



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/SH/ATR1366/2020-U130

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 30 september 2020
Betreft Wet toetsing economie en nationale veiligheid

Geachte heer Wiebes,

Op woensdag 9 september is de Wet toetsing economie en nationale veiligheid voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden. De adviestermijn verloopt op 7 oktober 2020.

Context en inhoud van het voorstel

Ongewenste (buitenlandse) inmenging komt in verschillende vormen voor. Hierbij zijn zowel statelijke als niet-statale actoren betrokken. Door middel van cyberaanvallen, politieke beïnvloeding en de inzet van economische machtsmiddelen kunnen actoren een risico vormen voor de (economische) nationale veiligheid. Risico's zijn onder andere de aantasting van de continuïteit van dienstverlening van vitale processen, de aantasting integriteit en exclusiviteit van kennis en informatie, of het ontstaan van strategische afhankelijkheden. Met name bij vitale processen zijn deze risico's potentieel zeer omvangrijk. Een kleine verstoring in een vitaal proces kan namelijk leiden tot grote maatschappelijke ontwrichtingen. Gezien deze potentiële versturende impact is in het regeerakkoord opgenomen dat vitale processen extra bescherming zullen krijgen door introductie van een toetsingsregime voor het wijzigen van zeggenschap of significante invloed. Een wijziging van zeggenschap of significante invloed vindt normaliter plaats door een financiële transactie zoals een investering, fusie of overname. Door ex ante een inschatting te maken van de risico's die gepaard gaan met de transactie, beoogt het kabinet risico's voor de (economische) nationale veiligheid te beheersen. Toezichthouder Bureau Toetsing Investerings (BTI) identificeert risico's voor de (economische) nationale veiligheid. Het heeft de mogelijkheid om, wanneer risico's zich voordoen, in te grijpen. Het handhavingsinstrumentarium van BTI is divers. Zo kan BTI bestuurlijke boetes uitdelen, maar heeft het ook de mogelijkheid tot het stellen van voorwaarden aan investeringen, fusies en overnames. Het BTI heeft tenslotte ook nog de mogelijkheid strafrechtelijke sancties op te leggen. Uitgangspunt bij het opleggen van een sanctie is dat deze proportioneel dient te zijn.

Aanvullend op de vitale processen die expliciet als doelgroep worden genoemd in het regeerakkoord, zullen ook bedrijven die werken met hoogwaardige sensitieve technologie

extra bescherming krijgen en onder het toetsingsregime gaan vallen. Sensitieve technologie kan namelijk in worden gezet voor bijvoorbeeld sabotage van vitale processen of spionage. Om te bepalen of een bedrijf dat werkt met sensitieve technologie binnen de reikwijdte van het voorstel valt, wordt gewerkt met de reeds bestaande internationale exportcontroleregimes van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorbeelden¹ van bedrijven die vallen onder het internationale exportcontroleregime zijn bedrijven die werken met militaire technologie en zogenoemd 'dual-use' technologie. Voorbeelden van goederen met 'dual-use' technologie zijn (niet-limitatief) lasers, chemicaliën en goederen die worden gebruikt in de ruimte-industrie.

In het wetsvoorstel zijn de contouren van het toetsingsregime opgenomen. Bedrijven dienen een melding te doen bij BTI wanneer sprake is van een transactie zoals een investering, fusie of overname die leidt tot zeggenschap of significante invloed. BTI verricht vervolgens onderzoek naar de partij die zeggenschap of significante invloed verkrijgt. Bedrijven die een melding moeten doen moeten daarvoor aan informatieverplichtingen voldoen. Het betreft hier onder andere verplichtingen voor het aanleveren van contactgegevens, gegevens over de waarde van de activiteit, de staten waarin de verwerver en de doelonderneming activiteiten uitvoeren en de financiering van de activiteit met bijbehorende financieringsbron.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Voorliggend voorstel beoogt de risico's die kunnen ontstaan als gevolg van wijzigingen van zeggenschap of significante invloed door bijvoorbeeld financiële transacties binnen vitale processen en bedrijven die werken met en/of sensitieve technologie produceren te beheersen. De noodzaak om specifiek bij deze industrieën in te grijpen is gemotiveerd doordat de risico's die gepaard gaan met verstoringen binnen deze processen grote gevolgen kunnen hebben voor de maatschappij. Een hack op bijvoorbeeld het elektriciteitsnet zorgt namelijk niet alleen voor een verstoring bij het bedrijf *sec*, maar heeft ook gevolgen voor partijen die op het net zijn aangesloten. De noodzaak om in te grijpen en de risico's te beheersen die voortkomen uit financiële transacties bij vitale processen is daarom helder. Ook bij bedrijven die werken met en/of sensitieve technologie produceren zijn de risico's helder in kaart te brengen. In tegenstelling tot bedrijven in vitale processen is het belangrijkste risico hier echter niet een eventuele verstoring met grootschalige

¹ Het *handboek strategische goederen* bevat een volledig overzicht opgenomen van militaire goederen of goederen met met 'dual-use' technologie. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2006/10/23/handboek-strategische-goederen>.

gevolgen, maar het risico dat de integriteit en de exclusiviteit van kennis en informatie wordt aangetast. Met deze kennis kan vervolgens worden gesaboteerd of gespioneerd. De noodzaak om deze risico's te beheersen staat niet ter discussie.

