



Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Tussen naïviteit en paranoia
*Nationale veiligheidsbelangen bij
buitenlandse overnames en investeringen in
vitale sectoren*

Rapportage Werkgroep Economische Veiligheid

April 2014

Colofon

Afzendgegevens

**Nationaal Coördinator
Terrorismebestrijding en Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.nctv.nl

Inhoud

Colofon	3
Managementsamenvatting	7
1. Inleiding	10
2. Economische Veiligheid in een veranderende omgeving	12
2.1. <i>Nederlandse economie in een veranderende geopolitieke context</i>	12
2.2. <i>Economische Veiligheid</i>	14
3. Risicobenadering van Nationale Veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen	16
3.1. <i>Risicobenadering voor Nationale Veiligheid</i>	16
3.2. <i>Veiligheidsbelangen en aantastingsscenario's</i>	17
3.3. <i>Aandachtspunten bij risico's voor de Nationale Veiligheid</i>	20
3.4. <i>Instrumenten om veiligheidsbleangen te waarborgen</i>	21
4. Conclusies en aanbevelingen werkgroep	25
4.1. <i>Conclusies werkgroep Economische Veiligheid</i>	25
4.2. <i>Aanbevelingen aan het CVIN</i>	27
Literatuurlijst	29
Begrippenlijst	30

Managementsamenvatting

Enkele recente gevallen van (voorgenomen of daadwerkelijke) buitenlandse investeringen in Nederland hebben de vraag actueel gemaakt in hoeverre dergelijke investeringen gevolgen kunnen hebben voor de nationale veiligheid. Het gaat tot nu toe om een beperkt aantal gevallen, maar potentieel om grote belangen, zowel in economische als veiligheidszin.

Buitenlandse overnames en investeringen zullen zich in de nabije toekomst blijven voordoen en zijn ook zeer gewenst. De vele buitenlandse investeringen in Nederland en de Nederlandse investeringen in het buitenland, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de welvaart in Nederland. Het aandeel buitenlandse investeringen uit opkomende economieën zal naar verwachting de komende jaren verder toenemen. Tegelijkertijd wordt de geopolitieke context van de wereldeconomie complexer en risicovoller. Bijvoorbeeld door machtsverschuivingen naar Azië, de niet meer vanzelfsprekende veiligheidssparaplu van de Verenigde Staten, toenemende afhankelijkheden van essentiële grondstoffen en (digitale) spionage. Naar aanleiding van deze situatie is de vraag opgekomen of Nederland voldoende is geëquipeerd om de nationale veiligheidsbelangen die kunnen spelen bij toekomstige buitenlandse overnames en investeringen te waarborgen.

Het meewegen van nationale veiligheidsbelangen bij afwegingen van economische aard is in Nederland relatief ongebruikelijk. Het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) heeft daarom in oktober 2013 de opdracht gegeven voor de start van een interdepartementale Werkgroep Economische Veiligheid (EV). De Werkgroep EV heeft gewerkt met een duidelijk afgebakende scope van het thema: bezien hoe de nationale veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen kan worden geborgd. De werkgroep heeft daarmee gekozen voor een beperktere focus dan de definitie van Economische Veiligheid zoals die in de rijksbrede Strategie Nationale Veiligheid is gehanteerd. Eveneens heeft de werkgroep zich beperkt tot buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren: daar waar de nationale veiligheid het meest in geding is.

Onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorisbestrijding en Veiligheid (NCTV), heeft de werkgroep EV van november 2013 tot april 2014 voorliggend rapport opgesteld. Aan de werkgroep EV namen naast de NCTV inhoudsdeskundigen van de ministeries van AZ, EZ, FIN, DEF, BZ, de AIVD, de MIVD en de werkgeversorganisatie VNO-NCW deel. De rapportage is op 25 april 2014 aangenomen door het CVIN en op 13 mei 2014 vastgesteld door de Raad voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (RIV).

Het is van belang voorop te stellen dat in de overgrote meerderheid van buitenlandse investeringen in Nederland geen sprake zal zijn van een potentiële nationale veiligheidsdimensie. Slechts in een beperkt aantal specifieke gevallen ligt dat anders. Daarom moet een overtrokken reactie vermeden worden. Tegelijkertijd vergt het belang van de nationale veiligheid, waar dat werkelijk in het geding is, dat een adequate aanpak mogelijk is. Er bestaat reeds een aantal instrumenten om onwenselijke situaties te ondervangen. De overheid beschikt over instrumenten om publieke belangen te borgen: wet- en regelgeving, concessies, toezicht,

staatsdeelnemingen, contracten. Daarnaast kunnen ondernemingen gebruik maken van diverse vormen van beschermingsconstructies. Het beeld is dat bij de meeste buitenlandse investeringen in Nederland voldoende instrumenten voorhanden zijn om onwenselijke risico's voor de nationale veiligheid te ondervangen. Desalniettemin adviseert de werkgroep nader te onderzoeken of er lacunes in de borging van de nationale veiligheid zijn op dit gebied, en hoe deze gedicht kunnen worden.

De werkgroep EV komt tot volgende conclusies:

De geopolitieke ontwikkelingen en de huidige casuïstiek hebben het besef vergroot dat het tijdig en beter voor ogen hebben van de reële risico's voor de nationale veiligheid van buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren gewenst is.

Om de mogelijke effecten van buitenlandse investeringen op de nationale veiligheidsbelangen te kunnen beoordelen is een duidelijke en operationeel hanteerbare definitie nodig van een nationaal veiligheidsrisico.

Op basis van deze definitie is het wenselijk om in kaart te brengen bij welke economische activiteiten in Nederland in als vitaal aan te merken sectoren een nationaal veiligheidsrisico aan de orde kan zijn als gevolg van investeringen door buitenlandse partijen. Daartoe dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Bij welke specifieke activiteiten spelen mogelijk nationale veiligheidsbelangen?
- Welke concrete risico's voor de nationale veiligheid worden daarbij gelopen?
- Welke publieke en private instrumenten zijn nu voorhanden om deze risico's af te dekken?
- Zijn deze instrumenten afdoende in verhouding tot de onderkende risico's?
- Welke aanvullende maatregelen zijn wenselijk en proportioneel om nog niet ondervangen risico's weg te nemen?

Bij de beantwoording van deze vragen is een sectorspecifieke benadering wenselijk. Het uitvoeren van een dergelijke ex-ante analyse verkleint de kans dat de overheid in toekomstige gevallen voor verrassingen gesteld zal worden. Indien de ex-ante analyse uitwijst dat er lacunes zijn, en het bestaande instrumentarium moet worden versterkt, kan dat voor iedere potentieel belanghebbende transparant gebeuren, voordat zich een specifieke casus voordoet.

Door deze aanpak zullen risico's voor de nationale veiligheid in veel gevallen worden beperkt. Doen zich toch gevallen voor waar de nationale veiligheid geschaad wordt, dan zal met gebruik van de bestaande instrumenten, en anders met een maatwerkoplossing, het risico onderkend en ondervangen moeten worden. Op basis van voorgaande aanpak adviseert de werkgroep geen generieke toetsing van buitenlandse investeringen in Nederland aangaande gevolgen voor de nationale veiligheid in te voeren. Daarnaast adviseert de werkgroep de gepresenteerde ex-ante analyse eerst proefondervindelijk op twee of drie sectoren toe te passen, mede

gebaseerd op de in 2007/2008 uitgevoerde exercitie in het kader van de Staatsfondsenbrief.

Nederland heeft een groot belang bij buitenlandse investeringen en wil daarvoor geenszins een obstakel opwerpen dat tot onzekerheid zou leiden bij potentiële investeerders. De geschetste aanpak opent de mogelijkheid voor sectorspecifieke wettelijke maatregelen, als na risicoanalyse van een sector blijkt dat dit wenselijk is.

Daarnaast stelt de werkgroep voor om de economische- en veiligheidsbelangen beter op elkaar te betrekken door het opzetten van een reguliere publiek-private dialoog tussen de veiligheidsgemeenschap en de economische gemeenschap in Nederland. Binnen dit gremium kan kennis worden gedeeld over bijvoorbeeld de internationale aanpak, elkaars ervaringen of bepaalde signalen.

Ten slotte kan het voorkomen, beperken of tegengaan van nadelige effecten op de nationale veiligheid als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen, op het niveau van de EU of de OESO verder verkend worden, aangezien veel veiligheidsrisico's anno 2014 een internationale dimensie kennen.

1. Inleiding

Diverse actuele ontwikkelingen (bijvoorbeeld de mogelijke overname van KPN) hebben het thema Economische Veiligheid (EV) nadrukkelijker op de politieke agenda gezet. Binnen dit thema heeft het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN) de vraag gesteld of deze buitenlandse economische activiteiten in Nederland risico's met zich meebrengen voor de nationale veiligheid en of onze veiligheidsbelangen voldoende gewaarborgd zijn met de huidige wet- en regelgeving. In een aantal gevallen raakt dit ook de bredere politieke discussie over het beter borgen van publieke belangen - bijvoorbeeld bij privatiseren van staatsdeelnemingen - waartoe de ministeriële commissie voor publieke belangen (MCVPB) onder andere is ingericht. De kabinetsreactie op het AIV-rapport over de opkomende machtspositie van Azië en het debat in de Eerste Kamer over het rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie 'De verbinding verbroken' tonen eveneens aan dat een meer geïntegreerde afweging van publieke belangen (waaronder de nationale veiligheid) momenteel zeer actueel is.¹

In geval van de eerder genoemde casuïstiek heeft een ad-hoc koppeling van economische belangen aan nationale veiligheidsbelangen plaatsgevonden. Dit ad-hoc karakter is het gevolg van het (vooralsnog) ontbreken van een structurele en tijdige afweging van de verschillende publieke belangen die moeten zijn geborgd in het geval van buitenlandse overnames, investeringen of voornemens daartoe. Het CVIN heeft daarom in 2013 de opdracht gegeven voor de start van een interdepartementale Werkgroep Economische Veiligheid (EV).

De Werkgroep EV heeft ervoor gekozen te werken met een duidelijk afgebakende scope van het thema: bezien hoe de nationale veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen kan worden geborgd. De werkgroep heeft daarmee gekozen voor een beperktere focus dan de definitie van Economische Veiligheid zoals die in de rijksbrede Strategie Nationale Veiligheid is gehanteerd. Eveneens heeft de werkgroep zich beperkt tot buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren: daar waar de nationale veiligheid het meest in geding is. Vooropgesteld geldt dat nationale veiligheidsbelangen altijd gewaarborgd dienen te worden. De vraag is dus vooral of buitenlandse overnames en investeringen bestaande kwetsbaarheden ten aanzien van de nationale veiligheid vergroten of nieuwe kwetsbaarheden voortbrengen, en of momenteel voldoende waarborgen zijn.

Onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), heeft de werkgroep EV van november 2013 tot maart 2014 onderzocht op welke wijze buitenlandse overnames en investeringen mogelijk nadelige effecten kunnen hebben voor de nationale veiligheid en hoe nationale veiligheidsbelangen daarbij geborgd kunnen worden. Aan de werkgroep EV namen naast de NCTV inhoudelijke deskundigen van de ministeries van AZ, EZ, FIN, DEF, BZ, de AIVD, de MIVD en de werkgeversorganisatie VNO-NCW deel. Deze multidisciplinaire aanpak reflecteert de wens van de ministerraad van 1 februari 2013 om het thema Economische Veiligheid - gezien de actualiteit - rijksbreed op te pakken. In het onderzoek van de werkgroep en de voorliggende rapportage stonden de volgende vier vragen centraal:

¹ Parlementaire Onderzoek privatisering overheidsdiensten, EK 2012-2013, C, C.

- 1) *Belangen:* Welke nationale veiligheidsbelangen kunnen nadelige gevolgen ondervinden van buitenlandse overnames en investeringen?
- 2) *Dreigingen:* Op welke wijze kunnen deze nationale veiligheidsbelangen worden aangetast of bedreigd door buitenlandse overnames en investeringen?
- 3) *Instrumentarium:* Welke mogelijkheden biedt het Nederlandse generieke en sectorale recht om deze potentiële bedreigingen te voorkomen, te belemmeren of weg te nemen?
- 4) *Algemene randvoorwaarden:* Welke algemene randvoorwaarden kunnen op basis van de huidige casuïstiek geformuleerd worden voor het waarborgen van nationale veiligheidsbelangen bij toekomstige buitenlandse overnames en investeringen?

Eindrapportage werkgroep Economische Veiligheid

Voorliggende rapportage is het eindproduct van de werkgroep EV. De rapportage doet een aanzet voor het tijdiger en systematischer analyseren van de risico's en de waarborgen voor nationale veiligheidsbelangen bij eventuele buitenlandse overnames of investeringen in als vitaal aan te merken sectoren. De rapportage is op 25 april 2014 aangenomen door het CVIN en op 13 mei 2014 vastgesteld door de Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (RIV).

Alvorens vragen en zorgen te adresseren, dient gesteld te worden dat buitenlandse investeringen in Nederland een belangrijke impuls aan onze economie geven, ook in als vitaal aan te merken sectoren. De meeste overnames en investeringen vormen geen risico voor de nationale veiligheid. Een nuchtere, zakelijke houding wordt daarom aanbevolen: één die laveert tussen naïviteit en paranoia.

In de rapportage is eerst de context geschetst van de veranderende economische en geopolitieke verhoudingen in de wereld alsmede het begrippenkader waar deze notitie op is gebaseerd. In hoofdstuk 3 zijn categorieën van nationale veiligheidsbelangen uitgewerkt en de wijze waarop buitenlandse overnames en investeringen deze belangen nadelig zouden kunnen beïnvloeden (aantastingsscenario's). Daarbij is tevens aangegeven op welke wijze deze veiligheidsbelangen door de Nederlandse overheid op dit moment worden geborgd (instrumentarium). Ten slotte zijn in het laatste hoofdstuk conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2. Economische Veiligheid in een veranderende wereld

2.1. Nederlandse open economie in een veranderend geopolitieke context

Weinig landen hebben de afgelopen decennia zo weten te profiteren van de globalisering en de sterke toename van handelsstromen die deze heeft meegebracht als Nederland.² Nederland komt in de DHL *Global Connectedness Index* naar voren als het meest internationaal verweven land ter wereld.³ De goede toegang van Nederland tot de wereldeconomie, en onze afhankelijkheid van de internationale handel, hebben een grote weerslag op de Nederlandse economie. Buitenlandse investeringen in Nederland geven dan ook een belangrijke impuls aan onze economie ook in als vitaal aan te merken sectoren. Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat investeringen door buitenlandse bedrijven vaak een positief effect hebben op de productiviteit, werkgelegenheid, export en kennispositie in hun gastland.⁴ Ook kunnen ze onder andere bijdragen aan verbetering van toegang tot strategische hulpbronnen, aan welvaartsgroei en aan toename van controle op het nationale economische en financiële systeem. De activiteiten en deelname van buitenlandse bedrijven zijn daarom ook voor Nederland onmisbaar voor een gezond functioneren van onze economie. Via de economie leveren deze investeringen ook politieke stabiliteit op omdat de wederzijdse afhankelijkheden toenemen. Dat betekent dat tegenover Nederlandse en Europese investeringen in andere landen, investeringen staan van andere landen in Nederland en de Europese Unie. Het betekent ook dat belemmeringen die wij opwerpen, belemmeringen kunnen oproepen in het buitenland. Dit is het principe van de reciprociteit.

Deze internationale economische verwevenheid biedt overduidelijk kansen, maar brengt ook kwetsbaarheden en risico's met zich mee. De wereldorde wordt complexer en is in toenemende mate multipolair. Mondiale machtsverhoudingen veranderen door een verschuiving van macht naar opkomende landen, met name in Azië.⁵ Deze ontwikkelingen hebben bij de grote economische wereldmachten tot een veranderende perceptie en waardering van economische belangen - zoals het behoud van een waardevolle afzetmarkt, toegang tot schaarse grondstoffen, energiezekerheid of het verwerven van technologische kennis - geleid. Zo staat energiezekerheid of energieveiligheid hoog op de agenda bij de EU en de NAVO. Economische assets worden nog meer dan voorheen als strategische belangen gezien en daarmee ingezet voor het nastreven van geopolitieke doeleinden of het verkrijgen van politieke invloed. Het speelveld is diverser, wat een verscheidenheid aan economische motieven met zich meebrengt. Bovendien is de traditionele veiligheidsparaplu van de Verenigde Staten, ook in economisch opzicht, niet meer vanzelfsprekend. Meer en meer zijn wij als Nederland en Europa op onszelf aangewezen.

De Nederlandse open economie met een sterk onderscheid tussen markt en overheid, staat in sommige opzichten op gespannen voet met de staatsgestuurde planmatige kapitalistische economische systemen van sommige opkomende economieën. De gevolgen van dit staatskapitalisme zijn merkbaar in de internationale handel. Statelijke

² Kabinetsreactie op het WRR rapport 'Naar een lerende economie'.

³ DHL Global Connectedness Index.

⁴ MKB Servicedesk 2011 & HCSS-rapport 'Blood for Oil', december 2013.

⁵ Azië in opmars. Strategische betekenis en gevolgen. No 86. Adviesraad Internationale Vraagstukken. december 2013.

en staatsgestuurde bedrijven richten zich op het verkrijgen en vergroten van geopolitieke, strategische en economische macht via het verwerven van informatie, geld, middelen en grondstoffen. Onder verhoogde spanningen is het teweegbrengen van sociale, politieke of economische ontwrichting voorstelbaar; in de hoogste schaal het dreigen met (economische) oorlog of het treffen van voorbereiding daartoe. En zelfs in die situaties waarin landen hun economische macht inzetten zonder directe strategische agenda, kan dit beleid nog steeds ingrijpende consequenties hebben.

Het uitvoeren van nationale economische agenda's biedt daarnaast kansen voor inzet en misbruik door inlichtingendienstendiensten. Een aantal landen gebruikt dergelijke diensten als versterkend instrument ten bate van de eigen economische agenda. Economische spionage vindt plaats. In een aantal landen is dit zelfs een wettelijke taak van de inlichtingendienst.⁶ Daar komt bij dat in veel landen, ook westerse landen met een liberale markteconomie, de inlichtingendiensten worden ingezet ten bate van de economische agenda. In landen waar de inzet van I&V-diensten in de wet verankerd is, zijn nationale veiligheid en economische belangen zowel actief als operationeel-heimelijk aan elkaar verbonden. Economische instrumenten kunnen daar dus samengaan met een heimelijk politiek-operationele dimensie. In Nederland is dit nadrukkelijk niet het geval.

De beperkte mogelijkheden tot controle over de economische activiteiten van andere landen roept ten slotte vragen op over de gevolgen hiervan voor zaken als betrouwbaarheid, transparantie en leveringszekerheid van de overgenomen diensten en producten. De intenties van investeerders zijn zeker niet altijd duidelijk op voorhand, terwijl zij wel (nadelige) gevolgen kunnen hebben voor nationale belangen. Niet in de laatste plaats geldt dit voor de nationale veiligheidsbelangen, zeker wanneer een overname of investering in een als vitaal aan te merken sector plaatsvindt. Bovendien kennen opkomende economieën vaak bepaalde handelsbarrières wat reciprociteit in de weg kan staan. Wij kunnen afhankelijker zijn van hen dan zij van ons. Het gevolg kan een ongelijk speelveld met ongunstige strategische consequenties zijn: het zou voor Nederland in die gevallen moeilijker zijn om buitenlandse bedrijven er op aan te spreken wanneer betrouwbaarheid, transparantie en leveringszekerheid van diensten en producten niet van het gewenste niveau zijn.

2.2. Economische Veiligheid

Economische Veiligheid is gedefinieerd als één van de vijf pijlers van Nationale Veiligheid in de rijksbreed vastgestelde Strategie Nationale Veiligheid (SNV).⁷ De in de SNV gehanteerde definitie van Economische Veiligheid als *het ongestoord kunnen functioneren van Nederland als efficiënte en effectieve economie*, is voor de opdracht van deze werkgroep echter te algemeen. Het deelaspect van Economische Veiligheid waar het in deze notitie om gaat, betreft de mogelijke risico's voor de nationale veiligheid van buitenlandse overnames en investeringen in voor Nederland als vitaal aan te merken sectoren. De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten spreekt in dat kader van "*bescherming van belangen die van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven*".⁸

⁶ VNO-NCW, 'Bedrijfsspionage', publicatie in opinieblad Forum (15-2010).

⁷ De overige vier zijn territoriale veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale/politieke stabiliteit (zie Strategie Nationale Veiligheid, 2007)

⁸ Wiv 2002, artikel 6, lid c.

Bij het merendeel van de buitenlandse investeringen of overnames is geen sprake van een bedreiging van de nationale veiligheid. In sommige bedrijven of sectoren is dat eerder aan de orde dan in andere. Een buitenlandse overname van bijvoorbeeld een Nederlands bedrijf in de nucleaire sector is risicovoller voor de nationale veiligheid dan een overname van een fietsenfabriek. De notitie beperkt zich immers tot buitenlandse overnames en investeringen met mogelijk nadelige gevolgen voor de nationale veiligheid en bij een fietsenfabriek zijn die minder waarschijnlijk.

Bij buitenlandse overnames en investeringen gaat het dus om bescherming van de continuïteit, betrouwbaarheid, integriteit en exclusiviteit van als vitaal aan te merken sectoren.⁹ De twaalf sectoren die momenteel rijksbreed als vitaal zijn aangemerkt, vormen geen limitatieve opsomming. Ook buiten deze 12 vitale sectoren bestaan economische terreinen waarop zich risico's voor de nationale veiligheid kunnen voordoen. Zo zijn de defensiesector en sommige topsectoren¹⁰ wel relevant voor de Nationale Veiligheid, maar geen onderdeel van de 12 vitale sectoren. Overal waar belangen in het kader van de Nationale Veiligheid beschermd moeten worden, en waarvan aantasting moet worden voorkomen, beperkt of tegengegaan, is alertheid en actie van de Nederlandse overheid met betrokkenheid van de sectoren geboden.

Buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren zullen zich in de toekomst blijven voordoen. In veruit de meeste gevallen zal het gaan om zuiver economische handelingen met economische gevolgen. Echter, in een steeds complexere en risicovollere wereld, is het goed denkbaar dat sommige buitenlandse overnames en investeringen naast economische motieven ook - op voorhand verborgen - politieke of strategische motieven met zich meedragen. De vraag is of Nederland daar voldoende zicht op heeft en over maatregelen beschikt om deze risico's afdoende te beheersen. Er is in toenemende mate behoefte aan kennis van en inzicht in het onderkennen, inschatten en waarderen van de eventuele risico's bij overnames en investeringen in de voor Nederland als vitaal aan te merken sectoren, vooral met het oog op de (korte en lange termijn) effecten voor de nationale veiligheid. Het is daarbij zeker niet de bedoeling blokkerende verdedigingsmuren op te werpen. Dat zou investeerders kunnen afschrikken, wat nadelig kan zijn voor de mondiale concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Zo waarderen Chinese investeerders het investeringsklimaat in de EU positiever dan dat in de VS en dat in Australië, dat een investeringstoets hanteert vanuit het oogpunt van nationale veiligheid.¹¹ Gelet op de ervaringen elders willen investeerders liever geen investeringstoets op EU-niveau. Wat zij vooral willen is duidelijkheid.

De scope van deze notitie betreft dus: de mogelijke risico's voor de nationale veiligheid van buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren.

⁹ Er zijn twaalf vitale sectoren vastgesteld: energie; telecom/ICT; drinkwater; voedsel; gezondheid (incl. medicijnen); financieel; kerens & beheren oppervlaktewater; OOV; rechtsorde; openbaar bestuur; transport; chemische en nucleaire industrie.

¹⁰ Agrofood, Life Sciences Health (LSH), Tuinbouw en uitgangsmaterialen, Logistiek, Energie, HTSM, incl ICT, Chemie, Creatieve Industrie, Water.

¹¹ European Chamber (2013) *Chinese Outbound Investment in the European Union*. Onderzoek uitgevoerd in samenwerking met KPMG en Roland Berger Strategy Consultants, p. 17

3. Risicobenadering van Nationale Veiligheid bij buitenlandse overnames en investeringen

3.1. Risicobenadering voor Nationale Veiligheid

Bij het bespreken van mogelijke nadelige gevolgen voor de nationale veiligheid als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren, heeft de werkgroep EV de klassieke risicobenadering gehanteerd. Dit betekent dat de werkgroep in kaart heeft gebracht 1) welke soorten veiligheidsbelangen gemoeid kunnen zijn bij buitenlandse overnames of investeringen, 2) op welke wijze deze zouden kunnen worden aangetast en 3) wat het huidige instrumentarium is, waarmee deze belangen in Nederland gewaarborgd worden of kunnen worden. De werkgroep heeft hierbij de veiligheidsbelangen als uitgangspunt genomen. Het risico van een bepaalde buitenlandse overname of investering wordt dus telkens gedefinieerd als het totaal van belangen, dreigingen (aantastingen) en bestaande maatregelen die bij een overname of investering gemoeid is. Of de conclusie is dat aanvullende maatregelen wenselijk zijn, wordt dan bepaald door de weging van de belangen en de restrisico's.

Het is belangrijk om allereerst vast te stellen dat bij de meeste investeringen en overnames sprake is van een transactie in een markt, die zich volgens economische wetmatigheden voltrekt. Hierbij past een houding van vertrouwen en niet van wantrouwen. Het zijn deze investeringen en overnames die bijdragen aan de economische groei van Nederland. Er bestaan ook vele voorbeelden van bedrijven die in buitenlandse handen zijn zoals de containeroverslag in de Rotterdamse haven. Deze toenemende investeringen en overnames zorgen over en weer voor een toenemende afhankelijkheid. Dat moet in eerste instantie ook als een positieve ontwikkeling worden gezien. Economische afhankelijkheid zorgt voor een grotere mate van politieke stabiliteit. Het kan ook het debat over dieperliggende culturele waarden en normen stimuleren, bijvoorbeeld over mensenrechten.

Maar economische activiteiten kunnen in meer of mindere mate onderdeel zijn van politieke belangen. Een naïeve houding is dan ook niet passend. In de gehanteerde risicobenadering zijn daarom niet alleen huidige, gekende en concreet-aanwijsbare dreigingen relevant, maar ook de dreigingen die zich nog niet voordoen, maar waarvan we ons redelijkerwijs kunnen voorstellen dat ze zich zouden voordoen. Het zijn dus zowel de concrete als de voorstelbare nadelige veiligheidsimplicaties, die moeten worden afgewogen tegen de economische en financiële voor- en nadelen.

De terugkerende vraag is of een buitenlandse overname of investering bestaande kwetsbaarheden ten aanzien van de veiligheidsbelangen kan vergroten en/of nieuwe kwetsbaarheden kan voortbrengen en of er voldoende waarborgen zijn. Hiervoor is al aangegeven dat afhankelijkheden toenemen en dat dat in het algemeen niet als iets negatiefs beoordeeld hoeft te worden. Bij investeringen en overnames in als vitaal aan te merken sectoren kan dat anders liggen. Een nieuwe en/of grotere afhankelijkheidsrelatie van het bedrijf dat overneemt of investeert heeft voor dat bedrijf tot gevolg: toegang tot kennis en informatie, invloed op de strategie van het

overgenomen bedrijf, en soms van veranderingen in eigenaarschap en zeggenschap. Ook in als vitaal aangemerkte sectoren hoeft dit in beginsel niet automatisch nadelige gevolgen te hebben voor de nationale veiligheidsbelangen, en niet elk bedrijf of elke sector is even relevant voor de nationale veiligheid. Waar dit echter wel het geval is, brengt het mogelijk specifieke risico's met zich mee, die hieronder in kaart zijn gebracht. Er is in die gevallen sprake van ander dan "normaal" economisch handelen met economische gevolgen: namelijk om handelen vanuit een (heimelijke) intentie met veiligheidsimplicaties. Bijvoorbeeld statelijke actoren, of (semi-) private actoren die onder controle van staten staan en die het vergroten van geopolitieke, strategische en economische macht tot doel hebben via het (in dit geval met economische instrumenten) verkrijgen van informatie, geld en middelen en grondstoffen.

3.2. Veiligheidsbelangen en aantastingsscenario's

Hieronder volgt een overzicht van de generieke categorieën van veiligheidsbelangen die in het geding kunnen zijn bij buitenlandse overnames en investeringen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om het beschermen van de continuïteit van vitale dienstverlening, productie en distributie van vitale goederen en producten, en de toegang en gebruik van vitale infrastructuur. Ten tweede is bescherming van hoogwaardige technologische en specialistische kennis op, bijvoorbeeld militair of chemisch terrein, van belang vanuit het oogpunt van Economische Veiligheid. Bescherming van persoonsgegevens en van staatsgeheimen zijn dat voor de Nationale Veiligheid. Ten slotte is het functioneren van onze democratie met verticale (staat – burgers) en horizontale (sociale cohesie en maatschappelijke verbanden) verhoudingen alsmede de onafhankelijkheid van bestuur van belang voor de Nederlandse democratische rechtsorde.

Naast deze generieke categorieën heeft de werkgroep enkele sectorspecifieke belangen onderscheiden. Sectorspecifieke belangen verschillen uiteraard per sector. Zo is *fysieke veiligheid van personen en objecten* relevant in de sector openbare orde en *veiligheid en non-proliferatie van chemische en nucleaire wapens* in de sector nucleair. Deze specifieke belangen zijn hieronder buiten beschouwing gelaten.

Het overzicht is niet bedoeld als een risicoanalyse van de mate waarin de veiligheidsbelangen over alle sectoren op dit moment geraakt worden. Noch wordt er mee gezegd dat alle hieronder opgenomen belangen op dit moment daadwerkelijk geschaad worden. Een dergelijke inschatting en risicoanalyse behoorde niet tot de opdracht van de werkgroep. De tabel geeft slechts een overzicht van de categorieën van veiligheidsbelangen die bij een risicoanalyse aan de orde zouden moeten komen.

Tabel1: Categorieën van nationale veiligheidsbelangen die nadelige gevolgen kunnen ondervinden van buitenlandse overnames en investeringen

	Belangen; het willen beschermen van:	Aantastingen; het willen voorkomen, beperken, tegengaan van:
1	<u>Continuïteit van vitale sectoren</u>	
1a	Ononderbroken dienstverlening in de vitale sectoren	Verstoringen en uitval van dienstverlening in de vitale sectoren
1b	De productie en distributie van vitale goederen/producten	Belemmeringen van productie, distributie en aanlevering van goederen/producten
1c	Toegang, gebruik en onderhoud van vitale infrastructuur	Gebrek aan toegang tot essentiële infrastructuur
2	<u>Integriteit en exclusiviteit van informatie</u>	
2a	Hoogwaardige en specialistische technologische kennis en R&D zoals militaire en chemische kennis	Het weglekken en stelen van hoogwaardige en specialistische kennis die van grote betekenis is voor de nationale veiligheid
2b	Informatie(veiligheid): staatsgeheimen, persoonsgegevens, politiek strategische informatie, bedrijfsinformatie	Ongeoorloofde/ongewenste kennisname en stelen van informatie (spionage) en grootschalige privacy schendingen
3	<u>Functioneren democratische rechtsorde</u>	
3a	Onafhankelijkheid van bestuur en besluitvorming	Pressie, chantage en manipulatie door vreemde mogendheden met economische middelen
3b	Vertrouwen in functioneren van overheid, "het systeem", de sectoren	Diepgaand wantrouwen ten aanzien van het functioneren de overheid, sectoren, het systeem

Hieronder volgen vanuit een economische invalshoek enkele voorbeelden van historische en denkbare dreigingen die als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen van invloed kunnen zijn op nationale veiligheidsbelangen.

3.2.1. Voorstelbare aantastingen van de continuïteit van als vitaal aan te merken sectoren

Hierbij gaat het om ononderbroken vitale dienstverlening, productie en distributie van vitale goederen en toegang tot vitale infrastructuur. Voorstelbaar is dat een specifieke investering in een als vitaal aan te merken sector, gezien vanuit het oogpunt van nationale veiligheid, Nederland als staat in ongewenste mate afhankelijk maakt van een buitenlandse leverancier. De afhankelijkheid kan zich manifesteren als:

- ongewenste controle over (cruciale delen van) ketens of processen met aantoonbaar negatieve effecten op de nationale veiligheid;
- ongewenste controle over de zeggenschap en bestuur van kritische functies, waardoor inzicht, toezicht en controle, van belang voor de nationale veiligheid, niet of in onvoldoende mate mogelijk zijn;
- de mogelijkheid om de levering van essentiële goederen, diensten of informatie af te knijpen of geheel te ontzeggen;
- de mogelijkheid informatie-, goederen- en grondstoffenstromen onder surveillance te plaatsen, waardoor informatie over Nederlandse economische processen terecht komt bij ongeautoriseerde partijen;

- de mogelijkheid om informatie te manipuleren, dan wel het ontstaan van een situatie waarin de integriteit van essentiële informatie niet gegarandeerd kan worden;
- het investeren in een (klein) gedeelte van een bedrijf, waarmee toekomstige mogelijkheden geblokkeerd worden (zgn. *negative control*), met een negatief effect op Nederlandse belangen.

3.2.2. Aantastingen van specifieke kennis en informatie

De nationale veiligheid kan in het geding komen als specifieke, door publieke partijen gebruikte, technologie of gevoelige informatie en kennis zoals (persoons)gegevens en staatsgeheimen als gevolg van een buitenlandse investering toegankelijk(er) worden voor andere (statelijke) partijen.

Voorstelbare dreigingen:

- Het als gevolg van een buitenlandse investering offshoren van administratieve diensten of call centers, waardoor de integriteit van persoonsgegevens van Nederlandse staatsburgers in het geding komt. Dit risico neemt toe wanneer deze diensten verplaatst worden naar landen waar deze data moeilijker kan worden beschermd.
- Voorstelbaar is dat wanneer vertrouwensfuncties en sleutelposities op aangeven van buitenlandse investeerders worden bemenst door mensen van niet-Nederlandse afkomst, die lastiger vanuit Nederland te screenen zijn;
- Het is denkbaar dat bij overwegende zeggenschap over als vitaal aan te merken (delen van) sectoren door een buitenlandse partij de kwetsbaarheid voor spionage door zowel inlichtingendiensten, bedrijven als de georganiseerde misdaad toeneemt. Ook bij outsourcing van beheeractiviteiten aan een buitenlandse partij neemt kwetsbaarheid voor spionage toe. Aangevend moet worden dat bedrijven die volledig in Nederlandse handen zijn evenzeer object van spionage kunnen zijn en dat ook op andere manieren de beoogde kennis verkregen kan worden;

3.2.3. Aantastingen van functioneren de democratische rechtsorde

Buitenlandse investeringen en overnames zullen over het algemeen niet leiden tot enige invloed op de politieke of bestuurlijke gang van zaken in Nederland. In sommige situaties kan daar wel enige druk op uitgeoefend worden. Die komen in deze paragraaf aan de orde. Het ongehinderd functioneren van onze democratische rechtsorde is van groot belang. Dat geldt voor de verticale relatie tussen staat en burger, voor de horizontale relatie tussen burgers en hun verbanden (sociale cohesie en maatschappelijke stabiliteit) en ook voor de onafhankelijkheid van bestuur.

Voorstelbare dreigingen:

- Het kan gebeuren dat buitenlandse mogendheden openlijk dreigen, manipuleren, of sancties opleggen omwille van politieke en/of militaire doelen. Ook kunnen zij om anders dan economisch gemotiveerde redenen een boycot van en/of lastercampagnes voor van Nederlandse of Europese producten doorvoeren. Deze acties zijn onplezierig, maar hoeven de nationale veiligheid niet direct in gevaar te brengen.
- Het zou kunnen gebeuren dat de maatschappelijke rust en orde in het geding komt, als een maatschappelijk protest tegen een als controversieel ervaren buitenlandse investeringen of overnames in als vitaal aangemerkte sectoren

ontstaat. Als dit escaleert tot ernstige vormen is maatschappelijke ontwrichting en daarmee de nationale veiligheid indirect aan de orde. Sterke onrust zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan als het vertrouwen in een door een buitenlandse partij over te nemen bank wegvalt.

3.3. Aandachtspunten bij risico's voor de nationale veiligheid

3.3.1. Zichtbaarheid en aantoonbaarheid

Het signaleren en aantonen van genoemde denkbare en mogelijke aantastingen is een voortdurende uitdaging, omdat deze aantastingen grotendeels en/of langdurig onzichtbaar blijven. Zo zijn intenties moeilijk te observeren en daadwerkelijk kwaadwillend handelen door een buitenlandse actor ligt in het regulier economisch verkeer buiten het centrum van de aandacht. Signalen zijn er echter wel degelijk, zowel aan de *belangen*-zijde (bijvoorbeeld een signaal uit een van de sectoren) als aan de *dreigers*-zijde (bijvoorbeeld een signaal naar aanleiding van I&V-onderzoeken naar buitenlandse actoren). Reguliere economische partijen zijn niet toegerust op het signaleren van dergelijk oneigenlijk gebruik van economische instrumenten en de I&V-diensten zijn niet altijd op de hoogte van signalen uit de sectoren. In Nederland is er echter geen arena waar economisch specialisten en veiligheidsexperts elkaar structureel spreken. Economie en veiligheid zijn daarmee relatief gescheiden expertiseterreinen.

Daarnaast worden sommige schadebeelden pas op (zeer) lange termijn zichtbaar. In sommige gevallen komt het zelfs pas aan de orde ten tijde van toenemende politieke spanningen. Het denken over dergelijke schades kan daarom op dit moment alleen plaatsvinden in termen van plausibele lange-termijn-scenario's, waarmee ook hun waarschijnlijkheid en urgentie ter discussie komt. Mogelijke langetermijnschade kan misschien niet zichtbaar, maar op deze wijze wel plausibel gemaakt worden. Het vooraf, dus voorspellend, veronderstellen van het optreden van schade staat in contrast met het pas acteren nadat een concrete schade zich in voldoende mate heeft voorgedaan. Er heeft zich dan niet alleen al schade voorgedaan, maar ook is mogelijk onvoldoende wet- en regelgeving voorhanden om de schade te herstellen (of: verdere schade te voorkomen). Vooraf analyseren van de risico's en het bestaand instrumentarium is daarom wenselijk.

3.3.2. Invloed, zeggenschap en doorverkoop

Bij buitenlandse investeringen worden vaak de termen aantasting en schade voor de nationale veiligheid, maar ook invloed gehanteerd. Invloed is niet hetzelfde als aantasting of schade, maar invloed kan wel uitmonden in schade. Zo kan voorkennis over een onderhandelingspositie de onderhandelingen beïnvloeden met als effect: schade op termijn voor één partij. *Foreign Direct Investments* (FDI) zijn een voorbeeld van directe aankoop van aandelen en daarmee het verkrijgen van zeggenschap over een bedrijf. Een minderheidsaandeel hoeft daarbij geen minderheidspositie te betekenen. Het bezit van 29% van de aandelen is relevant om verdere verkoop-opties te blokkeren (*negative control*, de pas afsnijden voor eventuele ander kopers omdat er geen fiscale eenheid gevormd kan worden); 50% of meer is relevant omdat daarbij invloed op de bedrijfsprocessen verkregen kan worden (*positive control*, outsourcing en benoeming commissarissen).

Daarnaast is het in de huidige wereldeconomie ingewikkeld om de precieze kwetsbaarheden bij een buitenlandse overname te achterhalen, omdat het niet altijd

duidelijk is wie invloed en zeggenschap heeft over het bedrijf dat wordt overgenomen én over het bedrijf dat overneemt. Bovendien zijn overnames en vooral investeringen vaak van tijdelijke aard, waardoor risicoanalyses altijd momentopnames van beperkte houdbaarheid zijn. Een overname van een onderdeel van een vitale Nederlands sector door bijvoorbeeld een Belgisch bedrijf hoeft op dit moment geen risico's mee te brengen, maar dat kan wel zo zijn als het Belgische bedrijf een jaar later wordt overgenomen door een bedrijf met heel andere intenties.

3.3.3. Stapelen van afhankelijkheden en het opbouwen van een positie binnen een sector

Overnames en investeringen vanuit het buitenland moeten op het totaal van activiteiten van de actor in Nederland en op het totaal van afhankelijkheden binnen de als vitaal aan te merken sectoren bekeken worden. Een investering in een deel van een sector hoeft op zichzelf geen risico te genereren. Dit verandert ten eerste wanneer Nederland al op meerdere vlakken afhankelijk is van deze actor en/of wanneer het bij deze afhankelijkheid eenrichtingsverkeer betreft (de andere partij is omgekeerd niet afhankelijk van Nederland of een Nederlands bedrijf). Ten tweede verandert het risico wanneer de actor al vele andere delen van een als vitaal aan te merken sector in handen heeft en een grotere positie aan het opbouwen is. De geleidelijke verkoop van producten (utiliteiten) aan specifieke sectoren, zoals in de telecomsector, is daarvan een voorbeeld.

3.4. Instrumenten om veiligheidsbelangen bij buitenlandse overname en investeringen te waarborgen

Om de bovengenoemde nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen voldoende te kunnen waarborgen heeft de overheid momenteel verschillende instrumenten tot haar beschikking. Ten eerste biedt het Nederlandse generieke recht mogelijkheden om publieke belangen, waaronder veiligheidsbelangen, te waarborgen. Sectorale wetgeving en/of toezicht op mededinging voegt daar per sector instrumenten aan toe, doorgaans aangevuld met contractuele verplichtingen. Ten slotte is er vaak sprake van informele afspraken tussen bedrijven en afnemers, die bij eventuele overname uiteraard het meest kwetsbaar zijn. In de Nota Staatsdeelnemingen stelt het kabinet dat generieke en sectorale wet- en regelgeving de eerst aangewezen instrumenten zijn om publieke belangen, waaronder nationale veiligheidsbelangen, bij buitenlandse overnames en investeringen (aanvullend) te borgen.¹²

Het is van belang om na te gaan of deze instrumenten afdoende zijn. Bij elke sector kan daartoe langs een drietrapsraket gewerkt worden door de volgende vragen te stellen: 1) welke generieke en sectorale wet- en regelgeving is voorhanden om vitale belangen te waarborgen?, 2) welke waarborgen kunnen (aanvullend) worden opgenomen in contracten en voorwaarden?, en 3) welke informele waarborgen bestaan die bij overname of investering kwetsbaar zijn? Vervolgens kan bezien worden of aanvullende maatregelen nodig zijn. De keuze voor inzet van aanvullende maatregelen en beleidsinstrumenten verschilt per conclusie van een dergelijke risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse kunnen belangen die als meer vitaal worden beschouwd met een ander instrument geborgd worden dan andere belangen. Hieronder volgt een overzicht van de huidige mogelijkheden waarover de overheid beschikt om publieke belangen, waaronder nationale veiligheidsbelangen, bij

¹² Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013

buitenlandse overnames of investeringen te borgen. Deze zijn ingedeeld in grofweg tien categorieën, variërend van de meer formele instrumenten tot de meer informele.

1) Aandeelhouderschap

Bij een 100% aandeelhouderschap van de Nederlandse overheid is het voor buitenlandse bedrijven uiteraard onmogelijk te investeren. In het geval van een staatsdeelneming is er sprake van een publiek belang waarvan de staat heeft besloten dat het voor de borging ervan gewenst is om risicodragend te investeren in de bewuste onderneming. In het geval van staatsdeelnemingen kan het aandeelhouderschap aan de borging van de bewuste publieke belangen bijdragen. Overigens is dit aandeelhouderschap niet bedoeld om als overheid actieve bemoeienis met de dagelijkse bedrijfsvoering na te streven. Bovendien liggen veel van de risico's die onder 3.2 worden genoemd op het operationele vlak. En dat bevindt zich buiten het gebruikelijke gezichtsveld van een aandeelhouder. De overheid heeft via het aandeelhouderschap dus niet de mogelijkheid om de risico's op spionage te beperken. Mocht de overheid overgaan tot het afbouwen van haar aandeelhouderspositie, dan komt de vraag op of de markt en de casus zich voor (gedeeltelijke) privatisering lenen of niet, en wordt bezien of er grote, nationale, strategische belangen gemoeid zijn.¹³

De overheid beschikt over verschillende constructies om zeggenschap te vergroten via aandeelhouderschap. *Preferente aandelen* geven de bezitter bijzondere rechten. In de context van het tegengaan van een overname dienen ze specifiek het tegengaan van een door het ondernemingsbestuur ongewenste overname. Het *prioriteitsaandeel* geeft een bezitter daarnaast bijzondere zeggenschapsrechten, bijvoorbeeld in het benoemingsbeleid van commissarissen. Beide kunnen in een stichting worden ondergebracht. De constructie van het *gouden aandeel* is op last van het Europese Hof in de Nederlandse praktijk niet meer in gebruik.

2) Noodwetgeving en noodbevoegdheden (zeer reactief en uitzonderlijk)

In uitzonderlijke gevallen kan de overheid vanuit haar taak de onafhankelijkheid, integriteit, veiligheid, stabiliteit en welvaart van de samenleving te verzekeren en te bevorderen, noodwetgeving gebruiken om veiligheidsbelangen aanvullend te borgen. Met het huidige herziene stelsel noodwetten is het mogelijk met chirurgische precisie ingrepen te plegen. Bijvoorbeeld ingeval de leveringszekerheid van gas door een buitenlandse overname of investering ter discussie komt te staan. De overheid kan dan op basis van noodwetgeving buiten het normale bevoegdhedenpatroon om ingrijpen. Alleen in gevallen waarin de publieke belangen, waaronder de nationale veiligheid in zeer ernstige mate worden aangetast, kan tijdelijk de uitoefening van een noodbevoegdheid nodig zijn. In uiterste gevallen kan worden overgegaan tot (deel)nationalisatie.

3) Generieke wetgeving

Het mededingingsrecht voorkomt monopolie-vorming of, waar dat niet mogelijk is, houdt toezicht of een economische machtspositie wordt misbruikt. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) of de Europese Commissie controleert of een voorgenomen concentratie (van zeggenschap) leidt tot een te grote

¹³ Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013, p. 65. Zie voor het beleid omtrent staatsdeelnemingen: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/staatsdeelnemingen-aangaan-en-afstoten>.

machtsconcentratie. Indien dit het geval is, kunnen de mededingingsautoriteiten negatief adviseren over overnames.

Daarnaast beperkt het ondernemingsrecht de mogelijkheden van aandeelhouders om de bedrijfsstrategie te wijzigen. Wijziging van statuten, waarin het doel van onderneming is beschreven, is alleen mogelijk met minimaal een gewone meerderheid van stemmen tijdens een Algemene vergadering van Aandeelhouders. Aandeelhouders kunnen invloed hebben op de strategie van een onderneming, maar gaan niet over de operationele zaken.

De Ondernemingskamer heeft in Nederland vergaande bevoegdheden om onderzoek te doen (enquête) naar wanbeleid bij ondernemingen.¹⁴ Van wanbeleid is sprake als het nastreven van eigen (al dan niet politieke) belangen ten koste gaat van die van de onderneming en haar stakeholders. Stakeholders zijn werknemers, crediteuren of zelfs de regio of het land waar de onderneming actief is. Zo kan onderzocht worden of deze partijen nadeel ondervinden als bestuurders, commissarissen of aandeelhouders hun oren laten hangen naar derden zoals buitenlandse overheden. De Ondernemingskamer kan krachtig ingrijpen indien nodig. Zij kan een bestuurder en/of commissaris schorsen of ontslaan, ze kan aandeelhouders hun stemrecht ontnemen en zij kan beslissingen van het bestuur en van aandeelhouders vernietigen. Van een nadere definitie van 'wanbeleid' precies inhoudt, is tot op heden geen sprake geweest.

4) Sectorspecifieke wetgeving

In Nederland is het gebruikelijk om publieke belangen zoveel mogelijk via sectorale wetgeving en toezicht te borgen. In het geval van strikte sectorspecifieke wet- en regelgeving acht de overheid het publieke belang van bepaalde (onderdelen van) sectoren dermate groot dat besloten is deze middels wettelijke bepalingen of staatsaandeelhouderschap te waarborgen. Zo is in de Gas- en elektriciteitswet vastgelegd dat de energienetwerken in overheidshanden moeten zijn, omdat deze tot de vitale infrastructuur behoren (privatiseringsverbod). Ook in de transportsector is de infrastructuur met wettelijke bepalingen (deels) in publieke handen gelegd (wegennet, Schiphol, haven van Rotterdam). De onafhankelijkheid, pluriformiteit, toegankelijkheid en kwaliteit van de publieke omroep is ten slotte goed gewaarborgd in de Mediawet 2008. De landelijke publieke omroep bestaat uit stichtingen met wettelijke grondslag en uit omroepverenigingen die een publieke doelstelling hebben. Het is niet mogelijk voor private investeerders om hier een aandeel in te verwerven. Er bestaat geen beperking voor buitenlanders om een omroepvereniging op te richten naar Nederlands recht.

In de financiële sector gelden andere bepalingen. Indien een (buitenlandse) partij een belang groter dan 10% verwerft in een Nederlandse bank, beleggingsonderneming of verzekeraar, is vastgelegd dat goedkeuring van de Nederlandsche Bank dan wel de minister van Financiën nodig is in de vorm van een verklaring van geen bezwaar (vvgb). Om de stabiliteit van de onderneming in de toekomst te waarborgen wordt onder meer getoetst op betrouwbaarheid, financiële soliditeit en de groepsstructuur van de overnemende partij.

5) Contractuele verplichtingen

¹⁴ Burgerlijk Wetboek 2 artikel 2:344 tot en met 2:359 en Wet op de Ondernemingsraden artikel 26.

In dienstverleningsovereenkomsten kunnen aanvullend contractuele verplichtingen en waarborgen ten aanzien van de nationale veiligheid worden opgenomen. Bijvoorbeeld de eis van gegarandeerde beschikbaarheid en betrouwbaarheid zoals deze in het contract voor Nood Communicatie Voorziening is gesteld. Een ander voorbeeld is het Ministerie van Defensie, dat zelf de veiligheid van de eigen, geheime informatie bewaakt. Een aantal defensieorderbedrijven beschikt over kennis en informatie die van vitaal belang zijn voor defensiedoeleinden en voor de Nationale Veiligheid. Op basis van de Algemene Beveiligingseisen Defensieopdrachten (ABDO) 2006 voert Defensie beleid op dit vlak, door ABDO-bedrijven actief te controleren.

6) *Certificering*

Organisaties, onderdelen en processen kunnen met behulp van certificering een formele goedkeuring verkrijgen door een bepaalde entiteit. Certificaten kunnen daarmee een graadmeter zijn om onafhankelijkheid te verifiëren, om aan te tonen dat gehandeld wordt overeenkomstig bepaalde veiligheidsvereisten en/of voldoende borging van veiligheidsbelangen. Zo kan bijvoorbeeld als voorwaarde opgenomen worden dat alleen samengewerkt mag worden met Europees gecertificeerde partijen die aan bepaalde onafhankelijkheidsnormen en -eisen voldoen.

7) *Auditing en toezicht*

Het *mededingingsrecht* voorkomt monopolie-vorming en voorkomt misbruik van economische machtsposities. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) of de Europese Commissie controleren eveneens of een voorgenomen concentratie (van zeggenschap) leidt tot een te grote machtsconcentratie. Indien dit het geval is, kunnen de mededingingsautoriteiten negatief adviseren over overnames. In bepaalde gevallen kunnen boetes of andere handhavingsinstrumenten worden toegepast. De *Wet op het financieel toezicht* (Wft) en de *Wet giraal effectenverkeer* bevatten bepalingen die inzicht geven in wie de aandeelhouders van een beursgenoteerde onderneming zijn, en moeten voorkomen dat een positie in het geheim wordt opgebouwd (meldplicht bij meer dan 3% zeggenschap of kapitaal en mogelijkheid identiteit van (kleinere) aandeelhouders te achterhalen).

8) *Benchmarks, standaarden en richtlijnen*

Het stimuleren van benchmarks kan leiden tot een verhoogde maatstaf in een bepaalde sector. Deze maatstaf kan gelden als een referentiepunt waartegen prestaties worden gemeten. Het kan als doel worden gebruikt, maar ook als een minimumniveau van acceptabele borging van veiligheidsbelangen. In het laatste geval is sprake van een baseline (kan bijv. sectoraal). Wat richtlijnen betreft gaat het om een door de EU of nationale overheid voorgeschreven set van regels, voorwaarden of vereisten waar organisaties, procedures en processen aan moeten voldoen. Bijvoorbeeld hoe processen voor risicomanagement ingericht moeten worden, welk minimaal niveau van beveiligingsmaatregelen nageleefd moet worden en welke minimale contractuele voorwaarden gesteld moeten worden.

9) *Tools en hulpmiddelen*

Vitale organisaties kunnen van overheidswege worden geassisteerd in het inzichtelijk maken van kwetsbaarheden bij buitenlandse overnames en het adresseren van mogelijke dreigingen voor de nationale veiligheid daaromtrent (bijv. Handleiding KWAS, *Red Teaming*, capaciteitanalyses etc.).

10) Informatie delen

Sommige bedrijven in (met name) als vitaal aan te merken sectoren hebben vanuit het verleden een goede verstandhouding met bijvoorbeeld de overheid. Op basis van deze verstandhouding, maar ook zaken als een gedeeld verleden, gezamenlijk maatschappelijk besef of overeenkomstige uitgangspunten, zijn aanvullende informele afspraken denkbaar die publieke belangen (zoals nationale veiligheid) aanvullend borgen. In dit kader kan de overheid pro-actief informatie-uitwisseling tussen en met als vitaal aan te merken sectoren bespoedigen.

3.4.1. Investeringsstoets zoals deze in bepaalde landen bestaat

Nederland kent geen generieke wetgeving in de vorm van een investeringsstoets, waaraan veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen kunnen worden getoetst. De Europese wetgeving en de OESO-richtlijnen zijn richtinggevend als het gaat om toepassing van dergelijke investeringsstoetsen.¹⁵ De EU bepaalt dat gewettigde belangen beschermd mogen worden als het gaat om de openbare en nationale veiligheid, de pluraliteit van de media en de toezichtregels.¹⁶ De OESO-richtlijnen schrijven voor dat als gedacht wordt aan beleid rondom investeringen om nationale veiligheid te waarborgen, dit moet worden gedaan met de kleinst mogelijke impact op investeringsstromen. Dit is geoperationaliseerd in de beginselen van non-discriminatie, transparantie van beleid, voorspelbaarheid van uitkomsten, proportionaliteit en aanspreekbaarheid van de uitvoerende overheidsinstanties.

Het Verenigd Koninkrijk hanteert een proactieve investeringsstoets op nationale veiligheid die past binnen de Europese regels. De Duitse toets past eveneens binnen de EU-wetgeving. Die toets biedt de mogelijkheid om bij de verwerving van 25% aandeel in een Duits bedrijf te toetsen op de gevolgen voor de publieke orde en nationale veiligheid. Dit kan leiden tot een verbod of het stellen van nadere voorwaarden.¹⁷ Het Duitse model levert juridische onzekerheid op voor zowel de overheid als voor potentiële investeerders.

In 2008 heeft de Nederlandse regering geconcludeerd dat een investeringsstoets in Nederland niet moet worden ingevoerd aangezien de bestaande algemene en sectorale wet- en regelgeving de vitale belangen afdoende beschermt¹⁸. Het Amerikaanse toetsingsmodel (*Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*) past niet binnen het wettelijke kader van de EU. De VS toetsen buitenlandse overnames in cruciale Amerikaanse infrastructuur en technologie aan de gevolgen voor de nationale veiligheid, aan het voorzieningenniveau van eventuele hulpbronnen en aan de vraag of de transactie beheerst wordt door een buitenlandse overheid. In plaats van een generieke investeringsstoets is het in Nederland gebruikelijk om met sectorale wetgeving sectorspecifieke publieke belangen te borgen. Binnen sectorale wetgeving kent Nederland alleen voor de financiële sector een vorm van toetsing. Naar aanleiding van recente overnamepogingen verkent het ministerie van EZ momenteel of het bestaande instrumentarium voor de telecomsector voldoende toereikend is.

¹⁵ Guidelines for recipient country investment policies relating to national security, OECD, 2009.

¹⁶ EU Concentratie-verordening nr. 139/2004.

¹⁷ Zie TK 31350 nr. 8 (27 oktober 2009) waar de Duitse en Engelse toets worden besproken.

¹⁸ Brief Staatsfondsen, TK 2007-2008, 31200 XIB, nr. 13

4. Conclusies en aanbevelingen werkgroep

4.1. Conclusie werkgroep Economische Veiligheid

Buitenlandse overnames van en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren zullen zich in de nabije toekomst blijven voordoen. Het aandeel buitenlandse investeringen uit opkomende economieën zal daarbij verder toenemen. Ofschoon buitenlandse overnames en investeringen bijdragen aan de Nederlandse economie, wordt de geopolitieke context waarin de wereldeconomie zich afspeelt tegelijkertijd complexer en risicovoller. Naar aanleiding van deze situatie is de vraag opgekomen of Nederland voldoende is geëquipeerd om de nationale veiligheidsbelangen die kunnen spelen bij toekomstige buitenlandse overnames en investeringen te waarborgen.

In algemene zin zal bij een buitenlandse overname of investering in Nederlandse als vitaal aan te merken sectoren sprake zijn van een nieuwe en/of grotere afhankelijkheidsrelatie van de actor die overneemt of investeert, van toegang tot kennis en informatie, van invloed op de strategie van het bedrijf dat overgenomen wordt, en van veranderingen in eigenaarschap, invloed en zeggenschap. Dit kan risico's voor de nationale veiligheid met zich meebrengen, zeker wanneer actoren relatief onbekend zijn, wanneer niet zichtbaar of bekend is in hoeverre actoren staatsgestuurd zijn, wanneer van actoren bekend is of vermoed wordt dat zij direct of indirect onder oneigenlijke invloed staan of wanneer de mogelijkheid bestaat dat een bedrijf later aan dergelijke actoren wordt doorverkocht. Het is verstandig om te bezien op welke wijze Nederland specifieke risico's van buitenlandse overnames of investeringen kan afdekken. De werkgroep EV noemt het daarom onwenselijk om de ogen te sluiten voor reële risico's van bepaald economisch handelen voor de nationale veiligheid.

Deze rapportage heeft het besef vergroot van het belang van de koppeling van financiële en economische belangen en processen enerzijds en nationale veiligheidsbelangen anderzijds bij buitenlandse overnames en investeringen. Een brede afweging van veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames of investeringen is in Nederland tot op heden minder gebruikelijk. De analyse van belangen, risico's en waarborginstrumenten vindt ad hoc plaats. Nederland kent vooralsnog geen ex-ante analyse voor het in kaart brengen van de risico's voor de nationale veiligheid bij buitenlandse overnames, investeringen of voornemens daartoe.

De werkgroep EV komt tot de volgende conclusies:

1. De geopolitieke ontwikkelingen en de huidige casuïstiek hebben het besef vergroot dat het tijdig en beter voor ogen hebben van de reële risico's voor de nationale veiligheid van buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren gewenst is.
2. Om de mogelijke effecten van buitenlandse investeringen op de nationale veiligheidsbelangen te kunnen beoordelen is een duidelijke en operationeel hanteerbare definitie nodig van een nationaal veiligheidsrisico.
3. Op basis van deze definitie is het wenselijk om in kaart te brengen bij welke economische activiteiten in Nederland in als vitaal aan te merken sectoren een

nationaal veiligheidsrisico aan de orde kan zijn als gevolg van investeringen door buitenlandse partijen. Het doel van een dergelijke ex-ante analyse zou moeten zijn om in de toekomst tijdiger, transparanter, systematische en beter geïnformeerd risico's te kunnen identificeren. Indien wenselijk kunnen aanvullende maatregelen getroffen om de nationale veiligheid te waarborgen. De onder aanbevelingen uitgewerkte ex-ante analyse in termen van belangen, risico's en waarborginginstrumenten biedt hiertoe een eerste aanzet.

4. Daarnaast stelt de werkgroep voor om de economische- en veiligheidsbelangen beter op elkaar te betrekken door het opzetten van een reguliere publiek-private dialoog tussen de veiligheidsgemeenschap en de economische gemeenschap in Nederland. Binnen dit gremium kan kennis worden gedeeld over bijvoorbeeld de internationale aanpak, elkaars ervaringen of bepaalde signalen.
5. Ten slotte kan het voorkomen, beperken of tegengaan van nadelige effecten op de nationale veiligheid als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen, op het niveau van de EU of de OESO verder verkend worden, aangezien veel veiligheidsrisico's anno 2014 een internationale dimensie kennen.

Nederland heeft een relatief groot belang bij buitenlandse investeringen en wil geenszins daarvoor een obstakel opwerpen dat tot onzekerheid zou kunnen leiden bij investeerders. De werkgroep stelt daarom nadrukkelijk dat invoering van een generieke wettelijk investeringstoets op buitenlandse investeringen niet wenselijk is. Met behulp van de huidige generieke en sectorspecifieke wet- en regelgeving kan de nationale veiligheid afdoende gewaarborgd worden. Wel laat de werkgroep de mogelijkheid open voor (uitbreiding van) sectorspecifieke wettelijke maatregelen. Dat kan bijvoorbeeld nadat op basis van een ex-ante analyse in een sector duidelijk wordt dat de huidige set maatregelen niet afdoende is om de specifieke veiligheidsrisico's als gevolg van een buitenlandse overname of investering af te dekken .

Tussen naïviteit en paranoia zit daadwerkelijk een zakelijk midden, waar economische en veiligheidspartners elkaar kunnen vinden. Het gaat om een werkwijze voor expliciete en tijdige ex-ante analyses om te voorkomen dat bij onaangename verrassingen in de (nabije) toekomst er onvoldoende toereikende instrumenten voor handen blijken te zijn om adequaat actie te ondernemen. Uiteraard dienen vitale belangen, ongeacht wie er over beschikt, te allen tijde gewaarborgd te zijn. De in deze rapportage besproken waarborgingsinstrumenten zijn dan ook beschikbaar om ten minste een deel van de hier uitgewerkte risico's van buitenlandse overnames en investeringen te ondervangen. Of aanvullende specifieke maatregelen nodig zijn en of deze wettelijk, contractueel of anderzijds gerealiseerd moeten worden, zal per sector, afhankelijk van de uitkomst van een ex-ante analyse, overwogen moeten worden.

4.2. Aanbevelingen aan het CVIN

1. Ex-ante analyse voor nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen

De werkgroep adviseert het CVIN om ex-ante analyses uit te voeren in als vitaal aan te merken sectoren waar mogelijk gevolgen zijn voor de nationale veiligheid als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen. Voorkomen wordt daarmee dat er bij elke casus ad hoc nagedacht moet worden als er sprake is van mogelijke nadelige gevolgen voor de nationale veiligheid. Voor deze sectoren wordt zo tijdig in kaart gebracht op welke wijze nationale veiligheidsbelangen zijn geborgd bij toekomstige buitenlandse overnames of investeringen. Dat leidt tot een vroegtijdige herkenning van eventuele risico's die eerder niet bekend waren. De ex-ante analyse bestaat uit de volgende vragen:

- Bij welke specifieke activiteiten spelen mogelijk nationale veiligheidsbelangen?
- Welke concrete risico's voor de nationale veiligheid worden daarbij gelopen?
- Welke publieke en private instrumenten zijn nu voorhanden om deze risico's af te dekken?
- Zijn deze instrumenten afdoende in verhouding tot de onderkende risico's?
- Welke aanvullende maatregelen zijn wenselijk en proportioneel om nog niet ondervangen risico's weg te nemen?

Ex-ante analyse op sectoraal niveau leidt tot vroegtijdige en goed geïnformeerde borging van de nationale veiligheid bij eventuele toekomstige buitenlandse overnames en investeringen. Met een sectorale analyse kan niet elk risico voorzien worden zoals dat zich bijvoorbeeld voordoet op het niveau van een deelsector of van een enkel bedrijf. Dat betekent dat zich een onverwachte en onvoorziene casus kan aandienen. In dat geval is een herhaalde toepassing van de ex-ante analyse wenselijk en nodig voor deze casus. De in deze rapportage in kaart gebrachte algemene veiligheidsbelangen, de mogelijke dreigingen ten aanzien van deze veiligheidsbelangen, en het huidige instrumentarium om deze veiligheidsbelangen te waarborgen bij buitenlandse overnames of investeringen dienen hierbij als leidraad. De werkgroep adviseert ter nadere uitdieping de ex-ante analyse proefondervindelijk op twee of drie sectoren toe te passen, mede gebaseerd op de in 2007/2008 uitgevoerde exercitie in het kader van de Staatsfondsenbrief.

Voor uitvoering van (sectorale) ex-ante analyse zijn de volgende randvoorwaarden noodzakelijk:

- Het afbakenen van de scope van nationale veiligheidsbelangen door de in deze rapportage genoemde categorieën van veiligheidsbelangen per (relevante) sector vast te stellen. Uitgangspunt is de vraag welke van deze belangen als gevolg van buitenlandse overnames en investeringen aangetast zouden kunnen worden, of deze voldoende beschermd zijn en zo nee, hoe deze belangen (aanvullend) gewaarborgd kunnen worden.
- Het transparant en inzichtelijk maken van de in Nederland bestaande generieke en sectorspecifieke wet- en regelgeving ter bescherming van de nationale veiligheid op economisch gebied.
- Het verwerven van kennis over waarborginstrumenten op basis van behoefte. Hiermee wordt een verdere uitwerking van huidige en mogelijke aanvullende maatregelen (zowel wettelijk als informeel) bedoeld, om eventuele veiligheidsrisico's voldoende af te dekken.

- Het borgen van de ex-ante analyse (eigenaarschap). Een plaats binnen de overheid waar deze analyse wordt beheerd en toegepast. Het gaat hierbij ook om een plaats waar signalen over risico's vanuit de veiligheidspartners, maar ook private partners kunnen worden geagendeerd en geadresseerd.
- Het neerleggen van een duidelijk geformuleerde behoeftestelling bij de veiligheidspartners, zodat dreigingssignalen ten aanzien van de in deze notitie genoemde veiligheidsbelangen en actoren vroegtijdig worden gesignaleerd en geagendeerd. Deze partijen dienen desgevraagd dreigingen tijdig in kaart kunnen brengen, op het moment dat zich een specifieke casus voordoet (een buitenlandse overname of investering).
- Het aanwenden van aanwezige expertise op het gebied van (internationale) veiligheid, van specifieke dreigingen zoals spionage of actoren en van economische processen alsmede sectorspecifieke kennis. Voor het beheren en toepassen van de ex-ante analyse is het noodzakelijk dat bovengenoemde expertise rijksbreed aanwezig is en per sector aangewend kan worden. Detailkennis van sectoren hoeft natuurlijk niet allemaal binnen het rijk zelf aanwezig te zijn, maar de overheid moet minstens wel gesprekspartner kunnen zijn voor sectordeskundigen van buitenaf.

2 Het organiseren van een structureel samenwerkingsverband van economische- en veiligheidspartners (publiek/privaat gremium)

Om de economische en veiligheidsbelangen beter op elkaar te betrekken adviseert de werkgroep het CVIN om een (permanente) publiek-private verbinding tussen de financieel-economische (beleids)terreinen en het (beleids)terrein veiligheid te organiseren. Het gaat om het opzetten van een reguliere dialoog tussen de veiligheidsgemeenschap en de economische gemeenschap in Nederland dat voorziet in de wederzijdse behoefte vanuit overheid en bedrijfsleven. Binnen dit gremium is ruimte voor kennismaking en bewustwording van de aspecten van Economische Veiligheid op het niveau van CEO en DG. Daarnaast kunnen de verschillende deelgebieden van Economische Veiligheid besproken worden en kunnen het economisch perspectief en het veiligheidspectief bij elkaar gebracht worden. Ten slotte kan kennis gedeeld worden over bijvoorbeeld de internationale aanpak (EU/OESO), elkaars ervaringen of bepaalde signalen.

Literatuurlijst

- *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications*, FEMA-rapport 2012
- *Azië in opmars. Strategische betekenis en gevolgen*, rapport Adviesraad Internationale Vraagstukken (no. 86) uit december 2013
- 'Bedrijfsspionage', publicatie in opinieblad *Forum* (VNO-NCS) 15-2010
- *Naar een lerende economie*, WRR-rapport februari 2014 (incl. kabinetsreactie) Kabinetsreactie apart opnemen.
- *Blood for Oil*, HCSS-rapport december 2013
- *Global Connectedness Index 2013*, DHL december 2013
- *Guidelines for recipient country investment policies relating to national security*, recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009.
- *Parlementair Onderzoek privatisering overheidsdiensten*, EK 2012-2013, C.
- 'Bezoek Xi Jinping luidt nieuw tijdperk in', VNO-NCW persbericht, maart 2014
- 'Nederlands bedrijfsleven netto-overnemen in het buitenland', *ESB*, jaargang 99 (4679), 21 februari 2014
- '*Chinese Outbound Investment in the European Union*', EC, 2013, ism KPMG en Roland Berger Strategy Consultants.
- '*Internationalization Monitor 2013*', CBS, oktober 2013
- Brief Staatsfondsen, TK 2007-2008, 31 200 XIB, nr. 13
- EU Concentratie-verordening nr. 139/2004
- *Kwetsbaarheidsanalyse Spionage* (AIVD, 2010)
- CVIN-nota '*Economische Veiligheid*', 10 september 2013
- Brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken van 27 oktober 2009 over de Duitse en Britse varianten op een toetsingsmodel voor buitenlandse overnames en investeringen, TK 31 350 nr. 8
- *Nota Deelnemingenbeleid 2013*, TK 28 165 nr. C (zie voor beleid omtrent staatsdeelnemingen: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/staatsdeelnemingen/staatsdeelnemingen-aangaan-en-afstoten>)
- MKB Servicesdesk via www.mkb servicedesk.nl

Begrippenlijst

AIV	- Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	- Ministerie van Algemene Zaken
BRIC-landen	- Brazilië, Rusland, India en China
BZ	- Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CVIN	- Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland
DEF	- Ministerie van Defensie
EV	- Economische Veiligheid
EZ	- Ministerie van Economische Zaken
FIN	- Ministerie van Financiën
IVS	- Internationale Veiligheidsstrategie
I&V	- Inlichtingen en Veiligheid
I&V-diensten	- Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
MCvPB	- Ministeriele Commissie vernieuwing Publieke Belangen
MIVD	- Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCTV	- Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid
NV	- Nationale Veiligheid
R&D	- Research and Development
RIV	- Raad voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
SNV	- Strategie Nationale Veiligheid
VenJ	- Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wft	- Wet financieel toezicht
Wiv	- Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten