



Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 7 juni 2024, nr. WJZ/ 41089308, tot uitleg van de begripsomschrijving van beheerder van een bedrijfscampus als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Beleidsregel beheerder bedrijfscampus in de zin van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames)

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 1, 2, 6 en 46 tot en met 51 van de Wet veiligheidstoets investeringen fusies en overnames;

Besluit:

Artikel 1

- Bij de uitoefening van het toezicht op grond van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames wordt aangenomen dat een onderneming een 'beheerder van een bedrijfscampus' als bedoeld in artikel 1 van die wet is, indien:
 - zij invloed heeft op de veiligheid van de bedrijfscampus gelet op haar verantwoordelijkheid voor het aansturen van een of meer activiteiten die potentieel gevoelig zijn voor die veiligheid;
 - op de bedrijfscampus waarvoor zij die verantwoordelijkheid draagt, ten minste één of meer ondernemingen actief zijn op het gebied van sensitieve technologie; en
 - het een bedrijfscampus is waar sprake is van publiek-private samenwerking.
- Het begrip 'veiligheid' als bedoeld in het eerste lid wordt uitgelegd als de mate waarin de bedrijfscampus beschermd is tegen risico's op ongeoorloofde toegang tot of verkrijging van aldaar aanwezige of toegankelijke technologie, gegevens, informatie of materialen, op ongeautoriseerd contact met personen die op de bedrijfscampus werkzaamheden verrichten of op het ongeautoriseerd invloed uitoefenen op die werkzaamheden.
- Het begrip 'bedrijfscampus' als bedoeld in het eerste lid wordt bij de toepassing daarvan uitgelegd als een afgebakend geografisch grondgebied waarop één of meer gebouwen staan van waaruit twee of meer ondernemingen werkzaamheden verrichten.
- Het begrip 'publiek-private samenwerking' als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, wordt uitgelegd als enige vorm van samenwerking tussen of binnen één of meer ondernemingen met één of meer partijen die publieke belangen behartigen, alsook met een onderzoeksinstituut dat kennis verwerft of onderzoek verricht op het gebied van technologie of toepassingen daarvan met behulp van financiële ondersteuning door een overheid of een instelling of orgaan van de Europese Unie, of met deelname aan door deze instellingen of organen gefinancierde projecten of programma's.

Artikel 2

- Tot potentieel gevoelige activiteiten voor de veiligheid van een bedrijfscampus worden gerekend:
 - het verlenen van toegang tot generieke of specifieke faciliteiten die op het terrein beschikbaar zijn;
 - het bepalen van het toelatingsbeleid tot vestiging van ondernemingen op het terrein, of
 - het planmatig in stand houden en ontwikkelen van het ecosysteem op het terrein, onder meer door kennisuitwisseling of andere vormen van samenwerking te bevorderen of te continueren.
- De mate van verantwoordelijkheid tot aansturing van potentieel gevoelige activiteiten is te categoriseren naar:
 - afwezigheid van verantwoordelijkheid bij één of meer overkoepelende organisaties, waarbij met een overkoepelende organisatie wordt bedoeld op een organisatie die op basis van coördinatie en afstemming voor andere organisaties beslissingen neemt over, of taken uitvoert met betrekking op, potentieel gevoelige activiteiten;
 - spreiding van verantwoordelijkheid over meer dan twee organisaties;



-
- c. spreiding van verantwoordelijkheid over twee organisaties;
 - d. de verantwoordelijkheid voor alle activiteiten valt onder één organisatie.
3. Voor de toepassing van het tweede lid wordt onder organisatie verstaan: een onderneming of een rechtspersoon die niet primair economische activiteiten verricht, zoals een gemeente of provincie.
 4. Indien meerdere organisaties onderling verbonden zijn door middel van aandeelhouderschap, bestuurdersbenoemingen of uitoefening van benoemingsrechten in de ander, worden zij voor de toepassing van het tweede lid als één organisatie aangemerkt.
 5. Voor de toepassing van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, is invloed op de veiligheid van de bedrijfscampus in ieder geval aannemelijk, indien met toepassing van het score-overzicht van bijlage 1 numerieke scores zijn vastgesteld, die met toepassing van de risicomatrix, bedoeld in bijlage 2, ten minste één keer als uitkomst heeft 'beheer aannemelijk'.

