



Comité Permanent de Contrôle
des services de renseignements et de sécurité
Vast Comité van Toezicht
op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

ADVIES NR. 004/VCI/2022 VAN 29 JUNI 2022

SCREENING VAN BUITENLANDSE DIRECTE INVESTERINGEN EN ROL VAN DE VSSE EN DE ADIV HIERBINNEN

Gelet op het schrijven d.d. 23 juni 2022 van de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) waarbij aan het Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een verzoek tot advies werd overgemaakt van de Minister van Economie met betrekking tot het voorontwerp van wet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 1 juni 2022 tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen.

Bevoegdheid Vast Comité I

Gelet op artikel 33, achtste lid van de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse;

Gelet op de artikelen 73, 95, 107, 128 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens;

Gelet op het Samenwerkingsprotocol van 24 november 2020 tussen de Belgische federale toezichthoudende autoriteiten op het vlak van dataproductie.

Advies van het Vast Comité I

ONDERWERP EN VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Het Comité stelt vast er bij de GBA een verzoek om advies werd ingediend aangaande het voorontwerp van wet houdende

AVIS N° 004/CPR/2022 DU 29 JUIN 2022

FILTRAGE DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS ET RÔLE DE LA VSSE ET DU SGRS EN LA MATIÈRE

Vu le courrier du 23 juin 2022 de l'Autorité de protection des données (APD) par lequel a été transmise au Comité permanent de Contrôle des services de renseignement et de sécurité une demande d'avis du ministre de l'Économie concernant l'avant-projet de loi portant approbation de l'accord de coopération visant à instaurer un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers.

Compétence du Comité permanent R

Vu l'article 33, alinéa 8 de la Loi du 18 juillet 1991 organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ;

Vu les articles 73, 95, 107 et 128 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;

Vu le Protocole de coopération du 24 novembre 2020 entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données.

Avis du Comité permanent R

OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Comité constate qu'une demande d'avis a été soumise à l'APD concernant l'avant-projet de loi portant approbation à



instemming met het Samenwerkingsakkoord van 1 juni 2022 tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen.

2. Zoals de adviesverzoeker aangeeft in het formulier gericht aan de GBA, heeft het ontwerp betrekking op verwerkingen van persoonsgegevens door de Veiligheid van de Staat (VSSE) en/of de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV). Dit blijkt overigens duidelijk uit het Samenwerkingsakkoord zelf.

Artikel 13 Samenw. stelt:

“§1. De ISC” – bedoeld wordt de Interfederale Screeningscommissie die opgericht wordt via voorliggend Samenwerkingsakkoord – “en haar leden kunnen in het kader van de toetsings- en screeningsprocedures advies vragen aan onder meer de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid, het Nationaal Crisiscentrum, de federale politie, het Centrum voor Cybersecurity België, het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging, andere bevoegde federale en deelstatelijke overheidsdiensten, sectorregulatoren en toezichthouders die toezien op de activiteiten als bedoeld in artikel 4.

(...)

§2. De ISC en haar leden verbinden zich ertoe een advies te vragen aan de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid wanneer de buitenlandse investeerder en/of de onderneming waar deze investering voltoekken wordt:

1° actief is/zijn in defensie-gerelateerde sectoren;
2° actief is/zijn in de sector goederen voor tweeeérlei gebruik in de zin van artikel 2, lid 1, van Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009 tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeeérlei gebruik;

l'Accord de coopération du 1^{er} juin 2022 visant à instaurer un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers.

2. Comme l'indique le demandeur dans le formulaire adressé à l'APD, le projet porte sur les traitements de données à caractère personnel effectués par la Sûreté de l'État (VSSE) et/ou le Service Général du Renseignement et de Sécurité (SGRS). C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'Accord de coopération.

L'article 13 de l'Accord de coopération dispose que :

« §1. Dans le cadre des procédures de vérification et de filtrage, le CFI – c'est-à-dire le Comité de filtrage interfédéral créé par le présent Accord de coopération – et ses membres peuvent demander l'avis, entre autres, de la Sûreté de l'État, du Service Général du Renseignement et de la Sécurité, du Centre de crise national, de la police fédérale, du Centre pour la Cybersécurité Belgique, de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, d'autres services publics fédéraux et fédérés compétents, des autorités de réglementation et de surveillance sectorielles qui supervisent les activités visées à l'article 4.

(...)

§2. Le CFI et ses membres s'engagent à demander un avis au Service Général du Renseignement et de la Sécurité lorsque l'investisseur étranger et/ou l'entreprise où cet investissement sera réalisé est/sont :

1° actif(s) dans les secteurs liés à la défense ;
2° actif(s) dans le secteur des biens à double usage au sens de l'article 2, paragraphe 1, du Règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage ;



3° kandidaat(en), inschrijver(s) of opdrachtnemer(s) is/zijn voor een opdracht geplaatst of te plaatsen door of in naam van de Belgisch Defensie of van de NAVO met inbegrip van toegang tot hun faciliteiten.

De Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid kan daarbij beroep doen op de gewestelijke diensten die bevoegd zijn voor de controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweedeelgebruik.

§3. De ISC en haar leden verbinden zich er eveneens toe een advies te vragen aan de Veiligheid van de Staat wanneer de investering betrekking heeft op de wettelijke opdrachten zoals bedoeld in artikel 7, 1° en 3°/1 in de wet van 30 november 1998 houdende de regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.”.

DOELSTELLING SCREENINGSMECHANISME EN ROL INLICHTINGENDIENSTEN

3. Het doel van voorliggend samenwerkingsakkoord bestaat uit het vrijwaren van de nationale veiligheid, de openbare orde en de strategische belangen van de deelstaten die kaderen binnen hun materiële bevoegdheden (cf. art. 2, 2°) en dit door middel van de screening van bepaalde buitenlandse directe investeringen.

4. Als centrale actoren binnen de vrijwaring van de nationale veiligheid zullen zowel de VSSE als de ADIV een belangrijke rol vervullen als verstrekker van inlichtingen en persoonsgegevens die relevant zijn bij het beoordelen van een buitenlandse directe investering.

SCREENINGONDERZOEK VAN DE INLICHTINGENDIENSTEN

5. Het is voor het Comité onduidelijk wat er exact van de VSSE en de ADIV verwacht wordt in het kader van een screening van een buitenlandse directe investering. Meer in het bijzonder verschaffen noch de tekst van het Samenwerkingsakkoord zelf noch de door de adviesaanvrager bijgevoegde documenten

3° candidat(s), soumissionnaire(s) ou adjudicataire(s) d'un marché passé ou à passer par ou au nom de la Défense belge ou de l'OTAN incluant un accès à leurs installations.

A cette fin, le Service Général du Renseignement et de la Sécurité peut avoir recours aux services régionaux chargés de contrôler les exportations, les transferts, le courrage et le transit de biens à double usage.

§3. Le CFI et ses membres s'engagent également à demander un avis à la Sûreté de l'État lorsque l'investissement porte sur les missions légales visées à l'article 7,1° et 3°/1 de la loi du 30 novembre 1998 relative à la des services de renseignement et de sécurité. ».

FINALITÉ DU MECANISME DE FILTRAGE ET RÔLE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

3. Le présent Accord de coopération a pour but de sauvegarder la sécurité nationale, l'ordre public et les intérêts stratégiques des entités fédérées dans le cadre de leurs compétences matérielles (cf. art. 2, 2°) par le filtrage de certains investissements directs étrangers.

4. En tant qu'acteurs centraux de la sauvegarde de la sécurité nationale, la VSSE et le SGRS joueront un rôle important comme fournisseurs de renseignements et de données à caractère personnel qui sont pertinents pour l'évaluation d'un investissement direct étranger.

ENQUÊTE DE FILTRAGE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT

5. Le Comité ne sait pas exactement ce qui est attendu de la VSSE et du SGRS dans le cadre du filtrage d'un investissement direct étranger. Plus précisément, ni le texte de l'Accord de coopération lui-même ni les documents joints par le demandeur d'avis n'apportent de clarté quant à la nature et à



enige duidelijkheid omtrent de aard en omvang van het door de VSSE/ADIV uit te voeren screeningsonderzoek dat voorafgaat aan het formuleren van een advies.

- Wordt enkel een databankverificatie van de inlichtingendiensten verwacht? In dergelijk geval wordt enkel teruggevallen op de informatiepositie van de VSSE of de ADIV op het ogenblik van de adviesaanvraag.
- Dienen de bij de inlichtingendiensten ter beschikking staande inlichtingen en persoonsgegevens te worden bijgewerkt en geactualiseerd wanneer ze in het licht van een beoordeling van een buitenlandse directe investering als onvoldoende worden beschouwd? In dergelijk geval wordt een databankverificatie aangevuld met een begin van terreinonderzoek.
- Wordt een volwaardig terreinonderzoek van de inlichtingendiensten verwacht? In dergelijk geval dient de VSSE en/of de ADIV actief informatie in te winnen op het terrein, gevolgd door een evaluatie van de doelgericht ingewonnen informatie. Zo ja, welke onderzoeksdaaden en -doelstellingen worden er dan in concreto verwacht?
- Ingeval een terreinonderzoek van de inlichtingendiensten wordt verwacht, welke natuurlijke personen van een buitenlandse onderneming moeten dan het voorwerp uitmaken van onderzoek (bv. leden raad van bestuur, dagelijkse leiding, leden algemene vergadering, edm.)?
- Op inhoudelijk vlak: Zijn de inlichtingendiensten verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het detecteren van eventueel verdoken vennootschapsrechtelijke structuren? Moeten bijvoorbeeld ook de stakeholders worden gedetecteerd en onderzocht?
- Op procedureel vlak: Welke onderzoekshandelingen dienen de VSSE en/of de ADIV ter zake uit te voeren (bv. informatie-uitwisseling met nationale partners zoals de fiscus, informatie-uitwisseling met buitenlandse partners zoals de inlichtingendiensten van andere

la portée de l'enquête de filtrage que doivent effectuer la VSSE/le SGGRS avant de formuler un avis.

- Ne prévoit-on qu'une vérification de la base de données des services de renseignement ? Dans ce cas, seule la position d'information de la VSSE ou du SGRS au moment de la demande d'avis est prise en considération.
- Les informations et les données à caractère personnel dont disposent les services de renseignement doivent-elles être mises à jour et adaptées lorsqu'elles sont jugées insuffisantes au regard de l'évaluation d'un investissement direct étranger ? Dans ce cas, la vérification de la base de données est complétée par un début d'enquête sur le terrain.
- Attend-on ces services de renseignement qu'ils mènent une enquête complète sur le terrain ? Dans ce cas, la VSSE et/ou le SGRS doivent procéder à une collecte active d'informations sur le terrain, suivie d'une évaluation des informations ciblées qui ont été recueillies. Dans l'affirmative, quels devoirs d'enquête et quels objectifs d'enquête sont attendus concrètement ?
- En cas d'enquête sur le terrain menée par les services de renseignement, quelles personnes physiques d'une société étrangère doivent faire l'objet d'une enquête (par ex., les membres du conseil d'administration, les personnes qui assurent la gestion journalière, les membres de l'assemblée générale, etc.)
- En termes de contenu : les services de renseignement sont-ils chargés, par exemple, de détecter toute structure d'entreprise dissimulée ? Les parties prenantes, par exemple, doivent-elles également être détectées et faire l'objet d'une enquête ?
- Au niveau de la procédure : quels actes d'enquête la VSSE et/ou le SGRS doivent-ils effectuer à cet égard (par ex., échange d'informations avec des partenaires nationaux tels que les autorités fiscales, échange d'informations avec des partenaires étrangers tels que les services



EU-lidstaten, social media intelligence, edm.)?

6. Hoewel deze vragen op het eerste zicht loutere uitvoeringshandelingen lijken, raken de antwoorden desalniettemin aan de kern van het voorliggende screeningsmechanisme. Het Comité adviseert bijgevolg dat betrokken vragen het voorwerp uitmaken van parlementair debat. De antwoorden bepalen immers de aard en omvang van het uiteindelijke screeningsonderzoek van de Interfederale Screeningscommissie, en zodoende van de verstrekking van de door de Belgische overheid uitgevoerde controle op bedoelde buitenlandse directe investeringen.

BEROEPSPROCEDURE

7. Het Comité stelt vast dat de in het Samenwerkingsakkoord uitgewerkte screeningprocedure grote overeenkomsten heeft met de bestaande procedures uitgewerkt in de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. De Interfederale Screeningscommissie (ISC) is sterk vergelijkbaar met de Nationale Veiligheidsoverheid (NVO). Net zoals de NVO is de ISC een collegiaal orgaan (dat binnen een federale overhedsdienst over een secretariaat beschikt). Net zoals de NVO gaat de ISC niet-bindende adviezen afleveren die een dreigingsinschatting en risicotaxatie over een persoon of onderneming bevatten vanuit de vrijwaring van de nationale veiligheid en de openbare orde.

Een belangrijk verschil tussen beide procedures vormt wel het feit dat tegen een negatief advies van de NVO een beroep openstaat bij een speciaal hiertoe bevoegde administratief rechtscollege, zijnde het 'Beroepsorgaan' inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'. Het Beroepsorgaan heeft, vanuit zijn bestaande opdracht, een expertise opgebouwd rond dreigingsinschattingen en risicotaxaties

de renseignement d'autres États membres de l'UE, *social media intelligence*, etc.)

6. Si, à première vue, ces questions semblent être de simples actes d'exécution, les réponses sont néanmoins au cœur du présent mécanisme de filtrage. Aussi, le Comité recommande que ces questions fassent l'objet d'un débat parlementaire. Les réponses déterminent en effet la nature et la portée de l'enquête de filtrage finale effectuée par le Comité de filtrage interfédéral, et donc l'étendue du contrôle exercé par les autorités belges sur les investissements directs étrangers visés.

PROCÉDURE DE RE COURS

7. Le Comité constate que la procédure de filtrage décrite dans l'Accord de coopération présente de nombreuses similitudes avec les procédures existantes décrites dans la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité. Le Comité de filtrage interfédéral (CFI) est très similaire à l'Autorité Nationale de Sécurité (ANS). Comme l'ANS, le CFI est un organe collégial (disposant d'un secrétariat au sein d'un service public fédéral). Et comme l'ANS, le CFI rendra des avis non contraignants reprenant une évaluation de la menace et du risque que peut représenter une personne ou une entreprise du point de vue de la sauvegarde de la sécurité nationale et de l'ordre public.

Une différence notable entre les deux procédures réside toutefois dans le fait qu'un avis négatif de l'ANS peut faire l'objet d'un recours auprès d'une juridiction administrative spécialement établie à cet effet, c'est-à-dire l'Organe de recours en matière d'habilitations, d'attestations et d'avis de sécurité. Sur la base de ses attributions actuelles, l'Organe de recours a acquis une expertise en matière d'évaluation des menaces et des risques



binnen de nationale veiligheidszorg. In de gerechtelijke procedure voor het Beroepsorgaan vond de wetgever ook een belangrijk evenwicht tussen de vrijwaring van de nationale veiligheid en de rechtsbescherming van de burger (o.m. wat betreft de toegankelijkheid van de verzoeker tot het dossier en zodoende tot de gevoelige veiligheidsgegevens). Het Comité stelt vast dat deze belangrijke procedurele waarborg ontbreekt in voorliggend Samenwerkingsakkoord. De rechtsbescherming van de gescreende natuurlijke en/of rechtspersonen eist echter dat tussen beide procedures een gelijkwaardige rechtsbescherming wordt ingebouwd. Als natuurlijke beroepsinstantie voor screenings- en veiligheidsbewijzingen vormt het Beroepsorgaan de aangewezen instantie voor een beroep tegen een negatief advies van de ISC.

dans le domaine de la sécurité. Dans la procédure juridique devant l'instance de recours, le législateur a également trouvé un équilibre important entre la sauvegarde de la sécurité nationale et la protection juridique du citoyen (par ex. en ce qui concerne l'accessibilité du requérant au dossier et donc aux données de sécurité sensibles). Le Comité constate que cette importante garantie procédurale ne figure pas dans l'Accord de coopération actuel. Or, la protection juridique des personnes physiques et/ou morales qui ont fait l'objet d'un contrôle exige qu'un niveau équivalent de protection juridique soit mis en place entre les deux procédures. En tant qu'instance de recours naturelle pour les litiges en matière de filtrage et de sécurité, l'Organe de recours est l'instance appropriée auprès de laquelle introduire un recours contre un avis négatif émis par le CFI.

Brussel, 1 juli 2022

VOOR HET VAST COMITÉ I

Voorzitter

Grieffier

Bruxelles, le 1 juillet 2022

POUR LE COMITÉ PERMANENT R

Président

Greffier

Serge LIPSZYC

Frédéric GIVRON