Het doelbereik (nut) van het voorstel is lastiger te bepalen. Het voorstel introduceert een toetsingsregime om ex ante een inschatting te kunnen maken van de risico's die gepaard gaan met het verkrijgen van zeggenschap of significante invloed. In de toelichting is opgenomen dat hierdoor naar verwachting een preventief effect ontstaat: partijen met onwelwillende intenties zullen minder snel geneigd zijn om een transactie aan te gaan. De vraag is in hoeverre dit effect daadwerkelijk optreedt. Partijen die, ondanks het toetsingsregime, toch invloed willen uitoefenen, zullen naar verwachting gebruik maken van omzeilingsconstructies. Het effect van de preventieve werking is daarom niet goed meetbaar.

Het doelbereik van de meldplicht is in dit stadium niet eenduidig te bepalen. Het is daarom wenselijk middels een evaluatie te bepalen wat de proportionaliteit van het instrument is. In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. De zorgen over het doelbereik van het instrument worden dus geadresseerd in het voorstel. De evaluatie zal onder meer ingaan op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het voorstel, of het instrumentarium nog steeds het juiste is, of er sprake is van ontwijking en hoe effectief de handhaving hierop verloopt, en of de reikwijdte nog steeds juist is.

De noodzaak tot ingrijpen is helder, maar het college plaatst kanttekeningen bij het feit dat in dit stadium nog niet kan worden beoordeeld of het instrument proportioneel is. Het college constateert echter dat deze zorgen adequaat worden geadresseerd en heeft daarom geen nadere vragen bij nut en noodzaak.

2. Minder belastende alternatieven

Het toetsingsregime met bijhorende sanctiemogelijkheden is één van de mogelijkheden om risico's van financiële transacties voor de (economische) nationale veiligheid te beheersen. De toelichting gaat uitgebreid in op zowel de private als publieke opties die overwogen zijn.

Uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de regelgeving² is dat regelgeving slechts wenselijk is als het zelfregulerend vermogen van de maatschappij tekort schiet. In de toelichting is aangegeven dat ondernemingen zelf ook maatregelen kunnen treffen om risico's voor de (economische) nationale veiligheid te verkleinen. Voorbeelden hiervan zijn het beschermen van bedrijfsgeheimen, integere bestuurders aanstellen en weerbare digitale processen inrichten. Niet alle risico's zijn op deze wijze echter te vermijden. Een partij met verkeerde intenties zal deze constructies proberen te omzeilen.

Naast het instellen van toetsingsregime kan de overheid een meerderheidsdeelneming nemen bij bedrijven in vitale processen. Hier is van afgezien omdat bij een aantal van deze processen juist is gekozen voor privatisering vanuit efficiëntieoverwegingen.

² Zie Aanwijzing 2.3. Voorafgaand onderzoek.

Het college heeft geen nadere opmerkingen bij minder belastende alternatieven.

3. Werkbaarheid

Meldingsplichtige bedrijven moeten zich melden met behulp van een standaard meldingsformulier. Met dit standaardformulier is helder wat van bedrijven wordt verwacht.

Het college heeft geen nadere opmerkingen bij de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een regeldrukparagraaf. Bedrijven die onder de reikwijdte van het voorstel vallen, moeten voldoen aan de meldingsplicht wanneer transacties zoals investeringen, fusies en overnames worden gedaan. De variëteit tussen de meldingen is naar verwachting groot. In de regeldrukberekening is met deze diversiteit omgegaan door onderscheid te maken tussen simpele en complexe activiteiten. Volgens de toelichting is voor een simpele activiteit naar verwachting tussen de 21 en 58 uur nodig, afhankelijk van het feit of externe advisering noodzakelijk is en/of achteraf aanvullende informatie zal moeten worden toegezonden. Voor een complexe activiteit is dat naar verwachting tussen de 70 en 427 uur. De gehanteerde tarieven voor interne en externe advisering verschillen. Voor interne advisering is een tarief van 150,- euro gehanteerd. Het college constateert dat dit tarief niet overeenkomt met het tarief voor hoogopgeleide medewerkers in het Handboek meting regeldrukkosten. De regeldruk-kosten zijn hierdoor te hoog ingeschat. De berekening is op dit punt niet toereikend. Voor externe advisering is een tarief gehanteerd van 400,- euro. De hoogte van dit tarief komt overeen met de tarieven die advocatenkantoren in rekening brengen.

De precieze reikwijdte van het voorstel moet nog worden bepaald bij een algemene maatregel van bestuur. In het voorstel is echter wel al een inschatting gemaakt van het aantal meldingen en de complexiteit van deze meldingen. Het verwachte aantal meldingen is vastgesteld op 30 per jaar, waarvan er naar verwachting 5 complex zullen zijn. Het is niet duidelijk waar deze inschatting op gebaseerd is. De totale regeldrukgevolgen voor de 25 simpele zaken bedragen volgens de toelichting 286.000,- euro. Voor de 5 complexe zaken is dat 484.500,- euro. Zoals aangegeven is daarbij voor de interne advisering een te hoog tarief gehanteerd.

Het college constateert dat al een precieze inschatting van het aantal meldingen is gemaakt, terwijl nog niet bekend is hoeveel bedrijven onder de meldplicht zullen gaan vallen. Het ligt in dit geval meer voor de hand om met behulp van scenario's de mogelijke regeldrukeffecten in kaart te brengen.

Het college constateert dat de regeldruk niet toereikend in kaart is gebracht.

4.1 Het college adviseert de regeldrukberekening op bovenstaande punten aan te passen, conform de Rijksbrede methodiek

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met het adviespunt rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris