

## Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving ten behoeve van het wetsvoorstel Wet toetsing economie en nationale veiligheid

### 1. Wat is de aanleiding?

Met dit wetsvoorstel wordt het Regeerakkoord uitgevoerd. Hierin staat de toezegging dat de vitale sectoren specifieke bescherming krijgen: "Na zorgvuldige analyse van risico's voor nationale veiligheid kunnen aangewezen bedrijven uit vitale sectoren alleen met actieve goedkeuring worden overgenomen, zo nodig onder voorwaarden, of beschermd worden door het vastleggen van de andere, juiste waarborgen"

De achtergrond hiervan is dat bepaalde processen in Nederland zo essentieel zijn voor het functioneren van de economie en samenleving, dat verstoring kan leiden tot veiligheidsrisico's. Deze processen vormen samen de vitale infrastructuur. Deze bestaat voor een deel uit publieke organisaties, maar ook uit tal van private ondernemingen. Ook zijn er ondernemingen die sensitieve technologie ontwikkelen die, indien deze in verkeerde handen valt, risico's kan opleveren voor de nationale veiligheid. In beide categorieën kunnen bij als in het wetsvoorstel bedoelde activiteiten (zoals overnames, investeringen, fusies e.d.) risico's ontstaan voor de nationale veiligheid.

### 2. Wie zijn betrokken?

Dit is een wetsvoorstel van de Minister van Economische Zaken in Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel zijn ook vakministers betrokken indien een toetsing aan hun bevoegdheid ten aanzien van vitale processen raakt of als het informatie-uitwisseling vanuit instanties betreft die onder hun verantwoordelijkheid vallen. In de uitvoering van het huidige wetsvoorstel zijn daarom naar verwachting de Minister van Financiën, Minister van Defensie en Minister, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking betrokken.

Verder heeft het wetsvoorstel gevolgen voor zowel Nederlandse als buitenlandse verwervers en doelondernemingen in Nederland, omdat aan hen allen een meldplicht wordt opgelegd indien de doelonderneming binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel valt. Uitgangspunt is dat het hier ondernemingen die van wezenlijk belang zijn voor de vitale processen betreft en ondernemingen die sensitieve technologie produceren of hierover beschikken. Deze twee categorieën zullen bij of krachtens AMvB verder uitgewerkt worden.

### 3. Wat is het probleem?

De wereld is de laatste tijd alleen snel aan het veranderen. Economie en geopolitiek raken steeds meer met elkaar verweven. Bedrijven worden steeds meer door statelijke actoren ingezet voor politieke doeleinden. Als statelijke actoren invloed uitoefenen op activiteiten zoals fusies, overnames en investeringen in Nederland, dan kunnen er risico's voor de nationale veiligheid ontstaan. De risico's hiervan zijn vooral aanwezig bij bedrijven in de vitale processen en bedrijven die over sensitieve technologie beschikken. Het gaat hierbij vooral (maar niet uitsluitend) om de volgende drie risico's: het ontstaan van strategische afhankelijkheden, aantasting van de continuïteit van vitale diensten en processen of aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie.

### 4. Wat is het doel?

Het doel van dit wetsvoorstel is het vastleggen van regels om risico's voor de nationale veiligheid te beheersen als gevolg van in het wetsvoorstel bedoelde activiteiten zoals investeringen, fusies, overnames e.d..

### 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het beschermen van de nationale veiligheid is de exclusieve taak van de overheid. Aangezien het enige aangrijpingspunt van het wetsvoorstel het beschermen van de nationale veiligheid is, is overheidsinterventie gerechtvaardigd. Vanzelfsprekend is het daarbij belangrijk om dit op een proportionele en rechtstatelijke manier te doen. Dit is in het wetsvoorstel gedaan door in een beperkte reikwijdte en een transparante toetsingsprocedure te voorzien en door vooraf duidelijkheid te scheppen over welke maatregelen (voorschriften, eisen of verbod) opgelegd kunnen worden.