Artikel 3

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin deze wordt geplaatst.

Artikel 4

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel beheerder bedrijfscampus in de zin van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage, 7 juni 2024

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*



BIJLAGE 1. HET SCORE-OVERZICHT, BEDOELD IN ARTIKEL 2, VIJFDE LID



Bron: Birch, The Hague Centre for Strategic Studies, Campusbeheerders en de Wet VIFO, oktober 2022 opgesteld in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In bovenstaand schema is een enkele aanpassing aangebracht met toestemming van de auteurs omwille van toegankelijkheid van deze beleidsregel



BIJLAGE 2. DE RISICOMATRIX, BEDOELD IN ARTIKEL 2, VIJFDE LID, OM NA TE GAAN OF BEHEER AANNEMELIJK IS



		Spreiding beheerstaken			
Score		0	1	2	3
1. Generieke faciliteiten	0	geen risico	geen risico	geen risico	geen risico
	1	geen risico	geen risico	geen risico	klein risico
	2	geen risico	klein risico	aanwezig risico	aanwezig risico
	3	geen risico	klein risico	aanwezig risico	hoog risico
2. Specifieke faciliteiten	0	geen risico	geen risico	geen risico	geen risico
	1	geen risico	klein risico	klein risico	klein risico
	2	aanwezig risico	aanwezig risico	aanwezig risico	aanwezig risico
	3	aanwezig risico	hoog risico	hoog risico	hoog risico
3. Toelating ecosysteem	0	geen risico	geen risico	geen risico	geen risico
	1	geen risico	klein risico	klein risico	klein risico
	2	klein risico	aanwezig risico	aanwezig risico	aanwezig risico
	3	aanwezig risico	aanwezig risico	aanwezig risico	hoog risico
4. Programmering ecosysteem	0	geen risico	geen risico	geen risico	geen risico
	1	geen risico	geen risico	geen risico	geen risico
	2	geen risico	klein risico	klein risico	aanwezig risico
	3	klein risico	aanwezig risico	aanwezig risico	hoog risico

Bron: Birch, The Hague Centre for Strategic Studies, Campusbeheerders en de Wet VIFO, oktober 2022 opgesteld in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In bovenstaande matrix is een enkele aanpassing aangebracht met toestemming van de auteurs omwille van toegankelijkheid van deze beleidsregel



TOELICHTING

I ALGEMEEN

1 Doel en aanleiding

Met het toezicht op de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (hierna verder te noemen: Wet vifo) zijn ambtenaren belast van het Bureau Toetsing Investerings (BTI). Deze beleidsregel gaat over de uitleg van de bevoegdheid tot uitoefening van het toezicht door BTI op de naleving van de meldplicht op grond van de Wet vifo, voor zover die meldplicht betrekking heeft op een voorgenomen verwervingsactiviteit in een beheerder van een bedrijfscampus. Beheerders van bedrijfscampussen zijn onder het toepassingsbereik van de Wet vifo gebracht naar aanleiding van een daartoe aangenomen amendement bij de behandeling van het wetsvoorstel over de Wet vifo (Kamerstukken II 2021/22, 35 880, nr. 16).

Doel van deze beleidsregel is om meer duidelijkheid te geven over wat onder een beheerder van een bedrijfscampus in de zin van de Wet vifo wordt verstaan door aan de toepassing van de daaraan in die wet gegeven definitie een nadere uitleg te geven. Aanleiding voor deze beleidsregel is de rechtsonzekerheid bij de uitleg van de begripsomschrijving van het begrip beheerder van een bedrijfscampus in het kader van toezicht. Met het oog hierop is een onderzoeksrapport over de toepassing van de wettelijke begripsomschrijving in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat uitgebracht.¹ In reactie op dit rapport is van deze beleidsregel een vooraankondiging aan de Tweede Kamer gedaan.² Deze beleidsregel staat ten dienste van de uitvoerbaarheid van de Wet vifo in het kader van toezicht waar het gaat om beheerders van bedrijfscampussen. De beleidsregel vergroot verder voor ondernemingen die het aangaat de rechtszekerheid.

