

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

15 septembre 2021

PROPOSITION DE LOI

**modifiant le Code de droit économique,
en ce qui concerne la mise en place
d'un mécanisme de filtrage
des investissements directs étrangers
affectant nos intérêts en matière de sécurité
et nos secteurs stratégiques**

**AVIS DE L'AUTORITÉ
DE PROTECTION DES DONNÉES
N° 139/2021 DU 24 AOÛT 2021**

Voir:

Doc 55 **1804/ (2020/2021):**

- 001: Proposition de loi de M. Van Lommel et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Amendement.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

15 september 2021

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het Wetboek
van economisch recht, wat de invoering
betreft van een screeningsmechanisme
voor directe buitenlandse investeringen
die een invloed hebben op onze
veiligheidsbelangen en strategische sectoren**

**ADVIES VAN
DE GEGEVENSBECHERMINGSAUTORITEIT
NR. 139/2021 VAN 24 AUGUSTUS 2021**

Zie:

Doc 55 **1804/ (2020/2021):**

- 001: Wetsvoorstel van de heer Van Lommel c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Amendement.

05244

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>		<i>Afkorting bij de numerering van de publicaties:</i>	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 139/2021 du 24 août 2021

Objet: Demande d'avis concernant une proposition de loi modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers affectant les intérêts de la Belgique en matière de sécurité et ses secteurs stratégiques (CO-A-2021-120)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Madame Eliane Tillieux, Présidente de la Chambre des représentants, reçue le 31 mai 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 24 août 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Présidente de la Chambre des représentants, Madame Eliane Tillieux (ci-après « la demanderesse ») a sollicité, le 31 mai 2021, l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi modifiant le Code de droit économique, en ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers affectant les intérêts de la Belgique en matière de sécurité et ses secteurs stratégiques¹ (ci-après « la proposition »).
2. La proposition entend remplacer l'intitulé actuel du Livre IV du Code de droit économique par « *Protection de la concurrence et filtrage des investissements directs étrangers* ».
3. L'article 5 de la proposition emprunte la définition de l'investissement direct étranger (IDE) au règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union². Il s'agit d'un « *investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et l'entrepreneur ou l'entreprise à qui ces fonds sont destinés en vue d'exercer une activité économique dans un État membre, y compris les investissements permettant une participation effective à la gestion ou au contrôle d'une société exerçant une activité économique* ».
4. En effet, constatant certaines absorptions par des entreprises étrangères publiques ou gérées par les pouvoirs publics étrangers - dont il était permis de se demander si elles n'étaient pas motivées par des raisons stratégiques et politiques plutôt qu'économiques et craignant de voir ces pays tiers acquérir un pouvoir de contrôle ou d'influence sur des activités cruciales pour la sécurité et l'ordre public - la Commission européenne a présenté une proposition de règlement établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'UE (qui deviendra le règlement 2019/452 susmentionné) en septembre 2017³.
5. Alors que l'adoption de ce texte constituait une priorité pour la France⁴, la Belgique faisait part de son intention de travailler sur la proposition de la Commission « *avec un esprit constructif* »⁵. Précisant

¹ Doc. parl. Ch., 55-1804/001, 23 février 2021, session 2020-2021 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804001.pdf>)

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0452&from=FR>

³ L'EDPS a rendu un avis au sujet de cette proposition le 12 avril 2018 (https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/18-04-12_edps_formal_comments_dq_trade_fdis_final_fr.pdf)

⁴ Direction générale du Trésor (français), 12 octobre 2020 (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/10/12/entree-en-application-du-reglement-etablissant-un-cadre-pour-le-filtrage-des-investissements-direc-ts-etran-gers-dans-l-union-europeenne>)

⁵ Rapport de progrès 2018 relatif aux traités commerciaux du vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérale, Doc. parl. Ch., 54-1806/005, 27 avril 2018, 2017-2018, p. 18 (<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1806/54K1806005.pdf>)

que l'absence de mécanisme de filtrage des investissements étrangers en Belgique « *résulte d'une longue tradition d'ouverture aux investisseurs extérieurs et du consensus stratégique en Belgique que cette politique d'ouverture a été un atout pour la création de richesse et d'emplois qui ont bénéficié à l'ensemble de notre pays* »⁶.

6. Depuis lors, une proposition de résolution demandant notamment « *qu'en accord avec les entités fédérées, le gouvernement crée un cadre législatif afin de déterminer si un contrôle important d'un investisseur d'un pays tiers dans un secteur stratégique dans notre pays peut ou non présenter un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public* » a été déposée au parlement fédéral le 17 janvier 2019⁷. Toutefois elle ne fut jamais adoptée.
7. Le règlement (UE) 2019/452 a été adopté le 19 mars 2019. Or, alors que les investissements étrangers relèvent - depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009 - de la politique commerciale commune de l'Union européenne⁸ (il s'agit de l'une des compétences exclusives de l'UE confiées à la Commission européenne⁹), ce règlement confie aux États membres le soin de procéder au filtrage des IDE, dans la mesure où il s'agit de protéger leur ordre public et leur sécurité publique.
8. Il s'agit d'une réglementation faitière, qui identifie des facteurs (liés au secteur, à la nature de l'opération ou à l'identité de l'investisseur et notamment « *l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations* ») que les États membres peuvent prendre en compte pour procéder au filtrage¹⁰, requiert des procédures claires et transparentes ainsi que des voies de recours¹¹ et impose une obligation de notification de toutes les procédures de filtrage à la Commission européenne¹², qui se voit confier une compétence d'avis (non contraignant) lorsqu'elle estime qu'un investissement est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de plus d'un État membre¹³.

⁶ Ibidem

⁷ Proposition de résolution visant à instaurer un mécanisme de filtrage des investissements étrangers dans les entreprises opérant dans les secteurs stratégiques, Doc. parl. Ch, 54-3472/001, 17 janvier 2019, session 2018-2019 (<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/3472/54K3472001.pdf>)

⁸ conformément aux objectifs énoncés à l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)

⁹ conformément à l'article 3 du TFUE ; Toutefois, afin que les accords bilatéraux d'investissement des États soient préservés jusqu'à leur remplacement par des accords de l'UE, le Règlement (UE) n°1219/2012, entré en vigueur le 9 janvier 2013, a établi des dispositions. Ce règlement permet également à la Commission d'autoriser les États membres à négocier avec un pays tiers la modification ou la conclusion d'un accord bilatéral d'investissement sous certaines conditions (voy. p.ex l'Accord entre l'Union économique belgo-luxembourgeoise et le Gouvernement de la République populaire de Chine en matière d'encouragement et de protection réciproques des investissements, en vigueur entre 1986 et 2009, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/42/download>)

¹⁰ Article 4

¹¹ Article 3

¹² Article 6

¹³ Article 6.3.

9. L'article 14 du règlement porte sur le traitement des données à caractère personnel et est libellé comme suit :

« 1. Tout traitement de données à caractère personnel en application du présent règlement est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et au règlement (UE) 2018/1725 et uniquement dans la mesure où il est nécessaire aux fins du filtrage des investissements directs étrangers par les États membres et pour assurer l'efficacité de la coopération prévue par le présent règlement.

2. Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre du présent règlement sont conservées uniquement pendant la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées »¹⁴.

10. Dans le contexte de la crise liée à la pandémie de Covid-19, la Commission européenne a également publié des orientations à l'intention des États membres¹⁵, examinant le type de mesures pouvant être prises pour limiter les mouvements de capitaux et invitant les États membres:

- *« à faire, dès à présent, pleinement usage de leurs mécanismes de filtrage des IDE, de manière à tenir dûment compte des risques représentés pour les infrastructures critiques de soins de santé, la fourniture d'intrants critiques et d'autres secteurs essentiels, comme le prévoit le cadre juridique de l'UE;*
- *pour les États membres qui ne disposent pas actuellement d'un mécanisme de filtrage, ou dont les mécanismes de filtrage ne couvrent pas toutes les opérations pertinentes, à mettre en place un mécanisme complet de filtrage et, dans l'intervalle, à utiliser toutes les autres options disponibles pour traiter les situations où l'acquisition ou la prise de contrôle d'une entreprise, d'une infrastructure ou d'une technologie donnée risque d'engendrer un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'UE, notamment un risque pour les infrastructures sanitaires critiques et la fourniture d'intrants essentiels ».*

11. Suite à cela, un projet de loi¹⁶ a été préparé sous l'égide de la Ministre fédérale de l'économie et « discuté avec les entités fédérées »¹⁷. A ce jour, ce projet n'a pas encore été déposé à la Chambre.

¹⁴ Les observations de l'EDPS liés à l'identification des co-responsables du traitement et à la détermination d'une durée fixe de conservation n'ont pas été suivies, *op. cit.* pp. 2 et 3

¹⁵ JOUE 26 mars 2020 (2020/C 99 I/01) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2020:0991:FULL&from=EN>)

¹⁶ Au sujet duquel la section de législation du Conseil d'Etat a rendu l'avis 67.887/1 du 28 septembre 2020

¹⁷ Voy. Question écrite au Ministre wallon de l'économie, Doc. Parl. W, 484 (2020-2021) 1, 21 mai 2021 (<https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=104708>); Le Ministre y précise « nous nous situons à la croisée des compétences fédérales – maintien de l'ordre public et de la sécurité nationale – et des compétences régionales – promotion de l'investissement. (...) La confidentialité des dossiers d'investissement doit également être garantie dans un contexte de concurrence entre les Régions de notre pays »

12. L'Autorité constate qu'outre d'importantes remarques concernant la répartition des compétences, la section de législation du Conseil d'Etat a opportunément relevé que la proposition de loi contient des dispositions susceptibles de concerner le traitement de données à caractère personnel et qu'il convenait de recueillir l'avis de l'Autorité¹⁸.
13. L'Autorité constate par ailleurs que suite à la réception de cet avis, les auteurs de la proposition ont déposé à la Chambre une version amendée de la proposition, en date du 3 juin 2021¹⁹ (soit postérieurement à l'introduction de la demande d'avis à l'Autorité). La proposition (telle qu'amendée) prévoit :
- la création par le Roi d'une commission de filtrage (ci-après « la commission ») appelée à recevoir les avis et les informations de la Commission européenne ou des autres Etats membres, sous l'autorité du Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions (article 7) ;
 - l'exercice des missions de la commission en « étroite collaboration » avec les Régions et des Communautés²⁰ (article 8) ;
 - l'obligation de notification de son projet par l'investisseur étranger²¹ (article 9) ;
 - que la demande doit au moins mentionner la structure de propriété de l'entreprise souhaitant réaliser l'investissement et de l'entreprise cible (article 11) ;
 - l'information des gouvernements régionaux et communautaires et la possibilité pour ces derniers d'inviter la commission à mener une enquête complémentaire (article 14) ;
 - la possibilité pour la commission de recueillir toute information pertinente aux fins d'une enquête complémentaire auprès du demandeur ou de tiers (article 14, §2).

II. EXAMEN DE LA PROPOSITION

1. Remarque liminaire et applicabilité du RGPD

14. L'Autorité constate que la proposition est susceptible de s'appliquer à des investisseurs-personnes physiques (article 9) et que, même lorsque l'investisseur dispose de la personnalité morale, la structure

¹⁸ Avis 68.976/1 du 6 mai 2021, point 4, p. 9 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804002.pdf>)

¹⁹ Doc. parl. Ch., 55-1804/003, 3 juin 2021, session 2020-2021 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804003.pdf>)

²⁰ Ainsi que la conclusion d'un accord de coopération avec les Régions et les Communautés

²¹ A savoir, selon la définition de l'article 5 de la proposition : « une personne physique d'un pays tiers ou une entreprise d'un pays tiers qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger. Les entreprises qui forment ensemble un consortium au sens de l'article 1:19 du Code des sociétés et des associations sont réputées constituer un seul investisseur. Les personnes physiques qui agissent conjointement avec leurs enfants mineurs et leur conjoint ou avec les personnes avec lesquelles elles cohabitent légalement sont réputées constituer un seul et même investisseur »

Avis 139/2021- 6/11

de propriété de cette personne morale doit accompagner la demande d'investissement²² (article 11). Par conséquent, la proposition implique le traitement de données relatives à des personnes physiques identifiées ou identifiables et donc de données à caractère personnel au sens du RGPD.

15. L'Autorité constate par ailleurs qu'alors que l'article 14, §2 de la proposition prévoit que la commission de filtrage tient compte des avis de la Sûreté de l'Etat, du SGRS, du Centre belge pour la Cybersécurité, des services publics compétents, des régulateurs sectoriels et des superviseurs qui contrôlent le secteur stratégique, le demandeur a indiqué dans le formulaire communiqué à l'Autorité à l'occasion de sa demande d'avis que la proposition n'impliquait pas le traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement ou les services de police. Si telle est bien l'intention des auteurs, l'Autorité estime qu'il convient de préciser dans la proposition que cette disposition ne peut en aucun cas être mise en œuvre d'une manière impliquant un traitement de données à caractère personnel par les services de renseignement²³.
16. A l'inverse, si des traitements de données à caractère personnel par les services de renseignement sont envisagés, il conviendra également de soumettre cette proposition au Comité R²⁴.

2. Base juridique et principe de légalité

17. Le considérant 31 et l'article 14 du règlement 2019/452 indiquent que traitement de données à caractère personnel réalisé en application du (...) règlement est effectué conformément au règlement (UE) 2016/679 et au règlement (UE) 2018/1725²⁵ et uniquement dans la mesure où il est nécessaire aux fins du filtrage des investissements directs étrangers par les États membres et pour assurer l'efficacité de la coopération prévue par le présent règlement.
18. De plus, conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement²⁶ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible²⁷ pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et

²² L'Autorité rappelle au passage que le nom légal d'une personne morale fait partie des données à caractère personnel lorsqu'il identifie une ou plusieurs personnes physiques (Voir arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes Schecke (C-92/09 et C-93/09), 2010, Rec.p.I-11063, points 52 et 53)

²³ Ou les services de police

²⁴ Ainsi qu'à l'Organe de contrôle de l'information policière en cas de traitements de données effectués par les services de police

²⁵ En ce qui concerne les traitements de données effectués par la Commission européenne

²⁶ Art. 6.1.e) du RGPD.

²⁷ De façon à pouvoir déduire, à sa lecture, quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre

libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) des traitement(s)²⁸, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données²⁹, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées³⁰, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

19. En l'espèce, il apparaît que le traitement de données auquel la proposition donne lieu est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public (article 6.1.e) du RGPD), à savoir la prévention des acquisitions d'actifs belges par des investisseurs étrangers, susceptibles d'affecter les intérêts de la Belgique en matière de sécurité et ses secteurs stratégiques.
20. L'Autorité constate en outre que les traitements de données à caractère personnel envisagés ne sont pas décrits dans la proposition, ce qui ne permet pas à l'Autorité d'exclure qu'une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées soit engendrée par ces traitements. En effet, si, de toute évidence, la proposition implique le traitement de données relatives à la nationalité des investisseurs, son libellé n'exclut pas que des données relatives à leurs opinions politiques ou à d'éventuelles condamnations fassent également l'objet d'une collecte, d'une conservation et d'une communication aux entités fédérées, à la Commission européenne et aux autres Etats membres.
21. L'Autorité constate enfin que la fixation des modalités de fonctionnement de la commission de filtrage fait l'objet d'une délégation au Roi (article 20).
22. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité rappelle qu'une délégation au Roi, « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* »³¹. Par conséquent, l'article 20 de la proposition doit comporter un lien clair entre les mesures d'exécutions autorisées et les éléments essentiels des traitements figurant (ou devant figurer) dans la proposition.

²⁸ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

²⁹ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

³⁰ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

³¹ Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

23. L'Autorité examine ci-après dans quelle mesure la proposition comprend ces éléments essentiels.

3. Finalités

24. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
25. En l'espèce, l'Autorité identifie la finalité du ou des traitements de données envisagés comme étant la prévention des acquisitions par des investisseurs étrangers susceptibles d'affecter les intérêts de la Belgique en matière de sécurité et ses secteurs stratégiques. Cette finalité se déduit de l'intitulé de la proposition. L'Autorité estime qu'il serait toutefois préférable que cette finalité figure expressément dans le texte de la proposition³².
26. L'Autorité attire l'attention des auteurs de la proposition sur le fait que le cadre européen limite la possibilité d'instaurer un mécanisme de filtrage des IDE à des motifs de sécurité ou d'ordre public³³. En effet, alors que l'article 4, §2 TUE réserve aux Etats la compétence d'assurer leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder leur sécurité nationale, un filtrage réalisé à des fins de patriotisme économique constituerait en revanche une entrave à la libre circulation des capitaux, contraire au droit de l'Union³⁴.
27. Sous cette importante réserve, l'Autorité estime que la finalité des traitements de données mis en place est suffisamment déterminée, explicite et légitime.

4. Proportionnalité/minimisation des données

28. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").
29. Comme indiqué supra, telle que formulée, la proposition ne permet pas à l'Autorité (ni a fortiori aux candidats investisseurs) d'entrevoir quels traitements de données seront nécessaires (collecte, enregistrement, communication, comparaison avec d'autres données etc.) sur quelles données.

³² Ou, au minimum, dans l'exposé des motifs

³³ Article 2.4 et 3.1 du règlement

³⁴ Voy. l'arrêt intervenu dans l'affaire C-503/99, Commission c. Belgique, 4 juin 2002 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47379&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7785979>)

Avis 139/2021- 9/11

30. La proposition se limite à identifier les personnes concernées (les investisseurs étrangers) sans mentionner quelles données à caractère personnel les concernant seront traitées.
31. Ce n'est donc qu'après une profonde révision de la proposition et l'intégration dans celle-ci de dispositions permettant d'entrevoir quels traitements de données pourront être réalisés³⁵ sur quelles (catégories de) données à caractère personnel, que l'Autorité sera en mesure de réaliser une analyse du respect du principe de minimisation des données, tel que prescrit par l'article 5.1.c) du RGPD.

5. Responsable du traitement

32. L'Autorité déduit du texte de la proposition que des données à caractère personnel sont susceptibles d'être traitées par la commission de filtrage, par les services d'avis et par les services compétents des entités fédérées.
33. Toutefois, l'Autorité constate que l'identification explicite - pour chaque traitement - du responsable du traitement, fait actuellement défaut. Il convient donc de compléter la proposition sur ce point.
34. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation du ou des responsable(s) du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles³⁶. Il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD.
35. L'Autorité constate également que tant le règlement que la proposition prévoient le traitement de données à caractère personnel par la Commission européenne. L'Autorité regrette que le règlement ne comporte aucune disposition permettant d'identifier si la Commission agit en qualité de responsable du traitement conjoint aux côtés des autorités des Etats membres (comme le lui permettait l'article 26 du RGPD et l'article 28 du règlement (UE) 2018/1725). Quoi qu'il en soit, à défaut d'une telle précision

³⁵ Ce qui ne signifie pas pour autant que l'architecture détaillée des systèmes informatiques doit figurer dans une loi au sens formel.

³⁶ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 29, Avis 1/2010 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du règlement (UE) 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1. (https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

dans le règlement, il appartient aux auteurs de la proposition d'évaluer si une telle co-responsabilité se justifie en l'espèce et, le cas échéant, de le mentionner dans la proposition.

6. Délai de conservation

36. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.
37. L'Autorité constate que la proposition ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel traitées. Or, à la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer et indiquer dans la proposition les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des différentes finalités et catégories de données.

7. Accès aux données à caractère personnel ou capacité de contrôle en tant que facteur de filtrage

38. L'Autorité constate que l'article 12 de la proposition mentionne l'accès aux données à caractère personnel ou la capacité de contrôler ces dernières, par l'acheteur, en tant que facteur de filtrage, comme l'y encourage l'article 4.1.d) du règlement.
39. Par ailleurs, les auteurs de la proposition ont choisi d'intégrer le mécanisme de filtrage dans le livre IV du Code de droit économique relatif à la protection de la concurrence.
40. L'Autorité considère que cela s'inscrit dans une tendance à la consultation des Autorités de protection des données par les Autorités de la concurrence³⁷ et approuve tant ce libellé que ce choix qui devrait conduire la commission de filtrage à évaluer la manière dont les données de la cible peuvent être combinées avec celles de l'acheteur et l'impact potentiel de cette combinaison au regard des principes de finalité et de licéité des traitements.

³⁷ Voy. le cas de la consultation de la CNIL par l'Autorité française de la concurrence dans le cadre de l'initiative ATT d'Apple (<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/ciblage-publicitaire-mise-en-place-par-apple-de-la-sollicitation-att-lautorite>), l'enquête de l'Autorité de la concurrence britannique concernant la Privacy sandbox de Google (<https://www.gov.uk/government/news/ico-and-cma-set-out-blueprint-for-cooperation-in-digital-markets>) ou celle du Bundeskartellamt allemand concernant l'abus de position dominante par Facebook

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité estime :**

- **qu'en l'état la proposition ne permet pas à l'Autorité d'identifier quels traitements seront effectués sur quelles données, ce qui rend indispensable une adaptation de la proposition sur ce point et**
- **que :**
 - si la proposition entend permettre le traitement de données à caractère personnel par les services de police ou de renseignement, il convient de le préciser et de soumettre la proposition aux Autorités de contrôle de ces services (points 15 et 16) ;
 - l'article 20 de la proposition doit comporter un lien clair entre les mesures d'exécutions autorisées et les éléments essentiels des traitements figurant (ou devant figurer) dans la proposition (point 22) ;
 - la finalité des traitements de données à caractère personnel doit être expressément mentionnée dans le texte de la proposition (point 25) ;
 - le responsable de chacun des traitements de données qui sera effectué doit être identifié dans la proposition (points 33 à 35) ;
 - un délai (maximum) de conservation des données à caractère personnel doit être déterminé pour chaque traitement de données, dans la proposition (point 37) ;

attire l'attention du demandeur quant à l'importance de déterminer les éléments essentiels de chaque traitement de données dans une norme de rang législatif.

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 139/2021 van 24 augustus 2021

Betreft: Adviesaanvraag over een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, wat de invoering betreft van een screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen die een invloed hebben op onze veiligheidsbelangen en strategische sectoren (CO-A-2021-120)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"), aanwezig: mevrouw Marie-Hélène Descamps, mevrouw Alexandra Jaspas, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Eliane Tillieux, Kamervoorzitter, ontvangen op 31 mei 2021;

Gelet op het verslag van Alexandra Jaspas;

Brengt op 24 augustus 2021 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, mevrouw Eliane Tillieux (hierna "de aanvrager") vroeg op 31 mei 2021 het advies van de Autoriteit over een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van economisch recht, wat de invoering betreft van een screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen die een invloed hebben op onze veiligheidsbelangen en strategische sectoren¹, (hierna "het voorstel").
2. Het voorstel beoogt de bestaande titel van Boek IV van het Wetboek van economische recht te vervangen door "*Bescherming van de mededinging en screening van directe buitenlandse investeringen*".
3. Artikel 5 van het voorstel ontleent de definitie van buitenlandse directe investeringen (BDI) aan de Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie². Het gaat om "*elke soort investering door een buitenlandse investeerder die gericht is op het vestigen of handhaven van duurzame directe betrekkingen tussen de buitenlandse investeerder en de ondernemer of de onderneming waaraan het kapitaal ter beschikking wordt gesteld met het oog op de uitoefening van een economische activiteit in een lidstaat, met inbegrip van investeringen die de daadwerkelijke deelname aan het beheer van of de zeggenschap over een onderneming die een economische activiteit uitoefent, mogelijk maken*".
4. De Europese Commissie diende in september 2017 een voorstel in voor een verordening tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de EU (dat de bovengenoemde Verordening 2019/452 zou worden), waarin zij wijst op bepaalde overnames door buitenlandse staatsbedrijven of door buitenlandse regeringen geleide ondernemingen - die veeleer om strategische en politieke dan om economische redenen waren ingegeven, en vreest dat deze derde landen zeggenschap of invloed zouden kunnen krijgen over activiteiten die cruciaal zijn voor de veiligheid en de openbare orde³.

¹ Parl. doc. Kamer, 55-1804/001, 23 februari 2021, zitting 2020-2021 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804001.pdf>)

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>

³ Het EDPS gaf een advies over dit voorstel op 12 april 2018 (https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/18-04-12_edps_formal_comments_dg_trade_fdis_final_fr.pdf)

Advies 139/2021-3/11

5. Terwijl de goedkeuring van deze tekst voor Frankrijk een prioriteit was⁴, gaf België te kennen dat het "*in een constructieve geest*"⁵ aan het voorstel van de Commissie wilde werken. Waarbij werd uitgelegd dat het achterwege blijven de screening van buitenlandse investeringen in België "*voortvloeit uit een lange traditie van openheid voor externe investeerders en de strategische consensus in België dat dit beleid van openheid een aanwinst was voor het scheppen van rijkdom en werkgelegenheid, wat ons land in zijn geheel ten goede is gekomen*"⁶.
6. Sindsdien is een ontwerpresolutie ingediend waarin wordt gevraagd om "*in overleg met de deelstaten, een wetgevend kader (in te voeren) om na te gaan of een wezenlijke zeggenschap door een investeerder uit een derde land in een strategische sector in ons land al dan niet een gevaar kan betekenen voor de nationale veiligheid of openbare orde*"⁷ en dat ingediend werd bij het federaal parlement op 17 januari 2019.⁷ Deze resolutie werd echter nooit aangenomen.
7. De verordening (EU) 2019/452 werd aangenomen op 19 maart 2019. Hoewel buitenlandse investeringen - sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 - deel uitmaken van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie⁸ (dit is een van de exclusieve bevoegdheden van de EU die aan de Europese Commissie zijn toevertrouwd⁹), worden de lidstaten in deze verordening belast met het screenen van BDI, voor zover het gaat om de bescherming van hun openbare orde en openbare veiligheid.
8. Het gaat om een overkoepelende verordening, waarin factoren (in verband met de sector, de aard van de transactie of de identiteit van de investeerder en met name "*de toegang tot gevoelige informatie, waaronder persoonsgegevens, of de mogelijkheid om zulke informatie te controleren*") worden opgesomd waarmee de lidstaten rekening kunnen houden bij het uitvoeren van screening¹⁰, waarin duidelijke en transparante procedures en rechtsmiddelen¹¹ worden voorgeschreven en waarin de

⁴ Direction générale du Trésor (français), 12 octobre 2020 (<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/10/12/entree-en-application-du-reglement-etablissant-un-cadre-pour-le-filtrage-des-investissements-directs-etranagers-dans-l-union-europeenne>)

⁵ Voortgangsrapport 2018 inzake handelsverdragen van de vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen, Doc.parl., Kamer, 54-1806/005, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1806/54K1806005.pdf>)

⁶ Ibidem.

⁷ Voorstel van resolutie tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse investeringen in ondernemingen die actief zijn in strategische sectoren, Parl. Doc. Kamer, 54-3472, n° 001/001, (<https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1806/54K1806005.pdf>)

⁸ Overeenkomstig de doelstellingen van artikel 207 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU).

⁹ Overeenkomstig artikel 3 van het VWEU; Om ervoor te zorgen dat de bilaterale investeringsakkoorden van de lidstaten in stand worden gehouden totdat zij door EU-akkoorden zijn vervangen, zijn in Verordening (EU) nr. 1219/2012, die op 9 januari 2013 in werking is getreden, echter bepalingen vastgesteld. De verordening biedt de Commissie ook de mogelijkheid om lidstaten te machtigen met een derde land te onderhandelen over de wijziging of sluiting van een bilateraal investeringsakkoord onder bepaalde voorwaarden (zie bijvoorbeeld het akkoord tussen de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en de regering van de Volksrepubliek China inzake de wederzijdse stimulering en bescherming van investeringen, van kracht tussen 1986 en 2009, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/42/download>)

¹⁰ Artikel 4

¹¹ Artikel 3

Advies 139/2021-4/11

verplichting wordt opgelegd alle screeningprocedures aan de Europese Commissie¹² mee te delen dat de bevoegdheid krijgt om een (niet-bindend) advies uit te brengen wanneer het van oordeel is dat een investering gevolgen kan hebben voor de veiligheid of de openbare orde van meer dan één Lidstaat¹³.

9. Artikel 14 van de verordening heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens en luidt als volgt:

« 1. Indien op grond van deze verordening persoonsgegevens worden verwerkt, geschiedt dit overeenkomstig Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725, en slechts voor zover noodzakelijk voor het screenen van buitenlandse directe investeringen door de lidstaten en voor het waarborgen van de doeltreffendheid van de samenwerking waarin deze verordening voorziet.

2. Persoonsgegevens die verband houden met de uitvoering van deze verordening worden niet langer bewaard dan nodig is om de doeleinden waarvoor ze werden verzameld, te verwezenlijken. »¹⁴.

10. In het kader van de Covid-19 pandemiecrisis heeft de Europese Commissie ook richtsnoeren voor de lidstaten opgesteld¹⁵, waarin wordt nagegaan welk soort maatregelen kan worden genomen om het kapitaalverkeer te beperken, waarbij de lidstaten worden verzocht:

- *« — reeds thans ten volle gebruik te maken van de BDI-screeningmechanismen om ten volle rekening te houden met de risico's voor kritieke gezondheidszorginfrastructuren, de voorziening van kritieke inputs en andere kritieke sectoren zoals bedoeld in het EU-rechtskader;*
- *— voor de lidstaten die momenteel niet over een screeningmechanisme beschikken of waarvan de screeningmechanismen niet alle relevante transacties bestrijken, om een volledig screeningmechanisme op te zetten en in de tussentijd gebruik te maken van alle andere opties om gevallen aan te pakken waarin de verwerving van of de zeggenschap over een bepaalde onderneming, infrastructuur of technologie een gevaar voor de veiligheid of de openbare orde in de EU zou opleveren, waaronder een gevaar voor kritieke gezondheidszorginfrastructuren en voor de voorziening van kritieke inputs ».*

¹² Artikel 6

¹³ Artikel 6.3.

¹⁴ De opmerkingen van de EDPS met betrekking tot de identificatie van medeverantwoordelijken en de vaststelling van een vaste bewaartermijn zijn niet opgevolgd, *op.cit.*, blz. 2 en 3.

¹⁵ Publicatieblad van de Europese Unie van 26 maart 2020 (2020/c 99-I/01) ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=NL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=NL).)

Advies 139/2021-5/11

11. Als gevolg daarvan werd een wetsontwerp¹⁶ voorbereid onder de auspiciën van de federale minister van Economie en "*besproken met de gefedereerde entiteiten*"¹⁷. Tot dusver is dit ontwerp nog niet in het Parlement ingediend.
12. De Autoriteit merkt op dat, naast belangrijke opmerkingen over de verdeling van de bevoegdheden, de afdeling Wetgeving van de Raad van State er terecht op heeft gewezen dat het wetsontwerp bepalingen bevat die betrekking kunnen hebben op de verwerking van persoonsgegevens en dat het advies van de Autoriteit moet worden ingewonnen¹⁸.
13. De Autoriteit merkt voorts op dat, na ontvangst van dit advies, de auteurs van het voorstel op 3 juni 2021 (d.w.z. na de indiening van het verzoek om advies bij de Autoriteit) een gewijzigde versie van het voorstel aan de Autoriteit toezonden¹⁹. Het voorstel (als gewijzigd) voorziet in:
 - de oprichting door de Koning van een screeningscommissie (hierna "de commissie" genoemd) om adviezen en inlichtingen van de Europese Commissie of van andere lidstaten te ontvangen, onder het gezag van de minister van Economische Zaken (artikel 7) ;
 - de uitoefening van de taken van de Commissie in "nauwe samenwerking" met de Gewesten en de Gemeenschappen²⁰ (artikel 8) ;
 - de meldplicht van zijn project door de buitenlandse investeerder²¹ (artikel 9) ;
 - dat in de aanvraag ten minste melding moet worden gemaakt van de eigendomsstructuur van de onderneming die de investering wil doen en de doelonderneming (artikel 11) ;
 - de informatie van de gewest- en gemeenschapsregeringen en de mogelijkheid voor deze laatste om de commissie te verzoeken een nader onderzoek in te stellen (artikel 14) ;
 - de mogelijkheid voor de commissie om relevante informatie voor verder onderzoek in te winnen bij de aanvrager of bij derden (artikel 14 § 2).

¹⁶ Waarover de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 67.887/1 van 28 september 2020 heeft uitgebracht.

¹⁷ Zie de Schriftelijke vraag aan de Waalse Minister van Economie, Doc.Parl. W, 484 (2020-2021) 1, 21 mei 2021 (<https://www.parlement-wallonie.be/pwpages?p=interp-questions-voir&type=28&iddoc=104708>); De Minister verklaarde dat "*we ons op het snijpunt bevinden van federale bevoegdheden - handhaving van de openbare orde en de nationale veiligheid - en regionale bevoegdheden - bevordering van investeringen. De vertrouwelijkheid van investeringsdossiers moet ook worden gegarandeerd in een context van concurrentie tussen de Gewesten van ons land (...)*"

¹⁸ Advies 68.976/1, punt 4, blz. 9 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804002.pdf>.)

¹⁹ Parl. doc. Kamer,55-1804/003, 3 juni 2021, session 2020-2021 (<https://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/55/1804/55k1804003.pdf>)

²⁰ Evenals het sluiten van een samenwerkingsakkoord met de Gewesten en Gemeenschappen.

²¹ Namelijk, zoals gedefinieerd in artikel 5 van het voorstel : een natuurlijke persoon uit een derde land of een onderneming uit een derde land die voornemens is een directe buitenlandse investering te doen of deze heeft gedaan. Ondernemingen die samen een consortium vormen in de zin van artikel 1:19 van het wetboek van vennootschappen en verenigingen worden geacht één investeerder te vormen. Natuurlijke personen die samen optreden met hun minderjarige kinderen en hun echtgenoten of personen waarmee zij wettelijk samenwonen, worden geacht één investeerder te vormen.

II. ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

1. Inleidende opmerking en toepasselijkheid van de AVG

14. De Autoriteit merkt op dat het voorstel waarschijnlijk van toepassing zal zijn op investeerders die natuurlijke personen zijn (artikel 9) en dat, zelfs wanneer de investeerder rechtspersoonlijkheid heeft, de eigendomsstructuur van die rechtspersoon bij de investeringsaanvraag moet worden gevoegd²² (artikel 11). Het voorstel behelst derhalve de verwerking van gegevens betreffende geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen en zijn dus persoonsgegevens in de zin van de AVG
15. De Autoriteit merkt ook op dat, hoewel artikel 14 § 2 van het voorstel bepaalt dat de screeningscommissie rekening houdt met de adviezen van de Staatsveiligheid, het SGRS, het Belgisch Centrum voor Cyberveiligheid, de bevoegde overheidsdiensten, de sectorale regulatoren en de toezichthouders die de strategische sector controleren, de aanvrager in het adviesaanvraagformulier aan de Autoriteit heeft aangegeven dat het voorstel geen betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten of de politiediensten. Indien dit de bedoeling is van de auteurs, is de Autoriteit van mening dat in het voorstel duidelijk moet worden gesteld dat deze bepaling in geen geval mag worden uitgevoerd op een wijze die de verwerking van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten met zich meebrengt²³.
16. Indien daarentegen de verwerking van persoonsgegevens door de inlichtingendiensten wordt overwogen, moet dit voorstel ook aan het Comité R worden voorgelegd²⁴.

2. Rechtsgrond en rechtmatigheidsbeginsel

17. In overweging 31 en artikel 14 van Verordening 2019/452 staat dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de (...) verordening wordt uitgevoerd in overeenstemming met Verordening (EU) 2016/679 en Verordening (EU) 2018/1725²⁵ en alleen voor zover dit noodzakelijk is voor de screening van buitenlandse directe investeringen door de lidstaten en om de effectiviteit van de samenwerking waarin deze verordening voorziet, te waarborgen.
18. Bovendien moet, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de AVG, gelezen in het licht van overweging 41 van de AVG, de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk wordt geacht voor de vervulling

²² De Autoriteit herinnert er terloops aan dat de wettelijke naam van een rechtspersoon deel uitmaakt van persoonsgegevens wanneer daarmee een of meer natuurlijke personen kunnen worden geïdentificeerd (zie het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de gevoegde zaken C-92/09 en C-93/09, Schecke, Jurispr. 2010, blz. I-11063, punten 52 en 53).

²³ Of de politiediensten.

²⁴ alsook aan het Controleorgaan op de politionele informatie in geval van gegevensverwerking door de politiediensten.

²⁵ Met betrekking tot de door de Europese Commissie verrichte gegevensverwerking

Advies 139/2021-7/11

van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen²⁶ onderworpen zijn aan regelgeving die duidelijk en nauwkeurig is en waarvan de toepassing voorspelbaar²⁷ is voor de betrokkenen. Voorts is het krachtens artikel 22 van de Grondwet noodzakelijk dat de essentiële elementen van de gegevensverwerking gedefinieerd worden door middel van een formele wettelijke norm. Wanneer de verwerking van gegevens een bijzonder ernstige inmenging vormt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen, zoals in het onderhavige geval, is het noodzakelijk dat de volgende essentiële elementen door de wetgever worden vastgesteld: (het)(de) precieze en concrete doeleinde(n) van de verwerking(en)²⁸, de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke(n), het soort gegevens die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van (dit) (deze) doeleinde(n), de bewaartermijn van de gegevens²⁹, de categorieën van betrokkenen van wie de gegevens zullen worden verwerkt, de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens worden meegedeeld³⁰ en de omstandigheden waarin ze zullen worden meegedeeld, evenals de eventuele beperking van de verplichtingen en/of rechten vermeld in de artikelen 5, 12 tot en met 22 en 34 van de AVG.

19. In het onderhavige geval blijkt dat de gegevensverwerking waartoe het voorstel aanleiding geeft, noodzakelijk is voor de vervulling van een opdracht van algemeen belang (artikel 6.1.e. van de AVG), namelijk het voorkomen van verwervingen van Belgische activa door buitenlandse investeerders, die de veiligheidsbelangen van België en zijn strategische sectoren zouden kunnen aantasten.
20. De Autoriteit merkt voorts op dat de beoogde verwerking van persoonsgegevens in het voorstel niet wordt beschreven, waardoor de Autoriteit niet kan uitsluiten dat een dergelijke verwerking een aanzienlijke aantasting betekent van de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Hoewel het voorstel uiteraard betrekking heeft op de verwerking van gegevens betreffende de nationaliteit van investeerders, sluit de formulering ervan niet uit dat ook gegevens betreffende hun politieke opvattingen of eventuele veroordelingen kunnen worden verzameld, opgeslagen en meegedeeld aan de gefedereerde entiteiten, de Europese Commissie en de andere lidstaten.
21. Ten slotte merkt de Autoriteit op dat de vaststelling van de werkwijze van de screeningscommissie gedelegeerd worden aan de Koning (artikel 20).

²⁶ Artikel 6, lid 1, punt e), van de AVG.

²⁷ Zodat bij lezing kan worden afgeleid welke gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking ervan.

²⁸ Zie ook artikel 6, lid 3, van de AVG.

²⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat "de wetgever (...) de bewaring van persoonsgegevens en de duur van die bewaring op een algemene wijze (vermocht) te regelen", Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.23.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 e.v.

22. Rekening houdend met het voorgaande, herinnert de Autoriteit eraan dat een delegatie aan de Koning « *niet in strijd met het legaliteitsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.* »³¹ Daarom moet in artikel 20 van het voorstel een duidelijk verband worden gelegd tussen de toegestane uitvoeringsmaatregelen en de essentiële elementen van de in het voorstel opgenomen (of op te nemen) verwerkingen.

23. De Autoriteit gaat hieronder na in hoeverre het voorstel deze essentiële elementen bevat.

3. Doeleinden

24. Krahtens artikel 5.1.b) van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens enkel toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

25. In het onderhavige geval ziet de Autoriteit als doel van de voorgenomen gegevensverwerking(en) het voorkomen van overnames door buitenlandse investeerders die de veiligheidsbelangen van België en zijn strategische sectoren zouden kunnen schaden. Dit doel kan worden afgeleid uit de titel van het voorstel. De Autoriteit is echter van mening dat het de voorkeur verdient dit doel uitdrukkelijk in de tekst van het voorstel te vermelden³².

26. De Autoriteit vestigt de aandacht van de auteurs op het feit dat het Europese kader de mogelijkheid om een screeningsmechanisme voor BDI in te voeren, beperkt tot redenen van veiligheid of openbare orde.³³ Hoewel artikel 4, lid 2, VEU de lidstaten weliswaar de bevoegdheid voorbehoudt om hun territoriale integriteit te waarborgen, de openbare orde te handhaven en hun nationale veiligheid te vrijwaren, zou een screening uit economisch patriottisme daarentegen een belemmering van het vrije kapitaalverkeer vormen, hetgeen in strijd is met het Unierecht³⁴.

27. Onder voorbehoud van deze belangrijke kanttekening is de Autoriteit van oordeel dat het doel van de gegevensverwerking voldoende welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd is.

³¹ Zie eveneens Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2010 van 18 maart 2010, punt B.16.1 ; Arrest nr. 39/2013 van 14 maart 2013, punt B.8.1 ; Arrest 44/2015 van 23 april 2015, punt B.36.2; Arrest nr. 107/2015 van 16 juli 2015, punt B.7; Arrest nr. 108/2017 van 5 oktober 2017, punt B.6.4 ; Arrest nr. 29/2010 van 15 maart 2018, punt B.13.1, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.: advies van de Raad van State nr. 63.202/2 van 26 april, punt 2.2.

³² Of op zijn minst in de toelichting.

³³ Artikel 2.4 en 3.1 van de verordening.

³⁴ Zie het arrest in de zaak C-503/99, Commissie vs. België, 4 juni 2002 (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47379&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7785979>.)

4. Proportionaliteit / minimale gegevensverwerking

28. Artikel 5, lid 1, onder c), van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de beoogde doeleinden (beginsel van "minimale gegevensverwerking").
29. Zoals hierboven vermeld, kan de Autoriteit (en a fortiori de kandidaat-investeerders) uit het voorstel zoals het geformuleerd is, niet opmaken welke verwerkingen van welke gegevens noodzakelijk zullen zijn (verzamelen, registreren, mededelen, vergelijken met andere gegevens, enz.).
30. In het voorstel worden alleen de betrokkenen (buitenlandse investeerders) genoemd, zonder dat wordt vermeld welke persoonsgegevens over hen zullen worden verwerkt.
31. Daarom zal de Autoriteit pas na een grondige herziening van het voorstel en de opnemings van bepalingen waaruit duidelijk kan worden opgemaakt welke gegevensverwerkingen mogen worden uitgevoerd³⁵ met betrekking tot welke (categorieën) persoonsgegevens, kunnen nagaan of het beginsel van minimale gegevensverwerking in acht is genomen, zoals vereist bij artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG.

5. Verwerkingsverantwoordelijke

32. De Autoriteit maakt uit de tekst van het voorstel op dat persoonsgegevens kunnen worden verwerkt door de screeningcommissie, de adviserende diensten en door de bevoegde diensten van de gefedereerde entiteiten.
33. De Autoriteit merkt echter op dat er momenteel geen expliciete identificatie is van de verwerkingsverantwoordelijke voor elke verwerking. Het voorstel dient derhalve in dit opzicht te worden aangevuld.
34. De Autoriteit wijst erop dat de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken passend moet zijn in het licht van de feitelijke omstandigheden³⁶. Het is noodzakelijk om voor elke verwerking van

³⁵ Wat echter niet betekent dat de gedetailleerde structuur van de informaticasystemen in een wet in de formele zin moet worden opgenomen.

³⁶ Zowel de Groep 29 – voorganger van de EDPB – als de Autoriteit hebben benadrukt dat het concept verwerkingsverantwoordelijke vanuit een feitelijk perspectief moet worden benaderd. Zie: Groep 29, Advies 1/2010 over de begrippen "voor de verwerking verantwoordelijke" en "verwerker", 16 februari 2010, blz. 9. (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_en.pdf) en Gegevensbeschermingsautoriteit, *Overzicht van de begrippen verwerkingsverantwoordelijke/verwerker in het licht van Verordening (EU) nr. 2016/679 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens (AVG) en enkele specifieke toepassingen voor vrije beroepen zoals advocaten*, blz.1. (https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Begrippen_VW_OA.pdf).

persoonsgegevens te controleren wie het doeleinde bepaalt van de verwerking alsook de middelen om dit doeleinde te realiseren. En dit om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de identiteit van de persoon of entiteit die als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd en om zo de uitoefening van de rechten van de betrokkene, zoals bepaald in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG, te vergemakkelijken.

35. De Autoriteit merkt ook op dat zowel de verordening als het voorstel voorziet in de verwerking van persoonsgegevens door de Europese Commissie. De Autoriteit betreurt het dat de verordening geen bepaling bevat om vast te stellen of de Commissie optreedt als gezamenlijk verantwoordelijke voor de verwerking naast de autoriteiten van de lidstaten (zoals zij mocht doen op grond van artikel 26 van de AVG en artikel 28 van Verordening (EU) 2018/1725). In ieder geval is het, bij gebreke van een dergelijke specificatie in de verordening, aan de auteurs om te beoordelen of een dergelijke medeverantwoordelijkheid in dit geval gerechtvaardigd is en, zo ja, deze in het voorstel te vermelden.

6. Bewaartermijn

36. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (minimale gegevensverwerking).
37. De Autoriteit merkt op dat het voorstel niet voorziet in een bewaartermijn voor de verwerkte persoonsgegevens. In het licht van artikel 6.3. van de AVG moeten de (maximale) bewaartermijnen van de te verwerken persoonsgegevens echter worden vastgesteld en in het voorstel worden vermeld, rekening houdend met de verschillende doeleinden en categorieën van gegevens.

7. Toegang tot persoonsgegevens of controlecapaciteit als screeningsfactor

38. De Autoriteit merkt op dat in artikel 12 van het voorstel de toegang tot persoonsgegevens of de mogelijkheid tot controle van de persoonsgegevens van de koper als screeningsfactor wordt genoemd, zoals wordt aangemoedigd door artikel 4.1.d) van de verordening.
39. Voorts hebben de auteurs van het voorstel ervoor gekozen het screeningsmechanisme op te nemen in boek IV van het Wetboek van economisch recht betreffende de bescherming van de mededinging.
40. De Autoriteit is van oordeel dat dit in de lijn ligt van een tendens naar raadpleging van de gegevensbeschermingsautoriteiten door de mededingingsautoriteiten³⁷ en keurt zowel deze

³⁷ Zie de zaak van de raadpleging van de CNIL door de Franse mededingingsautoriteit in het kader van het ATT-initiatief van Apple (<https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/ciblage-publicitaire-mise-en-place-par-apple-de-la->

Advies 139/2021-11/11

formulering als deze keuze goed, die ertoe moet leiden dat de screeningscommissie beoordeelt hoe de gegevens van het doelwit kunnen worden gecombineerd met de gegevens van de koper en wat de mogelijke gevolgen van deze combinatie zijn ten aanzien van de beginselen van doelbinding en rechtmatigheid van de verwerking.

OM DIE REDENEN,

De Autoriteit:

- **Is van oordeel dat in zijn huidige vorm, de Autoriteit niet in staat stelt te bepalen welke verwerkingen op welke gegevens zullen worden uitgevoerd, zodat het voorstel op dit punt moet worden aangepast, en**
- **dat**
 - indien het voorstel de verwerking van persoonsgegevens door politie- of inlichtingendiensten mogelijk wil maken, dit moet worden gespecificeerd en dat het voorstel voorgelegd moet worden aan de toezichthoudende autoriteiten van deze diensten (punten 15 en 16) ;
 - artikel 20 van het voorstel een duidelijk verband moet bevatten tussen de toegestane uitvoeringsmaatregelen en de essentiële elementen van de in het voorstel opgenomen (of op te nemen) verwerkingen (punt 22) ;
 - het doel van de verwerking van persoonsgegevens uitdrukkelijk moet worden vermeld in de tekst van het voorstel (punt 25) ;
 - de verantwoordelijke van elk van de uit te voeren gegevensverwerkingen in het voorstel moet worden vermeld (punten 33-35) ;
 - voor elke gegevensverwerking in het voorstel een (maximale) bewaartermijn voor persoonsgegevens moet worden vastgesteld (punt 37) ;

vestigt de aandacht van de aanvrager op het belang van de vaststelling van de essentiële elementen van elke gegevensverwerking in een wettelijke norm.



Voor het Kenniscentrum
Alexandra Jaspar, Directeur



[solicitation-att-lautorite](https://www.gov.uk/government/news/ico-and-cma-set-out-blueprint-for-cooperation-in-digital-markets)), het onderzoek van de Britse mededingingsautoriteit naar Google's privacy sandbox (<https://www.gov.uk/government/news/ico-and-cma-set-out-blueprint-for-cooperation-in-digital-markets>) of dat van het Duitse Bundeskartellamt betreffende het misbruik van een machtspositie door Facebook.