Daarenboven zijn extra waarborgen ingesteld om de proportionaliteit en rechtsstatelijkheid van het instrument te waarborgen. Om te voorkomen dat de toetsing van een activiteit buiten de gestelde toetsingsstemijn loopt, is er bijvoorbeeld als waarborg voor betrokken ondernemingen in het wetsvoorstel opgenomen dat als er geen toetsingsbesluit wordt genomen binnen de gestelde toetsingsstemijn, de activiteit automatisch van rechtswege wordt toegelaten. Ook zal ieder toetsingsbesluit worden gemotiveerd. Indien uit de beoordeling van de betrokken ministers is gebleken dat er sprake is van een risico voor de nationale veiligheid, dan wordt dit in het toetsingsbesluit vermeld en wordt er ook uiteengezet waarom de opgelegde maatregel(en) – dat wil zeggen de opgelegde eisen en/of voorschriften of het verbod – proportioneel en effectief zijn om de geconstateerde risico's te beheersen. Dit toetsingsbesluit is vatbaar voor bezwaar en beroep en kan bij de Nederlandse bestuursrechter worden aangevochten.

#### 6. Wat is het beste instrument?

Door voorwaarden en restricties op te leggen aan in het wetsvoorstel bedoelde activiteiten ontstaat een 'rem' die een vergelijkbaar effect kan hebben als traditionele investeringsbelemmeringen zoals bureaucratie. Investeringscreening maakt sommige activiteiten niet alleen onmogelijk, maar doet ook de zogeheten transactiekosten van deze activiteiten toenemen. Investeringsstoetsing creëert doorgaans onzekerheid bij zowel de verwerver als de doelonderneming, kan het investeringsproces vertragen en kan leiden tot additionele administratieve lasten. Niettemin noodzaken eerdergenoemde overwegingen van nationale veiligheid om maatregelen te nemen.

Om nationale veiligheidsbelangen bij wijziging van zeggenschap te waarborgen zijn behalve de in het wetsvoorstel voorziene maatregelen, ook andere maatregelen denkbaar. Deze zijn echter niet wenselijk of bieden onvoldoende waarborgen voor het beschermen van de nationale veiligheid. Voor de vitale processen zou de overheid bijvoorbeeld meerderheidsdeelnemingen kunnen nemen in alle vitale aanbieders, maar gezien de voorkeur voor privatisering in een aantal vitale sectoren is dit een te zware maatregel. Daarnaast, gezien het private karakter van het bedrijfsleven dat actief is op het gebied van sensitieve technologie is overheidsdeelneming daar in de praktijk zeker niet mogelijk of wenselijk.

Ook kunnen ondernemingen zelf in de praktische en privaatrechtelijke sfeer maatregelen nemen om het risico van een ongewenste overname tegen te gaan. Daarmee kunnen ze zelf het risico verminderen dat de minister zich genooddaakt zien eisen, voorschriften of een verbod op te leggen. Ondernemingen kunnen bijvoorbeeld beschermingsconstructies opwerpen, betrouwbare aandeelhouders zoeken, integere bestuurders aanstellen, bedrijfsgeheimen beschermen en weerbare digitale processen inrichten. Beschermingsconstructies door ondernemingen zelf zijn echter geen voldoende waarborg voor het beschermen van de nationale veiligheid. Een verwerver met verkeerde intenties zal immers alles in het werk stellen de beschermingsconstructies van een doelondernemingen te omzeilen en zijn eigen motivatie te verhullen. Daarbij vallen bedrijfseconomische motiveringen en motiveringen van nationale veiligheid niet altijd samen. Vanuit bedrijfseconomische oogpunt gewenste investeringen kunnen immers nog steeds risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen. Verder zijn ook niet alle risico's door ondernemingen zelf uit te sluiten. De overheid kan immers maatregelen treffen om risico's voor de nationale veiligheid te beheersen die een onderneming niet kan treffen.

Met andere woorden, het bestaande instrumentarium en ander, minder-ingrijpend instrumentarium biedt geen voldoende waarborgen om risico's als gevolg van activiteiten als bedoeld in het wetsvoorstel te beheersen. Dit wetsvoorstel is daarom een effectief en noodzakelijk aanvullend middel om te voorkomen dat er risico's voor de nationale veiligheid ontstaan als gevolg van activiteiten zoals fusies, investeringen en overnames.

Om de proportionaliteit van het instrument te garanderen liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag aan het wetsvoorstel. Het eerste uitgangspunt is dat de nationale veiligheid het enige aangrijpingspunt vormt voor het inroepen van dit wetsvoorstel. Vervolgens moeten de gevolgen voor het investeringsklimaat zo beperkt mogelijk blijven. Dat betekent zo min mogelijk onzekerheid voor investeerders, een zo beperkt mogelijke reikwijdte, lage administratieve lasten en korte doorlooptijden. Voor iedere partij moet duidelijk zijn in welke gevallen activiteiten moeten worden gemeld en op welke wijze en op basis van welke criteria activiteiten worden beoordeeld. Verder zal bij activiteiten die een risico vormen voor de nationale veiligheid altijd worden gezocht naar de minst ingrijpende maatregelen om een geconstateerd risico voor de nationale veiligheid te beheersen.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal uitvoering geven aan dit wetsvoorstel. Hij wijst hiervoor de ambtenaren aan die belast zijn met het toezicht op de naleving van dit wetsvoorstel. Hiervoor wordt het Bureau Toetsing Investerings (BTI) ingericht. Dit is een meldpunt waar de meldingen van voorgenomen activiteiten in behandeling zullen worden genomen en waar het toetsingsbesluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid en (indien van toepassing) de betreffende vakminister voorbereid zullen worden. Om een goede beoordeling te maken zal BTI onderzoek doen naar binnengekomen meldingen. Verschillende overheidsinstanties zullen hiervoor informatie verstrekken aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Indien van toepassing zullen de noodzakelijke uitvoerbaarheids- en handhavingstoetsen uitgevoerd worden om de gevolgen voor betrokken overheidsinstanties in kaart te brengen.

Er wordt verder geen significante toename van de werklast van de rechtelijke organisatie verwacht door de uitvoering van het wetsvoorstel, omdat er naar verwachting maar 30 meldingen per jaar zullen zijn en het wetsvoorstel slechts in een beperkt aantal gevallen voorziet dat een rechter ingeschakeld wordt. De meest waarschijnlijke gevallen waarbij dit het geval zal zijn zijn bij beroep tegen een toetsingsbesluit, een verzoek aan de rechter om een in strijd met het wetsvoorstel uitgeoefende activiteit te vernietigen en een machtiging van de rechter-commissaris voor het doorzoeken van een woning.

Er wordt slechts een beperkt aantal ondernemingen van de in Nederland aanwezige ondernemingen geraakt door dit wetsvoorstel omdat de reikwijdte van de toets beperkt is en omdat slechts ondernemingen in twee categorieën (vitale processen en sensitieve technologie) onder het wetsvoorstel vallen. Het is echter moeilijk om deze de categorieën te kwantificeren, mede omdat deze categorieën nog bij of krachtens AMvB moeten worden uitgewerkt. Daarnaast wordt verwacht dat het grootste deel van de kosten die gemaakt zullen worden om te voldoen aan de meldplicht en evt. het aanleveren van aanvullende informatie, neer zullen slaan bij het grote bedrijfsleven omdat naar verwachting hier de meest complexe en omvangrijke zaken plaats zullen vinden. Bij dit soort zaken zijn vanuit het bedrijfsleven standaard vaak adviseurs vanuit verschillende specialismen betrokken, zoals juristen, accountants, overnamespecialisten, consultants en fiscalisten. Het is daarom de verwachting dat het wetsvoorstel een standaard onderdeel zal worden van de totale overname-adviespraktijk. Er worden slechts enkele van dit soort grote en complexe zaken per jaar verwacht.

Voor burgers en het milieu worden geen specifieke gevolgen verwacht.