



# Handleiding toepassing Hoofdstuk 2 Wet vifo

## “actief zijn op”

Augustus 2025

[www.bureautoetsinginvesteringen.nl](http://www.bureautoetsinginvesteringen.nl)

Deze handleiding wordt gegeven ingevolge art 9 van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (Stb 2022, 215) (hierna: **Wet vifo**) en geeft enige nadere informatie over de in de wet gebruikte term ‘actief zijn op.’

Deze handleiding kan van tijd tot tijd worden gewijzigd en geactualiseerd door het Bureau Toetsing Investerings (BTI) op basis van veranderende inzichten, ontwikkelingen in de markt of de techniek of als gevolg van gewijzigde wet- of regelgeving. Het BTI is, namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van verwervingsactiviteiten en de voorbereiding van toetsingsbesluiten in het kader van de Wet vifo.

Dit document heeft als doel verduidelijking te bieden met betrekking tot de reikwijdte van de Wet vifo en bij het verloop van beoordelingsprocedures. In geval van discrepantie of interpretatieproblemen tussen deze handleiding en de geldende regelgeving, prevaleert de toepasselijke wet- en regelgeving. Een zin of zinsdeel in deze handleiding staat niet op zichzelf; deze handleiding dient als een integraal document te worden geïnterpreteerd in samenhang met de Wet vifo en het Besluit toepassingsbereik sensitieve technologie (Besluit van 4 mei 2023, Stb 2023, nr. 172 (hierna: het **Besluit**)).

## Aanleiding

De Wet vifo is onder andere van toepassing op verwervingsactiviteiten die betrekking hebben op ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie. Deze terminologie wordt gebruikt in artikelen 2, 3 en 6 van de Wet vifo. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vifo (Kamerstukken II, 2020/21, 35 880, nr 3) spreekt in dit kader ook over ondernemingen die 'beschikken over sensitieve technologie.'

Deze handleiding gaat nader in op de vraag wanneer een onderneming nu daadwerkelijk actief is op het gebied van de sensitieve technologie. Het gaat dan om technologie, bedoeld in artikel 8 eerste lid (producten voor tweeeërlei gebruik en militaire goederen) en in artikel 8 derde lid Wet vifo (de technologieën die aanvullend als sensitief zijn aangewezen). Het Besluit bepaalt de exacte reikwijdte van het toepassingsbereik van de Wet vifo voor sensitieve technologie.

## Actief zijn op

### Hoofdregels

Een onderneming die onderzoek doet naar of binnen het gebied van de sensitieve technologie als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet vifo en of genoemd in artikel 3 van het Besluit, of dergelijke producten (als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet vifo en of genoemd in artikel 3 van het Besluit) ontwikkelt, bewerkt, produceert of verwerkt in halfproducten of in eindproducten met het oog op commerciële exploitatie, beschikt over de voor de Wet vifo relevante expertise, capaciteit en middelen en is daarmee actief op het gebied van de betreffende sensitieve technologie.

Een onderneming die een halffabricaat produceert dat niet kwalificeert als een product voor tweeeërlei gebruik of een militair goed als bedoeld in art 8 lid 1 van de Wet vifo en overigens ook niet actief is op een gebied als bedoeld in artikel 8 lid 3 Wet vifo, is niet actief op het gebied van sensitieve technologie in de zin van de Wet vifo.

Een onderneming die een halffabricaat van een toeleverancier afneemt welk product wel kwalificeert als een product voor tweeeërlei gebruik of een militair goed als bedoeld in art 8 lid 1 van de Wet vifo of een product van een in artikel 8 lid 3 Wet vifo bedoelde (zeer sensitieve) technologie, en dat halffabricaat of product verwerkt of installeert in een eindproduct zonder bij die verwerking of installatie de technische kennis aan te wenden die nodig is voor de productie van een halffabricaat respectievelijk product, is niet actief op het gebied van sensitieve technologie in de zin van de Wet vifo. Gaat die verwerking of installatie echter zo ver dat aan het halffabricaat resp. sensitief technologisch product wezenlijke aanpassingen worden gemaakt of wordt ontsloten of geïntegreerd in andere producten of objecten, zodanig dat bij de verwerking of installatie de architectuur van het halffabricaat respectievelijk sensitief technologisch product zichtbaar is of de technische specificaties van het goed bekend worden aan die verwerker, dan is die verwerker wèl actief op het gebied van de desbetreffende technologie.

Om binnen de reikwijdte van de Wet vifo te vallen, dienen de betreffende productie-, onderzoeks-, verwerkings- en/of ontwikkelingsactiviteiten in Nederland te worden verricht.

Indien de betreffende onderneming een Nederlands filiaal of dochtermaatschappij heeft die zich slechts met de handel bezighoudt, is die onderneming niet actief in de zin van de Wet vifo. Indien de betreffende productie-, onderzoeks- en/of ontwikkelingsactiviteiten door dochtermaatschappijen in het buitenland worden verricht met een Nederlandse houdstermaatschappij die niet meer is dan een zgn. brievenbusmaatschappij, is die onderneming niet actief in de zin van de Wet vifo.

## Actief zijn op: bijzonderheden

### **Toeleveranciers**

Een toeleverancier waarvan de producten, know how of diensten niet zelfstandig kwalificeren als technologie in de zin van artikel 8 Wet vifo is niet actief op het gebied van sensitieve technologie.

### **Zeer sensitieve technologie (artikel 8 lid 3 Wet vifo)**

Echter, een onderneming die producten, machines, know how of diensten levert of verleent die qua doel, functie of technische kenmerken specifiek zijn toegesneden op onderzoek naar of ontwikkeling, productie binnen, bewerking of exploitatie van technologieën die zijn opgesomd in bijlage 2 bij het Besluit, wordt – gelet op de ruime omschrijving van Bijlage 2 bij het Besluit – geacht zelfstandig actief te zijn op het gebied van dergelijke technologie (AST 1 t/m 4), ook al zal een dergelijke partij zich mogelijk slechts als toeleverancier beschouwen. Partijen met dergelijke producten, kennis en of diensten kunnen zo intensief bij het productieproces betrokken zijn dat die in afwijking van het uitgangspunt terzake toeleveranciers toch binnen het toepassingsbereik van de Wet vifo vallen.

Maar bijvoorbeeld transport- of verpakkingsdiensten die worden verleend nadat het productieproces is afgerond, vallen niet onder die verbijszondering. Dergelijke partijen zijn niet actief op het gebied van zeer sensitieve technologie in de zin van artikel 8 lid 3 Wet vifo. Test- en meetactiviteiten die een optimale productie binnen die technologie dienen en die worden uitgevoerd voordat alle productiewerkzaamheden van de betreffende onderneming zijn afgerond, vallen wel onder de activiteiten die artikel 8 lid 3 Wet vifo bedoelt te beschermen. Test- en certificeringswerkzaamheden die worden uitgevoerd nadat de productie volledig is afgerond, vallen buiten de reikwijdte van de Wet vifo.

### **Eindgebruiker, groothandel, tussenhandel, detailhandel**

Een onderneming als eindgebruiker of als groot- of detailhandelaar zal in beginsel niet actief zijn op het gebied van (zeer) sensitieve technologie omdat deze onderneming meestal niet beschikt over de productiefaciliteiten en expertise, noch over de noodzakelijke juridische rechten zoals licenties om verbeteringen, aanpassingen of wijzigingen te maken in de betreffende (zeer) sensitieve technologie.

Dit is echter anders voor eindgebruikers van High Assurance-producten: die eindgebruikers zullen het product veelal (kunnen) aanpassen om het passend te krijgen in het eigen bedrijfsproces dan wel het product voeden met relevante data waardoor een uniek product ontstaat voor de eindgebruiker. Dergelijke eindgebruikers zullen in beginsel wel actief zijn op het gebied van high assurance producten (AST 4).

Een onderneming die actief is in de tussenhandel en/of im- en/of export van producten op het gebied van sensitieve technologie als bedoeld in artikel 8 van de Wet vifo zal in beginsel niet actief zijn op het gebied van sensitieve technologie in de zin van de Wet vifo. In artikel 8 lid 1 sub a, van de Wet vifo wordt voor de aanwijzing van de daarin bedoelde technologieën verwezen naar Verordening (EU) nr. nr 2021/821. In deze verordening komen de begrippen ‘tussenhandel’ en ‘doorvoer’ wel voor, maar daarmee is een onderneming die slechts als tussenhandelaar optreedt, niet ook actief in de zin van de Wet vifo, hetgeen onverlet laat de mogelijke toepasselijkheid van de Wet strategische diensten.

### **Universiteiten, academische ziekenhuizen, instituten voor toegepast onderzoek, kennisinstellingen**

Hoger onderwijsinstellingen en academische ziekenhuizen die vallen onder de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en zijn opgenomen in de bijlage bij die wet, hebben als primaire taak onderwijs en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te bedrijven. De kennis, octrooien, bedrijfsgeheimen die deze instellingen en academische ziekenhuizen genereren, passen binnen hun wettelijke taak en worden breed beschikbaar gesteld en niet primair vanuit een winstsoogmerk of commerciële exploitatie van de verworven kennis ter beschikking gesteld. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO en de instituten zoals gesubsidieerd vanwege de Subsidieregeling instituten voor toegepast onderzoek (zie in het bijzonder bijlage 2 bij deze regeling) hebben vergelijkbare kenmerken. Andere kennisinstellingen waarvoor in deze handleiding hetzelfde geldt, zijn bijvoorbeeld de reguliere onderzoeksinstituten die onder

Subsidieregeling Strategisch Belangrijke Onderzoeksprogramma's onderzoeksprogramma's gefinancierd krijgen.

Al deze organisaties houden zich in hoofdzaak bezig met het onafhankelijk verrichten van fundamenteel onderzoek, industrieel onderzoek of experimentele ontwikkeling, of met het breed verspreiden van de resultaten van die activiteiten door middel van onderwijs, publicaties of kennisoverdracht. Kennis, intellectuele eigendomsrechten (bijvoorbeeld octrooien, kwekersrechten, auteursrechten), bedrijfsgeheimen, laboratoria, proefinstallaties en experimentele productiefaciliteiten die in het kader van deze activiteiten breed en non-discriminatoire ter beschikking worden gesteld (al dan niet via openbaarmaking, openbare toegang, FRAND licenties, etc.) leiden niet tot het "actief zijn op het gebied van sensitieve technologie": het oogmerk van commerciële exploitatie ontbreekt.

Deze notie komt ook overeen met de uitgangspunten die de Europese Commissie hanteert bij staatssteun, zie in het bijzonder randnummers 19 en 20 van de Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie. Ook is er geen sprake van een commerciële exploitatie (en dus actief zijn op) indien deze organisaties een vorm van samenwerking met bedrijven ontplooiën die voldoet aan de maatstaven die de Europese Commissie heeft gesteld ter voorkoming van doorvloeien van staatssteun naar bedrijven (zie paragraaf 2.2.2. van voornoemde kaderregeling).

Naar mate er sprake is van hogere Technology Readiness Levels (TRL), neemt de kans toe dat er toch sprake is van commerciële exploitatie en dus 'actief zijn op' het gebied van sensitieve technologie. Bij TRL 9 (opschalen en vermarkten) is er veelal sprake van commerciële exploitatie en bij TRL 1 (fundamenteel onderzoek) is dat in beginsel niet het geval.

Indien dergelijke organisaties kennis, intellectuele eigendomsrechten (bijvoorbeeld octrooien, kwekersrechten, auteursrechten), bedrijfsgeheimen, laboratoria, proefinstallaties en experimentele productiefaciliteiten met betrekking tot de sensitieve technologie in de zin van artikel 8 Wet vifo, worden ondergebracht in aparte dochtermaatschappijen met het oog op commerciële exploitatie, spin off of verzelfstandiging dan wel verkoop aan een onderneming, zijn die dochtermaatschappijen veelal wel actief op het gebied van die zeer sensitieve technologie, zeker indien de technologie zelfstandig kan worden onderzocht, ontwikkeld, bewerkt, geproduceerd of verwerkt in halfproducten of in eindproducten met het oog op commerciële exploitatie.

In deze handleiding wordt onder de termen 'ontwikkeling' en 'productie' verstaan:

**'ontwikkeling'**: alle stadia voorafgaand aan de productie, met inbegrip van ontwerp, ontwerponderzoek, ontwerpanalyses, ontwerpconcepten, assemblage en testen van prototypen, proefproductieschema's, ontwerpgegevens, het proces van het omzetten van ontwerpgegevens in goederen of software, configuratieontwerp, integratieontwerp, indelingen

**'productie'**: alle productiestadia, inclusief productengineering, fabricage, integratie, assemblage (montage), inspectie.

## Aangewezen sensitieve technologieën

### Fotonica (AST 2)

Fotonicatechnologie, vaak kortweg fotonica maar ook wel optica of lichttechnologie genoemd, richt zich op het opwekken, transporteren en detecteren van lichtgolven en lichtdeeltjes, ook wel fotonen genoemd. Fotonicatechnologie vormt de basis van vele cruciale (civiele en militaire) toepassingen en andere technologieën en kan daarom gezien worden als een onvervangbare systeemtechnologie met nationaal belang. Om deze reden wordt het hele technologieterrein fotonica onder de Wet vifo geschaard. Een onderneming die actief is op het gebied van fotonica doordat die producten op basis van deze technologie ontwikkelt, bewerkt, produceert of verwerkt in halfproducten of in eindproducten, of daarnaar onderzoek doet met het oog op commerciële exploitatie, valt binnen het toepassingsgebied van de Wet vifo. Deze eindproducten kunnen zowel consumentenproducten zijn zoals beeldschermen, camera's, telefoons, internetverbindingen, zonnepanelen en

verlichting, maar ook specifieke militaire producten, bijvoorbeeld nachtkijkers of diverse soorten sensoren voor veiligheidstoepassingen. Ook spectroscopie met behulp van lichtgolven voor medische doeleinden valt derhalve onder fotonica.

### **Halfgeleidertechnologie (AST 3)**

Voor de toepassing van de Wet vifo gaat het bij halfgeleidertechnologie specifiek om bedrijven met specifieke, eigen kennis op het gebied van chipfabricage, industriële machines voor chipfabricage en ontwerpsoftware voor chips. Bij enkele marktpartijen is de vraag gerezen of de zgn MEMS-technologie daar ook onder valt. MEMS (micro-elektromechanische systemen) is de technologie van microscopische apparaten die zowel elektronische als bewegende onderdelen bevatten. Ze bestaan meestal uit een centrale eenheid die gegevens verwerkt (een geïntegreerde circuitchip zoals een microprocessor) en verschillende componenten die op elkaar inwerken met de omgeving (zoals microsensoren). De wereldwijde MEMS-markt is onderverdeeld in verschillende soorten apparaten, zoals versnellers, gyroscopen, inkjetkoppen, microfluidica en optische MEMS. In de markt wordt de MEMS-technologie over het algemeen beschouwd als een subcategorie van halfgeleidertechnologie, net als bijvoorbeeld zogenaamde *integrated circuits*. Producenten van MEMS zijn vaak ook producenten of verwerkers van halfgeleiders omdat de productieprocessen ervan nauw verwant aan elkaar zijn. Om deze redenen wordt ook een onderneming die actief is op het gebied van MEMS, beschouwd als een partij die actief is op AST 3.

### **High Assurance (AST 4)**

De AIVD publiceert van tijd tot tijd een lijst met door haar Unit Weerbaarheid geëvalueerde producten die gekwalificeerd worden als High Assurance-producten. Ondernemingen die dergelijke producten maken, zijn in elk geval actief op het gebied van High Assurance-technologie. Indien een onderneming een product maakt dat niet op die lijst vermeld staat, is dat een indicatie dat die onderneming niet actief is op het gebied van High Assurance (AST 4) in de zin van art 8 lid 3 Wet vifo. Die lijst is een andere dan de lijst van producten die de AIVD volgens het BSPA protocol heeft geëvalueerd, de zgn BPSA geëvalueerde producten.

Indien cryptografische producten niet kwalificeren als AST 4, kunnen zij nog wel kwalificeren als product voor tweërlei gebruik onder categorie 5 van de Dual Use verordening ((EU) 2021/821) en ondernemingen die dergelijke producten maken, kunnen ingevolge art 8 lid 1 Wet vifo dus wel binnen de reikwijdte van de wet vallen.