2. Achtergrond en inhoud

De Wet vifo heeft ten doel risico's voor de nationale veiligheid te beheersen als gevolg van verwervingsactiviteiten, zoals investeringen in en fusies met ondernemingen. Verwervingsactiviteiten zijn belangrijke economische middelen die buitenlandse staten inzetten om hun geopolitieke doelen te behalen. Dit kan gepaard gaan met risico's voor de Nederlandse nationale veiligheid, in het bijzonder de aantasting van de continuïteit van vitale processen, de aantasting van de integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie, en het ontstaan van strategische afhankelijkheden. De Wet vifo voorziet in een ex ante toetsing op de toelaatbaarheid (onder voorwaarden) van voorgenomen verwervingsactiviteiten in vitale aanbieders, ondernemingen actief op het gebied van sensitieve technologie of beheerders van bedrijfscampussen.

De Wet vifo definieert een beheerder van een bedrijfscampus als een onderneming die een terrein beheert waarop een verzameling van ondernemingen actief is en waar publiek-privaat wordt samengewerkt aan technologieën en toepassingen die van economisch en strategisch belang zijn voor Nederland. In de beleidsregel wordt op de betekenis van deze definitie ingegaan (artikel 1). Hierbij wordt ook aangegeven hoe 'beheert' uit de definitie dient te worden opgevat. De algemene interpretatie daarvan krijgt vervolgens een uitwerking die handvatten biedt voor de praktijk (artikel 2 met bijlagen). Hiermee wordt aan de wettelijke definitie een zo concreet mogelijke uitleg gegeven, die deze definitie specificereert. Als is vastgesteld dat een onderneming een beheerder van een bedrijfscampus is en sprake is van een voorgenomen verwervingsactiviteit die op deze onderneming betrekking heeft, is het nodig om na te gaan of met een verwerving zeggenschap als bedoeld in artikel 26 van de Mededingingswet wordt verkregen over die onderneming. Als dat het geval is, dient het voornemen tot verwerven bij BTI te worden gemeld op grond van de Wet vifo (artikel 11, eerste lid, van de Wet vifo). Op de naleving van deze meldplicht houdt BTI toezicht.

Voornoemd onderzoeksrapport is in belangrijke mate leidend geweest voor het opstellen van deze beleidsregel. Op basis van bureauonderzoek en gesprekken met experts geven de onderzoekers in het rapport eerst een beschrijving van een analysekader waarin de verschillende bestanddelen van de wettelijke definitie aan bod komen. Dit kader vormde in combinatie met een nadere analyse van 30 Nederlandse campussen de basis voor de omzetting naar een in het rapport opgenomen stroomschema. Door dit stroomschema te doorlopen wordt een beter beeld verkregen of een onderneming een beheerder van een bedrijfscampus in de zin van de Wet vifo is.

Met het eerste deel van het stroomschema wordt een onderneming aan de hand van controlevragen

¹ Birch, The Hague Centre for Strategic Studies, Campusbeheerders en de Wet VIFO, oktober 2022

² Kamerstukken II 2022/23, 35 880, nr. 19



door de toepassing geleid van de verschillende bestanddelen waaruit de wettelijke definitie is opgebouwd. Artikel 1 van deze beleidsregel is herleidbaar tot dit eerste deel van het stroomschema en het achterliggende analysekader daarvoor uit het rapport. Het tweede deel van dit stroomschema zoomt specifiek in op de vraag of sprake is van 'beheer' door de verantwoordelijkheid die een onderneming voor de veiligheid van de bedrijfscampus draagt. Bij die veiligheid gaat het om bescherming van de bedrijfscampus tegen risico's op ongeoorloofde toegang tot of verkrijging van aldaar aanwezige of toegankelijke technologie, gegevens of informatie (inclusief de schending van de integriteit of exclusiviteit daarvan), of materialen. Veiligheid omvat ook het voorkomen van ongeautoriseerd contact met personen die op de bedrijfscampus werkzaamheden verrichten of van uitoefening van ongeautoriseerde invloed op die werkzaamheden. Het stroomschema maakt onderscheid naar verschillende categorieën beheertaken en verschillende vormen van (verantwoordelijkheids)spreiding van de belegging van die taken. Voor ieder van de combinaties daartussen, maakt het rapport vervolgens een inschatting van de risicogevoeligheid daarvan voor de veiligheid van de bedrijfscampus. Het rapport voorziet daartoe in een risicomatrix die aan de hand van een oplopende schaal van risico's telkens een inschatting geeft van de risicogevoeligheid van iedere combinatie. Artikel 2 met bijlagen van deze beleidsregel is gebaseerd op dit tweede deel van het stroomschema en bijbehorende risicomatrix. Indien de toepassing van de risicomatrix op grond van deze beleidsregel als uitkomst heeft dat beheer aannemelijk is, is in ieder geval waarschijnlijk dat de desbetreffende onderneming invloed heeft op de veiligheid van de bedrijfscampus.

3. Uitvoerbaarheid

Voor de praktische toepassing van deze beleidsregel is een online tool in voorbereiding die het voor ondernemingen toepasbaar maakt om na te gaan of aannemelijk is dat zij een beheerder van een bedrijfscampus in de zin van de Wet vifo zijn. Dit vergemakkelijkt naar verwachting de toepassing van deze beleidsregel in grote mate voor ondernemingen en draagt daarmee bij aan de uitvoerbaarheid van de Wet vifo. De verwachting is dat die online tool in 2024 beschikbaar zal komen.

Deze beleidsregel zal niet alle specifieke situaties kunnen voorzien of benoemen. Er is een kwalitatieve inschatting door de onderneming zelf vereist. Bij twijfel over de toepassing van deze beleidsregel wordt ondernemingen verzocht om contact op te nemen met BTI. Ingeval van twijfel zal over het algemeen er vanuit dienen te worden gegaan dat sprake is van een beheerder van een bedrijfscampus.

II ARTIKELEN

Artikel 1

De wettelijke definitie van een beheerder van een bedrijfscampus is uit meerdere bestanddelen opgebouwd, die in dit artikel aan bod komen. Het eerste bestanddeel van de wettelijke definitie luidt als volgt: *onderneming die een terrein beheert waarop een verzameling van ondernemingen actief is*. Uit eerste lid, onderdeel a, volgt dat hieraan wordt voldaan als een onderneming invloed heeft op de veiligheid van een bedrijfscampus door haar verantwoordelijkheid voor het aansturen van een of meer activiteiten die potentieel gevoelig zijn voor die veiligheid. Hiermee wordt de betekenis van 'beheer' nader gedefinieerd en gekoppeld aan het dragen van verantwoordelijkheid voor activiteiten die potentieel gevoelig zijn voor de veiligheid van de bedrijfscampus. Het hangt af van de mate van verantwoordelijkheid die een onderneming draagt voor deze activiteiten en van hun potentiële gevoeligheid, wanneer invloed op de veiligheid van de bedrijfscampus wordt uitgeoefend en daarmee 'beheer' in de zin van de wettelijke definitie aannemelijk is. Dit wordt verder in artikel 2 uitgewerkt.

Van de veiligheid van de bedrijfscampus die relevant is voor de vaststelling van beheer, is te onderscheiden de inschatting van risico's voor de nationale veiligheid bij een verwerving waardoor het beheer in andere handen komt. De beoordeling daarop ziet op de verwerfer die beheerder van de bedrijfscampus wil worden. BTI vormt zich hierover in het kader van de beoordeling van verwervingsactiviteiten een zelfstandig oordeel aan de hand van in de wet vastgelegde beoordelingsfactoren. Bij die beoordeling door BTI staat centraal of de verwerfer in kwestie een risico voor de nationale veiligheid kan opleveren. Aan die beoordeling wordt toegekomen, nadat (op basis van een melding) het voornemen van een verwerving van een beheerder van een bedrijfscampus kenbaar is aan BTI en daarmee zeggenschap over die beheerder wordt verkregen.

Het is voor de kwalificatie als beheerder van een bedrijfscampus niet voldoende dat de onderneming in kwestie invloed op de veiligheid van een bedrijfscampus heeft door de verantwoordelijkheid die zij daarvoor draagt. Daarnaast dient ook aan de rest van de wettelijke definitie van dit begrip te zijn voldaan. Daartoe dient het volgens de wettelijke definitie te gaan om een bedrijfscampus waar *publiek-privaat wordt samengewerkt aan technologieën en toepassingen die van economisch en*



strategisch belang zijn voor Nederland. De beleidsregel geeft zowel uitleg aan 'publiek-private samenwerking' als aan 'technologieën en toepassingen die van economisch en strategisch belang zijn voor Nederland'. Dit laatste wordt in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, opgevat als dat op de bedrijfspcampus ten minste één of meer ondernemingen actief zijn op het gebied van sensitieve technologie. Concreet gaat het om ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie als bedoeld bij en krachtens de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames. Met deze uitleg is aansluiting gezocht bij de richting die het rapport aan de uitleg hierover heeft gegeven.

Het rapport vormde ook het uitgangspunt voor de uitleg die de beleidsregel geeft aan publiek-private samenwerking. Dit is nader uitgewerkt in artikel 1, derde lid. Daarin wordt aangegeven dat tot publiek-private samenwerking wordt gerekend 'enige vorm van samenwerking tussen of binnen één of meer ondernemingen met één of meer partijen die publieke belangen behartigen'. Een samenwerking in de zin van het derde lid zal vaak formeel van aard zijn, maar het is niet uitgesloten dat die in de praktijk langzamerhand is ontstaan zonder dat daar heel vaste afspraken aan ten grondslag liggen. Evenmin benadert het derde lid de publieke component van de samenwerking formalistisch. Het dient te gaan om een of meer partijen die publieke belangen behartigen. Bij deze partijen kan in ieder geval worden gedacht aan de staat, overheden en publiekrechtelijke instellingen. Hun betrokkenheid bij de samenwerking dient van materiële betekenis te zijn, waarvoor ook financieringsverstrekking of subsidieverlening met een plaatselijke uitwerking op de bedrijfspcampus relevantie heeft. Dergelijke verschaffingen kunnen strekken tot uitvoering van lokaal, regionaal of nationaal beleid, zoals die op nationaal niveau is vastgelegd in Nationale Technologie Strategie. Maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een subsidie afkomstig uit het Nationaal Groeifonds tot versterking van het duurzame verdienvermogen op het gebied van sensitieve technologie. De samenwerking kan zien op ondernemingen op de bedrijfspcampus, maar kan ook binnen een beherende onderneming gestalte krijgen doordat sprake is van publieke en private (formeel) betrokkenheid van belanghebbenden bij de onderneming en/of gelet op de achtergrond van haar eigenaren. Deze keuze voor een algemene omschrijving van publiek-private samenwerking sluit aan bij het onderzoeksrapport waarin staat dat dit begrip breed dient te worden geïnterpreteerd met onderscheid naar samenwerking binnen en buiten de onderneming.

Verder kan de publieke component de vorm aannemen van een samenwerking tussen één of meer ondernemingen op de bedrijfspcampus en een onderzoeksinstituut dat kennis verwerft of onderzoek verricht op het gebied van technologie of toepassingen daarvan en dat door een overheid of een instelling of orgaan van de Europese Unie financieel wordt ondersteund. Ook projecten en programma's die door instellingen of organen van instellingen van de Europese Unie mede worden gefinancierd en waaraan een onderneming op de bedrijfspcampus deelneemt, kunnen een relevante publiek-private samenwerking opleveren.

Artikel 2

Dit artikel biedt handvatten om te bepalen of de aanwezigheid van 'beheer' in ieder geval aannemelijk is gelet op de daaraan gegeven duiding in artikel 1, onderdeel a. Deze handvatten sluiten niet uit dat er zich situaties kunnen voordoen, waarbij toch sprake is van beheer ook al volgt uit een meer binaire toepassing van deze handvatten een andere uitkomst. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de situatie waarin meerdere organisaties het beheer voeren over een bedrijfspcampus en een onderneming niet bij één maar meerdere van die organisaties informele of indirecte betrokkenheid heeft. Er dient in dat geval met de omstandigheden van het geval rekening te worden gehouden, waarin de handvatten niet voorzien.

Het eerste lid concretiseert welke categorieën van activiteiten potentieel gevoelig zijn voor de veiligheid van een bedrijfspcampus. Het tweede lid geeft verschillende vormen van verantwoordelijkheidsdeling weer. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de verantwoordelijkheid voor beheeractiviteiten is verdeeld over verschillende organisaties, waarbij dit begrip ruim dient te worden opgevat. Tot een organisatie wordt zowel de mogelijke beheerder van een bedrijfspcampus gerekend als een bij het beheer van de bedrijfspcampus betrokken andere organisatie, zoals een gemeente, provincie of andere onderneming dan de mogelijke beheerder. Het maakt namelijk voor de gevoeligheid van de veiligheid uit of de verantwoordelijkheid voor een categorie aan te sturen activiteiten volledig berust bij één organisatie, te weten de onderneming die de mogelijke beheerder is, dan wel sprake is van verantwoordelijkheidsverspreiding over meerdere organisaties. Soms dienen meerdere organisaties die beheeractiviteiten verrichten als één te worden beschouwd. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij ondernemingen waarvan een (moeder)onderneming aandeelhouder is, waardoor het geheel als één aansturende 'organisatie' is aan te merken en gevoeligheid eerder wordt aangenomen. Veelal zal hiervan in ieder geval sprake zijn ingeval van zeggenschap, maar het is niet uitgesloten dat zich ook daarbuiten constructies kunnen voordoen die tot de conclusie leiden dat sprake is van één organisatie. Over het algemeen zal bij verdergaande vormen van verbondenheid al snel aangenomen moeten worden dat sprake is van één organisatie, die in het vierde lid in algemene zin worden benoemd. Het vijfde lid, in samenhang met bijlage 1, voorziet in een scoresystematiek die per categorie van



activiteiten en per vorm van verantwoordelijkheidsdeling de potentiële gevoeligheid voor de veiligheid weergeeft. Dit gebeurt aan de hand van numerieke scores (de getallen 0 tot met 3), waarbij een hoger getal een hogere mate van gevoeligheid voor de veiligheid weerspiegelt. Deze scoresysteem krijgt in bijlage 2 een vervolg in de vorm van een risicomatrix, die de invloed van verantwoordelijkheidsspreiding betreft bij de gevoeligheid van de aan te sturen activiteiten. De matrix voorziet daartoe in een overzicht van scores voor iedere combinatie die zich hierbij kan voordoen, waarbij uit het geheel van alle combinaties een afbakening wordt gegeven van die combinaties waarbij beheer in ieder geval aannemelijk wordt geacht. Dat is telkens het geval als een combinatie volgens de matrix als uitkomst heeft: beheer aannemelijk. In het rapport wordt meer context verschaft over de achtergrond van de verschillende scores en de toepassing van de risicomatrix. Het voornemen is in een online-tool ook de risicomatrix op een handzame wijze te verwerken, zodat dit de toepassing er van voor de praktijk vergemakkelijkt.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens*