitale processen worden verstoord, aangetast of uitvallen. Dit zou dermate grote gevolgen kunnen hebben dat het een risico kan vormen voor de nationale veiligheid. Bij het aanwijzen van vitale processen worden dan ook de sociaalmaatschappelijke gevolgen bij verstoring, aantasting of uitval meegenomen. Verwervingsactiviteiten in ondernemingen met sociaalmaatschappelijke gevolgen die niet aan deze criteria voldoen, vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Een verdere toelichting op de afbakening van categorieën van vitale aanbieders die onder dit wetsvoorstel vallen staat in de beantwoording van de vragen 32 tot en met 34.

3. Reikwijdte van het wetsvoorstel

Vraag 30, D66

De leden van D66-fractie delen de zorgen van de Afdeling advisering van de Raad van State over de rechtsonzekerheid. Het wetsvoorstel richt zich op een veelheid aan uiteenlopende risico's, maar voorziet ook in een veelheid aan uiteenlopende maatregelen. Deze leden begrijpen dat een mogelijkheid tot het maken van maatwerk bij individuele gevallen nodig is voor de effectiviteit van deze wet. Tegelijkertijd vinden zij dat het belangrijk is om bedrijven vooraf zoveel mogelijk verduidelijking en daarmee rechtszekerheid te geven. Ook om te voorkomen dat het investeringen, fusies en overnames onnodig vertraagd of afschrikt. Daarom deze leden de regering op om te onderzoeken waar dit voorstel verder verduidelijkt kan worden, vooral op het gebied van welke maatregelen bij welke risico's horen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is reeds onderzocht of het mogelijk is om in het wetsvoorstel per risico of per groep aan risico's te bepalen welke maatregel of welke groep aan maatregelen ter beheersing van dat risico of die risico's passend is. Dit heeft tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel geleid om meer rechtszekerheid te bieden. Tegelijkertijd is het, ondanks wat het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State lijkt aan te nemen, niet mogelijk gebleken om limitatief per specifiek geïdentificeerd risico (of set aan risico's) een gerichte en sluitende opsomming van eisen en voorschriften te koppelen, waarmee bij voorbaat zicht zou zijn op welke risico's welke eisen of voorschriften van toepassing zouden zijn. De belangrijkste reden hiervoor is dat de feitelijke omstandigheden en kenmerken van zowel de verwerver als de doelonderneming elk bijdragen aan de weging in welke mate een risico voor de nationale veiligheid zich voordoet en wat een geschikte en proportionele set aan eisen of voorschriften (voor zover nodig) is, die aan een instemmingsbesluit verbonden moet worden. Dit tegen de achtergrond en in de context van de geopolitieke situatie en de verwervingstransactie zoals ingericht. Juist de geschiktheid en de proportionaliteit vergen flexibiliteit. Dit is in lijn met de wetgeving en uitvoeringspraktijk die andere EU-lidstaten en NAVO bondgenoten hanteren bij investeringstoetsing. Het wetsvoorstel is wel op de volgende wijze aangepast om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State.

Allereerst zijn de maatregelen die naar aanleiding van een risicobeoordeling mogen worden toegepast gecategoriseerd. Een deel van de eisen en voorschriften kan voortaan uitsluitend nog worden opgelegd aan ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie (zie artikel 24). Bij nadere bestudering bleek namelijk dat een deel van de eisen en voorschriften eigenlijk alleen van betekenis kan zijn bij ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie. Daarnaast is de inhoud van bepaalde maatregelen specifiek benoemd of is een toevoeging gedaan als dat duidelijk bijdraagt aan meer proportionaliteit in de oplopende schaal aan te treffen maatregelen en beter bijdraagt aan maatwerk (zie bijvoorbeeld het vernieuwde artikel 24, onderdeel b, van het wetsvoorstel).

Om waar mogelijk die ruimte te beperken zonder dat dit ten koste gaat van de wezenlijke belangen van nationale veiligheid, zijn ook in andere opzichten beperkingen aangebracht in het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel is bijvoorbeeld verkleind door toeleveranciers daaruit te ecarteren. Tot slot is de mogelijkheid vervallen

om beoordelingsfactoren bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden.

Vraag 31, D66

Is het naast het onderzoeken van aanpassingen van de wettekst en memorie van toelichting zelf mogelijk om een aantal voorbeeld casussen uit te werken waaruit de implicaties van deze wet in voorbeeldgevallen duidelijk wordt zodat de Kamer dit mee kan nemen in de verdere behandeling van dit voorstel?

Nee, dit is niet goed mogelijk omdat het een nieuw wetsvoorstel is waarmee nog geen eerdere ervaringen zijn opgedaan. Het uitwerken van een aantal fictieve casussen zou bovendien betrekkelijk willekeurig zijn omdat nog niet bekend is wat de meest voorkomende aandachtspunten zullen zijn waar de praktijk behoefte aan heeft. De noodzaak om maatregelen op te leggen in specifieke cases is sterk afhankelijk van de risico's voor het te verdedigen belang, de aard van de verwerver en de gevolgen die een verwezenlijking van de risico's kan hebben voor de nationale veiligheid. Het is kortom steeds maatwerk, waarbij telkens het doel zal zijn met minimale inbreuk in verwervingsactiviteiten op een adequate manier risico's voor de nationale veiligheid te mitigeren. Daarbij komt ook dat slechts maatregelen worden opgelegd voor zover deze een mitigerende werking kunnen hebben.

Het BTI zal jaarlijks verantwoorden op welke wijze zij uitvoering heeft gegeven aan de wet. In deze verantwoording zal onder andere terugkomen hoeveel zaken het bureau heeft behandeld en in welke gevallen er maatregelen zijn genomen. Indien geen ander zwaarwegend belang zich hiertegen verzet (zoals noodzaak tot geheimhouding van staatsgeheime informatie), zal het BTI ook openheid geven over de noodzaak van de maatregel en het verwachte effect. Via haar website en kanalen zal het BTI ook zoveel mogelijk duidelijkheid geven over de toepassing van de wet, zodat het bedrijfsleven en adviseurs bij verwervingsactiviteiten hierop kunnen anticiperen.

3.1 Vitale aanbieders en vitale processen

Vraag 32 tot en met 34, VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat niet alle vitale aanbieders onder dit wetsvoorstel vallen, louter vitale aanbieders waarbij er naar de aard van het vitale proces dat zij uitvoeren een risico voor de nationale veiligheid kan ontstaan door een verwervingsactiviteit. Om welke vitale aanbieders gaat het hier? Welke vitale aanbieders vallen niet onder dit wetsvoorstel en welke wel? Kan een toelichting worden gegeven op de analyse die ten grondslag ligt aan dit onderscheid?

Met de beantwoording van deze vragen beantwoord ik tevens vraag 40 van de SP-fractie en vraag 46 van de GroenLinks-fractie.

Vitale processen

Bepaalde processen zijn zo essentieel voor de Nederlandse samenleving dat uitval of verstoring tot ernstige maatschappelijke ontwrichting leidt en een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Het identificeren en aanwijzen van vitale processen is staand beleid. Voor de aanwijzing van vitale processen zijn Rijksbreed impactcriteria (zoals economische schade en fysieke gevolgen) opgesteld. Deze criteria en de actuele lijst met vitale processen zijn te vinden op de website van de NCTV. Deze vitale

processen zijn aangewezen door de vakminister die beleidsverantwoordelijk is voor het betreffende vitale proces, in samenspraak met de Minister van Justitie en Veiligheid.

Binnen deze vitale processen zijn één of meerdere organisaties zoals (private) ondernemingen, zelfstandige bestuursorganen en waterschappen van groot belang voor de continuïteit en weerbaarheid van het vitale proces. Deze organisaties worden aangeduid als de vitale aanbieders. Welke aanbieders binnen vitale processen aangewezen zijn als vitale aanbieders wordt niet publiekelijk bekend gemaakt. Deze informatie kan gevoelig zijn voor het bedrijf omdat het dan een doelwit kan worden van een actor die een Nederlands vitaal proces wil schaden. Daarnaast is het niet in het algemeen belang om openbaar te maken welke bedrijven vitaal zijn omdat hiermee tevens kwetsbaarheden voor de nationale veiligheid bekend zouden worden. In geval van de aanwijzing als vitale aanbieder wordt de betrokken aanbieder hiervan op de hoogte gesteld door de vakminister.

Vitale aanbieders onder het wetsvoorstel

Dat een organisatie binnen dit algemene staande beleid is aangewezen als vitale aanbieder betekent niet automatisch dat deze organisatie ook onder de reikwijdte van de investeringstoets wordt gebracht. Bij aanwijzen van vitale processen wordt er, ongeacht de aanleiding, op basis van impactcriteria gekeken wat de gevolgen van verstoring van deze processen zouden kunnen zijn. De aanleiding hiervoor kan divers zijn, bijvoorbeeld een computerhack of een grote explosie, maar ook een verwervingsactiviteit. Voor het specifieke instrument investeringstoetsing wordt er uitsluitend gekeken of er een risico voor de nationale veiligheid kan optreden als gevolg van een verwervingsactiviteit. Er is hierbij dus een duidelijke relatie tussen oorzaak (een verwervingsactiviteit) en mogelijk gevolg (risico voor de nationale veiligheid).

Met andere woorden, met dit wetsvoorstel wordt slechts een instrument ontwikkeld om een specifiek risico waarmee aanbieders binnen vitale processen geconfronteerd kunnen worden beheersbaar te maken. Het gaat hier specifiek om risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van een verwervingsactiviteit in een vitale aanbieder. Andere risico's die op kunnen treden binnen de vitale processen zijn bijvoorbeeld risico's met betrekking tot informatiehuishouding of fysieke risico's. Er zijn andere instrumenten om deze risico's met betrekking tot vitale aanbieders beheersbaar te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Wbni, waarin onder meer de verplichting voor verschillende vitale aanbieders is opgenomen om met betrekking tot hun netwerk- en informatiesystemen passende beveiligingsmaatregelen te nemen. Of denk aan veiligheidsvoorschriften voor het werken met chemische processen om catastrofale ongevallen met grote fysieke gevolgen voor de omgeving te voorkomen. Daarom is er, mede op basis van de lijst met vitale processen op de website van de NCTV, apart een afweging gemaakt welke categorieën ondernemingen die een belangrijke rol vervullen binnen vitale processen ook als vitale aanbieders onder het wetsvoorstel gebracht moeten worden. Het overkoepelende criterium hiervoor is dat er een risico kan ontstaan voor de nationale veiligheid als er een wijziging van zeggenschap plaatsvindt in een bedrijf dat een belangrijke rol vervult door dienstverlening binnen een vitaal proces.

Dit is dus een beperkter criterium dan de impactcriteria voor het vaststellen van vitale processen en vitale aanbieders binnen die processen op beleidsniveau. Voor het vitale proces «keren en beheren waterkwaliteit» is bijvoorbeeld dijkbewaking een belangrijk onderdeel van het

uitvoeren van dit proces, maar omdat de vitale aanbieder die dijkbewaking uitvoert een overheidsorganisatie (Rijkswaterstaat) is en hierin niet geïnvesteerd kan worden, kan er ook geen risico ontstaan voor de nationale veiligheid als gevolg van een verwervingsactiviteit. Daarom zijn vitale aanbieders die zich bezighouden met «keren en beheren waterkwantiteit» niet onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht, terwijl Rijkswaterstaat wel als vitale aanbieder is aangewezen en dan ook valt onder de definitie daarvan in de Wbni (een incident in de (digitale) informatiehuishouding van Rijkswaterstaat kan een risico vormen voor de continuïteit van de dienstverlening binnen het vitale proces en daarmee voor de nationale veiligheid). Met andere woorden, mede op basis van de lijst met vitale processen is een analyse gemaakt bij welke organisaties die binnen dergelijke processen diensten exploiteren, beheren of beschikbaar stellen een risico voor de nationale veiligheid kan ontstaan indien ze betrokken zijn bij een verwervingsactiviteit.

Op basis van bovenstaand hoofdcriterium om ondernemingen als categorie vitale aanbieders onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel te brengen (namelijk «kan er een risico ontstaan voor de nationale veiligheid als er een wijziging van zeggenschap plaatsvindt in een bedrijf dat zijn diensten binnen een vitaal proces verleent?»), is een verdere analyse gemaakt. Indien er bij wijziging van zeggenschap een risico voor de nationale veiligheid kan ontstaan, dan is er eerst gekeken of dit risico door andere wettelijke kaders beheerst wordt. Zo niet, dan is een vitale aanbieder als zodanig onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel gebracht. In dat geval is er in de memorie van toelichting tevens uiteengezet of het gaat om een risico op het ontstaan van ongewenste strategische afhankelijkheden, op aantasting van de continuïteit van vitale processen of op aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie.

Afbakening vitale aanbieders onder wetsvoorstel

Bepaalde bedrijven die een belangrijke rol vervullen binnen vitale processen én als zodanig beleidsmatig zijn aangewezen als vitale aanbieder, zijn niet als categorie vitale aanbieders onder het toepassingsbereik van het onderhavige wetsvoorstel gebracht, omdat dit om de volgende redenen niet nodig is aangezien:

- 1) het een overheidsorgaan, openbaar lichaam of overheidsdienst betreft;
- 2) deze bedrijven diensten verrichten binnen een proces dat primair als vitaal is aangemerkt vanuit het oogpunt van fysieke veiligheid en investeringstoetsing geen passend instrument is om de fysieke veiligheid van een proces te waarborgen;
- 3) het proces recentelijk als vitaal is aangewezen en er nog onderzoek gedaan wordt naar welke aanbieders op beleidsniveau als vitaal aangewezen moeten worden.
- 4) er een sectorale investeringstoets geldt;
- 5) er een privatiseringsverbod geldt.

In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is vanaf pagina 20 nader ingegaan op deze afwegingen. Daarbij wordt, mede op basis van de beleidslijst met vitale processen, systematisch uiteengezet welke categorieën vitale aanbieders niet onder het wetsvoorstel gebracht zijn. Daarna wordt in deze paragraaf ook uiteengezet van welke vitale processen er wel vitale aanbieders onder het wetsvoorstel zijn gebracht. In beide gevallen worden de vitale processen, zoals geformuleerd in de beleidslijst op de website van de NCTV, als uitgangspunt genomen.

Vraag 35, VVD

Deze leden vragen hoe de regering kijkt naar de positie van ketenpartners die niet zijn aangemerkt als vitaal, maar wel betrokken zijn bedrijfskernprocessen en/of waar een bedrijfsmatige afhankelijkheid is?

De regering erkent dat verwervingsactiviteiten in relatie tot ketenpartners en toeleveranciers die niet direct aangemerkt zijn als vitaal, maar wel betrokken zijn bij bepaalde bedrijfskernprocessen ook risico's met zich mee kunnen brengen. In een eerder versie van dit wetsvoorstel konden toeleveranciers van vitale processen, voor zover aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, ook onder de reikwijdte van investeringstoetsing worden gebracht. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State, die aangaf dat toeleveranciers mogelijk niet op gelijke wijze geadresseerd dienen te worden als vitale aanbieders zelf, is deze categorie echter buiten het toepassingsbereik van het wetsvoorstel geplaatst. Geconcludeerd is dat, voor zover dit vanuit het oogpunt van de bescherming van nationale veiligheid noodzakelijk zou zijn, voor toeleveranciers van vitale processen een uitsluitend sectorale benadering geschikter is. De betekenis van toeleveranciers voor een vitaal proces is namelijk niet op één lijn te stellen met die van de primaire aanbieders van een vitaal proces en het belang van toeleveranciers verschilt per proces. Een generieke wet kan niet voldoende rekening houden met deze verschillen. Waardoor de regels voor bepaalde groepen toeleveranciers bijvoorbeeld onnodig zwaar zouden zijn, wat kan leiden tot negatieve gevolgen voor het investeringsklimaat. Een uitsluitend sectorale benadering voor deze groep zorgt ervoor dat wetgeving precies kan worden toegespitst op wat nodig is voor toeleveranciers in het betreffende vitale proces. Een voorbeeld hiervan is de toeleveranciers van het vitale proces «Inzet Defensie». Bij het sectorale wetsvoorstel dat momenteel voor deze sector wordt ontwikkeld (Kamerstukken II 2019/20, 31 125, nr. 108) zal juist in het bijzonder naar toeleveranciers worden gekeken, gezien het vitale proces zelf een overheidsproces is. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat er ook andere maatregelen worden genomen om kwetsbaarheden in de keten te mitigeren. Zie hiervoor bijvoorbeeld ook het antwoord op vraag 50, waarin de maatregelen rondom de cybersecurity van toeleveringsketens wordt toegelicht.

De leden van de CDA-fractie merken op dat voor de actuele lijst met vitale processen wordt verwezen naar de website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), waarop achtentwintig processen zijn benoemd als «vitaal».⁴

Het valt deze leden op dat de drinkwatervoorziening wel, maar de voedselproductieketen, waaronder landbouwgronden, of (onderdelen van de) gezondheidszorg niet op deze lijst voorkomen en blijkbaar niet als vitaal worden beschouwd. Dit terwijl naar de mening van deze leden te veel (landbouw)grond in buitenlandse handen en/of ongewenste (buitenlandse) invloed in, overnames van of kennis over spelers in de voedselketen, zoals bedrijven met vitale technologie en kennisinstituten, ertoe kan leiden dat risico's ontstaan van strategische afhankelijkheden of aantasting van de continuïteit van dienstverlening van vitale processen.

Vraag 36, CDA

Kan worden beargumenteerd waarom deze sectoren/processen niet vitaal zijn? Welke beoordeling is hier gemaakt?

⁴ NCTV, Overzicht vitale processen. (<https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>).

Voedselvoorziening is uiteraard essentieel voor onze samenleving. Een proces wordt echter pas als vitaal aangewezen als de uitval van een individuele aanbieder direct leidt tot verstoringen in de continuïteit van het proces met grootschalige negatieve gevolgen. Gezien het zeer grote aantal aanbieders in de Nederlandse voedselvoorziening, in contrast met bijvoorbeeld drinkwatervoorziening, is het proces redundant en is een vitaliteitsaanwijzing van de voedselvoorziening daarom minder vanzelfsprekend. Echter, met het oog op zowel het belang van de sector, als ontwikkelingen in zowel sector als maatschappij, is het belangrijk om deze sector te blijven monitoren. Daarom heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij de beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van de kaas-hack (Kamerstukken II 2020/21, 2981), aangegeven een hernieuwde vitaliteitsbeoordeling op de voedselvoorziening in Nederland uit te voeren. Mocht dit leiden tot het alsnog aanwijzen van dit proces als vitaal, dan wordt dit zoals gebruikelijk aan uw Kamer gemeld. In het geval de sector, of onderdelen van de sector, als vitaal worden aangemerkt wordt ook gezien of de vitale aanbieders onder die vitale processen onder de reikwijdte van de investeringstoets moeten worden gebracht. Een uitgebreidere toelichting over het proces en de overwegingen bij het aanwijzen van vitale aanbieders en de reikwijdte van vitale aanbieders binnen het wetsvoorstel staat in de beantwoording van vraag 32 tot en met 34.

Vraag 37, CDA

Wat was de uitkomst van de gewijzigde motie-Van den Berg over in kaart brengen van technologieën die aan de nationale veiligheid raken (Kamerstuk 30 821, nr. 110) en de gewijzigde motie-Van den Berg c.s. over bezien welke onderdelen van de gezondheidszorg risico's lopen en als vitale infrastructuur moeten worden aangemerkt (Kamerstuk 30 821, nr. 111)?

Ten aanzien van de motie-Van den Berg over in kaart brengen van technologieën die aan de nationale veiligheid raken (Kamerstukken II 2019/20, 30 821, nr. 110) is gelijktijdig met dit wetsvoorstel een brief naar de Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2020/21, 30 821, nr. 151). Ter beantwoording van de gewijzigde motie-Van den Berg c.s. voert een externe partij op dit moment in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een herijking van de vitaliteitsbeoordeling van het proces gezondheidszorg uit. De resultaten hiervan zijn naar verwachting begin volgend jaar gereed.

Vragen 38 en 39, CDA

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de regering wil reflecteren op ontwikkelingen rondom het verwerven van grond in Nederland. In hoeverre gaat ook hier een risico vanuit, is Nederland kwetsbaar voor ongewenste invloed? Op welke schaal komt dit voor?

Het belang van Nederlandse landbouwgrond voor Nederlandse voedselproductie is evident. Op dit moment ziet de regering echter geen zorgelijke trends op het gebied van buitenlandse aankopen van Nederlandse landbouwgrond, om een aantal redenen. Ten eerste omdat bezit van het landbouwareaal erg gefragmenteerd is, waardoor grootschalige overnames onwaarschijnlijk zijn. Ook wisselt jaarlijks minder dan 2% van het landbouwareaal van eigenaar, waardoor snelle accumulatie praktisch onmogelijk is. Naast het lage aanbod is tot slot de prijs van de Nederlandse landbouwgrond dermate hoog, ook in vergelijking tot andere Europese landen, dat het voor buitenlandse actoren niet aantrekkelijk is

om in Nederland landbouwgrond aan te kopen. Dit laat onverlet dat het van belang is deze marktsituatie te monitoren.

In de brief van 19 februari 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 29 576, nr. 90) heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uw Kamer geïnformeerd over de buitenlandse aankoop van landbouwgronden. Daar werd aangegeven dat de buitenlandse aankopen van Nederlandse landbouwgronden kleinschalig zijn (in de jaren 2015–2017 betrof het 0,06% van alle landbouwgronden, door met name Europese partijen), en dat er geen stijgende trend valt waar te nemen. Gezien het belang van het onderwerp, heeft de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de brief aangegeven de situatie te monitoren. Daarom loopt er op dit moment een nieuw onderzoek naar buitenlandse aankoop van Nederlandse landbouwgronden, inclusief de mogelijke risico's die dat oplevert. Over de uitkomsten van dit nieuwe onderzoek, inclusief de vraag of dit aanleiding zou kunnen zijn voor nieuw beleid, wordt uw Kamer uiterlijk in het voorjaar van 2022 geïnformeerd. Tevens wordt het finale rapport met uw Kamer gedeeld.

Vraag 40, SP

De leden van de SP-fractie vragen welke vitale processen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel zijn gelaten en wat hier de reden voor is. Zou bepaalde cruciale maakindustrie niet ook onder de wet moeten vallen, zoals we nu zien met de Hoogovens die zijn verkocht aan Tata. Hierdoor komen kwesties rondom de locatie in IJmuiden, waarover hier veel te doen is, op het lijstje van de aandeelhouder in Mumbai geheel onderaan te staan.

De beantwoording van deze vraag is meegenomen in de beantwoording van de vragen 32 tot en met 34.

Vraag 41, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar de exacte definitie van vitale aanbieders in de context van deze wet, omdat dit hen nog niet volledig duidelijk is.

Deze vraag reeds beantwoord met de beantwoording van de vragen 32 tot en met 34.

Vraag 42, GroenLinks

Zo lijkt de gehanteerde definitie van vitale aanbieders af te wijken van de definitie van dezelfde term in de wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (wbni). Ook lijken vitale aanbieders die al onder andere sectorale wetgeving vallen, zoals in de elektriciteits- of telecomsectoren, niet onder het begrip vitale aanbieders in deze wet te vallen. Klopt dit?

Er is bij de definitie van vitale aanbieder uit de Wbni aangesloten voor zover die gemeenschappelijk is voor ieder type vitale aanbieder uit de Wbni. Iedere vitale aanbieder waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, moet namelijk altijd een aanbieder van een dienst zijn waarvan «de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving». Deze frase wordt ook in de definitie van vitale aanbieder in dit wetsvoorstel gebruikt. De definitie van het begrip vitale aanbieder in dit wetsvoorstel stemt in zoverre overeen, maar de vitale aanbieders die onder dit wetsvoorstel vallen zijn niet identiek aan die waarop verplichtingen in de Wbni toepasselijk zijn. Verder klopt het dat voor bepaalde processen op het gebied van elektriciteit en telecom geen categorieën vitale aanbieders

in dit wetsvoorstel worden genoemd, terwijl die aanbieders voor de toepasselijkheid van (onderdelen van) de Wbni wel als vitale aanbieders gelden. Hieronder worden beide zaken nader toegelicht.

Voor de toepasselijkheid van verplichtingen in de Wbni wordt onderscheid gemaakt tussen 1) aanbieders van essentiële diensten en 2) aanbieders van andere diensten waarvan de continuïteit van vitaal belang is voor de Nederlandse samenleving. Anders dan in de Wbni kent het wetsvoorstel, als het gaat om de toepasselijkheid van eisen c.q. verplichtingen, niet een zelfde uitsplitsing. De logica voor het overnemen van een dergelijke technische uitsplitsing in dit wetsvoorstel ontbreekt. Die logica ontbreekt omdat een dergelijk onderscheid zich niet vertaalt naar verschil in toepasselijkheid van uiteenlopende wettelijke voorschriften voor verschillende (deel)groepen. Er zijn in dit wetsvoorstel geen (deel)groepen van vitale aanbieders waarvoor verschillende wettelijke voorschriften gelden. Een onderscheid hierin op dezelfde manier als in de Wbni wordt gemaakt, zou in dit wetsvoorstel volstrekt zinledig en daarmee niet aangewezen zijn. Dat zou ten koste van de inherente logica van het wetsvoorstel Vifo gaan.

Het klopt verder dat voor bepaalde processen op het gebied van elektriciteit en telecom geen categorieën vitale aanbieders in dit wetsvoorstel worden genoemd, terwijl die wel als vitale processen zijn aangeduid op de website van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV). Deze categorieën vitale aanbieders zijn geen onderwerp van dit wetsvoorstel omdat al in specifieke wetgeving is voorzien in een toets op verwervingsactiviteiten uit hoofde van nationale veiligheid. Dit wetsvoorstel voorziet in een vangnetfunctie en treedt terug als specifieke wetgeving al in een dergelijke toets voorziet. Zie hierover nader het antwoord op vraag 1 en zie voorts het antwoord op de vragen 32 tot en met 34 voor de vitale processen c.q. aanbieders die om uiteenlopende redenen niet in het wetsvoorstel worden genoemd.

Vragen 43 en 44, GroenLinks

Is het niet onnodig verwarrend dat een bedrijf als vitale aanbieder wordt aangemerkt in sommige wetten, en niet in andere, zo vragen deze leden? Waarom is hiervoor gekozen?

Het begrip vitale aanbieder wordt alleen in de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen (Wbni) en in dit wetsvoorstel gebruikt. Het is daarbij noodzakelijk om de categorieën vitale aanbieders, waarvoor krachtens de Wbni en dit wetsvoorstel verplichtingen c.q. eisen komen te gelden, deels te laten verschillen. Dit heeft meerdere redenen.

In de eerste plaats is er op sommige gebieden al specifieke wetgeving die voorziet in een toetsing op verwervingsactiviteiten uit hoofde van nationale veiligheid. Voor zover die wetgeving betrekking heeft op ook beleidsmatig aangewezen vitale aanbieders binnen vitale processen, worden die aanbieders in dit wetsvoorstel niet als vitale aanbieder genoemd. Anders zou er overlap in toepassing van dit wetsvoorstel met die andere wetgeving ontstaan met een dubbele toetsing tot gevolg. Met dit wetsvoorstel wordt dergelijke overlap juist vermeden door in de afbakening met die specifieke wetgeving rekening te houden (zie hierover nader het antwoord op vraag 1). Dit past in zekere zin ook beter bij een sectorale benadering zoals die door de Afdeling advisering van de Raad van State in het advies over het wetsvoorstel wordt voorgestaan. Mocht namelijk voor bepaalde vitale aanbieders in de toekomst worden voorzien in wetgeving met specifieke toetsen, dan zal dat tot verdergaande inperking van vitale aanbieders in dit wetsvoorstel leiden. Een afbakening

van vitale aanbieders die deze ruimte niet biedt zou een sectorale benadering in feite in de weg staan. Door die ruimte wel te bieden, werken dit wetsvoorstel en die specifieke wetten complementair in plaats van overlappend.

In de tweede plaats is voor de Wbni niet relevant of de vitale aanbieder publiek of privaat is. Bij dit wetsvoorstel zijn vitale aanbieders uitgesloten van het toepassingsbereik, voor zover voor deze vitale aanbieders wettelijk is bepaald dat de zeggenschap of alle aandelen direct of indirect in handen van de overheid dienen te zijn. In zo'n geval kan – zonder voorafgaande wetswijziging – geen verwervingsactiviteit plaatsvinden, terwijl risico's verbonden aan de gebruikte netwerk- en informatiesystemen onverminderd aanwezig kunnen zijn als een systeem in publiek eigendom is. Ook dit leidt tot een noodzakelijk verschil in reikwijdte tussen vitale aanbieders onder de Wbni en dit wetsvoorstel. Het dient immers geen redelijk doel om een investeringstoets onder dit wetsvoorstel zich te laten uitstrekken tot vitale aanbieders met wettelijk gewaarborgd publiek eigendom.

In de derde plaats is het nodig verschillende criteria te hanteren om vitale aanbieders aan te wijzen waarop verplichtingen van toepassing zijn, waardoor er verschillen ontstaan. Dat komt omdat de aard van de bedreigingen en het doel van de Wbni en dit wetsvoorstel verschillen. In het licht daarvan zijn in de Wbni op basis van andere criteria vitale aanbieders aangewezen dan op grond van dit wetsvoorstel, meer in het bijzonder de mate van afhankelijkheid van een dienst van netwerk- en informatiesystemen en de gevolgen van een digitaal incident voor de dienstverlening van een vitale aanbieder. Voor de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel is daarentegen bepalend of er risico's voor de nationale veiligheid kunnen ontstaan als gevolg van een verwervingsactiviteit.

Vraag 45, GroenLinks

En is er geen duidelijkere oplossing mogelijk?

Gelet op de noodzaak om onderscheid te maken bij de afbakening van vitale aanbieders in dit wetsvoorstel en in de Wbni, is er geen duidelijkere oplossing voorhanden die het onderscheid opheft. Hooguit zou een aanpassing van het begrip vitale aanbieders in dit wetsvoorstel verduidelijkend kunnen werken door het onderscheid te markeren. Dat kan door het niet langer over «vitale aanbieders» te hebben, maar over «vitale verwervingsgevoelige aanbieders» of «vitale toetsingsrelevante aanbieders». Dit zou kunnen verduidelijken dat in dit wetsvoorstel de afbakening van vitale aanbieders een eigen invulling krijgt, die niet volledig samenvalt met die krachtens de Wbni. Materieel leidt dit echter niet tot een andere uitkomst in de afbakening. Zoals in antwoord op vraag 43 is aangegeven, zijn er ook belangrijke voordelen verbonden aan het kunnen maken van onderscheid in afbakening.

Vraag 46, GroenLinks

De leden van de GroenLinksfractie vragen wie en op basis waarvan bepaalt welke actoren in de vitale processen, zoals te vinden op de website van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), worden aangemerkt als vitale aanbieder.

De beantwoording van de vraag is meegenomen in de beantwoording van de vragen 32 tot en met 34.

Vraag 47, GroenLinks

Wanneer verwacht de regering de afweging te maken of aanbieders rond het wegennet en de spoorinfrastructuur worden aangemerkt als vitale aanbieders?

Afgelopen zomer is de Roadmap Vitaal Spoorvervoer afgerond. Op grond hiervan is de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat voornemens om op korte termijn een aantal organisaties uit de spoorsector aan te wijzen als vitale aanbieders. De verwachting is dat de aanwijzing hiervan in 2021 nog zal plaatsvinden. De Roadmap Vitaal Wegen en Wegvervoer wordt ook binnenkort afgerond.

De afweging welke aanbieders voor het proces vervoer over het (hoofd-)wegennet als vitaal worden aangemerkt, zal vervolgens door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gemaakt worden. De verwachting is dat dit uiterlijk in het eerste kwartaal van 2022 plaatsvindt. In overeenstemming met het beleid van de NCTV met het oog op de nationale veiligheid wordt geen overzicht gegeven welke organisaties vitaal worden verklaard. Daarna zal moeten worden bezien of verwervingsactiviteiten in relatie tot deze vitale aanbieders kunnen leiden tot risico's voor de nationale veiligheid. Indien dat het geval is, zou dit voor mij aanleiding kunnen zijn om in samenspraak met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Justitie en Veiligheid deze vitale aanbieders onder dit wetsvoorstel te brengen. Een uitgebreidere toelichting over het proces en de overwegingen bij het aanwijzen van vitale aanbieders en de reikwijdte van vitale aanbieders binnen het wetsvoorstel staat in de beantwoording van vraag 32 tot en met 34.

Vraag 48, GroenLinks

Deze leden van de GroenLinks-fractie vragen ook naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en sectorale wetgeving. De Afdeling advisering Raad van State geeft aan dat de sectorspecifieke toetsen voor de energiesector en de telecommunicatiesector weliswaar op veel punten overlap vertonen met de investeringstoets in dit wetsvoorstel, maar ook dat deze beperkter zijn van opzet en dat niet alle aspecten van dit wetsvoorstel bij die sectorspecifieke toetsen kunnen worden betrokken. Kan de regering nauwkeurig uiteenzetten waar de verschillen precies zitten?

Zoals reeds hierboven in het antwoord op vraag 1 van de leden van de VVD-fractie is aangegeven fungeert dit wetsvoorstel als vangnet voor verwervingsactiviteiten die een risico voor de nationale veiligheid kunnen inhouden en waarvoor geen andere wettelijke kaders beschikbaar zijn om dit risico te mitigeren. Het wetsvoorstel is niet van toepassing zodra een specifieke toets van verwervingsactiviteiten (mede) uit hoofde van nationale veiligheid geldt. De voorrangsregels zijn in artikel 5 van het wetsvoorstel geregeld. Deze voorrangsregels gelden voor het gehele toepassingsbereik van het wetsvoorstel en daarmee zowel voor vitale aanbieders als voor aanbieders van sensitieve technologie. Op de achtergrond en betekenis van deze voorrangsregels is in de memorie van toelichting nader ingegaan (Kamerstukken II 2020/21, 35 880, nr. 3, blz. 117 en 118).

De Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet kennen respectievelijk toetsen die zien op elektriciteitscentrales van 250 MW of meer en op LNG-installaties en -bedrijven (respectievelijk artikel 86f Elektriciteitswet 1998 en artikel 66e Gaswet). Netbeheerders en de door hen beheerde transportnetwerken dienen krachtens de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet direct of indirect in publieke handen te zijn (respectievelijk artikel 93 Elektriciteitswet 1998

en artikel 85 Gaswet). Daarom zijn de aanbieders van deze elektriciteits- of gasvoorzieningen niet opgenomen in de opsomming van vitale aanbieders in artikel 7 van dit wetsvoorstel. Wel zijn in artikel 7 van het wetsvoorstel die vitale aanbieders uit de energiesector opgenomen waarvoor (nog) geen wettelijke regeling van ex ante toetsing van verwervingsactiviteiten in deze aanbieders bestaat, maar waarbij verwervingsactiviteiten wel kunnen leiden tot een risico voor de nationale veiligheid. De bestaande investeringstoetsen opgenomen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet verschillen op de volgende punten met de toets opgenomen in dit wetsvoorstel:

- a) Wijzigingen met betrekking tot zeggenschap worden getoetst op risico's voor de openbare veiligheid, maar ook op voorzieningszekerheid of leveringszekerheid;
- b) De toets ziet op verwervingsactiviteiten gericht op het direct of indirect verwerven van de zeggenschap over respectievelijk de productie-installatie of LNG-installatie en de ondernemingen die deze installaties beheren en exploiteren. De nadruk ligt op de feitelijke beheersmacht over deze installaties;
- c) De toets regelt dat de wijziging van zeggenschap kan worden verboden of dat hieraan voorschriften kunnen worden verbonden, maar schrijft niet voor welke mitigerende voorschriften of eisen kunnen worden gesteld om eventuele risico's te mitigeren;
- d) De toets kent geen weergave van de factoren die gebruikt worden om de risico's voor de openbare veiligheid, voorzieningszekerheid of leveringszekerheid te beoordelen;
- e) De toets kent geen bijzondere voorzieningen ter ondersteuning van de noodzakelijke informatieverzameling en -uitwisseling met bij of krachtens wet aangewezen bestuursorganen, diensten en toezichthouders en daarmee samenhangende verwerking om tot een effectieve toepassing van de toets te komen;
- f) De toets kent geen bijzondere bepalingen omtrent de omgang met de verwerving van zeggenschap in beursgenoteerde ondernemingen.

De Telecommunicatiewet kent in hoofdstuk 14a (Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie) een uitgebreide regeling voor het verkrijgen en houden van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij. Dit hoofdstuk verschilt naar afbakening en deels naar inhoud van de investeringstoets op grond van het wetsvoorstel. Voor zover de inhoud vergelijkbaar is tussen beide toetsen, leidt dat echter niet tot overlap in afbakening tussen dit wetsvoorstel en hoofdstuk 14a van de Telecommunicatiewet gelet op de eerder genoemde voorrangregels.

Hoofdstuk 14a beperkt zich met een investeringstoets tot telecommunicatiepartijen, terwijl dit wetsvoorstel een ander toepassingsbereik heeft waar telecommunicatiepartijen niet onder vallen. Behalve naar toepassingsbereik zijn er ook verschillen naar systematiek en inhoud. In het wetsvoorstel worden verwervingsactiviteiten getoetst op het verkrijgen van zeggenschap en bij sensitieve technologie ook eerder al bij het ontstaan of vergroten van significante invloed. Bij hoofdstuk 14a ligt de focus op overwegende zeggenschap dat in artikel 14a.3 van de Telecommunicatiewet een eigen invulling heeft gekregen. Het begrip significante invloed uit wetsvoorstel kent hoofdstuk 14a niet.

Het wetsvoorstel gaat qua opbouw en vormgeving bij aanwezigheid van risico's primair uit van het opleggen van de minst belastende mitigerende maatregelen en komt als uiterste en laatste uit bij een verbod op een verwervingsactiviteit. Hoofdstuk 14a gaat uit van een andere opzet, maar praktisch gezien biedt die andere opzet eveneens ruimte om voorwaarden op te leggen die het minst belastend zijn. De bepalende hoofdregel in dat hoofdstuk is dat als aan alle daarvoor geldende voorwaarden is voldaan

een verbod, dan wel een verbod onder opschortende voorwaarden op het houden respectievelijk verkrijgen van overwegende zeggenschap in deze telecommunicatiepartij wordt opgelegd (artikel 14a.4, eerste lid, Tw). Daardoor kan als opschortende voorwaarde ook de minst vergaande maatregel worden opgelegd.

Nog een ander verschil is dat de investeringstoets uit dit wetsvoorstel wordt uitgevoerd aan de hand van beoordelingsfactoren, die vervolgens uitmonden in het opleggen van mitigerende maatregelen of desnoods een verbod. In hoofdstuk 14a wordt de materie daarentegen benaderd vanuit een maatstaf waaraan voldaan moet worden om tot een verbod, al dan niet onder opschortende voorwaarden, te komen. Vereist hiervoor is dat bestaande of aanstaande overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij kan leiden tot een bedreiging van het publiek belang (artikel 14a.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet). Dit wordt in de Telecommunicatiewet vervolgens uitgewerkt. Van een bedreiging van het publiek belang kan slechts sprake zijn als de overwegende zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector en aan één of meer in de wet bepaalde factoren is voldaan (artikel 14a.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet). Van relevante invloed is sprake als misbruik of opzettelijke uitval van de telecommunicatiepartij die overwegende zeggenschap houdt kan leiden tot bepaalde in op telecommunicatie toegespitste gevolgen inzake continuïteit en vertrouwelijkheid (artikel 14a.4, derde lid, van de Telecommunicatiewet). Een dergelijke op telecommunicatie toegespitste uitwerking van gevolgen voor continuïteit en vertrouwelijkheid, kent het wetsvoorstel niet. Dat is verklaarbaar doordat dit wetsvoorstel geen sectorale wet betreft gericht op het regelen van vitale processen en aanbieders. Ook moet voor de aanwezigheid van de bedreiging van het publieke belang worden voldaan aan één of meer in de Telecommunicatiewet genoemde factoren. Die factoren doen denken aan beoordelingsfactoren uit het wetsvoorstel, maar zijn deels anders en op sommige punten minder uitgebreid.

Hoofdstuk 14a bevat in tegenstelling tot het wetsvoorstel geen limitatieve opsomming van mitigerende maatregelen die opgelegd kunnen worden, maar beoordeelt primair of een verbod, al dan niet onder opschortende voorwaarden, gerechtvaardigd is. Dit hoofdstuk uit de Telecommunicatiewet bevat verder onderzoeksverplichtingen naar de identiteit van de houder van de zeggenschap en de banden die deze heeft met derden. Ook het wetsvoorstel bevat dergelijke onderzoeksverplichtingen, al bestaan daar in de uitwerking zeker verschillen tussen, mede door het bredere toepassingsbereik van dit wetsvoorstel. Verschillen zijn er ook tussen andere onderwerpen die in het wetsvoorstel en de Telecommunicatiewet zijn geregeld, zoals schorsing van rechten en het terugbrengen of beëindigen van verboden zeggenschap. Bepaalde deelonderwerpen zijn specifiek voor het wetsvoorstel, zoals een toetsingsbesluit op basis van een hernieuwde beoordeling en gegevensverwerking. Ook toezicht en handhaving zijn niet identiek geregeld. Per saldo is derhalve sprake van een samenstel aan overeenkomsten en verschillen tussen het wetsvoorstel en de Telecommunicatiewet.

Vraag 49, GroenLinks

En in hoeverre is dit wenselijk?

Dit is wenselijk voor zover verschillen ten opzichte van dit wetsvoorstel het gevolg zijn van een nadere en meer op de sector toegespitste afwegingen omtrent aard, inhoud en omvang van een investeringstoets. Hierbij dient een toets zich binnen de sectorale wetgeving logisch te verhouden tot de verdere systematiek van de desbetreffende sectorale

wetgeving. Dit verhoogt de proportionaliteit in toepassing en de rechtszekerheid. Zo bevat de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie een op onderdelen andere op die sector geijkte toetsingssystematiek. Deze wet is van recentere datum, terwijl de toetsingen op grond van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet anders van karakter zijn en al langere tijd bestaan. In het kader van het wetsvoorstel voor de Energiewet wordt daarom bevestigd dat het wetsvoorstel aanleiding geeft om elementen uit dit wetsvoorstel een plaats te geven waar het gaat om wijzigingen in de zeggenschap van productie-installaties en LNG-systemen.

Vraag 50, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat toeleveranciers van vitale aanbieders niet langer per definitie onder dit wetsvoorstel vallen, omdat dit de reikwijdte enorm zou oprekken, zonder heldere begrenzing. Tegelijkertijd vragen zij of essentiële functies binnen vitale processen zo alsnog zonder voorwaarden in ongewenste handen kunnen vallen, met risico's op strategische afhankelijkheden of sabotage. Kan de regering hierbij ook ingaan op het rapport «Digitale Ontwrichting» van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, waarin wordt benadrukt dat ketens van afhankelijkheden, in de toeleveringsketen, kunnen leiden tot grote veiligheidsrisico's?

Het kabinet erkent dat ketenpartners en toeleveranciers die niet direct aangemerkt zijn als vitaal, wel betrokken kunnen zijn bij bepaalde essentiële functies van bedrijfskernprocessen. Hoewel toeleveranciers buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen (zie voor de overwegingen hierbij het antwoord op vraag 35), worden echter wel maatregelen genomen om risico's op strategische afhankelijkheden of sabotage middels of via toeleveranciers te mitigeren.

Allereerst wil het kabinet benadrukken dat het verhogen van de digitale weerbaarheid van organisaties en ketens van groot belang is. Zo blijkt uit het Cybersecuritybeeld Nederland (CSBN) 2021 dat aanvallen op de leveranciersketens afgelopen jaar toegenomen zijn in aantal, omvang en complexiteit.⁵ In de Kabinetsreactie⁶ op het CSBN wordt onder andere naar de Cybersecurity Act verwezen als instrument om de veiligheid van ICT-producten en ICT-diensten die in allerlei (vitale) processen worden toegepast te verhogen. Deze verordening creëert een Europees stelsel van cybersecurity certificering voor ICT-producten, -diensten en -processen. Op grond van de verordening kunnen Europese cybersecurity certificeringsschema's worden vastgelegd voor bepaalde categorieën van ICT-producten, -diensten en -processen, zoals clouddiensten. De certificaten die op grond van een certificeringsregeling zijn afgegeven hebben EU-brede werking. Nederland implementeert de Cybersecurity Act via het wetsvoorstel Uitvoeringswet cyberbeveiligingsverordening voor het inrichten van het certificeringstelsel in Nederland. Het wetsvoorstel wordt momenteel door uw Kamer behandeld.

Het door de GroenLinks fractie genoemde rapport van de WRR «Voorbereiden op digitale ontwrichting» (augustus 2019) richt zich op risico's van digitalisering voor de maatschappij en noemt daarbij ook de veiligheid van toeleveringsketens. In de Kabinetsreactie⁷ op dit WRR rapport onderschrijft het kabinet de hoofdaanbeveling van de WRR dat de voorbereiding op incidenten een nadrukkelijk onderdeel moet zijn van ons

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 767

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 26 643, nr. 767

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 26 643, nr. 673

ationale veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij om het zoveel mogelijk voorkomen van incidenten, het verhogen van de weerbaarheid en het verbeteren van de respons bij incidenten en crises met digitale elementen.

Tot slot verwelkomt het kabinet ook dat de Europese Commissie in haar voorstel tot herziening van de Richtlijn Netwerk- en Informatiebeveiliging (NIB2) oog heeft gehad voor de weerbaarheid van ketens. Zo stelt de Commissie een proces voor waarin de NIB Samenwerkingsgroep samen met de Commissie en ENISA samenwerken om te komen tot gecoördineerde risicobeoordelingen van kritieke toeleveringsketens in de EU, waarin rekening wordt gehouden met technische en, indien van toepassing, niet technische risicofactoren. Daarnaast schrijft het voorstel voor de NIB2-richtlijn voor dat entiteiten maatregelen moeten treffen voor de beveiliging van de toeleveringsketens, als onderdeel van de maatregelen die zij dienen te treffen om de risico's voor de beveiliging van hun netwerk- en informatiesystemen te beheersen. In het verslag van het SO over de JBZ-Raad⁸ 7 en 8 oktober is uitgebreider op de toeleveringsketen in het NIB2-voorstel ingegaan.

Vraag 51, GroenLinks

Wat zouden de voor- en nadelen zijn van het scheppen van de mogelijkheid om bepaalde cruciale toeleveranciers alsnog te kunnen toevoegen aan de reikwijdte van deze wet als de situatie daar om vraagt?

Deze vraag wordt beantwoord bij de beantwoording van vraag 35.

3.2 Sensitieve technologie

Vraag 52, D66

De leden van de D66-fractie benadrukken dat sensitieve technologie ook ontwikkeld wordt door start- en scale-ups, welke van groot belang is om in een vroeg stadium reeds te beschermen tegen ongewenste investeringen, fusies en overnames zoals beschreven in het wetsvoorstel. Daarom vragen de leden van de D66-fractie in hoeverre dit wetsvoorstel ook bescherming biedt voor de waardevolle start- en scale-ups en voor de (potentiële) sensitieve technologie die zij ontwikkelen?

Dit wetsvoorstel biedt eveneens voldoende bescherming voor start- en scale-ups en voor de sensitieve technologie die zij ontwikkelen. Het wetsvoorstel biedt bescherming aan vitale aanbieders en bedrijven op het gebied van sensitieve technologie ongeacht de grootte van de onderneming; alle ondernemingen die binnen de reikwijdte van sensitieve technologie of vitale aanbieders vallen, dus ook start- en scale-up, vallen onder de wet. Voor bedrijven op het gebied van sensitieve technologie geldt bovendien dat de toetsingsdrempel kan worden verlaagd wanneer er risico's worden voorzien bij minder invloed dan zeggenschap. Dit betekent dat er bij algemene maatregel van bestuur in specifieke gevallen voor een categorie ondernemingen die actief is op het gebied van sensitieve technologie een toetsing plaats kan vinden bij het bereiken van een lagere toetsingsdrempel dan zeggenschap. Deze drempelwaardes zijn tien, twintig of vijftientwintig procent van het aantal stemmen dat in de algemene vergadering van een doelonderneming uitgebracht kan worden. Daarnaast kan nader in het wetsvoorstel omschreven invloed op benoeming of ontslag van een of meer bestuurders significante invloed tot gevolg hebben. Met deze waarborgen zal het wetsvoorstel ook bescherming bieden aan waardevolle start- en scale-ups.

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 32 317, nr. 710

Vragen 53 en 54, CDA

De leden van de CDA-fractie constateren dat artikel 8, derde lid, regelt dat bij algemene maatregel van bestuur andere technologieën kunnen worden aangewezen als sensitieve technologie. Hiertoe wordt een structureel ingebed expertoverleg opgezet waarin bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid vertegenwoordigd zijn (pag. 31/32 van de memorie van toelichting) en wordt een grondig en zorgvuldig proces ingericht (pag. 107 van de memorie van toelichting). Hoe wordt dit structurele expertoverleg samengesteld en vormgegeven? Hoe vindt besluitvorming plaats?

Voor het aanwijzen van sensitieve technologieën wordt een structureel expertoverleg opgezet waarin het relevante hoogtechnologische bedrijfsleven vertegenwoordigd is, samen met kennisinstellingen en experts vanuit de overheid. Vanuit dit expertoverleg kan op vertrouwelijke wijze input worden vergaard ten aanzien van technologieën en hun toepassingsmogelijkheden, de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in mondiale waardenketens en marktdynamiek, en risico's rondom het weglekken van kennis. Dit overleg wordt geraadpleegd ten behoeve van het maken van voorstellen voor de totstandkoming of wijziging van de algemene maatregel van bestuur die de reikwijdte van de investerings-toetsing voor sensitieve technologie nader uitwerkt. De exacte samenstelling van het expertoverleg zal per keer worden afgestemd op de specifiek benodigde (technische) expertise die dan benodigd is.

Op basis van de technische analyse en de input vanuit het expertoverleg, zal het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in samenwerking met andere departementen uiteindelijk de lijst met technologieën die onder de reikwijdte vallen vaststellen. Deze laatste stap wordt bij de ministeries zelf belegd, omdat hier uiteindelijk de afweging moet worden gemaakt over de nationale veiligheidsrisico's die bij verwervingsactiviteiten bij bedrijven die beschikken over sensitieve technologie komen kijken. Het expertoverleg wordt dus geïnformeerd, geconsulteerd en inhoudelijk betrokken bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur, maar is niet een besluitvormend orgaan. Hiernaast zal een openbare internetconsultatie van de ontwerpamvb plaatsvinden. Met het oog op de snelle technologische ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de benodigde scope van sensitieve technologieën die onder deze wet vallen, zal deze amvb periodiek worden herzien. Het expertoverleg zal tenminste eens per twee jaar bij elkaar komen om te bespreken of en in hoeverre aanpassing van het toepassingsbereik van de wet aan de orde is. Het expertoverleg zal verder structureel worden betrokken bij de totstandkoming dan wel herziening van iedere amvb die ziet op de reikwijdte van deze wet.

Vraag 55, CDA

Geldt ook een voorhangprocedure?

In het wetsvoorstel is niet vastgelegd dat een ontwerpalgemene maatregel van bestuur eerst aan de Staten-Generaal moet worden voorgelegd.

Vraag 56, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Afdeling advisering van Raad van State adviseert om ook sensitieve technologieën in de wet op te nemen en niet via algemene maatregel van bestuur (amvb) uit te werken. Kan de regering aangeven waarom zij dit advies naast zich neerlegt?

Er is voldoende flexibiliteit vereist om sensitieve technologie in te mogen perken of aan te vullen. Dit is nodig in verband met snelle technologische vernieuwingen en ontwikkelingen rond sensitieve technologie. De ontwikkeling van sensitieve technologie is in dat opzicht dynamischer en veelzijdiger dan de situatie bij vitale aanbieders. Op het niveau van wet zijn technologische veranderingen minder goed bij te benen dan op een lager niveau van regelgeving. Het bijbenen hiervan is belangrijk, zodat relevante nieuwe sensitieve technologie tijdig onder het toepassingsbereik van dit voorstel kan worden gebracht. Daarom is er voor gekozen om sensitieve technologie bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. Het voorkomt dat een nieuwe sensitieve technologie mogelijk langer dan wenselijk buiten het toepassingsbereik van de investerings-toets valt waardoorodeloos risico's voor de nationale veiligheid ontstaan. En omgekeerd voorkomt dit dat een technologie juist onnodig lang binnen het toepassingsbereik blijft van het wetsvoorstel doordat anders telkens een wetswijziging nodig is om die technologie te schrappen. Door dit bij algemene maatregel van bestuur te doen, wordt hierin flexibiliteit met behoud van rechtszekerheid geboden.

Vraag 57, GroenLinks

Waarom is hier niet een vergelijkbare constructie mogelijk waarvoor is gekozen met betrekking tot vitale aanbieders, waarbij deze in de wet zelf worden gedefinieerd, maar met de mogelijkheid om, in urgente gevallen, via amvb andere categorieën vitale aanbieders aan te wijzen, om dit vervolgens zo spoedig mogelijk aan te passen in de wet?

Deze constructie met behulp van tijdelijke delegatie leent zich beter voor toepassing bij vitale aanbieders dan bij ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie. De aanwijzing van categorieën ondernemingen op het gebied van sensitieve technologie is naar verwachting veranderlijker dan de aanwijzing van categorieën vitale aanbieders. Dit hangt direct samen met het dynamische en veelzijdige karakter van sensitieve technologie zoals in antwoord op vraag 56 is aangegeven. De constructie waarbij het uitgangspunt is dat vastlegging zoveel mogelijk direct bij wet plaatsvindt of naderhand volgt op een toevoeging eerst bij algemene maatregel van bestuur verhoudt zich daartoe minder goed. De veranderlijkheid van sensitieve technologie kan het immers ook nodig maken om op regelmatige basis bepaalde categorieën van aanbieders van technologieën te verwijderen die zich verder uitgekristalliseerd hebben en minder gevoelig zijn geworden. Dit verwijderen vereist dan echter altijd eerst een wijziging van de wet, terwijl een algemene maatregel van bestuur die tot verwijderen overgaat hierin meer flexibiliteit biedt. Het bezwaar tegen een constructie van tijdelijke delegatie voor sensitieve technologie is met andere woorden dat dit niet dezelfde flexibiliteit als een wet biedt om met ontwikkelingen tijdig rekening te kunnen houden, terwijl die flexibiliteit meer nog dan bij vitale aanbieders nodig is. Het wetsvoorstel biedt voorts al een basis voor hetgeen tot sensitieve technologie wordt gerekend. Het dient volgens het wetsvoorstel te gaan om producten voor tweëerlei gebruik waarvan de uitvoer vergunningplichtig is op grond van de zogenoemde EU-verordening inzake producten voor tweëerlei gebruik en om militaire goederen als bedoeld in artikel 2 van de Uitvoeringsregeling strategische goederen 2012. Door de verwijzing naar deze verordening onderscheidenlijk deze uitvoeringsregeling is reeds sprake van een uitwerking van wat onder sensitieve technologie valt. De afbakening van sensitieve technologie ligt daardoor grotendeels vast en die beweegt voornamelijk mee met wijzigingen in die verordening of uitvoeringsregeling. Deze uitwerking kan vervolgens op grond van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden ingeperkt of aangevuld. Op grond van

artikel 8, derde lid, kunnen onder voorwaarden ook andere technologieën worden aangewezen als sensitieve technologie.

Vraag 58, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook welke reeds bestaande sensitieve technologieën de regering als zodanig zou willen aanmerken op basis van artikel 8, derde lid.

Uitgangspunt voor het onderbrengen van sensitieve technologieën zijn de producten voor tweërlei gebruik («dual use») waarvan de uitvoer is onderworpen aan exportcontrole (zoals gespecificeerd in artikel 3, eerste lid van de Europese dual-use verordening) en militaire goederen. Op dit moment wordt, ter voorbereiding van een algemene maatregel van bestuur, gewerkt aan de verfijning van de huidige lijst van strategische goederen zoals vergunningplichting onder het exportcontroleregime. Wanneer hierbij ook producten aan de reikwijdte worden toegevoegd, zal dat verlopen middels het proces zoals omschreven in de beantwoording van vraag 53 en 54. Hierover kan ik op dit moment nog geen uitsluitsel geven (zie voor de planning van de amvb ook het antwoord op vraag 100).

3.3 Zeggenschap en invloed

Vragen 59 en 60, CDA

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering aan de hand van artikel 4 nader kan toelichten wanneer sprake is van «significante invloed». In artikel 4 worden namelijk situaties beschreven waarin telkens wordt gesproken van «kan uitbrengen»?

Voor welke categorieën doelondernemingen wanneer precies sprake is van significante invloed, is afhankelijk van de inhoud van een algemene maatregel van bestuur (amvb) die in voorbereiding is. Bij een verwerfingsactiviteit moet met significante invloed rekening worden gehouden, indien het om een doelonderneming gaat die valt in een van de bij amvb aangewezen categorieën van doelondernemingen op het gebied van sensitieve technologie. Voor ieder van die aangewezen categorieën bepaalt de amvb afzonderlijk wanneer sprake is van significante invloed. Die amvb mag op grond van het wetsvoorstel voor iedere aangewezen categorie bepalen welke van de in artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel genoemde onderdelen a tot en met e, voor een aangewezen categorie geldt of gelden. Dit kan betekenen dat voor de ene aangewezen categorie van doelondernemingen de grens voor het verkrijgen of vergroten van significante invloed lager komt te liggen dan voor een andere aangewezen categorie. De onderste grens zou voor de ene categorie al kunnen worden bereikt als een persoon ten minste tien procent van het aantal stemmen in de algemene vergadering in een doelonderneming kan (laten) uitbrengen, terwijl voor de andere categorie die onderste grens bijvoorbeeld ligt bij ten minste twintig procent van het aantal stemmen dat kan worden uitgebracht. De mogelijkheid om stemmen uit te kunnen (laten) uitbrengen volstaat. Het is niet relevant of van de mogelijkheid om stemrecht uit te oefenen gebruik wordt gemaakt om te bepalen of sprake is van significante invloed. In antwoord op de vragen 63 en 64 wordt nader op het bepalen van het verkrijgen of vergroten van significante invloed bij amvb ingegaan.

Vragen 61 en 62, CDA

Kan aan het enkele feit van het kunnen (laten) uitbrengen van ten minste een tiende van de stemmen in de algemene vergadering van de doelon-

derneming, de gevolgtrekking worden verbonden dat sprake is van significante invloed? Kunnen is immers nog niet daadwerkelijk doen. Wat betekent dit voor de rechtszekerheid?

De gevolgtrekking is juist dat sprake kan zijn van significante invloed bij het enkel kunnen (laten) uitbrengen van eentiende van de stemmen. Wel moet het dan gaan om een doelonderneming die valt in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie doelondernemingen op het gebied van sensitieve technologie waarop artikel 4, eerste lid, onderdeel a, van toepassing is verklaard (zie nader het antwoord op de vragen 59 en 60). Het enkel kunnen (laten) uitbrengen van ten minste 10% van de stemmen is in dat geval voldoende om significante invloed aan te nemen, ongeacht of van dit recht gebruik wordt gemaakt. Het is dus niet relevant of het stemrecht geheel of gedeeltelijk in de praktijk wordt uitgeoefend. Naast het zelf uitbrengen, valt hieronder ook het laten uitbrengen van stemmen. Bij dit laatste kan worden gedacht aan stemming door middel van machtiging of aan overeenkomsten waaraan stemrecht ontleend kan worden. Het gehanteerde criterium gekoppeld aan een hard minimumpercentage en de definitie van het begrip «stemmen» in artikel 1 van het wetsvoorstel bieden vanuit oogpunt van rechtszekerheid voldoende houvast voor de praktijk.

Vragen 63 en 64, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om heel nauwkeurig aan te geven wanneer er sprake is van zeggenschap of significante invloed, en een investeerder dus onder de reikwijdte van deze wet zou vallen. Wat is de reactie van de regering op kritiek dat dit op basis van de huidige wettekst niet duidelijk is en ziet de regering mogelijkheid om dit verder te verduidelijken?

De beantwoording van deze vraag is in twee blokken opgedeeld om aan een nauwkeurige beantwoording uitvoering te kunnen geven. Deze blokken zijn:

- zeggenschap en het verkrijgen van zeggenschap;
- significante invloed en het verkrijgen of vergroten van significante invloed.

Zeggenschap en het verkrijgen van zeggenschap

Zeggenschap is in het wetsvoorstel gedefinieerd als zeggenschap als bedoeld in artikel 26 van de Mededingingswet. Daaronder wordt de mogelijkheid verstaan om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming. Er is voor de toepasselijkheid van het wetsvoorstel aansluiting gezocht bij het begrip zeggenschap omdat het een gangbaar begrip betreft voor het bedrijfsleven. Het is ook het kernbegrip voor het concentratietoezicht dat de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie verrichten op grond van het Nederlandse en Europese mededingingsrecht. Verder is het voordeel van deze benadering dat elke juridische of feitelijke constructie die wordt opgezet die zeggenschap oplevert, de toepassing van dit wetsvoorstel activeert. De toetsingsdrempel van het verkrijgen van zeggenschap geldt voor alle doelondernemingen, dus zowel voor vitale aanbieders als aanbieders van sensitieve technologie die onderwerp zijn van een verwervingsactiviteit. In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op de achtergrond van die keuze, alsmede op het begrip zeggenschap en wanneer dit zich voordoet. In die paragraaf wordt daarover het volgende opgemerkt.

De toetsingsdrempel voor de meldplicht is vastgesteld op wijzigingen van «zeggenschap» zoals dat in het mededingingsrecht gehanteerd wordt. Dit omvat alle soorten activiteiten waarbij een verandering van eigendom en invloedverhoudingen kan leiden tot risico's voor de nationale veiligheid. Er is voor gekozen hierbij aansluiting te zoeken omdat de beslissende invloed op een doelonderneming dusdanig aangewend kan worden dat er een risico voor de nationale veiligheid ontstaat. Met beslissende invloed kan bijvoorbeeld de bedrijfsvoering van een vitale aanbieder verstoord worden, waardoor de continuïteit van het vitale proces in gevaar kan komen. Zeggenschap kan ook aangewend worden om kennis over bepaalde sensitieve technologieën te bemachtigen. Het maakt daarbij voor het uitoefenen van zeggenschap ook niet uit of de verwerver een private of publieke partij is.

Het begrip zeggenschap is niet enkel van toepassing op de verwerver die door middel van een verwervingsactiviteit zelf rechthebbende is geworden op aandelen (en het daaraan verbonden stemrecht). Het omvat namelijk ook overeenkomsten waaraan stemrecht of andere vormen van beslissende invloed ontleend worden. Het begrip zeggenschap is een materieel criterium, omdat niet alleen gekeken wordt naar de formele rechten die voortvloeien uit bijvoorbeeld een aandelenbelang van een bepaalde omvang, maar ook naar vormen van invloed die uit feitelijke omstandigheden voortvloeien. Een aardig voorbeeld is de situatie dat door aandeelhoudersabsenteïsme een groot deel van de stemgerechtigde aandeelhouders (bijvoorbeeld 40% van het geplaatste kapitaal) niet aanwezig is op de aandeelhoudersvergadering van de onderneming. In zo'n geval kan een verwerver die slechts een aandelenbelang bezit van bijvoorbeeld 35% van het geplaatste kapitaal, met zijn aandelenbelang de besluitvorming in de aandeelhoudersvergadering naar zijn hand zetten. Ook is zeggenschap materieel in die zin dat de vorm waarin de zeggenschap tot uitdrukking komt niet beperkt is: een samenstel van overeenkomsten, feitelijke invloed en afhankelijkheid kan al tot zeggenschap leiden. Een meerderheidsaandelenbelang, een minderheidsaandelenbelang, bijzondere aandelen of bepaalde preferente aandelen, hybride of in aandelen converteerbare leningen en «venture debt» of zelfs leningsovereenkomsten of langjarige afnemersovereenkomsten kunnen leiden tot zeggenschap.

Het mededingingsrechtelijke begrip «zeggenschap» is ruimer dan de «doorslaggevende zeggenschap» dat in de rechtspraak van het fiscaal recht, de ondernemingsraden en het concentratietoezicht veelvuldig wordt gebezigd. De aanwezigheid van «zeggenschap» kan inhouden dat de verwerver bepaalde voorgenomen strategische beslissingen van de doelonderneming bijvoorbeeld blokkeert, maar kan ook verderstrekkend zijn doordat de verwerver unilateraal in staat is de strategische commerciële beslissingen van de doelonderneming te bepalen. In beide gevallen is sprake van beslissende invloed die zeggenschap oplevert. Met doorslaggevende zeggenschap wordt echter in de rechtspraak uitsluitend gedoeld op het unilateraal in staat zijn om strategische beslissingen van de doelonderneming te bepalen. Dit is een verderstrekende vorm van zeggenschap, zodat «doorslaggevende zeggenschap» minder ruim is dan «zeggenschap». De «doorslaggevende zeggenschap» wordt doorgaans verkregen door de verwerving van een meerderheid van de stemrechten in een vennootschap of door het verkrijgen van de bevoegdheid tot benoeming van de meerderheid van de bestuurders. Er wordt mededingingsrechtelijk bovendien aangenomen dat er nog steeds sprake is van zeggenschap zelfs als beperkingen in het nationale vennootschapsrecht of in de statuten zijn opgenomen die met zich meebrengen dat de invloed die de verwerver kan aanwenden wordt beperkt (bijvoorbeeld de eis dat alleen onafhankelijke bestuurders of

commissarissen benoemd mogen worden). Ook dan wordt wel degelijk zeggenschap aangenomen.

Zeggenschap wordt in het wetsvoorstel gebezigd in relatie tot het verkrijgen van zeggenschap in een doelonderneming. In het aan de Tweede Kamer aangeboden wetsvoorstel werd niet over het verkrijgen, maar over het wijzigen van zeggenschap gerept. Met het wijzigen van zeggenschap werd bedoeld op wijzigingen die het verkrijgen van zeggenschap tot gevolg hebben. Bij nota van wijziging is dit verduidelijkt door «wijzigen van zeggenschap» te preciseren in «verkrijgen van zeggenschap». Het verkrijgen van zeggenschap kan bijvoorbeeld ontstaan door een investering waarbij een aandelenbelang wordt vergroot in een doelonderneming. Bij het verkleinen van een aandelenbelang zullen die aandelen worden ingekocht door de vennootschap of door een andere aandeelhouder worden overgenomen. Dit heeft gevolgen voor de invloed die een ander, namelijk een andere aandeelhouder of andere gerechtigde, in dezelfde onderneming heeft. Het wetsvoorstel zal dan uit dien hoofde in ieder geval van toepassing zijn indien sprake is van verkrijging (of vergroting) door een «verwerver». Tot slot kan bij een onderneming die actief is op het gebied van sensitieve technologie verlies van eerder verkregen zeggenschap het verkrijgen van significante invloed tot gevolg hebben. Hiervoor gelden de voorschriften uit het wetsvoorstel die over de meldplicht van significante invloed gaan.

Significante invloed en het verkrijgen of vergroten van significante invloed

Significante invloed is alleen relevant als die door middel van een investering of andere verwervingsactiviteit wordt verkregen of vergroot in een doelonderneming op het gebied van sensitieve technologie. Er is een algemene maatregel van bestuur (amvb) in voorbereiding die bepaalt voor welke categorieën doelondernemingen op het gebied van sensitieve technologie wanneer precies sprake is van significante invloed. Deze aanwijzing van categorieën moet aan de hand van de aard van de activiteiten van deze ondernemingen, eventueel in samenhang met het type inrichting van deze ondernemingen, plaatsvinden. Die amvb geeft een preciezere invulling aan de afbakening van significante invloed dan artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel hiervoor biedt. Die amvb dient daardoor bepalend te zijn om significante invloed vast te stellen. Deze precisering houdt in dat in de amvb voor iedere aangewezen categorie doelondernemingen afzonderlijk wordt verwezen naar één of meer van de situaties die artikel 4, eerste lid, noemt voor de aanwezigheid van significante invloed. Er is geen bevoegdheid om naar andere situaties te verwijzen dan die in dat artikellid staan opgesomd. De in artikel 4, eerste lid, genoemde situaties waaruit voor een aangewezen categorie geselecteerd mag worden, doen zich voor, indien:

- a) een persoon ten minste tien procent van de stemmen van de algemene vergadering in een doelonderneming kan (laten) uitbrengen (onderdeel a);
- b) een persoon ten minste twintig procent van de stemmen van de algemene vergadering in een doelonderneming kan (laten) uitbrengen (onderdeel b);
- c) een persoon ten minste vijftwintig procent van de stemmen van de algemene vergadering in een doelonderneming kan (laten) uitbrengen (onderdeel c);
- d) de onderneming zich jegens een derde verbindt of heeft verbonden om te bevorderen dat de daartoe bevoegde organen van een doelonderneming een of meer bestuurders die zijn voorgedragen door deze derde, benoemen of ontslaan (onderdeel d);

- e) tussen aandeelhouders is overeengekomen dat een aandeelhouder de significante invloed via een van de mogelijkheden genoemd in onderdelen a tot en met c, verkrijgt of vergroot (onderdeel e).

De amvb zou bijvoorbeeld voor een bepaalde categorie doelondernemingen kunnen vaststellen dat significante invloed uitsluitend aanwezig is als vijftientwintig procent van het aantal stemmen wordt behaald, zoals artikel 4, eerste lid, onderdeel c, regelt. In dat geval is bij die categorie wat betreft het percentage stemmen geen sprake van significante invloed bij tien of twintig procent van het totale aantal stemmen. Op deze manier preciseert de amvb wanneer sprake is van significante invloed bij een aangewezen categorie doelondernemingen.

De amvb zou voor een aangewezen categorie doelondernemingen bijvoorbeeld ook kunnen bepalen dat artikel 4, eerste lid, onderdelen a tot en met c, van toepassing zijn. In dat geval kan significante invloed worden verkregen of vergroot bij tien procent, twintig procent en vijftientwintig procent van de uit te (laten) brengen stemmen in de algemene vergadering. Indien tien procent van het aantal stemmen in de doelonderneming al eerder was verkregen en dit vervolgens wordt verhoogd tot bijvoorbeeld vijftien procent van het aantal stemmen dan is er geen sprake van de vergroting van significante invloed in de zin van het wetsvoorstel. Die enkele verhoging is dus geen vergroting die op grond van artikel 11 afzonderlijk moet worden gemeld omdat de grens van twintig procent (opgenomen in onderdeel b) niet wordt overschreden. Het kan zich ook voordoen dat in één keer bijvoorbeeld ten minste twintig procent van de stemmen wordt verkregen of dat het aantal stemmen van minder of meer dan tien procent van de stemmen wordt vergroot naar ten minste twintig procent. In die gevallen ontstaat wel (nieuwe) significante invloed waarop het wetsvoorstel van toepassing is. Deze verkrijging of relevante vergroting van het aantal stemmen valt dan onder artikel 4, eerste lid, onderdeel b, zolang die verkrijging of vergroting onder de drempel van vijftientwintig procent van artikel 4, eerste lid, onderdeel c, blijft. Indien een verwerver al ten minste twintig procent van de stemmen had en een vergroting daarvan onder de vijftientwintig procent blijft, doet zich geen relevante vergroting voor waarop het wetsvoorstel van toepassing is. Het bereiken van een situatie waarbij significante invloed wordt verkleind, leidt verder niet tot verplichte toepassing van het wetsvoorstel. Artikel 4, eerste lid, aanhef, heeft het immers uitsluitend over het verkrijgen of vergroten van significante invloed. Er doet zich verder niet (langer) significante invloed voor als zeggenschap is verworven (artikel 4, tweede lid). Dit is de bovengrens die aan significante invloed wordt gesteld.

Van de verkrijging of vergroting van het aantal stemmen van de algemene vergadering zijn constructies te onderscheiden waarop artikel 4, eerste lid, onderdeel d, doelt. Hierbij verkrijgt een derde invloed doordat de doelonderneming zich jegens die derde verbindt of heeft verbonden om te bevorderen dat de daartoe bevoegde organen van een doelonderneming de bestuurders die zijn voorgedragen door deze derde, worden benoemd of ontslagen. Indien een dergelijke verbinding of verbondenheid zich voordoet, veroorzaakt dat significante invloed waarop het wetsvoorstel van toepassing is.

Het laatste onderdeel (artikel 4, eerste lid, onderdeel e) ziet op de mogelijkheid dat via een aandeelhoudersovereenkomst de invloedverdeling tussen aandeelhouders significant anders kan zijn dan uit de statuten blijkt. Er is daarmee zeker gesteld dat aandeelhoudersovereenkomsten waarin een verdeling in invloed wordt vastgelegd die materieel overeenkomt met onderdelen a tot en met c, ook onder het begrip van

significante invloed vallen. In artikel 4, vierde lid is opgenomen dat bij de bepaling van het percentage van de stemmen in de algemene vergadering, de stemmen worden meegerekend van de personen met wie in overleg wordt gehandeld. Er is sprake van het handelen in overleg wanneer natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen samenwerken op grond van een overeenkomst met als doel het verwerven van significante invloed.

Wat betreft het deel van de vragen over de beweerde kritiek dat zeggenschap en significante invloed op basis van de huidige wettekst niet duidelijk zouden zijn, is bij nota van wijziging op drie punten hierover een verduidelijking aangebracht. In de eerste plaats is in het wetsvoorstel het «wijzigen van zeggenschap» gepreciseerd tot het «verkrijgen van zeggenschap». In de tweede plaats is in het wetsvoorstel verduidelijkt dat als wordt voorzien in een algemene maatregel van bestuur (die thans in voorbereiding is), die leidend is om te bepalen of en wanneer sprake is van significante invloed. In het aan de Tweede Kamer voor behandeling aangeboden wetsvoorstel werd dit ook al beoogd te regelen in artikel 4, maar was dit niet eenduidig en helder genoeg bepaald. Met de nota van wijziging wordt beoogd hierover eventuele misverstanden weg te nemen. Tot slot is een verduidelijking aangebracht in hetgeen ten aanzien van significante invloed geldt voor doelondernemingen op het gebied van sensitieve technologie die buiten iedere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie vallen. Op grond van artikel 4, derde lid, tweede volzin, werd beoogd te regelen dat significante invloed zich op grond van het wetsvoorstel bij hen niet kan voordoen. Significante invloed in deze doelondernemingen leiden niet tot risico's voor de nationale veiligheid. Om een onjuiste uitleg van deze volzin te voorkomen is dit bij nota van wijziging aangepast.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1 Meldplicht

Vraag 65, VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat voorafgaand aan het afronden van een verwervingsactiviteit een melding moet worden gedaan bij de Minister die een risicoanalyse laat uitvoeren naar aanleiding hiervan. Welke beslistermijn geldt bij dit instrument?

Overeenkomstig artikel 12, eerste lid, van het wetsvoorstel is een termijn van acht weken opgenomen voor het doen van een mededeling of een toetsingsbesluit vereist is. Deze termijn kan op grond van artikel 12, derde lid, verlengd worden met maximaal zes maanden indien nader onderzoek nodig is.

Indien op grond van artikel 12, tweede lid, wordt besloten dat een toetsingsbesluit vereist is, dan bepaalt artikel 12, vijfde lid, dat het toetsingsbesluit binnen acht weken na het indienen van de aanvraag daartoe genomen dient te worden. Deze termijn kan eveneens met maximaal zes maanden verlengd worden indien nader onderzoek nodig is. Echter, de termijn die is gebruikt voor het doen van nader onderzoek in de mededelingsfase (artikel 12, derde lid), moet van deze maximale termijn van zes maanden worden afgetrokken. Dit betekent bijvoorbeeld dat, bij een bepaalde verwervingsactiviteit, de termijn voor het nemen van een toetsingsbesluit met maximaal twee maanden verlengd mag worden (op grond van artikel 12, zesde lid), als in de hier voorafgaande mededelingsfase (op grond van artikel 12, derde lid) de termijn al met vier maanden is verlengd voor nader onderzoek.

Indien de te toetsen investering binnen de reikwijdte valt van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PbEU 2019, L7), de «FDI-screeningsverordening», kan de termijn, indien noodzakelijk, met nog ten hoogste drie maanden worden verlengd.

Vraag 66, VVD

Op basis van welke analyse en factoren is deze beslistermijn tot stand gekomen?

Voor de beslistermijn is aansluiting gezocht bij de beslistermijn van acht weken uit de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie die uw Kamer vorig jaar heeft aangenomen. De maximale duur van de verleningsmogelijkheid is gebaseerd op de tijd die nodig kan zijn om relevante informatie in een derde land te vergaren, indien met dat land geen structurele samenwerking voor de uitwisseling van inlichtingen bestaat. Het streven is daarbij om de termijn in de praktijk zo kort mogelijk te houden. De extra verlengingsmogelijkheid van drie maanden is opgenomen om bij het nemen van de beslissing rekening te kunnen houden met eventueel binnen gekomen opmerkingen van andere lidstaten of een advies van de Europese Commissie in het kader van de FDI-screeningsverordening. Het kan voorkomen dat pas in een laat stadium wordt ontdekt dat er sprake is van een buitenlandse directe investering, omdat het in eerste instantie leek te gaan om een investeerder van binnen de Europese Unie. Over het algemeen zal de mogelijke verlenging van de termijn met zes maanden al voldoende zijn.

Vraag 67, VVD

De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel beoogt risico's op de nationale veiligheid te voorkomen indien na afronding pas melding wordt gemaakt van de verwervingsactiviteit en een ongewenste verwerver mogelijk al toegang heeft kunnen krijgen tot bepaalde vitale processen of informatie en kennis. Hoe voorziet dit wetsvoorstel in de tijdige nakoming van de meldplicht om veiligheidsrisico's te voorkomen?

Het is niet uit te sluiten dat een melding pas wordt gedaan na de uitvoering van een verwervingsactiviteit. Het wetsvoorstel voorziet in sancties ter afschrikking om te voorkomen dat niet of te laat wordt gemeld.

Indien niet of niet tijdig is gemeld, wordt namelijk in strijd met het verbod van artikel 10, eerste lid, van het wetsvoorstel gehandeld. Daarin staat dat een verwervingsactiviteit niet plaatsvindt voordat door mij een mededeling is gedaan aan een meldingsplichtige dat geen toetsingsbesluit vereist is of een toetsingsbesluit is genomen. Indien de verwervingsactiviteit toch heeft plaatsgevonden zonder dat hieraan is voldaan, kan ik daar tegen optreden als de desbetreffende verwervingsactiviteit bij mij bekend is of wordt. Ik kan dan een bestuurlijke boete opleggen omdat het verbod is geschonden (artikel 10, eerste lid, jo. artikel 51, tweede lid). Dit is ten hoogste een geldboete van € 870.000 (geldboete van de zesde categorie) of indien een geldboete van de zesde categorie geen passende bestraffing toelaat, ten hoogste 10% van de omzet van de desbetreffende onderneming (artikel 51, derde lid, van het wetsvoorstel). Ook is de overtreding van artikel 10, eerste lid, een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (artikel 57).

Tevens voorziet het wetsvoorstel in juridische effecten in geval van niet of niet tijdig melden, die het voor de verwerver moeilijker maken om zijn invloed uit te oefenen waarmee hij toegang tot bepaalde vitale processen of informatie en kennis kan krijgen. De met niet of niet tijdig gemelde activiteit verworven rechten zijn van rechtswege geschorst, met uitzondering van, voor zo ver van toepassing, het recht op de opbrengsten van een onderneming, dividend en de ontvangst van uitkeringen uit de reserves (zie artikel 30, onder a, van het wetsvoorstel). De doelonderneming geeft zelf voor zover mogelijk ook actief gevolg aan de schorsing van deze rechten (zie artikel 31 van het wetsvoorstel). Om de schorsing effectief te laten zijn kan ook een persoon worden aangewezen die opdrachten kan verstrekken aan de doelonderneming die uitsluitend ertoe strekken om de medewerking van de verwerver of doelonderneming aan de effectiviteit van de schorsing te verzekeren (zie artikel 32 en ook voor vitale aanbieders artikel 33 van het wetsvoorstel).

Het opleggen van eventuele sancties doet er niet aan af dat reeds uitgevoerde verwervingsactiviteiten achteraf altijd alsnog worden beoordeeld op risico's voor de nationale veiligheid. Er kunnen dan mitigerende maatregelen en/of een verbod volgen die van toepassing is of zijn op de al uitgevoerde verwervingsactiviteit. Dit werkt als volgt. Indien ik ermee bekend ben dat de verwervingsactiviteit heeft plaatsgevonden door de melding achteraf of door eigen bevindingen, ben ik gehouden die beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid alsnog uit te voeren (artikel 16, eerste lid). Er gelden hiervoor specifieke afhandeltermijnen en binnen drie maanden nadat mij bekend is geworden dat de verwervingsactiviteit heeft plaatsgevonden, kan ik de meldingsplichtige gelasten binnen een redelijke termijn aan mij een alsnog melding van de inmiddels uitgevoerde verwervingsactiviteit te doen (zie artikel 16, tweede en derde lid). Die melding wordt dan bij de risicobeoordeling betrokken. Op grond van de uitkomsten van die beoordeling moet ik vervolgens aan een meldingsplichtige (de verwerver en doelonderneming, voor zover althans bekend) schriftelijk mededelen dat geen toetsingsbesluit vereist is of neem ik ambtshalve een toetsingsbesluit. Als er ambtshalve een toetsingsbesluit wordt genomen, kunnen daarin mitigerende maatregelen staan over en/of een verbod op (delen van) de reeds uitgevoerde verwervingsactiviteit. Aan die mitigerende maatregelen en/of dat verbod moet door een meldingsplichtige worden voldaan, ook al was de verwervingsactiviteit eerder al uitgevoerd. Indien aan die mitigerende maatregelen en/of dat verbod niet wordt voldaan, bevat het wetsvoorstel voorschriften die erop gericht zijn om die naleving te bewerkstelligen. In antwoord op de vragen 22 tot en met 24 van de leden van de VVD-fracties is onder het kop «ongedaan maken» toegelicht wat de procedure hiervoor is en wat hierbij verder geldt.

Vraag 68, CDA

De leden van de CDA vragen merken op dat artikel 11, tweede lid, bepaalt dat «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke informatie een melding bevat, op welke wijze de melding wordt gedaan en kunnen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de melding». Is de regering het met deze leden eens dat deze algemene maatregel van bestuur zo concreet en informatief mogelijk dient te zijn en tegelijk met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel gereed, zodat meldingsplichtigen goed geïnformeerd en weten waar zij aan toe zijn?

De algemene maatregel van bestuur zal zo concreet en informatief mogelijk worden. Er zal bijvoorbeeld een model van het meldingsformulier als bijlage bij de regelgeving worden gevoegd, zodat precies duidelijk wordt welke informatie door meldingsplichtigen moet worden

aangeleverd. Bepaalde technische uitwerkingen van de wet, zoals gegevensuitwisseling met andere instanties dan de ministeries betrokken bij dit wetsvoorstel, zijn cruciaal voor het uitvoeren van de wet. Deze uitwerkingen zullen dan ook tegelijk met de inwerkingtreding van de wet gereed zijn. Daarnaast zal de regering zich inspannen om meldingsplichtigen goed te informeren over het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur. Mede hierom is informatie over het wetsvoorstel reeds te vinden op de website van het BTI, dat uitvoering geeft aan bestaande sectorale investeringstoetsing. Meldingsplichtigen kunnen contact opnemen met het BTI wanneer zij vragen hebben over het wetsvoorstel.

Vraag 69, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering heel nauwkeurig aan te geven voor welke gevallen er precies een meldplicht geldt.

Ieder voornemen een verwervingsactiviteit uit te voeren, moet door een van de meldingsplichtigen (een verwerver en de doelonderneming) aan mij worden gemeld (artikel 11, eerste lid). Hierop geldt alleen een afwijking voor een zeer specifieke in het wetsvoorstel genoemde verwervingsactiviteit betreffende overgang van goederen als bedoeld in artikel 1 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek onder algemene titel (artikel 2, onderdeel g, of artikel 3, onderdeel d). Omdat de overgang dan van rechtswege geschiedt, geldt niet een meldplicht voorafgaand van die verwervingsactiviteit maar eerst daarna (artikel 11, zesde lid).

Er is sprake van een meldplicht indien:

1. een verwerver een verwervingsactiviteit wil uitvoeren
 2. in een doelonderneming
 3. die een vitale aanbieder is of een onderneming die actief is op het gebied van sensitieve technologie; en
 4. met de verwervingsactiviteit zeggenschap in de vitale aanbieder wordt verkregen of zeggenschap wordt verkregen dan wel significante invloed wordt verkregen of wordt vergroot in de onderneming die actief is op het gebied van sensitieve technologie, en
 5. zonder dat een uitzondering geldt als aan 1) tot en met 4) is voldaan.
- Deze voorwaarden die gelden voor een meldplicht zullen onderdeel zijn van een door het BTI op te stellen handleiding. Inhoudelijk geldt ten aanzien van deze voorwaarden het volgende:

Ad 1) Bij een verwervingsactiviteit moet altijd een verwerver betrokken zijn (zie artikel 1 van de definitie van het begrip verwervingsactiviteit). Verwerfers zijn investeringspartijen (personen of rechtspersonen), partijen die willen fuseren, de partij of partijen die willen splitsen, de partij of partijen die vermogensbestanddelen willen verwerven of de partijen die zeggenschap of significante invloed verwerven via een andere rechtshandeling of die onder algemene titel goederen in vermogensrechtelijke zin verkrijgt (zie nader de definitie van verwerver in artikel 1 en blz. 133/134 van de memorie van toelichting).

Ad 2) Wat een doelonderneming is, staat omschreven in artikel 1 van het wetsvoorstel. Er is samengevat sprake van een doelonderneming als een onderneming het onderwerp van een bepaalde verwervingsactiviteit is of doelondernemingen daar het resultaat van zijn, zoals in het geval van bijvoorbeeld een joint venture. Een doelonderneming moet altijd gevestigd zijn in Nederland. Er kan alleen sprake zijn van een doelonderneming als die tevens een onderneming is in de zin van artikel 101, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is (zie over het begrip onderneming nader blz. 103 van de memorie van toelichting). Zie voor een uitleg van het begrip doelonderneming en met

wat «gevestigd zijn in Nederland» wordt bedoeld, blz. 128/129 van de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel bevat ook een uitbreiding van het begrip doelonderneming voor het geval die niet zelf een vitale aanbieder is of actief is op het gebied van sensitieve technologie, maar de verbondenheid van de doelonderneming met een andere onderneming die dat wel is groot genoeg is. Dit is nader uitgewerkt in artikel 6.

Ad 3) Wat een vitale aanbieder is respectievelijk wat sensitieve technologie is, is in het wetsvoorstel nader uitgewerkt (artikelen 1, 7 en 8). Artikel 1 bevat een algemene definitie van het begrip vitale aanbieder. Artikel 7 bevat een opsomming van vitale aanbieders. Andere categorieën vitale aanbieders kunnen tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, waarna zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel wordt ingediend om dit uitsluitend bij wet te regelen (artikel 7, elfde en twaalfde lid). Artikel 8 bepaalt wat sensitieve technologie omvat. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen producten voor tweërlei gebruik en militaire goederen worden uitgezonderd als sensitieve technologie of kunnen andere technologieën worden aangewezen als is voldaan aan daaraan in wetsvoorstel gestelde voorwaarden (artikel 8, tweede en derde lid). De memorie van toelichting bevat voorts uitgebreide verhandelingen over de begrippen vitale aanbieder en sensitieve technologie en de uitwerking daarvan (blz. 17 tot en met 32, 131, 132 en 136 tot en met 143).

Ad 4) De invloed die met een verwervingsactiviteit wordt verkregen, moet groot genoeg zijn om het noodzakelijk te doen zijn te toetsen op aanwezigheid van een risico voor de nationale veiligheid. Dit wordt bepaald aan de hand van de begrippen «zeggenschap» en «significante invloed». Het begrip «zeggenschap» is ontleend aan het mededingingsrecht. Onder zeggenschap wordt de mogelijkheid verstaan om op grond van feitelijke of juridische omstandigheden een doorslaggevende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming. Paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting gaat nader in op de achtergrond en inhoud van dit begrip. Het betreft uitsluitend het «verkrijgen» van zeggenschap en dus niet het wijzigen daarvan in de zin van het verkleinen of vergroten van al bestaande zeggenschap; op de achtergrond daarvan en de nota van wijziging in verband hiermee is bij de beantwoording op vraag 63 van de leden van de GroenLinks-fractie nader ingegaan. Indien de drempel van «zeggenschap» wordt bereikt met een verwervingsactiviteit in een relevante doelonderneming is het wetsvoorstel van toepassing, tenzij op grond van ad 5) een uitzondering van toepassing is. Indien de drempel van «zeggenschap» nog niet is bereikt kan het wetsvoorstel ook bij het bereiken van een lagere drempel aan invloed op de doelonderneming van toepassing zijn als die actief is op het gebied van sensitieve technologie. Deze lagere drempel geldt dus niet voor vitale aanbieders. Deze lagere drempel ligt op het niveau van significante invloed. Het betreft uitsluitend het «verkrijgen» of «vergroten» van significante invloed. Anders dan bij zeggenschap gelden er meerdere oplopende (sub)drempels waarbij significante invloed met een verwervingsactiviteit kan worden behaald. Daardoor kan met het vergroten van significante invloed telkens een nieuwe drempel aan significante invloed worden behaald. Het wetsvoorstel is dan ook op die vergroting zelfstandig van toepassing. Significante invloed kan op verschillende manieren ontstaan. Dat kan bijvoorbeeld bij het verkrijgen of vergroten van significante invloed door een verwervingsactiviteit waarmee ten minste tien, twintig respectievelijk vijftientwintig procent van het aantal uit te (laten) brengen stemmen van de algemene vergadering in een doelonderneming wordt bereikt (zie artikel 4, onderdelen a tot en met c). Er is geen significante invloed als sprake is van zeggenschap (artikel 4, tweede lid). Het voordeel van deze methodiek van differentiatie is dat bij kleinere vergrotingen die tussen twee drempels inliggen het wetsvoorstel niet van toepassing is. Dit dient het investe-

ringsklimaat en voorkomt administratieve en bestuurlijke lasten. Er geldt dan hiervoor geen meldplicht. Bij algemene maatregel van bestuur kan deze methodiek worden verfijnd (artikel 4, derde lid). Dit is mogelijk door voor specifiek aan te wijzen categorieën van doelondernemingen te differentiëren uitsluitend naar de in het wetsvoorstel omschreven situaties. Dit is uitgebreid toegelicht in antwoord op vraag 63 van de leden van de GroenLinks-fractie. Zie voorts ook de memorie van toelichting (blz. 35 tot en met 37).

Ad 5) Tot slot kan een uitzondering van toepassing zijn waardoor het wetsvoorstel toch niet van toepassing is en dus ook geen meldplicht geldt (artikel 5). Een uitzondering geldt bijvoorbeeld als het bij een bepaalde activiteit, op grond van een wettelijk voorschrift, slechts mogelijk is voor de Nederlandse staat, provincies, gemeenten of andere openbare lichamen om verwerver te zijn (onderdeel a). Het wetsvoorstel is bijvoorbeeld ook niet van toepassing indien er op de activiteit op grond van een andere wet een specifieke toets uit hoofde van nationale veiligheid van toepassing is, ongeacht de inhoud van die specifieke toets (onderdeel b). Dit is evenals het volgende onderdeel c een voorrangsregel die samenhangt met de vangnetfunctie van het wetsvoorstel (zie specifiek blz. 116 tot en met 118 van de memorie van toelichting). De uitzonderingen staan opgesomd in artikel 5 en zijn in de memorie van toelichting nader gemotiveerd (zie blz. 135/136).

Concluderend is het wetsvoorstel uitsluitend van toepassing als aan de nummers 1 tot en met 5 is voldaan. In dat geval geldt er een meldplicht voor een voorgenomen verwervingsactiviteit, behoudens een beperkte afwijking hiervan waarbij achteraf gemeld moet worden. Voor de volledigheid dient hieraan nog toegevoegd te worden dat het zich kan voordoen dat een verwerper wegens een geheimhoudingsplicht van de doelonderneming niet kan weten dat een verwervingsactiviteit binnen de reikwijdte valt van deze wet valt. De verwerper hoeft dan weliswaar niet melden, maar de doelonderneming waarvoor deze geheimhoudingsplicht geldt, moet het voornemen een verwervingsactiviteit uit te voeren in dat geval melden zodra zij van die verwervingsactiviteit kennis heeft (artikel 11, vijfde lid).

Vraag 70, GroenLinks

Klopt het dat deze meldplicht breed is vormgegeven en waarom kiest men er niet voor om deze verder in te kaderen en toe te spitsen?

Bij het vormgeven van het wetsvoorstel en de meldplicht is gezocht naar een effectieve benadering om risico's voor de nationale veiligheid te beheersen, waarbij dit niet verder gaat dan voor het investeringsklimaat noodzakelijk is. Aan de wens tot inkadering en het nader toe te spitsen is hieraan door de gekozen vormgeving zoveel mogelijk tegemoet gekomen, zoals in de beantwoording op vraag 69 is toegelicht. Uit het antwoord op die vraag blijkt dat de afbakening van het toepassingsbereik van het wetsvoorstel aan de hand van een samenstel aan criteria plaatsvond, die ieder afzonderlijk nader zijn uitgewerkt en toegelicht.

4.2 Beoordelingscriteria

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het beoordelen van dit soort investeringen, fusies en overnames veel inzicht en expertise vergt. Vaak ook in ondoorzichtige interne bedrijfsstructuren met onverwachte belanghebbenden.

Vraag 71, D66

Welke middelen heeft de regering om inzicht te krijgen in complexe en/of ondoorzichtige bedrijfsstructuren?

Een onvoldoende transparante eigendomsstructuur en/of -verhoudingen van een verwerver wordt als relevante factor meegenomen in de beoordeling van een verwervingsactiviteit (artikel 19, onderdeel a, van het wetsvoorstel). Om inzicht te krijgen in de bedrijfsstructuur, dienen de meldingsplichtigen hier allereerst informatie over aan te leveren bij de melding aan het BTI. Het BTI kan om aanvullende informatie vragen indien dit nodig is. Indien de verwerver niet of onvoldoende meewerkt aan het onderzoek naar de eigendomsstructuur en/of -verhoudingen dan wordt dit bovendien als zelfstandige factor meegewogen in de beoordeling van de verwervingsactiviteit (artikel 19, onderdeel e, van het wetsvoorstel). Dit bevordert de medewerking van de betrokken partijen aan het onderzoek. In aanvulling op de aangeleverde informatie kan het BTI overgaan tot een openbronnenonderzoek en het raadplegen van databases die hulp bieden bij het doorgronden van bedrijfsstructuren (zie in dit verband artikel 34, derde lid, van het wetsvoorstel). Daarnaast kunnen ook bestuursorganen, diensten, toezichthouders of andere personen om informatie worden verzocht die juist bij het doorgronden van deze complexe en/of ondoorzichtige bedrijfsstructuren relevant kan zijn (zie in dit verband ook artikel 34, vierde lid, van het wetsvoorstel).

Vraag 72, D66

Is de regering van mening dat er voldoende expertise is om de beschreven criteria voldoende te controleren?

De regering is van mening dat de benodigde expertise in voldoende mate aanwezig is. Het BTI, dat belast zal zijn met de uitvoering van dit wetsvoorstel, is opgericht met speciaal voor dit doel gespecialiseerde en geselecteerde medewerkers. Daarnaast maakt het BTI gebruik van de Rijksbreed reeds aanwezige kennis en expertise, waaronder de bestaande sector kennis binnen het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Vragen 73 tot en met 77, CDA

De leden van de CDA-fractie constateren dat het hebben begaan van strafbare feiten door een verwerver een van de criteria is waarop beoordeeld wordt. Deze strafbare feiten moeten bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Hoe wordt bepaald welke strafbare feiten in de regeling worden opgenomen? Hoe komt deze regeling tot stand, wie worden daarbij betrokken of geraadpleegd? Om welke strafbare feiten gaat het precies en kan deze lijst gaandeweg veranderen? Vallen alleen misdrijven of ook overtredingen ook onder de regeling? Hoe wordt omgegaan met strafbare feiten waarvoor een verdachte nog niet onherroepelijk is veroordeeld of met strafbare feiten die verjaard zijn?

De ministeriële regeling met strafbare feiten dient nog te worden opgesteld en heeft alleen betrekking op strafbare feiten voor zover die van invloed kunnen zijn op de risicobeoordeling. Bij de voorbereiding van deze ministeriële regeling wordt een inventarisatie van potentieel relevante strafbare feiten uitgewerkt. Voor die inventarisatie is het vertrekpunt in hoeverre een strafbaar feit dat is begaan door de verwerver of een persoon of rechtspersoon onder wiens invloed de verwerver staat een risico kan vormen voor de nationale veiligheid. Dit wordt bepaald aan de hand van de elementen die in de definitie van nationale veiligheid zijn

uitgewerkt, namelijk is er met een verwervingsactiviteit door een verwerper een risico voor:

- a) de belangen die binnen Nederland wezenlijk zijn voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde,
- b) voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de staat, of
- c) voor de instandhouding van de maatschappelijk stabiliteit, voor zover die zien op het raakvlak tussen economie en veiligheid, te weten:
 - i. de instandhouding van de continuïteit van vitale processen;
 - ii. het behoud van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie met kritieke of strategische betekenis voor Nederland; of
 - iii. het voorkomen van ongewenste strategische afhankelijkheden van Nederland van andere landen.

Op pagina 40 van de memorie van toelichting zijn een aantal type strafbare feiten genoemd, die onderdeel zullen uitmaken van de ministeriële regeling. Dit betreft evenwel geen uitputtende opsomming maar voorbeelden. Het staat nog niet vast om hoeveel strafbare feiten het gaat. De lijst met strafbare feiten zal op basis van een nader uit te werken analyse tot stand komen. Hierbij geldt dat ieder type strafbaar feit in ieder geval van voldoende gewicht moet zijn. Daarom is het voornemen alleen misdrijven onder de ministeriële regeling te laten vallen. De opsomming aan misdrijven die bij een risicobeoordeling betrokken mogen worden, zal uitputtend zijn.

Of een type misdrijf geschikt is voor opname in de ministeriële regeling is afhankelijk van de relevantie voor een beoordeling op risico's voor de nationale veiligheid. Omdat aan een misdrijf dat is begaan altijd een negatieve connotatie is verbonden, is dit niet eenvoudig vast te stellen. Bij het selecteren van type misdrijven voor de regeling zal als uitgangspunt gelden in hoeverre en hoe direct een type misdrijf een associatie kan oproepen met een doelonderneming in het licht van de bovengenoemde risico's. Voor bepaalde misdrijven is die relatie mogelijk eerder en makkelijker te leggen dan voor andere, zoals bij het ontvreemden van bedrijfsgeheimen. Er zullen echter hoogstwaarschijnlijk typen misdrijven zijn waarvoor betwistbaar is of die wel of niet (voldoende) relevant kunnen zijn voor de beoordeling op risico's voor nationale veiligheid. Bij de voorbereiding van de regeling zal gelet op de wezenlijke belangen voor de nationale veiligheid veelal het zekere voor het onzekere worden genomen. Bij gerede twijfel zal een misdrijf in beginsel worden meegenomen in de regeling.

De enkele omstandigheid dat een type strafbaar feit in een ministeriële regeling wordt genoemd, wil namelijk niet zeggen dat dit strafbare feit bij een beoordeling van een casus ook altijd werkelijk betrokken moet worden. Dit hangt af van de voorliggende casus, maar kan ook afhangen van de specifieke invulling die aan de inhoud van het strafbare feit is gegeven. Als een veroordeling voor een misdrijf wel bij een risicobeoordeling wordt betrokken, zal uit de motivering van een toetsingsbesluit moeten blijken waarom en hoe dat is gebeurd. Een type strafbaar feit dat een plaats in de regeling krijgt, zal eveneens worden voorzien van een motivering voor de opname daarvan in de regeling. Tevens zal de toelichting op die regeling tenminste een algemene motivering bevatten waarom bepaalde type misdrijven niet in die regeling zijn opgenomen. Dit is niet gebruikelijk, maar verschaft beter inzicht in de afwegingen die zijn gemaakt bij de totstandkoming van de regeling.

Bij de totstandkoming van de regeling zal door de Justitiële Informatiedienst (Justid) die onderdeel uitmaakt van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, een impactanalyse worden uitgevoerd. Over de strafbare feiten die in de ministeriële regeling worden opgenomen, zullen namelijk

justitiële gegevens worden verstrekt ten behoeve van de risicobeoordeling. Voorts wordt bij de Autoriteit Persoonsgegevens advies ingewonnen. Na de totstandkoming van de ministeriële regeling is er niet de intentie die snel of veelvuldig met nieuwe misdrijven aan te vullen of daaruit misdrijven te schrappen. Het zal mede afhangen van ervaringen die worden opgedaan of wijziging van de regeling noodzakelijk is. Het betreft immers een nieuwe regeling.

De werking van de ministeriële regeling strekt zich niet uit tot een verwerper die verdacht wordt van een strafbaar feit. De in de regeling genoemde strafbare feiten zijn alleen relevant bij strafbare feiten waarvoor een veroordeling heeft plaatsgevonden. Bij verjaring van een strafbaar feit kan geen veroordeling meer volgen, zodat ingeval van verjaring het strafbare feit niet relevant is. Te onderscheiden van een verjaring is het verloop van tijd tussen een veroordeling voor een strafbaar feit en het moment waarop de risicobeoordeling plaatsvindt. Bij de beoordeling kan een terugkijktermijn worden aangehouden die begint te lopen als de veroordeling onherroepelijk is. Die kan nooit langer zijn dan de verschillende termijnen die gelden voor het vernietigen van justitiële gegevens wegens misdrijven (artikel 4 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens).

Als een veroordeling heeft plaatsgevonden, hoeft die niet onherroepelijk te zijn om te mogen betrekken bij een risicobeoordeling. Bij een veroordeling van een misdrijf is in rechte vastgesteld dat een strafbaar feit is gepleegd. Dit kan een relevant gegeven voor een risicobeoordeling zijn. Bij het opstellen van het toetsingsbesluit kan met een eventuele later volgende vrijspraak door een hogere rechter op voorhand al rekening worden gehouden. In het toetsingsbesluit kan aan een mitigerende maatregel de voorwaarde worden verbonden dat die bij een onherroepelijke vrijspraak geheel of gedeeltelijk vervalt dan wel een andere inhoud krijgt die in datzelfde besluit is opgenomen. Daarmee ondervangt het toetsingsbesluit direct al de consequenties van een verandering ten gunste van de verwerper of de (rechts)persoon onder wiens invloed de verwerper staat. Het kan zich voordoen dat geen vrijspraak volgt, maar bijvoorbeeld onherroepelijk een lagere strafmaat wordt vastgesteld. Dit hoeft niet altijd tot een andere uitkomst in de risicobeoordeling te leiden, maar helemaal uitgesloten is dat niet.

Vraag 78, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de beoordelingscriteria zich uitsluitend richten op eigenschappen van de verwervende partij en niet op eigenschappen van de doelonderneming. Klopt het dat eigenschappen van de doelonderneming bepalen of een verwervingsactiviteit onder de reikwijdte van deze wet valt, maar dat, als dat eenmaal is vastgesteld, de specifieke details van de doelonderneming slechts een beperkte rol spelen bij de uiteindelijke toetsing?

De eigenschappen van de doelondernemingen bepalen of ze onder het toepassingsbereik van het wetsvoorstel vallen. In geval van een verwervingsactiviteit heeft dat dus tot gevolg dat er een melding en ex ante beoordeling moet plaatsvinden. Bij de beoordeling is het correct dat de beoordelingscriteria zich alleen richten op de eigenschappen van de verwervende partij, omdat die van de doelonderneming al geleid hebben tot het onder het bereik van het wetsvoorstel brengen. Vervolgens is het zo dat bij de beoordeling wel de wisselwerking tussen enerzijds de (geconstateerde) risico's verbonden aan de verwerper en anderzijds de kenmerken/kwetsbaarheden van de doelondernemingen (die dragend waren voor het onder het toepassingsbereik brengen van het

wetsvoorstel) zoals tot uitdrukking komt in de voorgenomen verwerving (i.e. transactiedocumentatie) worden betrokken bij de beoordeling of eisen/maatregelen aan een besluit verbonden moeten worden om de geconstateerde risico's verbonden aan de verwerver te mitigeren.

Vragen 79 en 80, GroenLinks

In de memorie van toelichting geeft de regering een aantal voorbeelden waar juist de specifieke activiteiten van de doelonderneming van belang lijken. Zo beschrijft men de overname van Fox-IT door de Britse NCC Group, waarmee staatsgeheimen in buitenlandse handen zouden vallen. Klopt het dat deze overname onder het huidige wetsvoorstel wel een toetsingsbesluit zou vereisen, maar dat de uitkomst van de toetsing, zolang NCC Group een betrouwbare partij is uit een betrouwbare staat (het Verenigd Koninkrijk), in overeenstemming met de beoordelingscriteria, zou zijn dat geen verdere eisen en voorschriften benodigd zijn? Klopt het ook dat een hypothetische overname van een Nederlands bedrijf met sensitieve technologie door een betrouwbare partij uit Zuid-Korea of Japan onder de huidige beoordelingscriteria niet tot eisen of voorschriften zou leiden?

Dit wetsvoorstel hanteert een case-by-case benadering op het gebied van investeringstoetsing. Voor elke meldingsplichtige investering volgt een nieuwe risicoanalyse op basis van daarvoor geldende criteria. In tegenstelling tot hetgeen in de vragen gesteld kan niet in algemene zin worden gesteld dat zolang er sprake is van een betrouwbare partij uit een betrouwbare staat, er geen voorschriften of nadere maatregelen nodig zijn. Dat hangt af van het risico verbonden aan de doelonderneming, de vormgeving van de transactie, de beweegredenen en de hoedanigheid van verwerver. Het is wel correct dat de kans op een verbod van een voorgenomen verwerving door een betrouwbare partij, of daaraan te stellen eisen en voorschriften, beperkter is. In het aangehaalde geval van de overname van Fox-IT door de Britse NCC Group, zouden – als dit wetsvoorstel in werking was getreden – wel degelijk enkele eisen en voorschriften aan een goedkeuringsbesluit worden verbonden. Zoals uit krachtens de Wet openbaarheid van bestuur openbaar gemaakte stukken blijkt, zijn er aan de NCC-groep en Fox-IT in de context van deze overname door de rijksoverheid aanvullende waarborgen gevraagd (en verkregen) om de nationale veiligheid te waarborgen. Als dit wetsvoorstel destijds reeds in werking was, zouden dergelijke waarborgen als eisen en voorschriften aan het toetsingsbesluit worden verbonden. Ten aanzien van een hypothetische overname van een Nederlands bedrijf met sensitieve technologie door een betrouwbare partij uit Zuid-Korea of Japan, kunnen zoals hierboven toegelicht in generieke zin geen uitspraken worden gedaan over eisen of voorschriften.

4.3 Risicoanalyse en toetsingsbesluit

Vraag 81, D66

De leden van de D66-fractie benadrukken dat een snel besluit cruciaal is om investeringen, fusies en overnames zo min mogelijk te vertragen. Deze leden vragen regering of er reeds inzicht is in hoelang een risicoanalyse zou duren.

Voor uitleg over de maximale termijnen verwijs ik naar de antwoorden op de vragen 65 en 66. De ervaringen naar aanleiding van de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie die uw Kamer vorig jaar heeft aangenomen tonen dat acht weken tot nu toe krap, maar haalbaar was. Deze termijn is in geen van de onderzoeken van BTI overschreden.

De verwachting is dat het merendeel van de onderzoeken binnen de eerste fase van 8 weken afgerond zal worden, mits de meldingsplichtige een goed en volledig beeld geeft van de verwervingsactiviteit en de betrokken partijen. Het is de verwachting dat alleen van de termijnverlenging van zes maanden gebruik zal worden gemaakt, indien de transactie ongewoon complex van aard is, aanvullende onderzoeksmethoden moeten worden ingezet of maatregelen moeten worden uitgewerkt.

Vraag 82, D66

Daarnaast vragen deze leden de regering of er een inschatting bekend is over hoeveel risicoanalyses jaarlijks uitgevoerd moeten worden.

In paragraaf 10.2 van de memorie van toelichting is een raming opgenomen dat in het kader van dit wetsvoorstel naar verwachting ongeveer dertig zaken per jaar zullen worden onderzocht. Daarnaast zal het BTI ook verwervingsactiviteiten signaleren die wellicht nog niet gemeld zijn. De verwachting is echter dat dit hooguit enkele gevallen per jaar zijn, omdat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat veelvuldig contact heeft met het bedrijfsleven en adviseurs die betrokken zijn bij een verwervingsactiviteit informeert over de ontwikkelingen rondom dit wetsvoorstel.

Vragen 83 en 84, CDA

De leden van de CDA-fractie constateren dat opgemerkt wordt dat bij de Minister een ruime beoordelingsbevoegdheid blijft berusten tot de vaststelling van een toetsingsbesluit, waarmee de relatie tussen de geconstateerde risico's en passende maatregelen ter beheersing daarvan ter beoordeling aan de Minister zijn. Hoe wordt verantwoording afgelegd? Komt er bijvoorbeeld een jaarverslag van het op te richten Bureau Toetsing Investerings?

Er wordt op drie manieren verantwoording afgelegd.

Ten eerste staan tegen besluiten van de Minister van Economische Zaken en Klimaat op basis van deze wet de mogelijkheden van bezwaar en beroep open. De belanghebbende kan zich richten tot de rechter indien hij het niet eens is met het besluit. Het besluit moet dan verantwoord worden. Indien deze verantwoording het besluit niet kan dragen, zal de rechter het besluit vernietigen.

Ten tweede zal het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat jaarlijks omstreeks november een rapportage uitbrengen over het aantal meldingen en toetsingsbesluiten. Deze rapportage zal worden geïntegreerd met de rapportage die de Tweede Kamer reeds op grond van de motie van het lid Van den Berg c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 35 153, nr. 18) over de toepassing van de bevoegdheden uit de Wet ongewenste zeggenschap telecomcommunicatie ontvangt. Hierin zal ook worden ingegaan op de meldingen en onderzoeken die het BTI onder de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet heeft behandeld. De geïntegreerde rapportage zal ook aan de Eerste Kamer worden aangeboden.

Tot slot hecht ik eraan te benoemen dat eenieder zich kan wenden tot de Nationale ombudsman.

Vraag 85, CDA

Deze leden merken op dat artikel 12 de termijnen en doorlooptijden bepaalt. De initiële termijn waarbinnen de Minister moet mededelen dat een toetsingsbesluit vereist is, is acht weken (eerste lid). Deze termijn kan worden verlengd met zes maanden, wanneer nader onderzoek nodig is (derde lid). Vanwaar de keuze voor deze verlengingstermijn, die driemaal de initiële termijn bedraagt in plaats van verlenging met diezelfde initiële termijn (nog eens acht weken)?

De termijn van acht weken geldt voor onderzoeken die een normaal verloop hebben. Indien het noodzakelijk is in het belang van het onderzoek, zullen er aanvullende en meer diepgravende onderzoekshandelingen nodig zijn om de risico's goed in kaart te brengen. Deze verlengingsmogelijkheid komt overeen met de termijnen die reeds gelden op grond van art. 14a.2, derde lid, van de Telecommunicatiewet. De duur van deze verlengingsmogelijkheid is gebaseerd op de tijd die nodig kan zijn om relevante informatie in een derde land te vergaren, indien met dat land geen structurele samenwerking voor de uitwisseling van inlichtingen bestaat. Dit argument geldt evenzeer voor onderzoeken onder dit wetsvoorstel. Overigens loopt deze verlengingstermijn ook internationaal niet uit de pas; in naburige landen met screeningstoetsen zijn de onderzoekstermijnen eveneens te verlengen, zoals met maximaal acht maanden in Duitsland en zes maanden in het huidige wetsvoorstel van België. Als een investering in meerdere landen onder het screeningsmechanisme valt, kunnen vergelijkbare termijnen helpen om de onderlinge samenwerking te vereenvoudigen.

Vraag 86, CDA

Hoe wordt gewaarborgd dat zoveel mogelijk onderzoek in de initiële termijn plaatsvindt, teneinde bedrijven zo snel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te geven?

Het BTI probeert door voorlichting en ondersteuning van het bedrijfsleven ervoor te zorgen dat de melding zo volledig en accuraat mogelijk is als noodzakelijk voor de risicoanalyse. Op dit moment doet het BTI dit voor de sectorale wetgeving onder andere door één-op-één gesprekken met bedrijven waar een zeggenschapswijziging aanstaande is. Daarnaast betreft het BTI andere departementen en diensten vroegtijdig bij het onderzoek, zodat de informatie-uitwisseling zo spoedig mogelijk tot stand kan komen. Tot slot is er een apart beslismoment voor het invoeren van de verlengingsmogelijkheid. Daarin zal worden afgewogen of het invoeren van deze mogelijkheid proportioneel en noodzakelijk is. Daarbij zal onder andere worden gekeken naar de informatie die nog nodig is voor het maken van een adequate risicoanalyse, de handelingen die nog nodig zijn voor het instellen van bepaalde maatregelen en het belang van de doelonderneming voor het borgen van de nationale veiligheid.

4.4 Verbod, eisen en voorschriften

Vraag 87, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe de verschillende individuele maatregelen in artikelen 23 en 24 zich verhouden tot de specifieke beoordelingscriteria in artikelen 19 tot en met 21. Kan de regering aangeven bij welke van de mogelijke risico's welke specifieke maatregelen het meest voor de hand zouden liggen?

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 30 van de leden van de D66-fractie. Daarin wordt nader ingegaan op de verhouding tussen specifieke risico's en maatregelen en de (on)mogelijkheden daarvoor.

4.6 Ontheffing

Vraag 88, CDA

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister een of meerdere personen kan aanwijzen die opdrachten kunnen verstrekken aan zowel de doelonderneming als aan de verwerver. Artikel 14, negende lid, bepaalt dat «onverminderd de aansprakelijkheid van de staat, een aangewezen persoon niet aansprakelijk is voor schade ten gevolge van door hem verstrekte opdrachten». Waarom is er niet voor gekozen de aansprakelijkheid bij de aangewezen persoon te beleggen?

Om te voorkomen dat de aangewezen persoon zich geremd voelt in het verstrekken van opdrachten in verband met persoonlijke aansprakelijkheid, is geregeld dat de aangewezen persoon niet aansprakelijk is voor schade ten gevolge van door hem verstrekte opdrachten. Tegelijkertijd is ook kenbaar gemaakt dat voor de aansprakelijkheid verbonden aan de opdrachten van deze aangewezen persoon, wel de staat kan worden aangesproken. Hiermee is voor belanghebbenden kenbaar dat ze niet met lege handen staan.

5. Verhouding tot internationaal recht

5.1 Europees recht

Vraag 89, D66

De leden van de D66-fractie begrijpen de aanleiding van dit voorstel. Tegelijkertijd hebben zij de regering meerdere malen verzocht (o.a. in relatie tot het Witboek Buitenlandse subsidies op de interne markt) deze kwestie van buitenlandse investeringen ook op Europees niveau aan te kaarten. Hierin heeft Europa ook stappen gezet met de inwerkingtreding van verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PbEU 2019, L 79) (FDI-screeningsverordening). Deze leden vragen de regering of er op de korte termijn aanvullende regelgeving vanuit Europa verwacht wordt op dit gebied.

Naast de door de leden van de D66-fractie aangehaalde verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PbEU 2019, L 79) (FDI-screeningsverordening), is inmiddels als vervolg op het Witboek Buitenlandse subsidies op de interne markt door de Europese Commissie op 5 mei 2021 het voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren, COM/2021/223 final. Een BNC-fiche is aan uw Kamer aangeboden bij brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 11 juni 2021, Kamerstukken II, 2020/21, 22 112, nr. 3133. Er wordt korte termijn geen aanvullende regelgeving vanuit Europa verwacht wordt op dit gebied.

Vraag 90, D66

Zo ja, in welke opzichten is deze wet aanvullend op Europese regelgeving?

Op de verhouding van het wetsvoorstel tot de verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie Europese regels inzake het vrij verkeer is uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.1.1 en 5.1.3 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (blz. 62 en blz. 69 tot en met 72). Kernachtig komt het er op neer dat dit wetsvoorstel gezien moet worden als toepassing en een uitwerking van de mogelijkheden die verordening (EU) 2019/452 biedt voor de toetsing van investeringen. Deze EU verordening regelt geen toetsing op Europees niveau van directe investeringen, maar expliciteert de mogelijkheden die de lidstaten hebben en regelt de samenwerking tussen de lidstaten en met de Europese Commissie. Voor de nakoming van de wettelijke verplichtingen verbonden aan deze verordening, is reeds de Uitvoeringswet screeningsverordening buitenlandse directe investeringen tot stand gekomen en in werking getreden. Dit wetsvoorstel heeft geen relatie noch werkt het aanvullend op de voorgestelde verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren.

Vraag 91, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering om heel nauwkeurig uiteen te zetten in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met Europese regels inzake het vrij verkeer.

Over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Europese regels inzake het vrij verkeer is uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (blz. 65 tot en met 69). Deze paragraaf kan ter beantwoording van bovenstaande vraag hier als herhaald en ingelast worden beschouwd.

Vraag 92, GroenLinks

Kan de regering hierbij specifiek ingaan op sensitieve technologieën die als zodanig worden aangewezen vanwege hun economisch belang?

Sensitieve technologieën zullen niet worden aangewezen vanwege hun economisch belang. Enkel technologieën waarbij een verwervingsactiviteit tot risico's voor de nationale veiligheid zou kunnen leiden, vallen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Een nadere toelichting over het aanwijzen van sensitieve technologieën wordt gegeven in de beantwoording van vragen 4 en 5.

5.2 Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Vraag 93, SP

De leden van de SP-fractie vragen onder welke voorwaarden het recht op het ongestoord genot van eigendom kan worden gereguleerd.

Op de voorwaarden waaronder het recht op het ongestoord genot van eigendom kan worden gereguleerd is zeer uitvoerig ingegaan in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (blz. 78 tot en met

85). Deze paragraaf kan ter beantwoording van bovenstaande vraag hier als herhaald en ingelast worden beschouwd.

6. Uitvoering

Vraag 94, CDA

De leden van de CDA-fractie merken op dat ter uitvoering van het wetsvoorstel een Bureau Toetsing Investerings (BTI) wordt ingericht, waar de meldingen van voorgenomen verwervingsactiviteiten zullen worden ontvangen en in behandeling genomen. Deze leden zijn benieuwd of dit BTI reeds operationeel en op volle sterkte is.

Het BTI is operationeel geworden op 1 oktober 2020, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet ongewenste zeggenschap telecommunicatie. Het BTI is op dit moment op volle sterkte. Indien uw Kamer instemt met het wetsvoorstel zal het werkterrein van BTI worden uitgebreid en zal zo nodig de capaciteit worden uitgebreid. Het BTI beschikt momenteel over voldoende middelen en personeel. Hierin voorzie ik in de nabije toekomst vooralsnog geen problemen.

7. Toezicht, handhaving en sanctionering

7.1 Toezicht

Vragen 95 tot en met 97, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke instantie toezicht houdt op de toetsingsbesluiten van de regering onder deze wet. In hoeverre is dit toezicht onafhankelijk? Welke instantie houdt toezicht op de naleving van opgelegde eisen en voorschriften en wie bepaalt of die naleving voldoende of onvoldoende is? Bij welke instantie kunnen belanghebbenden bezwaar aantekenen tegen toetsingsbesluiten of andere besluiten die de regering neemt onder verwijzing naar dit wetsvoorstel?

Het BTI zal toezicht houden op de naleving van de wet. Deze toezichthouderfunctie wordt georganiseerd binnen het kerndepartement. Hiermee zal geborgd worden dat toezicht en beleid elkaar vanuit hun eigen rol, verantwoordelijkheid en zelfstandigheid, goed kunnen bereiken, zodat het BTI als de toezichthouder een goede feedbackrol bij de beleidsvorming kan hebben.

Ik acht het nog te vroeg om nu al in detail in te gaan op de wijze waarop de nieuwe toezichthouder zal gaan opereren. Wel kan ik middels drie pijlers aangegeven wat mijn intentie is bij de vormgeving van de toezichthouderfunctie om afdoende te waarborgen dat onafhankelijk toezicht mogelijk is.

Wat betreft de borging van de onafhankelijke en onpartijdige positionering van toezichthouders is het uitgangspunt om beleid en toezicht organisatorisch van elkaar te scheiden. Ten tweede moet de toezichthouder, binnen de voor het toezicht van kracht zijnde wet- en regelgeving, zijn eigen werkwijze en jaarprogramma kunnen formuleren. Daarnaast zal met de toezichthouder geregeld moeten worden hoe en op welke wijze zij in een publicatie- en communicatieprotocol naar buiten kan treden met haar oordelen en analyses. Ook de adequate publieke verantwoording van de toezichthouders over inzet en bereikte resultaten (ook richting parlement) wil ik borgen in de vormgeving van het toezicht. Ten slotte is een goede balans tussen het gewenste toezichtresultaat en de daartoe beschikbaar gestelde capaciteit een uitgangspunt bij de vormgeving van

het toezicht. Met deze drie pijlers worden in mijn optiek afdoende waarborgen gegeven voor een onafhankelijk toezicht.

Ik zal u in de aanloop naar de daadwerkelijke positionering van de nieuwe toezichthouder uit hoofde van dit wetsvoorstel regelmatig informeren over de stand van zaken ten aanzien van de institutionele vormgeving van het toezicht. Voor uw vraag over het aantekenen van bezwaar tegen toetsingsbesluiten wordt verwezen naar het antwoord op vraag 83 en 84, waarin wordt uitgelegd hoe verantwoording wordt afgelegd.

7.2 Handhaving en sanctionering

Vraag 98, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan ingaan op de afdwingbaarheid van de verplichtingen onder deze wet, met name met betrekking tot buitenlandse partijen?

Dit antwoord is opgebouwd uit de volgende vier blokken:

- algemeen
- afdwingbaarheid bij niet-beursgenoteerde doelondernemingen;
- afdwingbaarheid bij beursgenoteerde doelondernemingen;
- schorsing gedurende proces van afdwingbaarheid.

Algemeen

Hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel bevat voorschriften die zien op toezicht en handhaving van de verplichtingen uit het wetsvoorstel. Dit kan leiden tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, een bestuurlijke boete of kan tevens resulteren in een delict in de zin van de Wet op de economische delicten (Wed) (artikelen 51 en 57). Hiervan gaat met het oog op de naleving een preventief afschrikkingseffect uit.

Het wetsvoorstel voorziet om die reden ook in mechanismen die ervoor zorgen dat een verwervingsactiviteit die strijdig is met het wetsvoorstel ongedaan gemaakt kan worden, kan worden teruggebracht of kan worden beëindigd als een binnenlandse of buitenlandse verwerver niet bereid is medewerking te verlenen. Deze mechanismen zijn zodanig ingericht dat die zoveel mogelijk binnen de Nederlandse rechtssfeer geëffectueerd kunnen worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen niet-beursgenoteerde en beursgenoteerde doelondernemingen. Totdat ongedaan maken is voltooid, voorziet het wetsvoorstel in de tussentijd in schorsing van rechten (behoudens winstrechten) van de verwerver en de doelonderneming. Dit voorkomt dat de verwerver of doelonderneming in de tussentijd kan profiteren van de opgebouwde positie.

Afdwingbaarheid bij niet-beursgenoteerde doelondernemingen

Bij niet-beursgenoteerde doelondernemingen ben ik op grond van het wetsvoorstel onherroepelijk gemachtigd om namens en voor rekening van de verwerver of doelonderneming, diens aandelen te vervreemden of anderszins uitvoering te geven aan de eerder opgelegde last tot ongedaan maken, terugbrenging of beëindiging (artikel 29, eerste lid). Dat een verwerver uit het buitenland afkomstig is, staat niet in de weg aan het vervreemden van een aandelenbelang in de doelonderneming. De herkomst van de verwerver staat los van de vestiging van de doelonderneming. De doelonderneming moet altijd in Nederland gevestigd zijn, zo volgt uit het wetsvoorstel. Doorslaggevend voor de vestiging is de plaats van de activiteiten en de feitelijke leiding. De doelonderneming moet een reële economische band met Nederland hebben, zodat er altijd sprake is

van een vorm van binding met de Nederlandse rechtssfeer. De doelonderneming kan een rechtsvorm hebben die wordt beheerst door Nederlands recht, maar door het materiële vestigingsvereiste is dat niet noodzakelijk om een doelonderneming te kunnen zijn. Indien aan het materiële vestigingsvereiste in Nederland is voldaan en de rechtsvorm wordt beheerst door Nederlands recht, maakt dit het eenvoudiger om uitvoering te geven aan het vervreemden van de aandelen om de verwervingsactiviteit ongedaan te maken. Er is dan zowel materieel als formeel binding met de Nederlandse rechtssfeer. De aandelenregistratie zal in Nederland hebben plaatsgevonden en de rechtsvorm wordt naar Nederlands recht beheerst, zodat vervreemding daarvan kan worden verwezenlijkt. In gevallen dat de doelonderneming een economische band met Nederland heeft maar die naar het recht van een ander land is opgericht, kan het voorkomen dat de toepasselijkheid van het Nederlands recht op de doelonderneming door een ander land niet erkend wordt. Dan compliceert dit de vervreemding of kan dit zelfs gefrustreerd worden. Er hoeft echter niet tot vervreemding van aandelen te worden overgegaan om het doel van ongedaan maken te bereiken. Artikel 29, eerste lid, biedt mij naast de vervreemdingsmachtiging ook de machtiging om aan de eerder gegeven last tot ongedaan maken op een andere manier uitvoering te geven. Of en hoe dit haalbaar is, zal afhangen van de aard en inhoud van de reële economische band die de doelonderneming met Nederland heeft. Nadat de vervreemding of vervreemding is voltooid, kan er na aftrek van gemaakte kosten nog een opbrengst over zijn. Die wordt verstrekt aan of komt ten bate van de verwerver. Hierbij kan het voorkomen dat de verwerver niet in staat is het geld te ontvangen of zelf onderworpen is aan sanctiemaatregelen die financieel verkeer onmogelijk maken. Zo nodig kunnen hierover bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld (artikel 29, tweede lid).

Afdwingbaarheid bij beursgenoteerde doelondernemingen

Bij beursgenoteerde ondernemingen is het ongedaan maken van een niet-toegestane verwervingsactiviteit zonder medewerking van de verwerver complex. Het wetsvoorstel bevat voorschriften die erop gericht zijn deze complexiteit te doorbreken en een vervreemding te kunnen effectueren, ook als hier buitenlandse partijen bij betrokken zijn. Beursgenoteerde ondernemingen zijn ondernemingen waarvan de aandelen worden verhandeld met gebruikmaking van een effectenafwikkelingssysteem (artikel 1). Binnen dergelijke systemen wordt gewerkt met depots met effecten en bewaarders van effecten. Een aandelenbelang binnen een depot kan niet worden opgesplitst en geïndividualiseerd naar afzonderlijke deelgenoten in een depot. Het aandelenbelang ziet op effecten die door een professionele partij als één en ondeelbaar voor meerdere deelgenoten wordt aangehouden in een depot. Onder die deelgenoten kunnen buitenlandse professionele partijen zitten, die op hun beurt meerdere partijen deelgenoot maken in kleinere depots voor het aandelenbelang dat zij ieder aanhouden. Dit geheel aan schakels van professionele partijen worden de partijen in de bewaarketen genoemd. Deze partijen in de bewaarketen zijn vaak ook actief en gevestigd in het buitenland. Dit samenstel aan kenmerken compliceert het om de verwerver (of achterliggende doelonderneming) te identificeren en vervolgens zonder diens medewerking aandelen in een beursgenoteerde doelonderneming te vervreemden of terug te brengen op een manier die de verwerver raakt. Het wetsvoorstel beoogt een vervreemding ook te verwezenlijken als er bewaarpactijen uit het buitenland bij betrokken zijn en dit te doen op een wijze waarbij zoveel mogelijk alleen de verwerver wordt geraakt.

Allereerst bevat paragraaf 6.3 van het wetsvoorstel bepalingen over het doen van onderzoek naar de identiteit van een houder van zeggenschap of significante invloed in de beursgenoteerde doelonderneming en de banden die deze houder heeft met derden. Ook buitenlandse partijen in de bewaarketen moeten medewerking verlenen aan dit onderzoek, tenzij het bepaalde partijen uit de bewaarketen betreft met een zetel buiten de Europese Economische Ruimte. Dan geldt die medewerkingsverplichting zover de wetgeving van een land zich daartegen niet verzet (artikel 38, eerste en vierde lid). Het onderzoek omvat het inwinnen van informatie bij een partij in de bewaarketen over de eerstvolgende partij in de bewaarketen die mij dichter bij de achterliggende verwerver brengt. De tot dusver bekende partij in de bewaarketen wordt telkens geacht verwerver te zijn totdat de identiteit van de volgende partij in de keten bekend is. Door telkens verder door te schuiven naar een andere partij in de bewaarketen wordt steeds dichterbij de uiteindelijke verwerver en diens aandelenbelang gekomen. In het wetsvoorstel is uitgewerkt op welke wijze dit onderzoek met medewerking van partijen in de bewaarketen plaatsvindt en hoe verzoeken om identiteitsvaststelling moeten worden uitgevoerd. Paragraaf 6.4 van het wetsvoorstel bepaalt vervolgens hoe verboden zeggenschap of significante invloed bij de verwerver (althans degene die dat geacht wordt te zijn) teruggebracht of beëindigd moet worden. Hierbij wordt er onder meer rekening mee gehouden dat het zich kan voordoen dat geen enkele (buitenlandse) partij in de bewaarketen bereid blijkt te zijn of medewerking kan verlenen aan de uitvoering van een opdracht tot vervreemding of terugbrenging. In dat geval wordt voor het afdwingen van het terugbrengen of beëindigen van een aandelenbelang een verplichting op de doelonderneming gelegd om bij het wetsvoorstel geregelde wijze het deel waarvoor de verwerver deelgenoot is aan de verwerver te leveren. Hiertoe moet het aandeelhoudersregister van de doelonderneming worden aangepast. Indien de rechtsvorm van de doelonderneming is opgericht naar Nederlands recht zal dit aandeelhoudersregister worden beheerst door Nederlands recht en is er een aangrijpingspunt dat binnen de Nederlandse rechtssfeer ligt om hieraan uitvoering te kunnen geven. In paragraaf 4.10 van de memorie van toelichting wordt de systematiek tot ongedaan maken van een aandelenbelang in een beursgenoteerde doelonderneming nader toegelicht (blz. 59 tot en met 61).

Schorsing gedurende proces van afdwingbaarheid

Zolang een verwervingsactiviteit in strijd met het wetsvoorstel is uitgevoerd en die strijdigheid nog niet is opgeheven, is een verwerver of een doelonderneming geschorst in de rechten die met een verwervingsactiviteit zijn verworven, behoudens winstrechten (zie artikel 30). Indien deze schorsing wordt gefrustreerd, kan de verwerver of een doelonderneming een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 51, tweede lid). Indien de verwerver een statelijke actor is kan een bestuurlijke boete mogelijk niet afschrikwekkend genoeg zijn. Het frustreren van de schorsing levert daarom ook een delict op grond van de Wet economische delicten op (artikel 57). Afgezien hiervan, moet een doelonderneming die zelf geen rechten heeft verworven, voor zover mogelijk, gevolg aan de schorsing geven (artikel 31). Indien de doelonderneming geen gevolg aan de schorsing geeft, terwijl dat wel mogelijk is dan kan bij niet-nakoming daarvan aan de doelonderneming een last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikel 51, tweede lid). Ook is het schenden van het gevolg geven aan de schorsing, voor zover aan die schorsing gevolg kan worden gegeven, een delict op grond van de Wet economische delicten (artikel 57).

Vraag 99, GroenLinks

In hoeverre voorziet men mogelijke problemen rond extraterritoriale werking.

De afdwingbaarheid van het niet voldoen aan voorschriften uit het wetsvoorstel is naar verwachting beter te realiseren naarmate de materiële en formele verbondenheid van een doelonderneming met Nederland groter is. Binnen de Europese Economische Ruimte (EER) zal de afdwingbaarheid vermoedelijk beter te realiseren zijn dan daarbuiten. Mede gelet op de FDI-screeningsverordening en het beginsel van Unietrouw ingevolge artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zal de bereidheid van lidstaten om elkaar bij te staan bij het afdwingen van maatregelen naar verwachting over het algemeen groter zijn dan bij landen buiten de Europese Unie. Niettemin beoogt het wetsvoorstel zoveel mogelijk te anticiperen op partijen uit het buitenland die niet bereid zijn medewerking te verlenen aan verplichtingen uit het wetsvoorstel. Hiertoe is in de uitwerking zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Nederlandse rechtssfeer, waarbij van betekenis is dat een doelonderneming altijd in Nederland gevestigd is en daarmee economisch met Nederland verbonden moet zijn. Dit biedt aanknopingspunten om schorsing van rechten, vervreemding van een aandelenbelang en sanctionerende maatregelen te effectueren en kan bijdragen aan een preventief afschrikkend effect voor statelijke of niet-statelijke actoren om in strijd met dit wetsvoorstel te handelen. Voor beursgenoteerde doelondernemingen is bovendien voor wat betreft het terugbrengen of beëindigen van een aandelenbelang als gevolg van strijdigheid met dit wetsvoorstel voorzien in specifieke voorschriften. Die houden rekening met de positie en betrokkenheid van buitenlandse partijen binnen en buiten de EER bij een aandelenbelang.

8. Financiële gevolgen

8.1 Regeldruk

Vraag 100, CDA

De leden van de CDA-fractie lezen dat «nog niet met zekerheid is vast te stellen hoeveel bedrijven binnen de reikwijdte van de toets zullen vallen omdat de reikwijdte van het wetsvoorstel voor een deel bij algemene maatregel van bestuur nader uitgewerkt wordt». Wanneer is deze algemene maatregel van bestuur naar verwachting gereed?

Er zullen verschillende algemene maatregelen van bestuur worden uitgewerkt. Hier is voor gekozen omdat de aard van de maatregelen die uitgewerkt worden zeer verschillend zijn en daardoor een ander wetgevingstraject moeten doorlopen. Het doel hiervan is om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te kunnen laten treden, zonder af te doen aan een zorgvuldig wetgevingsproces per individuele maatregel.

Er wordt allereerst een algemene maatregel van bestuur uitgewerkt waarin meer technisch-juridische zaken geregeld worden zoals nadere regels voor het verstrekken van informatie en bewaartermijnen van persoonsgegevens. Deze zaken zijn noodzakelijk om het wetsvoorstel in werking te kunnen laten treden. Daarbij worden er in deze algemene maatregel van bestuur mogelijk ook andere zaken uitgewerkt die weliswaar niet-noodzakelijk zijn voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel, maar wel wenselijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verdere inkadering van gegevens die door collega-ministers aan mij verstrekt kunnen worden ten behoeve van een risicoanalyse. Naar

verwachting zal deze juridisch-technische algemene maatregel van bestuur in het voorjaar van 2022 in internetconsultatie gaan en voor het zomerreces ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd worden.

Daarnaast is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om bij amvb de reikwijdte van sensitieve technologieën nauwkeuriger te bepalen. Allereerst zal een amvb worden opgesteld waarin technologieën die momenteel al wel onder het wetsvoorstel vallen, maar geen risico voor de nationale veiligheid vormen bij verwervingsactiviteiten, verwijderd worden. Daarnaast zullen enkele (eerste) nieuwe technologieën worden toegevoegd die nog niet onder het wetsvoorstel vallen, maar die daar wel toe behoren gelet op de risico's voor de nationale veiligheid. Naar verwachting zal ook deze amvb in het voorjaar 2022 in internetconsultatie gaan en voor het zomerreces ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd. Door deze reikwijdte-algemene maatregel van bestuur uit te werken voordat ook alle andere sensitieve technologieën in detail in kaart zijn gebracht en geanalyseerd zijn, kan het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treden als dit tot wet wordt verheven, zonder af te doen aan de zorgvuldigheid van de analyse en de rechtszekerheid van bedrijven.

Op de wat langere termijn wordt gewerkt aan een update van de reikwijdte-amvb, waarin nader wordt uitgewerkt welke technologieën, op basis van de laatste inzichten van dat moment, mogelijk verder toegevoegd moeten worden aan de reikwijdte van het wetsvoorstel en welke technologieën kunnen komen te vervallen. Dit vergt een grondige vervolganalyse waarbij niet alleen technologieën in kaart moeten worden gebracht die mogelijk een impact hebben op de nationale veiligheid bij verwervingsactiviteiten, maar vervolgens ook op de juiste wijze omschreven en grondig geanalyseerd moeten worden. De update van de reikwijdte-algemene maatregel van bestuur zal in 2023 gereed zijn. Door het periodiek updaten van de reikwijdte-amvb wordt geborgd dat deze steeds wordt toegesneden op de snelle technologische vernieuwingen en ontwikkelingen rond sensitieve technologie.

Vraag 101, CDA

Kan de regering aangeven waarop het verwachte aantal van 30 zaken per jaar gebaseerd is?

Het genoemde aantal betreft een schatting. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen tot nu toe met de sectorspecifieke meldplichten, gerapporteerde aantallen zaken uit omliggende landen en de relatieve omvang van de economieën van deze landen.

Ten aanzien van het eerste element heb ik uw kamer eerder geïnformeerd over het aantal meldingen op basis van sectorspecifieke meldplichten (Kamerstukken II 2021/22, 35 925-XIII, nr. 8). Hierin heb ik vermeld dat er zeven meldingen zijn gedaan onder sectorale wetten. Dit wetsvoorstel zal echter een meer generieke werking hebben. Daarom verwacht ik dat het aantal zaken hoger zal liggen dan onder de sectorspecifieke wetten.

Daarnaast is bekend dat Frankrijk in 2020 275 investeringen heeft gescreend.⁹ In Duitsland zijn in het vorige kalenderjaar honderd zestig investeringen onderzocht.¹⁰ Als ik dit relateer aan de omvang van de

⁹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etranagers-en-france/les-chiffres-cles-des-ief-en-2020>.

¹⁰ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Aussenwirtschaft/investitionspruefung.html>

Nederlandse economie zou dit op rond de 30 meldingen per jaar uitkomen. Deze schatting is echter met enige onzekerheid omgeven omdat het Franse en Duitse stelsel niet geheel overeenkomen met het Nederlandse stelsel van investeringstoetsing.

8.2 Markteffecten en concurrentiepositie

Vraag 102, CDA

De leden van de CDA-fractie merken op dat erkend wordt dat het wetsvoorstel gevolgen heeft voor het investeringsklimaat en het Nederlandse bedrijfsleven. Kan gesteld worden dat dit effect enigszins wordt opgeheven, omdat andere EU-lidstaten net als Nederland óók investeringsscreeningsmechanismen invoeren?

Ja, doordat het Nederlandse screeningsmechanisme past in een Europese trend waarbij het overgrote deel van de lidstaten screeningswetgeving introduceert zijn de gevolgen voor de Nederlandse concurrentiepositie en het investeringsklimaat relatief beperkt.

Vraag 103, CDA

Gaat de regering de gevolgen voor het investeringsklimaat monitoren en hierover aan de Kamer rapporteren?

Vijf jaar na inwerkingtreding wordt de wet geëvalueerd. Een verslag daarvan wordt naar de Staten-Generaal gestuurd (zie artikel 59 van het wetsvoorstel). In de evaluatie wordt een aantal elementen geadresseerd. Om te beginnen de mate waarin de uitgangspunten en doelen van het wetsvoorstel worden behaald en of deze wet daartoe in samenhang met ander beschikbaar instrumentarium nog altijd het juiste instrument is. Onderzocht wordt of er sprake is van afwijkingen en hoe effectief de handhaving hierop verloopt. Er wordt ook gekeken naar de reikwijdte van het wetsvoorstel. Hierbij wordt enerzijds geëvalueerd of er geen vitale processen of sensitieve technologieën buiten het wetsvoorstel vallen, terwijl het met het oog op de nationale veiligheid wel wenselijk is dat ze daar onder vallen. Anderzijds wordt er bekeken of de reikwijdte van de wet proportioneel is ten opzichte van de gevolgen voor het investeringsklimaat. Hierbij zal onder meer stilgestaan worden bij de vraag of het wenselijk is om voor bepaalde bedrijfssectoren die momenteel onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen een sectorale investeringstoets te ontwikkelen om voor de specifieke sector meer maatwerk te bieden. Ook de uitwerking van het instrument op het bedrijfsleven zal in de evaluatie worden meegewogen.

Vraag 104, CDA

Is flankerend beleid denkbaar, bijvoorbeeld op het terrein van onderzoek en innovatie of vanuit het acquisitiebeleid?

De regering beziet economische- en veiligheidsbelangen in samenhang. In de context van economische veiligheid, waar ook dit wetsvoorstel toe behoort, zijn deze belangen geen losstaande pijlers en daarmee niet per definitie tegengesteld aan elkaar. Daarom is in de afbakening van dit wetsvoorstel naast het beschermen van bepaalde veiligheidsbelangen ook veel aandacht besteed aan het beperken van de gevolgen voor de economie van Nederland. De inschatting is dan ook dat de gevolgen voor bijvoorbeeld het investeringsklimaat en de Nederlandse concurrentiepositie beperkt zullen zijn. Desalniettemin wordt, los van dit wetsvoorstel, binnen het beleid op het gebied van economische veiligheid ook ingezet

op meer offensieve maatregelen die onze economische structuur versterken. Waar dit wetsvoorstel een defensieve maatregel is ten behoeve van het beheersbaar houden van nationale veiligheidsrisico's die zich mogelijk voor kunnen doen in het economisch domein, houdt offensief beleid in dat er wordt geïnvesteerd in een concurrerende, weerbare, innovatieve en hoogtechnologische samenleving om nationale veiligheidsrisico's op voorhand te voorkomen. Dit betekent dat de regering inzet op flankerend beleid waarbij het onderzoeks-, innovatie- en acquisitiebeleid een belangrijke rol speelt. Een voorbeeld hiervan is het werk van de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA), dat verantwoordelijk is voor de internationale promotie van Nederland als vestigingslocatie voor bedrijven. De NFIA zet zich onder andere in op de proactieve werving van investeringen die passen binnen het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid, waaronder de sleuteltechnologieën.

Vraag 105, GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een nadere toelichting op hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot vergelijkbare wetgeving in andere EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In hoeverre zijn de reikwijdte, beoordelingscriteria en mogelijke maatregelen vergelijkbaar?

Betreffende de reikwijdte van het wetsvoorstel onderscheiden met name drie aspecten van het Nederlandse wetsvoorstel zich van andere landen:

1. In het Nederlandse wetsvoorstel is het land van herkomst van de verwervingsactiviteit niet medebepalend voor de vraag of een verwervingsactiviteit gescreend wordt. Het wetsvoorstel is daarmee landenneutraal; zolang de aard van doelonderneming (vitale aanbieder of bedrijven op het gebied van sensitieve technologie) onder de reikwijdte van de wet valt, is de verwervingsactiviteit onderhevig aan een screening. In veel andere landen is de herkomst van een verwervingsactiviteit (bijv. binnen of buiten de EU) medebepalend.
2. De afbakening van welke doelondernemingen onder de reikwijdte van de wet vallen is in het Nederlandse wetsvoorstel op voorhand nauwkeurig vastgesteld. Andere landen hebben een bredere afbakening en daarmee een bredere meldplicht. Duitsland en Frankrijk hebben bijvoorbeeld een vrij breed toepassingsbereik. Bovendien geeft de wetgeving in Duitsland de mogelijkheid om ook ex post een toetsing uit te voeren op verwervingsactiviteiten.
3. Het verschil in beoordelingscriteria en mogelijke maatregelen is moeilijk te vergelijken met andere landen, aangezien deze vaak niet door landen wordt gedeeld. Het Nederlandse wetsvoorstel onderscheidt zich hierin door transparant te zijn over de beoordelingscriteria en mogelijke mitigerende maatregelen waaraan meldingen onderhevig kunnen zijn. In de VS is dit bijvoorbeeld niet het geval.

9. Advies en consultatie

Vragen 106 en 107, CDA

De leden van de CDA-fractie lezen dat een digitale mkb-toets heeft plaatsgevonden, maar uiteindelijk geen enkele mkb'er deelgenomen heeft aan de paneldiscussie, waardoor de input van individuele mkb'ers niet is meegenomen in de bedrijfseffectentoets. Zij vinden dit spijtig en een punt van aandacht. Kan worden nagegaan waarom mkb'ers niet hebben meegedaan? Komt dit vaker voor bij mkb-toetsen? Is hierover contact met mkb-organisaties als MKB-Nederland en Ondernemend Nederland (ONL)?

MKB-Nederland en Ondernemend Nederland (ONL) zijn als vertegenwoordigers van het mkb nauw betrokken geweest bij het organiseren van de digitale paneldiscussie. Het komt helaas af en toe voor dat ofwel de groep MKB'ers die geraakt wordt te klein is of dat het onderwerp niet «leeft» in deze doelgroep. Deelname aan de panelgesprekken van de toets is geheel vrijwillig, zodat soms geaccepteerd moet worden dat een voorgenomen toets niet door kan gaan wegens gebrek aan belangstelling.

10. Peildatum

Vragen 108 en 109, CDA

De oorspronkelijke peildatum van 2 juni 2020 is veranderd naar 8 september 2020, de datum waarop de internetconsultatie startte. Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat deze terugwerkende kracht noodzakelijk is om, conform de oproep van de Europese Commissie, te anticiperen op de economische omstandigheden als gevolg van de Covid-19-crisis met een toenemend risico op ongewenste verwervingsactiviteiten voor ondernemingen? Is bekend of er in Nederland en/of andere EU-lidstaten met dit doel verwervingspogingen zijn gedaan, en of deze zijn geslaagd?

De redenen om een peildatum in te voeren zijn toegelicht in de Kamerbrief waarin de peildatum wordt aangekondigd (Kamerstukken I 2019/20, 30 821, A). Er is onder andere gekozen voor een terugkijktermijn met peildatum om tegemoet te komen aan de zorgen van de Tweede Kamer over het handelingsperspectief van het kabinet om ongewenste investeringen, fusies of overnames als gevolg van de Covid-19 crisis tegen te gaan. Aangezien het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden, kan ik geen uitspraken doen over verwervingsactiviteiten die in dit tijdsbestek hebben plaatsgevonden en mogelijk onder de reikwijdte van de toets zouden vallen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
S.A. Blok