

## CONCEPT

### NOTA VAN TOELICHTING

#### I. Algemeen

##### 1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Besluit toepassingsbereik sensitieve technologie (hierna verder te noemen: Besluit sensitief), dat zijn grondslag vindt in de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (hierna verder te noemen: Wet vifo). De Wet vifo is van toepassing op verwervingsactiviteiten, zoals investeringen in en fusies met ondernemingen die actief zijn op het gebied van 'sensitieve technologie'. Wat precies onder sensitieve technologie valt, bepaalt de Wet vifo aan de hand van in deze wet aangehaalde EU-exportcontrolelijsten, die een opsomming bevatten van producten voor tweërlei gebruik respectievelijk van militaire goederen. Deze lijsten zijn primair bedoeld voor exportcontrole en worden tevens als basis gebruikt voor wat tot sensitieve technologie wordt gerekend in het kader van veiligheidstoetsing krachtens de Wet vifo. Doordat deze lijsten niet specifiek zijn samengesteld met het oog op veiligheidstoetsing krachtens de Wet vifo, voorziet deze wet in de mogelijkheid tot zowel inperking als uitbreiding van sensitieve technologie bij algemene maatregel van bestuur. Het Besluit sensitief voorziet daarin door enkele technologieën die op exportcontrolelijsten staan uit te zonderen van het bereik van deze wet alsook enkele technologiegebieden als sensitieve technologie aan te wijzen die niet op de EU-exportcontrolelijsten voorkomen. Dit wijzigingsbesluit wijst in de eerste plaats verscheidene (sub)technologiegebieden als sensitieve technologie aan. De werking van de Wet vifo wordt door die aanwijzing verbreed tot ondernemingen die actief zijn op het gebied van deze krachtens dit besluit aangewezen (sub)technologieën.

In de tweede plaats gaat de aanwijzing van een technologie als sensitief krachtens dit wijzigingsbesluit gepaard met de kwalificatie als 'zeer sensitief'. Ook een aantal (sub)technologieën die tot nog toe uitsluitend als sensitief werden aangemerkt, te weten op het gebied van informatiebeveiliging en satellietcommunicatie, worden als zeer sensitief aangemerkt. Voor doelondernemingen die zich gelet op de aard van hun activiteiten bezighouden met zeer sensitieve technologie worden de risico's voor de nationale veiligheid groter geacht dan voor 'gewone' sensitieve technologie. Gelet op die grotere risico's geldt voor voorgenomen verwervingsactiviteiten in deze ondernemingen op grond van de Wet vifo al eerder een meldplicht bij de Minister van Economische Zaken, namelijk bij het bereiken of vergroten van significante invloed in plaats van bij het verkrijgen van zeggenschap.

Het ontwerp van dit wijzigingsbesluit is eerst aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd alvorens tot de voordracht daarvan over te gaan [Deze zin wordt definitief onderdeel van het ontwerp nadat dit besluit is voorgehangen bij beide Kamers]. Deze nota van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

##### 2. Aanleiding

Technologische ontwikkelingen gaan in grote mate de toekomstige veiligheidsomgeving beïnvloeden. Dit komt niet alleen doordat nieuwe technologieën worden toegepast in bijvoorbeeld wapensystemen, maar ook in generieke zin op veel manieren impact op de nationale veiligheid hebben.<sup>1</sup> Technologieën zoals artificiële intelligentie, biotechnologie en next gen-materiaal technologie gaan namelijk een steeds grotere rol spelen in economische waardecreatie en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.<sup>2</sup> De huidige tijd wordt daardoor gekenmerkt door een technologiewedloop tussen actoren om toegang te krijgen en houden tot kritieke technologieën.

Naast de ontwikkeling van technologieën voor militaire toepassingen gaat het ook om dual-use technologieën (voor tweërlei gebruik), wat wil zeggen dat een veelal primaire civiele toepassing op basis van deze technologie ook kan worden aangepast om te worden gebruikt in het militaire en/of veiligheidsdomein. Technologische ontwikkeling en toegang tot dergelijke technologieën kunnen direct van invloed zijn op de nationale veiligheid, zowel vanwege het ontwikkelen van eigen

---

<sup>1</sup> Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024, Kamerstukken II 2023/24, 30.821, nr. 231.

<sup>2</sup> De Strategische Monitor 2023, 13 februari 2024, HCSS / Clingendael.

defensiecapaciteiten, het ontstaan van nieuwe risico's of het belang voor de economische ontwikkeling voor Nederland.<sup>3</sup> Voor het laatste geldt dat een goed draaiende en weerbare economie van belang is voor burgers, het bedrijfsleven en de overheid. Dat maakt het mogelijk om publieke diensten te verzorgen, schokken op te vangen, en andere nationale veiligheidsbelangen te borgen. Doordat nieuwe technologieën veelal (nog) niet voorkomen op de relevante exportcontrolelijsten vanwege hun snelle ontwikkeling of recente toepassing in systemen, is het nodig deze – indien zij een mogelijk risico voor de nationale veiligheid vormen – apart onder het toepassingsbereik van de Wet vifo te brengen. Het betreft technologieën die voor aanwijzing in aanmerking komen, omdat die ieder voldoen aan één of meer krachtens de Wet vifo gestelde grondslagen tot aanwijzing (artikel 8, derde lid, van de Wet vifo).

Er wordt voortdurend gemonitord op veranderingen in de EU-exportcontrolelijsten en in beginsel wordt eens in de twee jaren een meeromvattende en daarmee bredere monitoring op het besluit uitgevoerd. Dit wijzigingsbesluit loopt vooruit op de uitkomst van een dergelijke meeromvattende monitoring, waarbij nieuwe ontwikkelingen zijn betrokken. Onderdeel van die nieuwe ontwikkelingen is dat de Europese Commissie zich de afgelopen periode actiever is gaan opstellen om de lidstaten uit te dagen meer inzicht te krijgen en informatie te delen over sensitieve technologieën. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de internationale context en ontwikkelingen. Daarnaast is in de nota van toelichting op het Besluit sensitief (Stb 2023, 172) aangekondigd dat TNO is gevraagd vervolgonderzoek te doen naar de gevoeligheid van technologieën voor dat besluit. Deze analyses, maar ook recent uitgebrachte beleidsstukken zoals de Nationale Technologie Strategie<sup>4</sup> en de eerder aangehaalde Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024, geven aanleiding om het toepassingsbereik van de Wet vifo voor sensitieve technologie aan te passen door middel van dit wijzigingsbesluit. Dit heeft op basis van beleidsmatige afwegingen geleid tot een uitbreiding van het aantal bij besluit aan te wijzen (sub)technologiegebieden. Daar waar er in het huidige Besluit sensitief vier (sub)technologiegebieden zijn aangewezen, worden die met dit wijzigingsbesluit uitgebreid tot in totaal tien sensitieve technologiegebieden. De aanwijzing van deze (sub)technologiegebieden als sensitief gaat bovendien met dit wijzigingsbesluit voor al die (sub)technologiegebieden gepaard met de kwalificatie als 'zeer sensitief' gelet op de daaraan verbonden grotere risico's voor de nationale veiligheid.

### **3. Analyse en uitgangspunten voor toe te voegen zeer sensitieve technologieën**

Het hierboven genoemde vervolgonderzoek door TNO in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen had tot doel op meer gestructureerde en wetenschappelijke wijze sensitieve technologieën in het kader van nationale veiligheid in kaart te brengen. Dit resulteerde in een geclassificeerde basislijst sensitieve technologie van technologiegebieden en sub-technologieën die sensitief zijn voor de nationale veiligheid. Deze lijst dient als input voor meerdere beleidsvormingstrajecten op verschillende deelterreinen van nationale en economische veiligheid.

Vanuit het belang om het investerings- en vestigingsklimaat zo min mogelijk te beïnvloeden als gevolg van een verruiming van het toepassingsbereik van de Wet vifo, beperkt de focus tot verruiming zich vooral tot technologieën uit de basislijst waarvan is gemeend dat die het meest in aanmerking komen om onder het bereik van die wet te worden gebracht. Vervolgens is TNO gevraagd de mogelijkheden te verkennen om, op een methodologisch verantwoorde wijze, te komen tot een nadere specificatie en duiding van enkele van die nieuw aan het Besluit sensitief toe te voegen technologieën. In het aanvullend onderzoek heeft TNO verschillende oplossingsrichtingen verkend tot de nadere specificatie aan de hand van risico's en toepassingen in de context van de Wet vifo. Niettemin bleek een praktisch bruikbare methode op grond van dat onderzoek niet goed haalbaar.

Eveneens om de zorgen te adresseren over de breedte van de afbakening van enkele aan het Besluit sensitief nieuw toe te voegen technologieën<sup>5</sup> zijn door het Ministerie van Economische Zaken met ondersteuning van TNO sessies met experts georganiseerd. Aan deze sessie namen

---

<sup>3</sup> Nationale Technologiestrategie, Kamerstukken II 2023/24, 33009, nr. 140.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2023/24, 33009, nr. 140.

<sup>5</sup> Te weten: Biotechnologie, Artificiële Intelligentie, Nanotechnologie en geavanceerde materialen.

vertegenwoordigers deel van onder meer brancheorganisaties, bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. Dit heeft tot een aantal suggesties geleid om tot een nadere specificatie, en daarmee enige verenging, van de afbakening van deze technologieën te komen. Het bleek echter niet goed haalbaar een verdergaande verenging tot stand te brengen die methodologisch van aard of *evidence based* is. Er heeft daarom een beleidsmatige afweging plaatsgevonden tot nadere specificatie om recht te doen aan een evenwichtige verhouding tussen economische belangen enerzijds (in de vorm van het tegengaan van onnodige bureaucratische last voor Nederlandse bedrijven en negatieve effect op het investerings- en vestigingsklimaat in Nederland) en veiligheidsbelangen anderzijds (in de vorm van het beter beheersen van risico's van technologiegebieden die minder goed in beeld zijn onder de huidige Wet vifo).

Het TNO rapport heeft behalve technologieën die naar hun aard eerder geschikt zijn voor specifieke(re) toepassingen, ook technologieën geïdentificeerd die generiek en/of breed beschikbaar zijn voor vele toepassingen. Voor deze brede/generieke technologieën is de sensitiviteit daarvan enkel gelegen in bepaalde specifieke mogelijke toepassingen van de technologie en/of de genereerde data. Ook dit aspect is in de beleidsmatige afwegingen meegenomen bij het bepalen van de omvang van de uitbreiding op grond van dit wijzigingsbesluit.

#### **4. Toevoegen als zeer sensitieve technologie**

Hieronder wordt beschreven welke technologieën het wijzigingsbesluit als zeer sensitief categoriseert.

##### Biotechnologie

De risico's voor de nationale veiligheid van biotechnologie kunnen betrekking hebben op de voedselzekerheid, toegang tot medicijnen en toepassing in het militaire domein. Dit kan verstrekkende gevolgen hebben voor mensen, planten en dieren die zich niet beperken tot de grenzen van Nederland. In de Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 wordt beschreven dat biotechnologie zowel voor civiele als militaire toepassingen veiligheidsrisico's kent. Dit is ook de reden voor TNO om het hele technologiegebied als sensitief te categoriseren. Onderdelen van biotechnologie worden krachtens dit besluit aangewezen als zeer sensitieve technologie vanwege het risico op ontstaan van risicovolle afhankelijkheden en ongewenste kennisoverdracht met potentieel grootschalige en catastrofale effecten. Dergelijke effecten kunnen zowel doelgericht als minder doelgericht ontstaan als bepaalde kennis in handen komt van personen of instellingen die hier onzorgvuldig mee omgaan. Kenmerkend voor de biotechnologiesector is echter dat die sterk afhankelijk is van investeringen in innovatie en startups. De verwachting is dat het toetsen van alle investeringen een te grote impact kan hebben op het investeringsklimaat en daarmee de ontwikkeling van biotechnologie belemmert. In de verdiepingssessies met experts is onderzocht of het deel van biotechnologie wat onder de reikwijdte van de Wet vifo moet worden gebracht nader gespecificeerd kon worden, bijvoorbeeld door risico's toe te wijzen aan één specifieke sub-technologie. Dit bleek echter niet mogelijk door onder meer de samenhang tussen de verschillende technologieën. Er is daarom gekozen om de afbakening zoals beschreven in de Nationale Technologie Strategie als uitgangspunt te nemen voor de afbakening van biotechnologie in dit wijzigingsbesluit.<sup>6</sup> Met deze wijziging wordt tevens tegemoetgekomen aan de motie Meulenkamp<sup>7</sup>. Met deze afbakening van biotechnologie worden de Nederlandse technologie (R&D) georiënteerde bedrijven in de groente- en zaadveredeling onder de reikwijdte van de Wet vifo gebracht.

##### Artificiële intelligentie (AI)

Ook voor het technologiegebied Artificiële Intelligentie (AI) is onderzocht in hoeverre de afbakening verder kan worden gespecificeerd. AI is een term voor computerprogramma's die zelfstandig kunnen leren, keuzes kunnen maken of voorspellingen kunnen doen. Het is een

---

<sup>6</sup> In de Nationale Technologie Strategie omvatten Biomolecular and cell technologies het in kaart brengen, meten en gebruiken van moleculen zoals DNA, RNA, en eiwitten/ metabolieten. Deeltechnologieën hiervan zijn omics, gene editing, stamceltechnologie en synthetische celtechnologie.

<sup>7</sup> Kamerstukken 2023/24, 36410-XIV, nr. 43.

stroomversnelling geraakt en dat heeft te maken met de ontwikkelingen en doorbraken op het gebied van de technologische randvoorwaarden voor AI-systemen. Via AI-toepassingen kan de nationale veiligheid onder druk komen te staan, bijvoorbeeld bij het gebruik van AI bij het creëren van desinformatie en bij repressie. Ook voor het militaire domein zijn reële en potentiële risico's geïdentificeerd, zoals bij de besluitvorming tot de inzet van geweld, het maken van onderscheid tussen burgers en militairen en voor het aansturen van wapensystemen. Voor AI-toepassingen is het kenmerkend dat ze relatief eenvoudig voor zowel civiel als militaire doeleinden gebruikt kunnen worden.

Evenals voor biotechnologie zijn de nationale veiligheidsrisico's van AI niet specifiek toe te wijzen aan sub-technologieën van AI. Een afbakening op basis van technologie werd in de expertsessie vanwege de brede dual-use toepassingen van AI vooralsnog niet haalbaar geacht. Het toetsen van investeringen in alle bedrijven die AI-technologie gebruiken legt, vanwege de brede toepassing, een grote druk op de uitvoeringsinstanties en leidt tot extra administratieve lasten bij bedrijven.

Voor dit wijzigingsbesluit is de specificatie van de afbakening van AI daarom gemaakt op basis van de specifieke taken die een systeem of software met AI uitvoert. De AI-technologie gekoppeld aan toepassingen die in dit wijzigingsbesluit als zeer sensitieve technologie wordt aangewezen, richt zich op AI voor identificatie en/of impersonatie van personen en/of groepen personen. Hiermee kunnen (groepen) mensen op grote schaal gevolgd, gemanipuleerd en misleid worden. Daarnaast worden diensten of producten ter ondersteuning van militaire inzet en/of veiligheidsorganisaties met AI-toepassingen op grond van dit wijzigingsbesluit aangewezen als zeer sensitieve technologie. Dit is complementair aan de keuze van Defensie om artificiële intelligentie als één van haar focusgebieden aan te wijzen voor haar investeringen in innovatie en onderzoek. Hierom wordt krachtens dit besluit AI aangewezen als sensitieve technologie, die bovendien zeer sensitief is, doch uitsluitend voor de hier aangehaalde toepassingen daarvan.

Als gevolg van deze aanwijzing zal een voorgenomen verwervingsactiviteit in een doelonderneming die AI integreert of ontwikkelt als onderdeel van producten en diensten voor de aangewezen toepassingen, gemeld dienen te worden onder de Wet vifo indien daarmee significante invloed wordt verkregen of vergroot in dan wel zeggenschap wordt verkregen over die doelonderneming.

#### Geavanceerde Materialen en Nanotechnologie

Deze twee technologieën hebben nauwe samenhang in technologie en ontwikkeling. Met deze technologieën kunnen unieke eigenschappen van materialen, systemen of gecontroleerde chemische reacties op zeer kleine schaal worden gerealiseerd, waardoor zij worden gezien als sleuteltechnologieën voor de 21<sup>ste</sup> eeuw. Er vindt veel onderzoek in deze technologieën plaats wat een stimulans kan zijn voor cross sectorale innovatie en toepassingen. Deze ontwikkeling kan van grote betekenis zijn voor doorbraken in vitale processen en voor het oplossen van belangrijke maatschappelijke uitdagingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor geavanceerde energiematerialen die zijn geprioriteerd in Nationale Technologie Strategie vanwege hun cruciale rol in de energietransitie en deze kennen daarmee ook een strategisch belang. Datzelfde geldt voor twee dimensionale (2D) materiaaltechnologie waarmee ultradunne nanomaterialen kunnen worden ontwikkeld die een belangrijke rol kunnen gaan spelen in de volgende generatie elektronica, waaronder sensoren, kwantumcomputers en zonnecellen. In het civiele domein kan de technologie disruptieve invloed hebben op diverse technologische en maatschappelijke (vitale) processen, zoals de energietransitie. En bij gebruik in het militaire domein kan de technologie bijvoorbeeld tot betere beschermings-, verdedigings- en aanvalscapaciteiten leiden. Om deze redenen worden krachtens dit besluit deze technologieën aangewezen als sensitieve technologie, die bovendien zeer sensitief is. Over het algemeen betreft het technologieën waarvoor geen alternatief voorhanden is om tot dezelfde resultaten te komen.

#### Sensor- en navigatietechnologie

Sensor- en navigatie-technologie is onmisbaar in de moderne wereld. Door de digitalisering en robotisering van de samenleving vindt er veel technologieontwikkeling plaats voor toepassing in

het veiligheidsdomein en de vitale infrastructuur. Met dit besluit worden sub-technologieën aangewezen die het mogelijk maken om afzonderlijk of in combinatie met andere technologieën kenmerken van de externe omgeving of objecten waar te nemen, deze om te zetten in elektrische signalen en deze data te verzamelen, op te slaan of te verwerken. Deze technologieën maken het mogelijk om persoonsgegevens, omgevingsinformatie en gegevens die groepen mensen beschrijven, stelselmatig en op grote schaal te verzamelen en te verwerken. Daarnaast kunnen de technologieën ondersteunend zijn aan het zelfstandig (autonoom) laten functioneren van systemen in een omgeving zonder dat er een menselijke operator aan boord is. In bijvoorbeeld het militaire en veiligheidsdomein wordt veel geïnnoveerd met deze technologieën voor toepassing in onbemande systemen voor informatievoorziening en het uitvoeren van (gewapende) beveiligingsactiviteiten. Om deze redenen wordt krachtens dit wijzigingsbesluit sensor- en navigatietechnologie als sensitieve technologie aangewezen, die bovendien zeer sensitief is.

#### Nucleaire technologie voor medische toepassing

Het gebruik van nucleaire technologie is sterk gereguleerd door middel van internationale verdragen en veel aspecten van deze technologie en systemen vallen reeds binnen het toepassingsbereik van de Wet vifo. Binnen dit gebied worden alleen de technologieën die worden gebruikt voor de ontwikkeling, productie en toepassing van medische isotopen aan de afbakening van de Wet vifo toegevoegd. Voor deze technologieën zijn nog geen alternatieven beschikbaar en Nederland heeft een vooraanstaande positie op het gebied van de productie van medische isotopen. Met een betrouwbare toegang tot technologie voor medische isotopen en radiofarmaca kan dit deel van de gezondheidszorg ongestoord functioneren. Gelet op het karakter en achtergrond van de aanwijzing van deze technologie krachtens dit wijzigingsbesluit is deze als zeer sensitief aangewezen.

Naast nieuwe technologieën die via dit wijzigingsbesluit worden aangewezen als zeer sensitief, wordt ook een aantal technologieën die uit hoofde van de Wet vifo al sensitief zijn door middel van dit besluit als zeer sensitief gecategoriseerd. Dit betreft technologieën op het gebied van informatiebeveiliging en laser satellietcommunicatie. Op de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, wordt in de toelichting onder Artikel I, onderdeel B van dit wijzigingsbesluit nader ingegaan.

#### **5. Beleidsontwikkelingen voor investeringstoetsing**

Dit wijzigingsbesluit komt tot stand in een periode dat er een aantal trajecten lopen of gestart gaan worden die mogelijk aanleiding geven om de wijze waarop in Nederland investeringen worden getoetst, aan te passen. Hieronder worden deze trajecten toegelicht. Gelet op het grote belang dat wordt gehecht aan veiligheidstoetsing tot bescherming van bepaalde technologieën in Nederland in een veranderend geopolitiek klimaat heeft het kabinet gemeend de uitkomst van deze trajecten niet te kunnen afwachten en dit wijzigingsbesluit tot stand te moeten brengen.

Allereerst heeft de Europese Commissie op 20 juni 2023 een mededeling over een Europese Economische Veiligheidsstrategie gepubliceerd (hierna: de EEV-strategie).<sup>8</sup> De voorgestelde strategie voorziet in een gemeenschappelijk kader voor het realiseren van economische veiligheid door het bevorderen van de economische basis en het concurrentievermogen van de EU, de bescherming tegen risico's, en het aangaan van partnerschappen met zo veel mogelijk landen om gezamenlijke zorgen en belangen aan te pakken. Het kabinet heeft de EEV-strategie verwelkomd en ziet de mededeling als stap om ten aanzien van economische veiligheid tot meer samenhangend beleid op EU-niveau te komen.<sup>9</sup>

Vervolgens heeft de Commissie op 24 januari 2024 vijf initiatieven gepresenteerd om de economische veiligheid van de EU te versterken in een tijd van toenemende geopolitieke spanningen en ingrijpende technologische verschuivingen. Eén van de initiatieven in het pakket van de Commissie is een voorstel voor de herziening van de verordening screening buitenlandse directe

---

<sup>8</sup> Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende een "Strategie voor economische veiligheid van de EU" (JOIN(2023) 20 final).

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3761.

investeringen.<sup>10</sup> Dit voorstel verplicht lidstaten een minimumreikwijdte in te voeren voor hun nationale screeningsmechanismen voor o.m. kritieke technologieën en dwingend voor te schrijven welke criteria lidstaten in ieder geval in acht moeten nemen bij het beoordelen of een buitenlandse investering een negatieve impact kan hebben op de openbare veiligheid en openbare orde van de EU. De onderhandelingen over dit voorstel zijn ten tijde van de voorbereiding van dit besluit nog gaande. Na vaststelling zal de verordening pas van toepassing zijn na het verstrijken van de uitvoeringstermijn daarvoor, die in het voorstel op 15 maanden na die vaststelling is gezet. Er zal tegen die tijd een wetgevingstraject tot omzetting van de verordening starten om wet- en regelgeving op het gebied van veiligheidstoetsing daarmee in overeenstemming te brengen. Ook het Besluit sensitief zal van dat traject deel kunnen uitmaken, afhankelijk van de inhoud van de vastgestelde verordening.

Naast het Europese verordeningstraject is er ook een tussentijdse evaluatie van de Wet vifo<sup>11</sup> toegezegd naar aanleiding van de motie van de (toenmalige) leden van de Tweede Kamer Van Haga en Smolders<sup>12</sup>. Conform de motie wordt de Wet vifo twee jaar na inwerkingtreding op hoofdlijnen, dat wil zeggen rond mei 2025, geëvalueerd op doeltreffendheid en andere effecten. Daarmee is niet uitgesloten dat de tijdsperiode waarbinnen dit wijzigingsbesluit tot stand komt min of meer zal samenlopen met die evaluatie. Het wijzigingsbesluit richt zich vooral op technologieën die nog niet binnen het bereik van de Wet vifo vallen en daarmee intervenueert het niet met de mogelijkheid om de doeltreffendheid van het huidige toepassingsbereik van de Wet vifo te evalueren.

Een laatste te noemen ontwikkeling is het wetsontwerp Weerbaarheid defensie en veiligheid gerelateerde industrie (hierna Wet wdvgi) waarover ten tijde van de voorbereiding van dit besluit een internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Dit wetsontwerp voorziet onder meer in een veiligheidstoets op defensiegebied, gericht op de beheersing van risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van investeringen in, overnames van en andere verwervingsactiviteiten gericht op zogenoemde wezenlijke krijgsmachtleveranciers en militaire goederen- of transportleveranciers. Het betreft in het geconsulteerde ontwerp overwegend doelondernemingen die actief zijn op het gebied van militaire goederen, zodat het ontwerp een beperkte verschuiving van het toepassingsbereik van de Wet vifo voor militaire goederen naar dit sectorale wetsontwerp behelst. Mocht als gevolg van deze verschuiving het Besluit sensitief op een onderdeel aangepast moeten worden, zal in het kader van het traject voor de Wet wdvgi daarin worden voorzien.

## **6. Notificatie**

Dit wijzigingsbesluit bevat geen technische voorschriften in de zin van artikel 1, lid 1, onderdeel f, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241). Er is derhalve geen notificatie krachtens deze richtlijn nodig.

Ook bevat het wijzigingsbesluit geen eis die ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd. Een dergelijke eis zou, ook al zou die geen technische specificatie zijn, relevant kunnen zijn wanneer de eis op significante wijze de samenstelling, de aard of verhandeling van het product kan beïnvloeden gedurende de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product. Tot slot bevat dit wijzigingsbesluit geen regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij die eveneens onderwerp van voornoemde richtlijn zijn: het besluit bevat geen algemene eis betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten zoals bepalingen met betrekking tot de dienstverlener, de diensten en de afnemer van diensten. Een notificatie uit dien hoofde is evenmin aan de orde.

Voor zover een belemmerend effect uitgaat van dit besluit ten aanzien van de handel in goederen en diensten van de informatiemaatschappij op de interne markt, hangt dit belemmerend effect

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3905

<sup>11</sup> Deze tussentijdse evaluatie is te onderscheiden van de wettelijk verplichte evaluatie 5 jaar na de inwerkingtreding van de Wet vifo en is daarmee voorzien medio 2028.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2022/23, 35880, nr. 13

onlosmakelijk samen met de Wet vifo zelf. De wet voorziet namelijk in een ex ante toetsing voor de verwerving van zeggenschap of significante invloed waarmee de vestiging van ondernemingen door middel van investeringen, overnames of fusies wordt beoordeeld. Zoals in de memorie van toelichting op de Wet vifo is toegelicht (hoofdstuk 5), is ondanks dat belemmerende effect geen notificatie op grond van voornoemde richtlijn vereist.

Het wijzigingsbesluit bevat ook geen zelfstandige eisen of vergunningstelsels in de zin van artikel 4, onderdelen 6 en 7, van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (Pb EG 2006, L 376). Het besluit dient derhalve ook niet te worden genotificeerd ingevolge artikel 15, zevende lid, of artikel 39, vijfde lid, jo. artikel 16, eerste tot en met derde lid, van die richtlijn.

## **7. Bedrijfseffecten**

Voor de sensitieve technologieën die via dit wijzigingsbesluit worden toegevoegd aan de afbakening van de Wet vifo is een inschatting gemaakt hoeveel bedrijven hierdoor geraakt kunnen worden indien zij een investering moeten melden bij het Bureau Toetsing Investerings (BTI). Voor sommige sensitieve technologieën is de bepaling daarvan moeilijk te maken omdat het een specifieke sub-technologie betreft, bedrijven niet open zijn over hun kernactiviteiten en potentieel en/of omdat de technologie nog in een beginstadium van ontwikkeling of toepassing zit. Het precieze aantal bedrijven is in die gevallen moeilijk te achterhalen. De onderstaande schatting is gebaseerd op openbare bronnen over aantallen bedrijven in specifieke sectoren en de afbakening van de technologieën in dit besluit. De inschatting is dat als gevolg van de wijziging van dit besluit 1015 tot 1730 extra bedrijven binnen het toepassingsbereik van de Wet vifo worden gebracht.

In de nota van toelichting op het Besluit sensitief is beschreven op welke wijze regeldrukkosten voor het bedrijfsleven ontstaan, indien ondernemingen onder het bereik van de Wet vifo vallen. Het wijzigingsbesluit heeft hierop geen invloed, zodat voor het ontstaan daarvan naar de toelichting op dat besluit wordt verwezen. Ook heeft het wijzigingsbesluit geen invloed op de omvang van de kosten van de individuele zaken. De hoogte van de totale regeldrukkosten voor dit besluit worden met name beïnvloed door de toename van het aantal bedrijven dat onder het bereik van de Wet vifo komt te vallen en het verwachte aantal meldingen per jaar binnen deze groep.

De Wet vifo bevat ter bevordering van de transparantie van de wet passende doorlooptermijnen, beoordelingscriteria, alsmede mogelijk op te leggen eisen en nadere voorschriften. Hierdoor weten investeerders en bedrijven beter waar ze aan toe zijn als ze een investeringstraject starten en worden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zo laag en beheersbaar mogelijk gehouden.

Het Bureau Toetsing Investerings (BTI) heeft voor en na de inwerkingtreding van de Wet vifo via diverse kanalen informatie gedeeld over de wet met het bedrijfsleven en advocaten om hen bewust te maken van de nieuwe regelgeving en procedures.<sup>13</sup> Er wordt door BTI ook actief verbinding met het bedrijfsleven gezocht om de notificaties en onderzoek naar transacties te vergemakkelijken. Ook worden vragen over de toepassing van de Wet vifo beantwoord o.a. in de vorm van informele zienswijzen.

Indien een bedrijf een melding moet doen onder de Wet vifo is vooraf duidelijk welke informatie een bedrijf standaard aan de hand van meldingsformulieren moet aanleveren. Er zijn in het najaar van 2023 door BTI ook een drietal handleidingen op de website gepubliceerd voor ondernemingen, waarin de toepassing van onderdelen van de Wet vifo aan de hand van casussen worden toegelicht. Daarnaast werkt het BTI actief samen met het Ondernemersloket Economische Veiligheid waar ondernemers onder meer terecht kunnen voor algemene vragen over investeringstoetsing. De positieve impact van deze brede dienstverlening van BTI op de administratieve lasten van verwervers en doelondernemingen is moeilijk te kwantificeren omdat de meerwaarde daarvan per melding anders uitpakt.

Evenals in het Besluit sensitief is voor de berekening van de regeldruk voor dit besluit ervan uitgegaan dat de kosten die voortvloeien uit de meldplicht hoofdzakelijk zullen bestaan uit (interne

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2023/2024 30.821, TK, 235

en externe) juridische advisering. De kosten hiervan zullen per verwervingsactiviteit en partij variëren. Het kan immers gaan om een relatief eenvoudige investering in een mkb-onderneming, maar ook om een complexe fusie tussen multinationals. In voorkomende gevallen is het voldoende dat een onderneming eenmalig informatie aanlevert. Indien er aanknopingspunten zijn om de activiteit (investering, fusie, overname) nader te onderzoeken kan er extra informatie worden opgevraagd. Dit betekent dat een onderneming aanvullende informatie moet aanleveren bij het BTI.

De regeldruk voor een meldingsplichtige onderneming behelst met name het kennisnemen van de regelgeving en de administratieve handelingen zoals het opzoeken van de juiste informatie om een volledige melding te kunnen doen. Indien er vanuit het BTI om aanvullende informatie wordt gevraagd, zal deze opgezocht en aangeleverd moeten worden.

Voor de inschatting van de regeldrukkosten hieronder wordt er uitgegaan van twee verschillende scenario's: simpele en complexe activiteiten. Gemiddeld wordt verwacht dat de kosten van een simpele melding voor het MKB 9.136 Euro zullen zijn en voor een multinational 83.268 Euro (zie tabel 1 en 2). Deze kosten bestaan met name uit juridische kosten voor interne en externe juristen (zie tabel 2). De bovengenoemde kosten betreffen eenmalige lasten.

Tabel 1: Gemiddelde kosten Wet vifo in Euro

	Standaard	Extra aanvraag info	Gemiddeld
Simpele melding Vb: Binnenlandse overname MKB	8.734	10.744 <sup>1</sup>	9.136
Complexe melding Vb: Fusie multinational	50.580	105.060 <sup>2</sup>	83.268

<sup>1</sup> In 20% van de simpele meldingen wordt extra informatie opgevraagd naar aanleiding van een eerste melding.

<sup>2</sup> In 60% van de complexe meldingen wordt extra informatie opgevraagd naar aanleiding van een eerste melding.

Tabel 2: Juridische adviseringskosten (intern/extern) per melding

	Standaard	Extra aanvraag info (totaal) <sup>1</sup>
Simpele melding Vb: Binnenlandse overname MKB	21 uur intern, 19 uur extern <sup>2</sup>	36 uur intern, 21 uur extern
Complexe melding Vb: Fusie multinational	70 uur intern, 117 extern	190 uur intern, 237 extern

<sup>1</sup> Dit bedrag refereert aan het totaal aantal uren voor een partij om de standaard aanvraag te doen en aan het verzoek voor extra informatie te voldoen.

<sup>2</sup> Er wordt een standaarduurtarief van 54 euro voor hoogopgeleide medewerkers en 400 euro als uurtarief bij externe advisering gehanteerd



De exacte omvang van de toename in het aantal meldingen door deze uitbreiding is onbekend. Het aantal investeringen per jaar is namelijk afhankelijk van diverse factoren zoals het geopolitieke en economische klimaat, concurrentie- en kennispositie van bedrijven en de voortgang in de technologische ontwikkelingen bij o.m. start-ups. Desalniettemin kan er op basis van de ervaringen sinds de inwerkingtreding van de Wet vifo een globale inschatting worden gemaakt van de te verwachten meldingen per jaar op basis van het geschatte aantal bedrijven dat binnen het bereik van de Wet vifo wordt gebracht met dit wijzigingsbesluit. De schatting is dat de wijziging van dit besluit resulteert in 125 extra zaken per jaar, waarvan 25 complexe zaken. Dit levert een totaaleffect van een toename van de regeldrukkosten op van naar schatting 2.995.300 euro<sup>14</sup> per jaar. Van dit bedrag zal tweederdedeel ten laste komen van complexe verwervingsactiviteiten van grote bedrijven.

MKB-toets: PM verwerking na consultatie;

Adviescollege Toetsing Regeldruk: PM verwerking na consultatie;

## **II. ARTIKELEN**

### **Artikel I**

#### *onderdeel A*

Dit onderdeel ziet op een uitbreiding van de tabel in bijlage 2 van het Besluit sensitief. Deze tabel geeft omschrijvingen van technologieën die op grond van artikel 3 van het Besluit sensitief zijn aangewezen als sensitieve technologie. Het betreft technologieën die niet (geheel) op de EU-exportcontrolelijsten<sup>15</sup> voorkomen, maar die krachtens dit besluit wel als sensitief zijn aangemerkt. Iedere omschrijving die in deze tabel van een technologie wordt gegeven is gekoppeld aan een verwijzingscode die telkens begint met de letters AST gevolgd door een cijfer. De letters AST staan voor «Aangewezen Sensitieve Technologie». Aan de vier bestaande omschrijvingen van onderscheidenlijke technologieën (AST 1 tot en met AST 4) worden door dit wijzigingsbesluit zes nieuwe omschrijvingen toegevoegd gekoppeld aan evenzovele nieuwe verwijzingscodes. De nieuw toegevoegde omschrijvingen van (sub)technologieën hebben achtereenvolgens betrekking op: Geavanceerde materialen-technologie (AST 5), Artificiële Intelligentie systeem (AST 6), Biotechnologie (AST 7), Nanotechnologie (AST 8), Sensor- en navigatietechnologie (AST 9) en Nucleaire technologie voor medisch gebruik (AST 10). De achtergrond van de uitbreiding van de tabel met deze (sub)technologieën komt aan bod in de paragrafen 2 en 3 van het algemeen deel van de nota van toelichting van dit wijzigingsbesluit. En op de inhoud van de in de tabel gegeven omschrijvingen van iedere (sub)technologie is in paragraaf 4 van die toelichting nader ingegaan, zodat hier wordt volstaan met daarnaar te verwijzen.

#### *onderdeel B*

Dit onderdeel ziet op een uitbreiding van de tabel in bijlage 3 van het Besluit sensitief. Deze tabel duidt de sensitieve technologieën aan die tevens als zeer sensitief zijn aan te merken. Die aanduiding gebeurt met behulp van verwijzingscodes, zodat met behulp daarvan vastgesteld kan worden welke technologieën het betreft. In de bestaande tabel worden verschillende verwijzingscodes toegevoegd, waardoor de technologieën die daaraan gekoppeld zijn eveneens als zeer sensitief zijn aangemerkt. Hieronder wordt toegelicht op basis van welke afwegingen

---

<sup>14</sup> Administratieve lasten bedragen voor simpele zaken 913.600 euro (100 \* 9.136) en voor complexe zaken 2.081.700 euro (25 \* 83.268).

<sup>15</sup> Met EU-exportcontrolelijsten wordt hier bedoeld: de lijst van goederen krachtens artikel 3, eerste lid, van de 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 tweeterlei gebruik (PbEU 2021, L 206) alsmede de goederen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.

sensitieve technologieën door toevoeging van verwijzingscodes aan tabel 3 als zeer sensitief zijn aangemerkt.

Categorie	Producten voor tweërlei gebruik die als zeer sensitief zijn beoordeeld
<p><i>CATEGORIE 5 – TELECOMMUNICATIE EN «INFORMATIEBEVEILIGING»</i></p>	<p>Toevoeging verwijzingscodes 5A002, 5A003, 5B002 en 5E002</p> <p>Uit deze categorie zijn de technologieën waarnaar de verwijzingscodes 5A004 en 5D002 bijlage 3 van het Besluit sensitief verwijzen al als zeer sensitief aangemerkt vanwege onder meer hun toepassing in het ondergraven van genomen maatregelen op het gebied van informatiebeveiliging.</p> <p>Met het toenemende gebruik van ICT en digitale communicatie neemt het belang van de informatiebeveiliging toe. In vitale processen van Defensie en andere overheden worden hiervoor naast producten die specifiek voor militaire toepassingen en/of cryptografie zijn ontwikkeld ook producten gebruikt die daar geschikt voor worden gemaakt. De toegang tot technologie om via cryptografie systemen te kunnen ontwerpen of aan te passen voor de beveiliging van zeer gevoelige informatie is nodig om nieuwe risico's te kunnen mitigeren en de continuïteit van vitale processen van Defensie en andere overheden te kunnen waarborgen. Gelet op dit grote belang voor de maatschappij wordt binnen categorie 5 de technologieën onder 5A002, 5A003, 5B002 en 5E002 ook aan bijlage 3 van het Besluit sensitief toegevoegd en als 'zeer sensitief' aangemerkt.</p> <p>Uit deze categorie is verder verwijzingscode 5E001b2 als zeer sensitief aangemerkt vanwege het navolgende. Door een vergaande digitalisering van de samenleving is er een aanhoudende groei van dataverkeer. Satellietcommunicatie neemt daarin een belangrijke positie in en is daarmee van belang voor diverse vitale processen. Betrouwbare en veilige communicatienetwerken zijn daardoor van toenemend belang. Dit geldt bijvoorbeeld voor het keren en beheren van waterkwantiteit, vlucht- en vliegtuigafhandeling en communicatie met en tussen hulpdiensten, vooral tijdens rampen waarbij de infrastructuur beschadigd of niet beschikbaar is. Ook Defensie heeft te allen tijde waar ook ter wereld toegang nodig tot satellietcommunicatie om informatie uit te wisselen die essentieel is voor de taakuitvoering. Tegelijkertijd leiden ontwikkelingen in onder meer nanotechnologie, geavanceerde materialen en sensoren tot nieuwe ontwikkelingen en toepassingen van satellieten. Grote en kleine satellieten kennen</p>

	<p>civiele toepassingen, maar kunnen ook als militair inlichtingenplatform gebruikt worden. Laser satellietcommunicatie is een technologie die het mogelijk maakt om de beveiliging en snelheid van dataverkeer te verbeteren. Deze satellietverbindingen zijn een alternatief voor de gebruikelijke op radiocommunicatie gebaseerde verbindingen en bieden een grote datacapaciteit in combinatie met uiterst lage vertragingstijden. Gerichte lichtbundels bieden een verbeterde bescherming omdat interceptie van signalen alleen mogelijk is in de bundel zelf. Hiermee kan Defensie de continuïteit in de militaire taakuitvoering beter garanderen en bij een bredere toepassing van deze technologie de kansen op uitval of verstoring van vitale processen verkleinen.</p> <p>In bijlage 3 van het besluit sensitief zijn reeds onderdelen op de dual-use goederen lijst die betrekking hebben op ruimtevaart technologieën als zeer sensitief aangemerkt. In aanvulling daarop wordt onderdeel 5E001b2 toegevoegd, waarmee technologie voor de "ontwikkeling" of het "gebruik" van "laser"-communicatietechnieken via de exosfeer (vliegende platformen) als zeer sensitief wordt aangemerkt.</p>
--	--

De beoordeling in bovenstaand schema heeft betrekking op producten voor tweëerlei gebruik. Daarnaast is in paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting voor enkele technologieën die niet (geheel) op de EU-exportcontrolelijsten voorkomen, maar die krachtens dit besluit wel als sensitief worden aangemerkt, uitgelegd dat die zeer sensitief zijn.

### **Artikel II**

Er wordt afgezien van inwerkingtreding op één van de vaste verandermomenten en van het hanteren van een invoeringstermijn van twee maanden. Hiertoe is besloten omdat er een situatie kan ontstaan waarbij de overbruggingsperiode tussen bekendmaking van het besluit in het Staatsblad en de inwerkingtreding van het besluit overeenkomstig vaste verandermomenten kan oplopen tot ruim een half jaar. Dit kan resulteren in ongewenste aanmerkelijke nadelen voor de nationale veiligheid. Voorafgaand aan de vaststelling van dit besluit is tijdens de internetconsultatie en daarop volgende voorhangprocedure bij de Kamers in hoge mate inzicht verschaft in de beoogde uitbreiding van het bereik van de Wet vifo. Dit kan tot gevolg hebben dat partijen of personen beoogde verwervingsactiviteiten versnellen om alsnog investeringstoetsing op grond van deze wet te ontlopen. Om het tijdsbestek waarbinnen van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt zo klein mogelijk te houden, treedt gelet op de geïdentificeerde risico's voor de nationale veiligheid dit besluit zo spoedig mogelijk na bekendmaking daarvan in werking om de kans op misbruik of ontduikingsgedrag te beperken.

De Minister van Economische Zaken,