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' of 'deze wet'). De Wet vifo is van toepassing op verwervingsactiviteiten, onder andere in ondernemingen die actief zijn op het gebied van 'sensitieve technologie'. Een voorbeeld van een verwervingsactiviteit is een investering in een onderneming of fusie met een andere onderneming.

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 tweeërlei gebruik respectievelijk van militaire goederen.[1] Deze lijsten zijn primair bedoeld voor exportcontrole maar 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 om onder voorwaarden bij algemene maatregel van bestuur hetgeen onder 'sensitieve technologie' valt zowel in te perken als uit te breiden. 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.

De aanwijzing van bepaalde aanvullende technologiegebieden die niet op de EU-exportcontrolelijsten voorkomen is noodzakelijk gebleken omdat die technologiegebieden door hun karakter een rechtstreekse relatie hebben tot de nationale veiligheidsbelangen van o.a. defensie, veiligheidsdiensten en politie. Deze technologiegebieden werden om die reden bij totstandkoming van het oorspronkelijke Besluit tevens direct van de kwalificatie 'zeer sensitief' voorzien. In de nota van toelichting bij dat Besluit werd de ketenafhankelijkheid van deze aanvullende technologiegebieden benadrukt en aangegeven dat de toegang tot deze technologieën en de betrouwbaarheid van afgeleide toepassingen daarvan in het militaire en veiligheidsdomein van groot nationaal belang zijn. Bij de specifieke zeer sensitieve technologie High Assurance (HA)-producten (AST 4) is de afbakening gekoppeld aan de beveiligingstoepassing van (zeer) gevoelige informatie, waaronder staatsgeheimen, die o.a. gebruikt worden door defensie, opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In deze afbakening wordt ook een directe link gelegd naar ondernemingen die worden aangewezen als HA-producten door de veiligheidsdiensten.

Indien het voornemen bestaat om een verwervingsactiviteit in een onderneming te verrichten die actief is op het gebied van 'zeer sensitieve technologie', vereist de Wet vifo dat daarvan melding wordt gedaan aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat als daarmee in deze ondernemingen significante invloed zou worden bereikt of worden vergroot of zeggenschap zou worden verkregen, zulks als bedoeld in deze wet. Deze meldplicht is daarmee eerder aan de orde dan bij een aangewezen sensitieve technologie die niet tevens 'zeer sensitief' is. Bij een dergelijke 'gewone' sensitieve technologie, is de meldplicht eerst bij het voornemen tot het verkrijgen van zeggenschap in de zin van de Wet vifo in een onderneming aan de orde.

Dit wijzigingsbesluit wijst aanvullend verscheidene (sub)technologiegebieden als sensitieve technologie aan. De werking van de Wet vifo wordt door die aanwijzing verbreed. Deze (sub)technologiegebieden zijn bovendien in dit wijzigingsbesluit als 'zeer sensitief' aangemerkt.

[1] Zie 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 tweeërlei gebruik (PbEU 2021, L 206) en de lijst van goederen waarop het Gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (PbEU 2008, L 335) van toepassing is.

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 om o.a. redenen als hiervoor genoemd de risico's voor de nationale veiligheid groter geacht dan voor 'gewone' sensitieve technologie.

Het ontwerp van dit wijzigingsbesluit wordt overeenkomstig artikel 8, vierde lid, van de Wet vifo eerst aan beide Kamers der Staten-Generaal overgelegd alvorens tot de voordracht daarvan over te gaan. Deze nota van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

2. Aanleiding

Er wordt voortdurend gemonitord op nieuwe (technologische) ontwikkelingen en hun relevantie voor de nationale veiligheid. Opkomende technologieën zoals artificiële intelligentie, biotechnologie en next gen-materiaal technologie gaan een steeds grotere rol spelen in economische waardecreatie en het oplossen van maatschappelijke uitdagingen.[2] De huidige tijd wordt daardoor gekenmerkt door een technologiewedloop tussen actoren om toegang te krijgen en houden tot dergelijke kritieke technologieën. De (potentiële) mogelijkheden die sommige nieuwe technologieën bieden zijn van zodanige aard en betekenis dat die direct van invloed zijn op de nationale veiligheid van Nederland, zowel vanwege de cruciale rol die zij vervullen voor het ontwikkelen van eigen defensiecapaciteiten, als vanwege het mogelijke ontstaan van nieuwe risico's indien zij in verkeerde handen vallen. Zo kunnen nieuwe technologieën worden ingezet tegen Nederland, bijvoorbeeld in vijandige wapensystemen, of een risicovolle strategische afhankelijkheid creëren wanneer de Nederlandse economie voor een specifieke technologie afhankelijk wordt van één partij.

Nieuwe technologieën krijgen vanwege hun snelle ontwikkeling of recente toepassing in systemen pas na geruime tijd of niet (volledig) een plaats op de exportcontrolelijsten die de basis vormen voor 'sensitieve technologie' in de Wet vifo. In het geval dat en voor zover het technologieën betreft die een mogelijk risico voor de nationale veiligheid vormen, is het nodig die al dan niet tijdelijk apart onder het toepassingsbereik van de Wet vifo te brengen. Het kan hierbij uitsluitend gaan om technologieën die voor aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur krachtens de Wet vifo in aanmerking komen, wanneer aan één of meer krachtens de Wet vifo gestelde grondslagen tot aanwijzing is voldaan (artikel 8, derde lid, van de Wet vifo). Dat wil zeggen dat het uitsluitend technologieën betreft:
- die van essentieel belang kunnen zijn voor het functioneren van defensie, opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de uitoefening van hun taken;
- waarvan de beschikbaarheid en aanwezigheid binnen Nederland of haar bondgenoten essentieel is om onaanvaardbare risico's voor de verkrijgbaarheid van bepaalde essentiële producten of voorzieningen te voorkomen; of
- die worden gekenmerkt door een breed toepassingsbereik binnen verschillende vitale processen of processen die raken aan de nationale veiligheid.

