

Vergaderjaar 2015–2016

30 821

Nationale Veiligheid

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 januari 2016

Sinds het verschijnen van de rapportage «Tussen naïviteit en paranoia: Nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse overnames en investeringen in vitale sectoren»¹ geeft het kabinet uitvoering aan de voornemens zoals aangekondigd in de Kamerbrief van 10 juni 2014.² Dit zijn, in het kort: (1) de proefondervindelijke toepassing van twee ex-ante-analyses economische veiligheid in als vitaal aan te merken sectoren; (2) het faciliteren van een publiek-private dialoog over economische veiligheid; (3) aansluiting vinden bij internationale dialogen over het onderwerp; en (4) een verdere verkenning van het thema economische veiligheid.

In het AO Mededinging, Marktwerking en Staatssteun met de vaste commissie Economische Zaken van 19 juni 2014 heeft de Minister van Economische Zaken toegezegd ook andere vitale sectoren, naast Telecom, te analyseren op risico's voor de nationale veiligheid door buitenlandse investeringen.³

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over de stand van zaken ten aanzien van bovengenoemde voornemens voor economische veiligheid. Het algemene beeld is dat er de nodige voortgang is geboekt en dat ook in 2016 verder wordt gewerkt aan het thema, zoals toegelicht in de conclusie van deze brief.

Interdepartementale aanpak economische veiligheid

Onder voorzitterschap van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) adviseert een interdepartementale werkgroep over

¹ Kamerstuk 30 821, nr. 22, bijlage.

² Kamerstuk 30 821, nr. 22.

³ Kamerstuk 27 879, nr. 49.

economische veiligheidsvraagstukken. Aan deze ambtelijke werkgroep nemen naast de NCTV inhoudsdeskundigen deel van de ministeries van AZ, EZ, FIN, DEF, BZ, IenM, de AIVD en de MIVD. Daarnaast neemt een vertegenwoordiger van VNO-NCW deel aan de werkgroep. De werkgroep kent een signalerende, agenderende en reflecterende rol ten aanzien van beleidsontwikkeling op het gebied van economische veiligheid.

1. Buitenlandse overnames en investeringen

Het eerste thema binnen economische veiligheid dat in de interdepartementale werkgroep onderzocht is betreft buitenlandse overnames en investeringen in als vitaal aan te merken sectoren. Verdieping op dit thema vindt plaats in de vorm van ex-ante-analyses van vitale sectoren en bespreking van casuïstiek (ad hoc) wanneer overnamecases zich voordoen. Tevens zijn er publiek-private dialogen gestart om samenwerkingsmogelijkheden te verkennen.

Ex-ante-analyses

De ex-ante-analyses hebben als doel het tijdig in kaart brengen van eventuele risico's voor de nationale veiligheid bij buitenlandse investeringen en te bepalen of het bestaande instrumentarium van de overheid voldoende waarborgen biedt. Op basis van de uitkomsten van een dergelijke analyse kan besluitvorming plaatsvinden over de vraag of aanvullende maatregelen wenselijk zijn. De analyses zijn in de afgelopen periode proefondervindelijk toegepast op twee vitale sectoren, namelijk: de energiesector en de sector waterkeren.

De hoofdvraag bij deze analyses is: Is het huidige (sectorspecifieke) instrumentarium (wet/regelgeving/maatregelen) voldoende voor bescherming van de nationale veiligheidsbelangen bij buitenlandse investeringen?

Het uitgangspunt is dat het huidige instrumentarium afdoende is voor het beschermen van de nationale veiligheid bij investeringen door partijen met een zuiver bedrijfseconomische agenda. Bij de ex-ante-analyses gaat het specifiek om de vraag of buitenlandse investeringen nieuwe kwetsbaarheden met zich meebrengen en of het huidige instrumentarium afdoende is, indien investeringen direct of indirect worden gedaan door buitenlandse partijen met (aanvullende) niet-economische motieven. Hierbij is telkens gekeken naar de drie risico-categorieën:

- *Continuïteit vitale processen*: is er een risico dat de overname ertoe leidt dat de continuïteit van levering, dienstverlening of productie in gevaar komt?
- *Integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie*: kan de overname ertoe leiden dat strategische of gevoelige technologische kennis ongewenst in buitenlandse handen valt en/of kan de overname ertoe leiden dat een ander land inzage krijgt in staatsgeheimen, persoonsgegevens van burgers of in de werking van ons veiligheidsbestel?
- *Strategische afhankelijkheid*: kan de overname (door een buitenlands bedrijf) ertoe leiden dat Nederland op enig moment door een ander land politiek onder druk gezet of gesaboteerd kan worden?

De twee ex-ante-analyses zijn interdepartementaal uitgevoerd onder leiding van het betreffende vakdepartement, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hierbij is tevens overleg geweest met de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Ook is op een aantal momenten contact geweest met bij de sector betrokken private partijen. Hier worden de belangrijkste uitkomsten op abstract niveau gedeeld, ter beantwoording van de hoofdvraag van de analyses.

Uitkomsten analyse waterkeren

De primaire waterkeringen zijn voor het overgrote deel eigendom van de publieke sector. Overname door een buitenlandse partij is onwaarschijnlijk, omdat een verdienmodel ontbreekt. Beheer en onderhoud van waterkeringen zijn publieke taken die wettelijk zijn vastgelegd. De primaire waterkeringen zijn voor negentig procent in beheer bij waterschappen, de overige worden beheerd door Rijkswaterstaat. Het bedienen, beheren en onderhouden van beweegbare waterkeringen, spuilsuizen en gemalen is ook een bij wet vastgelegde publieke taak.

Aangezien het beheer van waterstaatkundige objecten in overheids handen is, bestaat er geen risico voor de nationale veiligheid als gevolg van een buitenlandse overname. Op basis van expert judgement is bepaald dat er voldoende marktpartijen zijn die het beheer en onderhoud kunnen uitvoeren. Er is in sommige gevallen bij marktpartijen sprake van specialistische dienstverlening, met name specifieke kennis en producten in de sector. Deze lijken echter niet (tijd-)kritisch (de nationale veiligheid is niet afhankelijk van levering binnen een korte tijd). Daardoor blijft het risico bij een eventuele overname beperkt. Geconcludeerd is dat aanvullende maatregelen op dit moment niet nodig zijn.

Maar zelfs bij deze sector, waarvan het beheer geheel in overheidshanden is, komen uit de ex-ante-analyse toch aspecten naar voren die nader onderzoek vragen. Vooral wat betreft de wijze waarop strategische informatie beschermd wordt bij inhuur en aanbesteding. Mede daarom wil het kabinet dit onderwerp in 2016 nader laten onderzoeken. (Zie de paragraaf in deze brief over reflectie op economische veiligheid.)

Uitkomsten analyse energie

De vitale infrastructuur van elektriciteit en gas is in publieke handen en daarmee afdoende beschermd tegen eventuele risico's voor de nationale veiligheid bij buitenlandse investeringen. De continuïteit van de levering van elektriciteit, gas en olieproducten is derhalve in voldoende mate geborgd.

Een klein aantal specifieke onderdelen van de energiesector zou mogelijk kwetsbaar kunnen zijn bij overnames door kwaadwillende partijen. Het betreft mogelijke risico's door de aanwezigheid van vertrouwelijke informatie, deelname aan overlegstructuren waarin vertrouwelijke informatie wordt gedeeld, of omdat een accumulatie van verwerving kan leiden tot een (te) grote strategische afhankelijkheid.

Om meer zicht te krijgen op deze risico's en om te zien of aanvullend instrumentarium nodig is, zal de Minister van Economische Zaken deze specifieke gevallen nader onderzoeken, in samenwerking met mijn departement en de andere veiligheidspartners. Hierbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om «nationale veiligheid» nadrukkelijker te betrekken als criterium bij de beoordeling van overnames van energie-installaties en gasvelden. Ook het risico van een gecumuleerd markt-aandeel in de Europese energiesector en of monitoring hiervan noodzakelijk is, zal hierbij worden meegenomen. Naar verwachting is dit nadere onderzoek eind 2016 gereed.

Vervolg ex-ante-analyses

De ex-ante-analyses zijn nu proefondervindelijk toegepast in twee vitale sectoren.

Gezien het belang van het thema economische veiligheid en het nut van het instrument van de ex-ante-analyse zal het kabinet ook ex-ante-analyses uitvoeren in andere als vitaal aan te merken sectoren.

WODC-onderzoek buitenlands aandeelhouderschap

Er is aandacht voor de wijze waarop buitenlands aandeelhouderschap van een in Nederland opererend bedrijf toegang tot (vertrouwelijke) informatie en invloed op beslissingen biedt en op welke wijze dit gevolgen kan hebben voor de nationale veiligheid. Daarom heb ik de Radboud Universiteit opdracht gegeven deze vraag te onderzoeken. Hierbij wordt zowel gekeken naar juridische mogelijkheden, als naar de wijze waarop invloed en toegang tot informatie vorm kunnen krijgen in de praktijk. De onderzoeksresultaten worden verwacht medio 2016; zij zullen u toekomen middels de voortgangsrapportage economische veiligheid eind 2016.

2. Publiek-private dialoog

De NCTV heeft in 2014 in samenwerking met betrokken ministeries een seminar georganiseerd over economische veiligheid. De deelnemers vertegenwoordigden een breed veld aan (semi-)overheid, bedrijven en wetenschap.

Een van de conclusies op het seminar was dat er op dit moment niet zozeer sprake is van acute problemen, wel van denkbare risico's op langere termijn. Een voorbeeld hiervan is de mogelijke geleidelijke opbouw van onwenselijke strategische afhankelijkheden van (spelers uit) andere landen voor bepaalde vitale goederen of diensten. Daarnaast werd het gedeelde publiek-private belang het sterkst ervaren bij cyberspionage (zoals de diefstal van strategische bedrijfsinformatie). Een andere conclusie was dat het nuttig is als het bedrijfsleven zich bewust wordt van de betekenis van beschermwaardige informatie.

Op welke wijze overheid en bedrijfsleven gezamenlijk de geschetste risico's tegen kunnen gaan is het onderwerp van kleinschalige publiek-private vervolgdialogen. De komende periode worden deze voortgezet. Deze moeten resulteren in structureel contact over economische veiligheid en vroegtijdige informatie-uitwisseling tussen betrokken publieke en private partijen.

3. Internationaal

Aan uw Kamer is toegezegd dat het kabinet aansluiting zou zoeken bij de discussies in EU- en OESO-verband over mogelijke risico's van buitenlandse investeringen voor de nationale veiligheid. De Europese Commissie besteedt hier niet apart aandacht aan, omdat zij de nationale veiligheid tot de bevoegdheden van de lidstaten rekent. In het investeringscomité van de OESO is in oktober 2014 een inventariserende studie gestart naar investeringsbeleid gerelateerd aan nationale veiligheid. Nederland participeert in het investeringscomité en heeft daar zijn eigen beleid gepresenteerd, zoals dit beschreven is in het in 2014 gepubliceerde rapport «Tussen naïviteit en paranoia». Nederland laat daarmee zien dat er ook andere beleidsopties mogelijk zijn dan bijvoorbeeld een generieke investeringstoets.

4. Reflectie op economische veiligheid

In de Kamerbrief van 10 juni 2014 is aangegeven dat verdere afbakening van het thema economische veiligheid wenselijk is en dat de prioritaire deelonderwerpen, te weten buitenlandse overnames en investeringen in

als vitaal aan te merken sectoren, beperkte toegang tot grondstoffen, bescherming van handelsroutes en (digitale) spionage daartoe aanknopingspunten bieden. Tot op heden zijn met name de vraagstukken rond buitenlandse overnames en investeringen in de interdepartementale werkgroep uitgewerkt. Het kabinet blijft aandacht houden voor deze vraagstukken.

Dat geldt ook voor het onderwerp inhuur en aanbesteding van gerubriceerde opdrachten door de overheid/staatsbedrijven aan buitenlandse bedrijven. Uit onder andere de ex-ante-analyse waterkeren zijn inhuur en aanbesteding als aandachtspunt naar voren gekomen. Centraal staat bij dit onderwerp de omgang met gerubriceerde informatie die met dergelijke aanbestedingen gemoeid is. Het kabinet laat dit onderwerp de komende periode nader onderzoeken binnen de interdepartementale werkgroep economische veiligheid. Resultaat wordt eind 2016 verwacht.

Conclusie

Zoals u kunt zien is er de nodige voortgang geboekt op het beleidsthema economische veiligheid. In 2016 zal het kabinet aandacht blijven houden voor economische veiligheid. Ten eerste door vervolg te geven aan het deelthema buitenlandse overnames en investeringen in de vorm van ex-ante-analyses en van publiek-private dialogen. Het WODC-onderzoek naar buitenlands aandeelhouderschap zal ook worden afgerond. Ten tweede zal het kabinet laten onderzoeken welke eventuele veiligheidsrisico's samenhangen met inhuur en aanbesteding van gerubriceerde opdrachten. Eind 2016 zal gerapporteerd worden over de geboekte resultaten en de voortgang omtrent economische veiligheid.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur