

Vergaderjaar 2016–2017

**30 821**

**Nationale Veiligheid**

**Nr. 38**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2017

In de brieven van juni 2014<sup>1</sup> en januari 2016<sup>2</sup> heeft mijn voorganger uw Kamer geïnformeerd over de uitgangspunten en de voortgang in de uitvoering van het kabinetsbeleid inzake economische veiligheid, de bescherming van nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames van en investeringen in Nederlandse bedrijven binnen de vitale infrastructuur.

In vervolg hierop informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, met deze brief over de stand van zaken ten aanzien van in de eerdere brieven genoemde beleidsvoornemens.

### **Hoofdpunten**

Op het beleidsthema economische veiligheid is de nodige voortgang geboekt:

- Voor de sector telecommunicatie is een ex-ante-analyse uitgevoerd naar de risico's van buitenlandse overnames en investeringen. Mede aan de hand van de uitkomsten hiervan heeft de Minister van Economische Zaken een wetsvoorstel voorkoming ongewenste zeggenschap telecommunicatie in openbare consultatie gebracht.
- Voor andere sectoren binnen de vitale infrastructuur zijn ex-ante-analyses gaande of in voorbereiding. Het kabinet laat onderzoeken of ook buiten de vitale infrastructuur het instrumentarium ter bescherming van de nationale veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen toereikend is.
- Er is een verkenning gaande naar de wenselijkheid en haalbaarheid van generieke wetgeving op het gebied van economische veiligheid.

<sup>1</sup> Kamerstuk 30 821, nr. 22.

<sup>2</sup> Kamerstuk 30 821, nr. 27.

- De Radboud Universiteit heeft het in mijn opdracht uitgevoerde onderzoek «Vitale vennootschappen in veilige handen» opgeleverd<sup>3</sup>. In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe aandeelhouderschap in een Nederlandse naamloze of besloten vennootschap (mogelijke) toegang tot (vertrouwelijke) informatie en invloed op beslissingen biedt en op welke wijze dit gevolgen kan hebben voor de nationale veiligheid. Het onderzoeksrapport levert een waardevolle bijdrage aan de beleidsvorming ter bescherming van de economische veiligheid van Nederland.
- Op basis van een risicoverkenning wordt uitvoering gegeven aan maatregelen gericht op risico's voor de nationale veiligheid die samenhangen met aanbesteding en inhuur.
- De eerder ingezette publiek-private dialoog is voortgezet.

Ik zal uw Kamer periodiek informeren over de verdere voortgang op het beleidsthema economische veiligheid.

### **Interdepartementale aanpak ter bescherming economische veiligheid**

Onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) adviseert een interdepartementale werkgroep over economische veiligheidsvraagstukken (IWEV). Aan deze ambtelijke werkgroep nemen naast de NCTV vertegenwoordigers deel van de Ministeries van AZ, EZ, FIN, DEF, BZ, IenM, de AIVD en de MIVD, en de Rijksbeveiligingsambtenaar. Daarnaast neemt een vertegenwoordiger van VNO-NCW deel aan de werkgroep. De werkgroep kent een signalerende, agenderende en reflecterende rol ten aanzien van beleidsontwikkeling op het gebied van economische veiligheid.

### **Ex-ante-analyses buitenlandse overnames en investeringen in relatie tot nationale veiligheid**

Eerder is u gemeld dat het kabinet een sectorspecifieke aanpak voorstaat, waarbij met behulp van ex-ante analyses in kaart wordt gebracht wanneer bij buitenlandse overnames van en investeringen in Nederlandse bedrijven een risico voor de nationale veiligheid aan de orde is of zou kunnen komen en of het bestaande instrumentarium dan voldoende uitkomst biedt. Op basis van de uitkomsten van een dergelijke analyse kan besluitvorming plaatsvinden over de vraag of aanvullende maatregelen wenselijk zijn.

#### *Ex-ante-analyse telecommunicatie*

Uit de ex-ante-analyse van de sector telecommunicatie komt naar voren dat er voor het borgen van de (algemene) publieke belangen allerlei voorzieningen bestaan in generieke en sectorspecifieke wetgeving. Aanvullende bescherming wordt gevonden in de contractuele sfeer en in informele afspraken. Dit laat onverlet dat er in het geval van ongewenste (buitenlandse) overnames in de telecommunicatiesector risico's bestaan voor de nationale veiligheid. Deze risico's kunnen zich voordoen in zowel de continuïteit van de telecommunicatie-dienstverlening aan het algemene publiek als in de dienstverlening ten behoeve van de vitale overheidscommunicatievoorzieningen (met name het Nederlands Armed Forces Integrated Network (NAFIN)). Ook de vertrouwelijkheid van (overheids-) communicatie kan daarbij in het geding zijn. De analyse bevestigt het eerdere beeld<sup>4</sup> dat voor de borging van de nationale veiligheid in de telecommunicatiesector behoefte is aan een aanvullend

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Kamerstuk 24 095, nr. 368

wettelijk instrument waarmee het verkrijgen van overwegende zeggenschap getoetst kan worden aan de nationale veiligheid. Mede aan de hand van de uitkomsten van deze ex-ante-analyse heeft de Minister van Economische Zaken een nadere afbakening kunnen maken van de te beschermen belangen in de telecomsector en de relevante bedrijven. Dit heeft bijgedragen aan het wetsvoorstel voorkoming ongewenste zeggenschap telecommunicatie dat in februari door de Minister van Economische Zaken in openbare consultatie is gebracht. Het wetsvoorstel introduceert de bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecommunicatiepartij te verbieden als deze zeggenschap leidt tot relevante invloed in de telecommunicatiesector en hierdoor de nationale veiligheid of openbare orde in gevaar kan komen. De in het kader van de openbare consultatie verkregen reacties worden thans beoordeeld. De Minister van Economische Zaken zal u separaat berichten over de voortgang van het wetsvoorstel en het verwachte moment van aanbidding aan uw Kamer.

#### *Vervolg ex-ante-analyses*

Op dit moment zijn meerdere ex-ante-analyses van sectoren met een vitaal proces<sup>5</sup> gaande of in voorbereiding. In de volgende voortgangsbrief zal ik uw Kamer over de uitkomsten daarvan informeren.

#### **WODC-onderzoek buitenlands aandeelhouderschap**

Onlangs is het in mijn opdracht door de Radboud Universiteit uitgevoerde onderzoek «Vitale vennootschappen in veilige handen» gereed gekomen.<sup>6</sup> In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe aandeelhouderschap in een Nederlandse naamloze of besloten vennootschap (mogelijke) toegang tot (vertrouwelijke) informatie en invloed op beslissingen biedt en op welke wijze dit gevolgen kan hebben voor de nationale veiligheid. Hieronder een beknopte samenvatting van de bevindingen van de onderzoekers, gevolgd door een beleidsreactie daarop.

#### *Beknopte samenvatting onderzoek*

Vitale vennootschappen zijn die BV's en NV's die van belang zijn voor de nationale veiligheid. Van de bevoegdheden van een aandeelhouder is de benoeming van bestuurders het belangrijkste risico voor de nationale veiligheid.

In de meeste onderzochte sectoren binnen de vitale infrastructuur zijn de risico's van (buitenlands) aandeelhouderschap voor de nationale veiligheid adequaat ingeperkt. Wel bestaan in enkele sectoren kwetsbaarheden, die het gevolg zijn van het ontbreken van een adequaat instrumentarium om preventief de relevante nationale veiligheidsbelangen te borgen.

De overheid dient te beschikken over een publiekrechtelijk instrumentarium, waarmee vooraf dreigingen voor de nationale veiligheid kunnen worden tegengegaan. Daarbij ligt een sectorspecifiek instrumentarium in Nederland het meest voor de hand. Aanvullende regelgeving ter zake van bijvoorbeeld surseance en faillissement, herstructureringen, activiteiten, samenwerkingsverbanden en financieel beheer is evenzeer van belang.

<sup>5</sup> Zie voor een overzicht van de vitale processen Kamerstuk 30 821, nr. 23 en Kamerstuk 30 821, nr. 32.

<sup>6</sup> Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd en tevens digitaal beschikbaar via <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2609-toegang-en-invloed-buitenlandse-investeringen-in-nederlandse-vitale-sectoren.aspx>. Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

## *Beleidsreactie*

Het rapport van de Radboud Universiteit levert een waardevolle bijdrage aan de beleidsvorming ter bescherming van de economische veiligheid van Nederland.

De focus van de onderzoekers op vitale vennootschappen sluit aan bij de aanpak van het kabinet om voor alle sectoren binnen de vitale infrastructuur te bezien welk instrumentarium nodig is om de nationale veiligheidsbelangen te borgen bij investeringen, overnames – waaronder ook die plaatsvinden in het kader van een herstructurering na verlening van surseance of bij een verkoop van bedrijfsonderdelen uit een faillissementsboedel – en aanbestedingen. Aanvullend richt het beleid met betrekking tot economische veiligheid zich ook op sectoren of processen die weliswaar geen onderdeel zijn van de vitale infrastructuur, maar wel van belang zijn voor de nationale veiligheid zoals de productie van ID-documenten of de beveiliging van staatsgeheimen.

De onderzoekers laten helder zien met welke bevoegdheden (buitenlandse) aandeelhouders invloed kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering en daarmee de continuïteit van een vitaal proces kunnen beïnvloeden of toegang tot vertrouwelijke informatie kunnen verkrijgen. Dit benadrukt het belang van een adequate bescherming tegen eventuele risico's voor de nationale veiligheid als gevolg van ongewenste buitenlandse zeggenschap. Dit is in het bijzonder, maar niet uitsluitend, aan de orde waar het gaat om aandelenverwerving door of verkoop van vitale bedrijfsonderdelen aan een buitenlands bedrijf met enige vorm van binding aan of aansturing door een staat met geopolitieke motieven contrair aan de nationale veiligheidsbelangen van Nederland.

Naast verwerving van een meerderheidsbelang in de onderneming is daarbij ook alertheid geboden bij stapeling van belangen, samenwerking tussen meerdere aandeelhouders, en het uiteindelijk buitenlands eigenaarschap van een op het eerste gezicht Nederlandse rechtspersoon. Hierbij zal onder meer het in ontwikkeling zijnde register met informatie over uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht (UBO-register) benut kunnen worden.<sup>7</sup> Een dergelijk register dient op grond van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn<sup>8</sup> ook in alle andere lidstaten te worden opgericht.

Bij de sectorale ex-ante-analyses zal dankbaar gebruik gemaakt worden van de door de onderzoekers verrichte inventarisatie van wet- en regelgeving. Tevens zullen de door de onderzoekers in enkele sectoren geconstateerde kwetsbaarheden hierbij worden betrokken.

De aanbeveling van de onderzoekers om te zorgen voor sectorspecifiek instrumentarium is in lijn met het kabinetsbeleid om per sector binnen de vitale infrastructuur aan de hand van ex-ante-analyses te bezien welk instrumentarium nodig is en of de huidige wet- en regelgeving toereikend is dan wel aanvulling behoeft. Om nader te verkennen of en onder welke omstandigheden generieke regelgeving meerwaarde heeft en haalbaar is, heeft het kabinet opdracht gegeven aan de IWEV om hier een nadere verkenning naar uit te voeren. Hierbij betreft de IWEV onder meer de

<sup>7</sup> Zie hiervoor Kamerstuk 31 477, nrs. 10 en 12 alsmede de op 31 maart jl. in consultatie gebrachte Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden.

<sup>8</sup> Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU L 141).

conclusies van de onderzoekers en de ervaringen van andere landen met en zonder generiek instrumentarium. Daarnaast laat het kabinet nagaan of het wettelijk instrumentarium toereikend is voor de bescherming van de nationale veiligheid in sectoren en processen die thans niet als vitaal zijn aangemerkt, maar wel van belang zijn voor de nationale veiligheid. Zo heeft het kabinet inmiddels besloten tot de voorbereiding van wetgeving ter bescherming van nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen van bedrijven die zich bezighouden met de (cryptografische) bescherming van staatsgeheime informatie.

De aanbevelingen van de onderzoekers met betrekking tot de wijze waarop publiekrechtelijke regelgeving moet worden vormgegeven en de noties met betrekking tot het kunnen doorstaan van een Europeesrechtelijke toets, zullen worden betrokken bij de verdere voortgang van het wetsvoorstel voorkoming ongewenste zeggenschap telecom en eventuele toekomstige wetgevingstrajecten in het kader van de economische veiligheid.

Bij het ontwerp van publiekrechtelijke regelgeving zal ook voorzien worden in de bescherming van nationale veiligheidsbelangen tegen ongewenste buitenlandse zeggenschap na verlening van surseance of in faillissement. De aanbeveling van de onderzoekers betreffende de introductie van de mogelijkheid om een bijzondere bewindvoerder te benoemen nog voordat een surseance of faillissement van de vitale vennootschap is uitgesproken, wordt reeds ondervangen door het wetsvoorstel inzake de Wet continuïteit ondernemingen dat aanhangig is bij de Eerste Kamer.<sup>9</sup> Het wetsvoorstel biedt een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor een in de praktijk ontwikkelde methode waarbij de rechtbank kort voor een verwachte faillietverklaring van een onderneming op verzoek van het bestuur in stilte al aanwijst wie in geval van faillissement zal worden benoemd tot curator (hierna: de beoogd curator)<sup>10</sup>. Doel van de aanwijzing van een beoogd curator is om hem in de gelegenheid te stellen zich voor de faillietverklaring alvast in relatieve rust op zijn taak in het aankomend faillissement voor te bereiden. Op die manier kan de curator na de faillietverklaring direct zijn taak oppakken en kan voorkomen worden dat de bedrijfsvoering van de onderneming plotseling stilvalt waardoor de uit het faillissement voortvloeiende economische en maatschappelijke schade onnodig verder oploopt. In faillissement heeft de curator als hoofdtaak de behartiging van de belangen van de gezamenlijke schuldeisers. Daarnaast houdt hij eveneens rekening met maatschappelijke belangen. Daaronder kan ook het nationale veiligheidsbelang worden verstaan.

### **Aanbesteding en inhuur**

De afgelopen periode is een verkenning uitgevoerd naar de risico's voor de nationale veiligheid bij aanbestedingen en inhuur door de rijksoverheid. Bij de overgrote meerderheid van aanbesteding en inhuur bij overheidsopdrachten is geen sprake van een nationale veiligheidsdimensie. Echter, daar waar nationale veiligheidsbelangen bij aanbesteding en inhuur wel in het geding zijn, is voorzichtigheid geboden. In algemene zin is er bij aanbesteding en inhuur namelijk altijd sprake van een nieuwe of aanvullende afhankelijkheidsrelatie van het bedrijf dat ingehuurd wordt. Of dit een probleem vormt voor de nationale veiligheid hangt sterk af van de sector waarin de aanbesteding of inhuur plaatsvindt, het type product of dienst dat gevraagd wordt en het bedrijf waaraan de opdracht mogelijk gegund wordt. Bij aanbesteding en inhuur binnen de vitale

<sup>9</sup> Kamerstuk 34 218.

<sup>10</sup> De aanwijzing kan ook plaatsvinden in de aanloop naar verlening van surseance van betaling.

infrastructuur of door bedrijven die vitale processen uitvoeren, is eerder sprake van risico's voor de nationale veiligheid. Ter vergroting van de bewustwording van mogelijke risico's voor de nationale veiligheid bij aanbesteding en inhuur zijn meerdere voorlichtingsbijeenkomsten voor Rijksinkopers gehouden. Deze zullen de komende tijd worden voortgezet. Ook is een handreiking met een afwegingsmodel in voorbereiding. Voorts is een maatregelenpakket ontwikkeld gericht op de selectiefase en contractuele voorwaarden. In het kader van de hiervoor beschreven ex-ante-analyses wordt tevens gekeken naar eventuele risico's voor de nationale veiligheid bij aanbesteding en inhuur door bedrijven binnen de vitale infrastructuur.

### **Publiek-private dialoog**

Ik vind het zeer van belang om met het bedrijfsleven in gesprek te blijven over de uitdagingen en dilemma's op het terrein van economische veiligheid en hoe daarmee om te gaan. De al eerder ingezette publiek-private dialoog op dit thema is dan ook afgelopen jaar voortgezet in meerdere bijeenkomsten vanuit de IWEV met VNO-NCW en diverse bedrijven in sectoren binnen de vitale infrastructuur. Ook wordt het bedrijfsleven betrokken bij sectorale ex-ante-analyses en zijn private partijen middels een openbare consultatie in de gelegenheid gesteld te reageren op het conceptwetsvoorstel voorkoming ongewenste zeggenschap telecom.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
S.A. Blok