Een reden dat er flexibiliteit nodig is om door middel van dit wijzigingsbesluit sensitieve technologieën aan te wijzen, is dat de exportcontrolelijsten niet snel meebewegen met technologische ontwikkelingen door het multilaterale karakter van exportcontroleregimes. Door de internationale afstemming die dat met zich brengt, blijken dergelijke exportcontroleregimes achter te lopen op bepaalde technologische ontwikkelingen. Daarnaast hebben een aantal analyses en ontwikkelingen geleid tot meer inzicht in (zeer) risicovolle, niet op de exportcontrolelijsten voorkomende, technologieën vanuit het perspectief van de nationale veiligheid (van de lidstaten). Zo is de Europese Commissie zich de afgelopen periode actiever gaan opstellen om lidstaten uit te dagen meer inzicht te krijgen en informatie te delen over deze sensitieve technologieën. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de internationale context daarvan en ontwikkelingen daarin. Daarnaast is, zoals aangekondigd in de nota van toelichting op het Besluit sensitief (Stb 2023, 172), TNO gevraagd vervolgonderzoek te doen naar de gevoeligheid van technologieën voor het Besluit sensitief. Deze analyse, maar ook eerder uitgebrachte beleidsstukken zoals de Nationale

[2] De Strategische Monitor 2023, 13 februari 2024, HCSS / Clingendael.

Technologie Strategie[3] en de Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024, gaven aanleiding om het toepassingsbereik van de Wet vifo voor sensitieve technologie aan te passen door middel van dit wijzigingsbesluit. Op grond van beleidsmatige afwegingen is vervolgens gekozen voor een uitbreiding met een aantal nieuwe (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.

Bij het opstellen van het onderhavige wijzigingsbesluit van het Besluit sensitief is rekening gehouden met de herziening van de Europese screeningsverordening buitenlandse directe investeringen.[4] Over deze herziening is een politiek akkoord tussen de Raad van Ministers en het Europees Parlement bereikt[5] (hierna verder te noemen: de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening of de verordening). **[**Indien het voorstel voor de herziening van de EU-verordening definitief is vastgesteld, wordt de vorige zin daarop aangepast door te verwijzen naar de vastgestelde nieuwe verordening**]**. Vrijwel alle technologieën die door middel van dit wijzigingsbesluit onder het toepassingsbereik van de Wet vifo vallen, liggen buiten het verplichte minimumtoepassingsbereik van de verordening. De verordening verzet zich er niet tegen dat lidstaten sectoren en technologieën onder hun nationale stelsel van veiligheidstoetsing brengen die buiten het verplichte minimumbereik vallen. De **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening biedt lidstaten juist nadrukkelijk de ruimte daarvoor. Dit wijzigingsbesluit is voorts te onderscheiden van de implementatie van de verordening. Want daaraan zal uitvoering worden gegeven door middel van een separaat traject. Op de verhouding van dit wijzigingsbesluit tot de herziening van de verordening wordt, voor zover nodig, voor specifieke technologieën in paragraaf 4 van deze nota van toelichting ingegaan. Zie voorts ook paragraaf 5 over Europese ontwikkelingen.

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 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.

Voor de verruiming door middel van dit wijzigingsbesluit is eerst een selectie gemaakt van de technologieën uit de basislijst die het meest in aanmerking komen om onder het bereik van de Wet vifo 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 deze technologieën. In dit aanvullend onderzoek heeft TNO nader verkend hoe deze technologieën verder gespecificeerd kunnen worden in de context van de Wet vifo aan de hand van risico's en toepassingen. Dit leidde echter niet tot een praktisch bruikbare methode voor specificatie van technologieën voor toepassing van de Wet vifo. Om deze reden en om zorgen te adresseren over de breedte van de afbakening van enkele aan het Besluit sensitief nieuw toe te voegen technologieën[6] zijn door het Ministerie van Economische Zaken (inmiddels het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) met ondersteuning van TNO sessies met experts georganiseerd. Aan deze sessies namen vertegenwoordigers deel van onder meer brancheorganisaties, ondernemingen, kennisinstellingen en de overheid. Dit heeft tot een aantal

[3] Kamerstukken II 2023/24, 33009, nr. 140.
[4] 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 geïmplementeerd in de Uitvoeringswet screeningsverordening buitenlandse directe investeringen.
[5] 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council', 10 februari 2026. Vindplaats: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6254-2026-INIT/en/pdf **[**Aanhaling te vervangen na publicatie in PbEU**]**.
[6] Te weten: Biotechnologie, Artificiële Intelligentie, Nanotechnologie en geavanceerde materialen.

suggesties geleid om tot een nadere specificatie, en daarmee enige verenging, van de afbakening van de toe te voegen technologieën te komen. Het bleek echter niet goed haalbaar op deze manier voor een verdergaande afbakening te zorgen die methodologisch onderbouwd of *evidence based* is.

Om deze reden is een beleidsmatige afweging gemaakt voor 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 ondernemingen en een negatief effect op het investerings- en vestigingsklimaat in Nederland) en veiligheidsbelangen anderzijds (in de vorm van het beter beheersen van risico's die verband houden met technologiegebieden die niet vallen onder de huidige Wet vifo). Het TNO-rapport heeft behalve technologieën die naar hun aard eerder geschikt zijn voor specifieke toepassingen, ook technologieën geïdentificeerd die generiek en/of breed beschikbaar zijn voor vele toepassingen. Voor deze technologieën is de sensitiviteit daarvan enkel gelegen in bepaalde specifieke mogelijke toepassingen van de technologie en/of de gegenereerde data. Ook dit aspect is in de voornoemde beleidsmatige afwegingen meegenomen. Bij deze beleidsmatige afwegingen ten aanzien van deze brede/generieke technologieën is tevens de inhoud van **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening betrokken. Deze beleidsmatige afwegingen hebben uiteindelijk geleid tot de keuze de specifieke voorliggende technologieën toe te voegen aan het Besluit sensitief.

4. Toevoegen als zeer sensitieve technologie

Hieronder worden eerst zes technologieën beschreven die door middel van het wijzigingsbesluit onder het toepassingsbereik van de Wet vifo vallen, welke alle tevens als zeer sensitief categoriseren. Vervolgens komen als laatste enkele technologieën aan bod die uit hoofde van de wet Vifo al sensitief zijn en die door middel van dit besluit als zeer sensitief categoriseren.

<u>Biotechnologie</u>

In de Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 wordt beschreven dat biotechnologie zowel voor civiele als militaire toepassingen veiligheidsrisico's kent. 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 is de reden voor TNO om het hele technologiegebied 'biotech' als sensitief te categoriseren. Kenmerkend voor de biotechnologiesector is dat die sterk afhankelijk is van investeringen in innovatie en startups. De verwachting is dat daardoor het toetsen van álle investeringen in dit technologiegebied 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.

Krachtens dit besluit worden daarom enkele specifieke deelgebieden van biotechnologie aangewezen als zeer sensitieve technologie. Er is gekozen om de afbakening zoals beschreven in de Nationale Technologie Strategie hierbij als uitgangspunt te nemen.[7] Het betreft synthetische celtechnologie voor het kunstmatig ontwikkelen van levende cellen, stamceltechnologie voor het kweken en manipuleren van stamcellen, *gene editing* (het doelbewust aanbrengen van zeer specifieke veranderingen in de DNA-sequentie van levende organismen waarbij de genetische samenstelling wordt aangepast) en om inzicht te krijgen in de manier waarop erfelijke eigenschappen zich vertalen naar het functioneren van een cel, en uiteindelijk een heel organisme. Deze specifieke deelgebieden worden opgenomen in het Besluit sensitief 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 kwaadwillend of onzorgvuldig mee omgaan.

[7] 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.

Met deze afbakening van biotechnologie worden de Nederlandse technologie (R&D) georiënteerde ondernemingen in de groente- en zaadveredeling onder de reikwijdte van de Wet vifo gebracht. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de motie Meulenkamp[8].

Deze uitbreiding valt niet onder het verplichte minimumtoepassingsbereik[9] van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening. Biotechnologie wordt daarin wel aangehaald in het kader van beoordeling van investeringen.[10]

Artificiële intelligentie (AI)

Artificiële intelligentie (AI) is door middel van het wijzigingsbesluit onder het toepassingsbereik van de Wet vifo gebracht. AI is onderdeel van het verplichte minimum toepassingsbereik van het screeningsmechanisme (de 'veiligheidstoets') waarin lidstaten krachtens de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening moeten voorzien. Deze **[**voorgestelde**]** verordening bevat een omschrijving van AI met een nadere toepassingsafbakening daarvan waar het screeningsmechanisme van de lidstaten zich minimaal over moet gaan uitstrekken.

Voor AI wordt het evenwel niet opportuun geacht om implementatie hiervan in nationale wet- en regelgeving af te wachten, wegens reeds op nationaal niveau geïdentificeerde risico's van deze technologie en de bestaande wens (ontstaan los van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening) specifieke toepassingen van AI onder de Wet vifo te brengen. Wel sluit het wijzigingsbesluit alvast één op één aan op de definitie van artificiële-intelligentietechnologieën (AI) uit de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening door daarnaar te verwijzen. AI wordt daarin omschreven als:

elke technologie of knowhow die specifiek verband houdt met een geautomatiseerd systeem dat is ontworpen om met verschillende niveaus van autonomie te werken en dat na het inzetten ervan aanpassingsvermogen kan vertonen, en dat, voor expliciete of impliciete doelstellingen, uit de ontvangen input afleidt hoe output te genereren zoals voorspellingen, inhoud, aanbevelingen of beslissingen die van invloed kunnen zijn op fysieke of virtuele omgevingen ("AI-systeem"), die worden gebruikt voor:

i) AI-modellen voor algemene doeleinden zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 63), van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad [11] of AI-systemen die op dergelijke modellen zijn gebaseerd en die geschikt zijn voor de ontwikkeling van ruimtevaart- of defensietoepassingen; of

ii) AI-modellen voor algemene doeleinden met een systeemrisico in de zin van artikel 51 van Verordening (EU) 2024/1689 of AI-systemen die op dergelijke modellen zijn gebaseerd.

Indien gedurende de voorbereiding van de omzetting van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening meer informatie beschikbaar komt die dienstbaar is aan de uitleg van deze definitie, zal het Bureau Toetsing Investeringen (hierna verder te noemen: het BTI) die zo nodig actief openbaar maken.

[Onderstaande alinea vervalt in het geval de ambtelijke diensten van de Europese Commissie desgevraagd een nadere toelichting hebben kunnen geven op basis waarvan wordt geconcludeerd dat een aantal hieronder aangeduide specifieke en als zeer risicovolle te beschouwen toepassingen van AI onder voornoemde afbakening van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening vallen.**]**

Daarnaast leiden de eerder genoemde risicoanalyses en beleidsmatige afwegingen op nationaal niveau ertoe dat de wens bestaat enkele specifieke als zeer risicovol te beschouwen toepassingen van AI expliciet en afzonderlijk onder het toepassingsbereik van de Wet vifo te brengen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze specifieke toepassingen van AI-technologie in alle gevallen reeds gedekt zijn door de hiervoor aangehaalde definitie-afbakening uit de **[**voorgestelde**]** herziene EU-

[8] Kamerstukken 2023/24, 36410-XIV, nr. 43.

[9] Met dit 'minimumtoepassingsbereik' wordt hier gedoeld op de technologieën en sectoren die lidstaten verplicht onder het toepassingsbereik van hun nationale stelsel van investeringstoetsing moeten opnemen.

[10] In artikel 19 (1), onderdeel a, annex III, wordt biotechnologie uitsluitend aangehaald als een kritieke technologie waarop het effect van een buitenlandse directe investering betrokken dient te worden betrokken bij beoordeling van die buitenlandse directe investering op risico's voor de veiligheid of openbare orde.

[11] Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)

verordening, terwijl die wel bijzondere risico's voor de nationale veiligheid met zich mee brengen. Daarom benoemt dit wijzigingsbesluit deze specifieke toepassingen zekerheidshalve zelfstandig in het wijzigingsbesluit in voorwaardelijke zin, namelijk uitsluitend voor zover die buiten het verplichte minimumbereik van deze verordening zouden vallen. Het gaat hierbij om bepaalde AI-systemen die ontworpen zijn voor of gebruikt worden voor identificatie van personen, groepen en objecten of impersonatie van personen. Deze specifieke risicovolle AI-toepassingen zijn geïdentificeerd middels een uitgebreide risicoanalyse die is uitgevoerd op nationaal niveau. Deze analyse heeft zich met name gericht op toepassingen die, gelet op hun aard en potentiële impact, bijzondere risico's met zich meebrengen voor de nationale veiligheid. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat AI-systemen die zijn ontworpen voor of worden gebruikt voor identificatie van personen, groepen en objecten en impersonatie van personen een verhoogd risico vormen, met name vanwege de mogelijke inbreuk op fundamentele rechten, de potentiële misbruiksmogelijkheden en de daarmee gepaard gaande impact op de veiligheid en stabiliteit van de samenleving. Deze toepassingen worden daarom expliciet in het wijzigingsbesluit benoemd en zijn eveneens gecategoriseerd als zeer sensitieve technologie.

Als gevolg van deze aanwijzing zal een voorgenomen verwervingsactiviteit in een doelonderneming die AI-systemen zoals hiervoor omschreven integreert of ontwikkelt als onderdeel van producten en diensten, 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.

<u>Geavanceerde materialen en nanotechnologie</u>

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 21ste eeuw. Er vindt dan ook veel onderzoek in deze technologieën plaats wat een stimulans kan zijn voor cross-sectorale innovatie en toepassingen. Over het algemeen betreft het technologieën waarvoor geen alternatief voorhanden is om tot dezelfde resultaten te komen

Deze technologieën kunnen van grote betekenis zijn voor doorbraken in vitale processen en voor het oplossen van belangrijke maatschappelijke uitdagingen. In het civiele domein kan de technologie disruptieve invloed hebben op diverse technologische en maatschappelijke (vitale) processen, zoals de energietransitie. Dit geldt bijvoorbeeld voor geavanceerde energiematerialen die zijn geprioriteerd in Nationale Technologie Strategie vanwege hun cruciale rol in de energietransitie. Deze kennen daarmee ook een strategisch belang. Datzelfde geldt voor tweedimensionale (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. Bij gebruik in het militaire domein kan de toepassing van deze technologieën bijvoorbeeld tot betere beschermings-, verdedigings- en aanvalscapaciteiten leiden. Om deze redenen worden krachtens dit besluit deze technologieën gezamenlijk aangewezen als sensitieve technologie, die bovendien zeer sensitief is.

Deze uitbreiding valt niet onder het verplichte minimumtoepassingsbereik van de **[**voorgestelde**]** herziene FDI-Verordening. Geavanceerde materialen worden daarin wel aangehaald in het kader van beoordeling van investeringen.[12]

<u>Sensor- en navigatietechnologie</u>

Sensor- en navigatie-technologie worden vaak in combinatie ingezet. Het gaat om enerzijds navigatietechnologie: de technologie die grootheden kan meten en omzetten in een leesbaar signaal, alsook om via verschillende methoden en technieken deze signalen (automatisch) verder te verwerken of aan een menselijke gebruiker aan te bieden. De signalen zijn vervolgens vaak ook

[12] Zie artikel 19 (1), onderdeel a, jo. annex III, van de Verordening. De genoemde technologieën worden uitsluitend aangehaald als een kritieke technologie waarop het effect van een buitenlandse directe investering betrokken dient te worden betrokken bij beoordeling van die buitenlandse directe investering op risico's voor de veiligheid of openbare orde.

weer input om via geavanceerde methoden en technieken een eigen actuele positie en oriëntatie te bepalen ten opzichte van een gestandaardiseerd geodetisch model of om systemen de eigen koers aan te laten passen om een bestemming binnen een gestelde termijn te bereiken. Anderzijds betreft het sensor (of *sensing*) technologie: dit bevat de sensoren die deze grootheden kunnen meten en omzetten in een leesbaar signaal, alsmede verschillende methoden en technieken om deze signalen (automatisch) verder te verwerken en/of aan een menselijke gebruiker aan te bieden. Deze technologieën zijn onmisbaar in de moderne wereld.

Het gecombineerde technologiegebied sensor- en navigatie-technologie heeft een aanjagende en integrale rol in de digitalisering en robotisering van de samenleving. Er vindt veel technologieontwikkeling plaats op dit gebied die naast toepassing in consumentenproducten ook wordt gebruikt in het veiligheidsdomein en de vitale infrastructuur. Met dit besluit worden enkele specifieke sub-technologieën van dit technologiegebied 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. Specifiek betreft het: *SLAM* (*Simultaneous Localisation and Mapping*)-technologie, *sensor fusion* en *array*-technologie, *sensor network* en *ambient*-technologie maakt het mogelijk om van een groep sensoren waarbij elke sensor gegevens op een andere locatie bewaart (een relevant deel van) die gegevens naar een centrale locatie te zenden voor verdere opslag, weergave en analyse, en signatuurmanagement- en patroonherkenningstechnologie.

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 civiele en veiligheidsdomein wordt veel geïnnoveerd met deze technologieën voor toepassing in onbemande systemen voor informatievoorziening en het uitvoeren van beveiligingsactiviteiten. Deze technologieën maken hierdoor niet alleen stelselmatige, grootschalige verzameling en verwerking van persoonsgegevens, omgevingsinformatie en groepsdata mogelijk, maar ook de real-time analyse en koppeling daarvan, wat diepgaande en potentieel intrusieve inzichten oplevert. Daarnaast faciliteren ze de ontwikkeling van volledig autonome systemen—zoals onbemande voertuigen, drones en robotica—die zonder menselijke tussenkomst kunnen opereren in complexe omgevingen, met toepassingen variërend van civiele logistiek tot veiligheids- en defensieoperaties. Gezien het voorgaande vormen deze technologieën niet alleen een strategisch voordeel, maar ook een significant risico voor privacy, veiligheid en maatschappelijke stabiliteit. Om deze redenen wordt krachtens dit wijzigingsbesluit sensor- en navigatietechnologie als sensitieve technologie aangewezen, die bovendien zeer sensitief is.

Deze uitbreiding valt niet onder het verplichte minimumtoepassingsbereik van de **[**voorgestelde**]** herziene FDI-Verordening. Delen van dit technologiegebied (*advanced guidance, navigation and control technologies* en *advanced sensing technologies*) vallen mogelijk wel onder de gebieden die in de [voorgestelde] herziene FDI-Verordening worden aangehaald in het kader van beoordeling van investeringen. [13] De ambtelijke diensten van de Europese Commissie zal om een nadere uitleg van deze afbakening worden verzocht **[**, zodra de [voorgestelde] herziene FDI-Verordening definitief is vastgesteld**]**.

<u>Nucleaire technologie voor medische toepassing</u>

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. Met dit wijzigingsbesluit worden enkel specifiek de technologieën voor de ontwikkeling, productie en toepassing van medische isotopen aan deze afbakening toegevoegd. Deze technologieën zijn essentieel voor de gezondheidszorg, aangezien er momenteel geen volwaardige alternatieven beschikbaar zijn. Nederland neemt hierin een leidende

[13] Zie artikel 19 (1), onderdeel a, jo. annex III, van de Verordening. De genoemde technologieën worden uitsluitend aangehaald als een kritieke technologie waarop het effect van een buitenlandse directe investering betrokken dient te worden betrokken bij beoordeling van die buitenlandse directe investering op risico's voor de veiligheid of openbare orde.

positie in, zowel in productie als innovatie, wat een betrouwbare toegang tot medische isotopen en radiofarmaca garandeert — een voorwaarde voor het ongestoord functioneren van kritieke zorgprocessen, zoals kankerbehandelingen en diagnostiek. Gegeven het strategische belang, de afhankelijkheid van deze technologie voor de volksgezondheid, en de potentiële risico's bij misbruik of verstoring van de toeleveringsketen, is deze technologie krachtens dit wijzigingsbesluit aangemerkt als zeer sensitief.

Deze uitbreiding valt naar verwachting niet onder het verplichte minimumtoepassingsbereik van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-Verordening. Bepaalde nucleaire technologie (*nuclear fusion technologies, reactors and power generation, radiological conversion/enrichment/recycling technologies*) wordt daarin wel aangehaald in het kader van beoordeling van investeringen, [14] maar dit betreft nucleaire technologie onder de noemer 'energietechnologie', en lijkt dus niet nucleaire technologie voor medische toepassing te omvatten. De ambtelijke diensten van de Europese Commissie zal om een nadere uitleg van deze afbakening worden verzocht **[**, zodra de herziene EU-verordening definitief is vastgesteld**]**.

Overige toevoegingen

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 loopt of gestart gaat worden dat mogelijk aanleiding geeft 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 vooruitlopend daarop.

Europees

Allereerst heeft de Europese Commissie op 20 juni 2023 een mededeling over een Europese Economische Veiligheidsstrategie gepubliceerd (hierna: de EEV-strategie).[15] 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.[16]

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 was het voorstel voor herziening van de EU-verordening.[17] De verordening zal van toepassing zijn na het verstrijken van de uitvoeringstermijn die is gesteld op 18 maanden na de

[14] Zie artikel 19 (1), onderdeel a, jo. annex III, van de Verordening. De genoemde technologieën worden uitsluitend aangehaald als een kritieke technologie waarop het effect van een buitenlandse directe investering betrokken dient te worden betrokken bij beoordeling van die buitenlandse directe investering op risico's voor de veiligheid of openbare orde.

[15] 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).
[16] Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3761.
[17] Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3905

inwerkingtredingsdatum van de verordening, te weten op **[**in te vullen na bekendmaking van datum inwerkingtreding**]**. Hiervoor is een traject gestart om voorstellen te ontwikkelen die wet- en regelgeving op het gebied van veiligheidstoetsing in overeenstemming brengen met de herziene EU-verordening **[**na vaststelling daarvan**]**. Ook het Besluit sensitief zal, voor zover nodig, betrokken worden bij dat implementatietraject.

De technologieën die door middel van dit wijzigingsbesluit onder het toepassingsbereik van de Wet vifo zijn gebracht, vallen alle buiten het geharmoniseerde minimumtoepassingsbereik van de verordening, met uitzondering van AI. De verordening verplicht met andere woorden lidstaten niet om deze technologieën anders dan AI onder hun nationale stelsel van veiligheidstoetsing te brengen.

Het kabinet kiest ervoor om vanwege de geïdentificeerde risico's voor de nationale veiligheid niet eerst het traject tot implementatie van de verordening af te wachten, gelet op de duur van de doorlooptijd daarvan. De ontwikkeling van de in dit wijzigingsbesluit genoemde technologieën met de daaraan verbonden risico's voor de nationale veiligheid gaat zo snel dat het kabinet het niet verstandig acht om nog langer te wachten met het bieden van bescherming daartegen. Daarbij is meegewogen dat dit wijzigingsbesluit een daarop volgende juiste implementatie van de verordening ook niet in de weg staat.

Afgezien van AI, zijn in het wijzigingsbesluit verder geen sectoren of technologieën opgenomen die deel uitmaken van het verplichte minimumtoepassingsbereik van de **[**voorgestelde**]** herziene EU-verordening. Voor deze overige sectoren of technologieën geldt ofwel dat zij reeds onder het Nederlandse stelsel van veiligheidstoetsing vallen, ofwel dat zij meegenomen zullen worden in het nationale traject tot implementatie van de verordening.

<u>Nationaal</u>

Naast de vrijwel afgeronde herziening van de FDI-Verordening is er ook een tussentijdse evaluatie van de Wet vifo[18] uitgevoerd naar aanleiding van de motie van de (toenmalige) leden van de Tweede Kamer Van Haga en Smolders[19]. Conform de motie is de Wet vifo twee jaar na inwerkingtreding op hoofdlijnen, in de tweede helft van 2025 geëvalueerd op doeltreffendheid en andere effecten[20]. Het onderhavige wijzigingsbesluit richt zich enkel op het toevoegen van technologieën die nog niet binnen het bereik van de Wet vifo vallen en biedt gelet op de grondslag daarvan geen ruimte voor het doorvoeren van eventuele aanbevelingen van het evaluatierapport. Bovendien moet nog nader bezien worden in hoeverre de aanbevelingen van het evaluatierapport, voor zover nodig en opportuun, reeds geadresseerd zullen worden door implementatie van de FDI-Verordening.

Een laatste te noemen ontwikkeling is het wetsontwerp dat betrekking heeft op de defensie-industrie en waarover eerder een internetconsulatie 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. Dit ontwerp staat dit wijzigingsbesluit niet in de weg en vice versa is dat evenmin het geval.

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

[18] 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.
[19] Kamerstukken II 2022/23, 35880, nr. 13
[20] Kamerstukken II, 2025/26, 35 153, nr. 31

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 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

In deze 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 op die regeldrukkosten zelf geen invloed. Ook heeft het wijzigingsbesluit geen invloed op de omvang van de kosten van individuele zaken. De hoogte van de totale regeldrukkosten als gevolg van dit besluit wordt met name beïnvloed door de toename van het aantal ondernemingen dat nieuw onder het toepassingsbereik van de Wet vifo komt te vallen en het verwachte aantal meldingen op grond van de Wet vifo per jaar binnen deze groep.

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 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 meldingplichtige 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 sensitieve technologieën die via dit wijzigingsbesluit worden toegevoegd aan het toepassingsbereik van de Wet vifo is een inschatting gemaakt hoeveel ondernemingen hierdoor geraakt kunnen worden indien zij een investering moeten melden bij het BTI. Voor sommige sensitieve technologieën is de bepaling daarvan moeilijk te maken omdat het een specifieke sub-technologie betreft. Daarnaast zijn ondernemingen niet altijd open over hun kernactviteiten en potentieel, al dan niet omdat de betreffende technologie nog in een beginstadium van ontwikkeling of toepassing zit. Het precieze aantal ondernemingen is in die gevallen moeilijk te achterhalen. De onderstaande schatting is gebaseerd op openbare bronnen over aantallen ondernemingen 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 ondernemingen binnen het toepassingsbereik van de Wet vifo worden gebracht.

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 ondernemingen 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 ondernemingen 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[21] per jaar. Van dit bedrag zal tweederdedeel ten laste komen van complexe verwervingsactiviteiten van grote ondernemingen.

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

In het algemeen wordt gepoogd op een aantal manieren de regeldrukkosten als gevolg van de Wet vifo beperkt te houden. Ten eerste bevat de Wet vifo , ter bevordering van de transparantie van de wet, passende doorlooptermijnen, beoordelingscriteria, alsmede mogelijk op te leggen eisen en nadere voorschriften. Hierdoor weten investeerders en ondernemingen 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. Ten tweede heeft het BTI 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.[22] Er wordt door het 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. Het BTI werkt ook 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 het BTI op de administratieve lasten van verwervers en doelondernemingen is moeilijk te kwantificeren omdat de meerwaarde daarvan per melding anders uitpakt. Ten derde geldt dat indien een onderneming een melding moet doen onder de Wet vifo, vooraf duidelijk is welke informatie het standaard aan de hand van meldingsformulieren moet aanleveren. Er is 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.

Tabel 1: Gemiddelde kosten Wet vifo in euro

	Standaard	Extra aanvraag info	Gemiddeld
Eenvoudige melding Vb: Binnenlandse overname MKB	8.734	10.7441[1]	9.136
Complexe melding Vb: Fusie multinationals	50.580	105.0602[2]	83.268

[1] In 20% van de eenvoudige meldingen wordt extra informatie opgevraagd naar aanleiding van een eerste melding.

[21] Administratieve lasten bedragen voor simpele zaken 913.600 euro (100 * 9.136) en voor complexe zaken 2.081.700 euro (25 * 83.268).
[22] Kamerstukken II 2023/2024 30.821, TK, 235

[2] 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)[1]
Eenvoudige melding Vb: Binnenlandse overname MKB	21 uur intern, 19 uur extern[2]	36 uur intern, 21 uur extern
Complexe melding Vb: Fusie multinationals	70 uur intern, 117 extern	190 uur intern, 237 extern

[1] 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.
[2] Er wordt een standaarduurtarief[23] van 54 euro voor hoogopgeleide medewerkers en 400 euro als uurtarief bij externe advisering gehanteerd.

8. Administratieve lasten en uitvoeringstoets

Na toetsing van het concept wijzigingsbesluit is het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna ATR) van mening dat het nut en de noodzaak van het uitbreiden met meer technologieën in het algemeen voldoende zijn onderbouwd. In zijn advies schrijft het ATR geen minder belastende alternatieven te zien. De regeldruk is toereikend in kaart gebracht en aan de werkbaarheid voldoende aandacht besteed.

Het ATR heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat geadviseerd om naast bovenstaande inschatting van de kosten ook een inschatting van de regeldruk te geven die volgt uit het verwachte aantal keren dat voorwaarden worden opgelegd aan fusies, overnames of investeringen. Hoewel deze behoefte wordt onderschreven, acht het ministerie het niet mogelijk daar op dit moment een realistische inschatting van te kunnen geven. Sinds de inwerkingtreding van de Wet vifo is slechts bij een zeer beperkt aantal casussen een goedkeuring onder voorwaarden of een verbod opgelegd. Deze beperkte casuïstiek biedt vooralsnog onvoldoende basis om robuuste, generaliseerbare uitspraken te doen over de frequentie en aard van dergelijke besluiten. Daar komt bij dat de opgelegde maatregelen per definitie casus-specifiek zijn en sterk variëren in aard, omvang en complexiteit, omdat maatwerk noodzakelijk is om risico's effectief en proportioneel te mitigeren. In de praktijk wordt bovendien vaak een combinatie van instrumenten ingezet, waardoor de uiteindelijke regeldruk niet alleen afhangt van het aantal besluiten, maar ook van de specifieke samenstelling en zwaarte van de maatregelen. Tegen deze achtergrond, en gelet op de uiteenlopende kenmerken en ontwikkelingsdynamiek van nieuwe sensitieve technologieën, ontbreekt momenteel een voldoende stabiele en representatieve ervaringsbasis om een betrouwbare kwantitatieve inschatting van de regeldruk te kunnen maken.

Het BTI heeft een Uitvoerings- en Handhaafbaarheidstoets (UHT) uitgevoerd voor het wijzigingsbesluit. Het BTI acht het wijzigingsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar, mits de onderstaande opmerkingen in acht worden genomen. Het BTI verwacht voor de uitvoering van de Wet vifo door de uitbreiding van het toepassingsbereik haar capaciteit structureel te moeten uitbreiden. Het kabinet onderschrijft deze analyse en zet zich in om de capaciteit van het BTI op peil te houden om uitvoering van de Wet vifo efficiënt en effectief te laten verlopen. Op basis van de UHT concludeert het BTI ten aanzien van Geavanceerde Materialen technologie (AST 5) dat onder het voorgelegde concept wijzigingsbesluit notificatie van investeringen plaats dient te vinden indien bepaalde functionaliteiten hoger liggen dan 'commerciële standaarden'. Deze standaarden dienen voor de inwerkingtreding van het besluit nader te worden ingevuld, omdat het BTI als uitvoerder van de Wet vifo niet de aangewezen instantie is om deze nader te bepalen. Naar

[23] Bron: Handboek Meting Regeldrukkosten 2023

aanleiding van de internetconsultatie zijn ook reacties ontvangen over deze standaarden. In onderstaande paragraaf wordt toegelicht tot welke aanpassingen van het besluit deze opmerkingen hebben geleid.

9. Consultatie

Van 19 december 2024 tot en met 31 januari 2025 is het ontwerp voor de wijziging van het Besluit toepassingsbereik sensitieve technologie onder de Wet vifo opengesteld voor internetconsultatie. Hierop zijn openbare reacties ontvangen van Plantum, VNO-NCW en de FME en drie anonieme reacties. Hieronder wordt de reacties ingegaan en toegelicht op welke wijze hieraan opvolging is gegeven.

VNO-NCW en Plantum hebben vragen gesteld over de voorgestelde afbakening van biotechnologie (AST 7), met name of enkel groente- en zaadveredelingsondernemingen die gebruikmaken van de specifieke genoemde subtechnologieën – synthetische celtechnologie, stamceltechnologie, *gene editing* en *genomics* – onder de Wet vifo zullen komen te vallen. Ten aanzien hiervan wordt het volgende opgemerkt. In het wijzizingsbesluit is bewust gekozen voor een specifieke afbakening van de subtechnologieën binnen biotechnologie die als 'zeer sensitief' worden aangemerkt: synthetische celtechnologie, stamceltechnologie, *gene editing* en *genomics*. Dit betekent dat enkel het deel van de groente- en zaadveredeling en de sier- en fruitsector dat gebruikmaakt van de genoemde subtechnologieën onder het toepassingsbereik van de Wet vifo zullen vallen. Ondernemingen die deze technologieën niet toepassen, blijven buiten de reikwijdte van de wet. Deze gerichte aanpak zorgt ervoor dat de Wet vifo proportioneel en doeltreffend wordt toegepast, zonder onnodige administratieve lasten voor ondernemingen die geen risico's met zich meebrengen voor de nationale veiligheid. Deze keuze is enkel gebaseerd op de risico's die deze sub-technologieën met zich meebrengen voor de nationale veiligheid. De Wet vifo is namelijk uitsluitend gericht op het waarborgen van nationale veiligheid en streeft geen commerciële of economische doelstellingen na. Dit betekent dat het niet mogelijk is om op andere gronden de overige delen van de groente- en zaadveredelingsector (namelijk die niet op het gebied van de genoemde sub-technologieën actief zijn) toe te voegen aan de Wet vifo.

VNO-NCW, Plantum en FME benadrukken in hun reactie daarnaast het belang van korte doorlooptijden van beoordeling van meldingen en het eventueel toetsen van verwervingsactiviteiten door het BTI voor het investeringsklimaat. Bij ontwikkeling van de Wet vifo is ervoor gekozen omwille van de transparantie en rechtszekerheid de maximale termijnen voor afhandeling van meldingen en investeringstoetsen in de Wet vifo op te nemen. Met de opgebouwde ervaring van de afgelopen jaren kan het BTI tegenwoordig veelal sneller risico's bij meldingen herkennen waardoor transacties sneller kunnen worden afgehandeld en efficiënter kan worden gewerkt. In paragraaf 8 is reeds toegelicht dat het BTI het wijzigingsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar acht. De capaciteit en ontwikkeling van het BTI is een blijvend punt van aandacht voor dit kabinet om een efficiënte en effectieve uitvoering van de Wet vifo te waarborgen.

Om de regeldruk te beperken is door een anonieme respondent en FME voorgesteld om ondernemingen zonder een concrete voorgenomen verwervingsactiviteit de mogelijkheid te bieden om een bindende mening te krijgen of haar bedrijfsactiviteiten binnen de reikwijdte van de Wet vifo vallen. Dit is op basis van de huidige systematiek van de Wet vifo echter niet mogelijk; het BTI kan geen oordeel vellen zonder een formele melding onder de Wet vifo. Het BTI biedt verwervers en doelondernemingen wel de mogelijkheid een niet-bindende zienswijze aan het BTI te vragen ten aanzien van de toepasselijkheid van de Wet vifo op een voorgenomen verwervingsactiviteit.

Een anonieme respondent heeft bij de internetconsultatie aangegeven dat de afbakening voor artificiële intelligentie (AST 6) logisch lijkt, maar dat er getwijfeld wordt of "identificatie ... van ... objecten via beeld ..." niet te breed is geformuleerd. Dit zou ertoe kunnen leiden dat ook relatief weinig risicovolle toepassingen eronder vallen, zoals bijvoorbeeld het herkennen van productiefouten op een lopende band. Naar aanleiding van deze reactie is definitie van de betreffende sub-technologie van artificiële intelligentie meer toegespitst op de identificatie van personen en groepen waarvoor de identificatie van objecten via beeldmateriaal kan worden gebruikt. Opgemerkt dient te worden dat ingevolge de FDI-Verordening de definitie van het gehele technologiegebied artificiële intelligentie breder is dan het sub-technologiegebied waarop de reactie van de anonieme respondent ziet.

Ook voor het technologiegebied sensor- en navigatietechnologie (AST 9) is door o.m. de FME de zorg geuit dat met deze technologie veel weinig risicovolle toepassingen binnen het toepassingsbereik van de Wet vifo worden gebracht. Dit heeft geresulteerd in een kleine aanpassing van de definitie om deze strikter af te bakenen. Het nationale veiligheidsrisico voor deze technologie komt echter nadrukkelijk voort uit feit dat het een technologie voor tweeërlei gebruik betreft, waardoor deze relatief wijdverbreid is. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat het niet om de gebruikers van de technologie gaat, maar om de ondernemingen die actief zijn op het gebied van deze technologie, zoals nader aangeduid in de relevante handleiding van het BTI.

Een anonieme respondent en FME hebben opgemerkt dat de term 'commerciële standaarden' in de omschrijving van geavanceerde materialentechnologie (AST 5) onduidelijk is. De reden om een verwijzing naar commerciële standaarden toe te voegen was om zo de mate van geavanceerdheid van een materialentechnologie onderdeel te maken van de definitie en zo het toepassingsbereik te beperken tot de meest risicovolle toepassingen. Voor de sub technologie *high-entropy alloys* (HEA) is besloten de verwijzing naar commerciële standaarden weg te laten. De industriële toepassing van HEA's is nog niet wijdverspreid, waardoor geen duidelijke commerciële standaarden beschikbaar zijn. De verwachting is dat deze wijziging geen impact zal hebben op de het aantal aanvragen en daarmee de lastendruk.

'Commerciële standaarden' worden ook genoemd in de omschrijving van de geavanceerde materiaaltechnologie ten behoeve van het produceren van materialen die het mogelijk maken om energie op te slaan, transporteren of te converteren van energievorm/drager. Na analyse is besloten ook hier de verwijzing naar commerciële standaarden uit de technologieomschrijving weg te laten. Er zijn wel commerciële standaarden voor functies die bij kunnen dragen aan de betrouwbaarheid, energieopslagcapaciteit of het temperatuurbereik van materialen, maar het technologiegebied is nog sterk in ontwikkeling. Voor dergelijke opkomende disruptieve technologieën duurt het enige tijd voordat algemeen geaccepteerde commerciële standaarden zijn vastgesteld. Deze zijn bovendien ook vaak sectorspecifiek en daardoor moeilijk te gebruiken voor algemene toepassing in deze regeling. Door het weglaten van de verwijzing naar commerciële standaarden wordt de toepassing van deze technologie-afbakening door het BTI en ondernemingen vereenvoudigd. De impact van deze wijziging op de lastendruk is moeilijk in te schatten, maar zal onderdeel zijn van de verplichte evaluatie van de Wet Vifo vijf jaar na inwerkingtreding.

Een aantal reacties vallen buiten het bereik en/of functie van de internetconsultatie van de wijziging van het Besluit sensitief. Deze reacties hadden betrekking op de werking van de Wet vifo (o.m. bij vererving, schenking en patenten), de voorgestelde herziening van de Europese FDI-Verordening en het ondersteunen van het MKB en bedrijfsleven bij onderzoek en technologieontwikkeling. In een anonieme reactie is gevraagd om een verduidelijking van het begrip 'actief zijn op' ten aanzien van een technologie in het wijzigingsbesluit. Hiervoor wordt verwezen naar de website van het BTI waar dit in een herziene handleiding wordt toegelicht.

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[24] 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 gevolg door een cijfer. De letters AST staan voor «Aangewezen Sensitieve Technologie». Aan de vier bestaande omschrijvingen van

[24] 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 tweeërlei gebruik (PbEU 2021, L 206) alsmede de goederen die zijn opgenomen in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen.

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

Categorie	Producten voor tweeërlei gebruik die als zeer sensitief zijn beoordeeld
CATEGORIE 5 – TELECOMMUNICATIE EN «INFORMATIEBEVEILIGING»	Toevoeging verwijzingscodes 5A002, 5A003, 5B002 en 5E002 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. 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. 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 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. 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.

De beoordeling in bovenstaand schema heeft betrekking op producten voor tweeërlei 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

Inwerkingtreding vindt plaats op één van de vaste verandermomenten voor een algemene maatregel van bestuur.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

CONCEPT