

# HET FDI-SCREENINGSMECHANISME GESCREEND: TWEE JAAR BUITENLANDSE DIRECTE INVESTERINGSSCREENING IN BELGIË\*

Valentijn DE BOE  
*Advocaat, Balie Brussel*

Jan-Baptist LEMAIRE  
*Advocaat, Balie Brussel*  
*Plaatsvervangend docent KU Leuven*

Rémy DEMOUTIEZ  
*Advocaat, Balie Brussel*

## I. INLEIDING

1. Sinds de inwerkingtreding van het Interfederaal Samenwerkingsakkoord in 2023<sup>1</sup> moeten partijen bij transacties die een buitenlandse directe investering

---

\* De auteurs willen uitdrukkelijk de personen bedanken die hen met hun wijze blik hebben geholpen dit artikel op punt te stellen: Louis SAS voor zijn kritische blik op de voorbeeldclausules in afdeling V.B, Robert FRÖGER en Marco DE VRIES voor hun kennis over het Nederlandse BDI-regime, Thomas REYNTJENS voor zijn analyse van het *Xella*-arrest en kennis over het Europees grondwettelijk kader, en Thijs DE CUYPER om zijn bijzonder lezenswaardige en noodzakelijke doctoraat al voor de verdediging ervan aan ons ter beschikking te stellen. De bijdrage werd ingediend op 1 september 2025, dus met latere ontwikkelingen zoals het jaarverslag 2024-2025 over BDI-screening van de FOD Economie is slechts beperkt rekening gehouden. Zie over het jaarverslag 2024-2025 en voor een vergelijking met het jaarverslag 2023-2024, DE BOE V., LEMAIRE J.-B. en DEMOUTIEZ R., 'The Belgian FDI screening mechanism blows out its second birthday candle', *Loyens & Loeff*, 19 september 2025, beschikbaar via [www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-belgian-fdi-screening-mechanism-blows-out-its-second-birthday-candle/](http://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-belgian-fdi-screening-mechanism-blows-out-its-second-birthday-candle/) (geraadpleegd op 17 oktober 2025).

<sup>1</sup> Samenwerkingsakkoord van 30 november 2022 (tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, BS 7 juni 2023 (het 'Interfederaal Samenwerkingsakkoord' of het 'samenwerkingsakkoord').

(BDI, of onder de Engelse afkorting, FDI) omvatten, die transactie verplicht melden bij de overheid. Buitenlandse directe investeringen mogen sindsdien slechts uitgevoerd worden met voorafgaande goedkeuring van de bevoegde overheden. Door het ruime toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord zijn vele transacties aanmeldingsplichtig, zelfs met beperkte niet-EU-aspecten. Daardoor ontwikkelt de adviespraktijk rond BDI zich snel, ondanks de weinig transparante besluitvorming na aanmelding van de transacties.

2. In korte tijdspanne sinds de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord verschenen al meerdere bijdragen over het onderwerp.<sup>2</sup> Eerder dan de inzichten van deze bijdragen samen te vatten of te herhalen wil deze bijdrage behalve een praktische gids voor bedrijfsjuristen bieden, ook inzichten en suggesties meegeven uit de evoluerende praktijk. De auteurs zijn allen advocaten bij het internationale kantoor *Loyens & Loeff*. Door de begeleiding van een aanzienlijk aantal BDI-dossiers en aanmeldingen sinds 2023 kan deze bijdrage concrete inzichten aanbrengen vanuit de praktijkervaring. De bijdrage focust evenwel slechts op het Belgische interfederale BDI-regime, dat in de praktijk het belangrijkste is, en niet op de beperkte Vlaamse *ex post*-screening<sup>3</sup> noch op de Europese aanmelding of het Europese samenwerkingsmechanisme.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> WYCKAERT M. en DE CUYPER T., 'Buitenlandse investeringen in België onder het vergrootglas van de overheid: inzichten uit een zich vormende praktijk' in VRG-ALUMNI (ed.), *Recht in beweging. VRG alumnidag*, Gompel&Svacina, 2025, 57-80; VAN BESIEEN S. en JANSEN C., 'De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning', *Competitio* 2024/3, 200-222; OEYEN T. en DE CRANE D'HEYSSELAER M., 'Het Belgische screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen: State of the Union tien maanden na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord', *RDC-TBH* 2024/2, 143-156; MYLLE M., 'Forum – First anniversary of FDI screening in Belgium – Conference Report, FSP Economy, 30 September 2024', *Competitio* 2024/3, 223-224; CLAESSENS I., 'Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward', *RPS-TRV* 2024/6, 471-485; MEYNAERTS A. en COPPENS W., 'Screening of foreign direct investments: the European perspective and the Luxembourg implementation', *ACE* 2023/7, 9-18; HOUDIJK J. en SNOEK M., 'Upcoming legislation on Foreign Direct Investment in the Benelux: An overview of the latest developments in Belgium, The Netherlands and Luxembourg', *DAOR* 2023/145, 3-14; DE CUYPER T., 'Nieuw mechanisme voor investeringsscreening: een compromis à la Belge', *Juristenkrant* 2023/467, 6-7; NATENS B. en DE KNOP S., 'Het ontluikend Europees recht over buitenlandse directe investeringen', *SEW* 2022, 62-70; LOOIJESTIJN-CLEARIE A., 'Koorddans tussen bescherming van vitale belangen en protectionisme: screening van buitenlandse directe investeringen in de EU', *SEW* 2022, 71-84; DELVOIE J. en FORNOVILLE C., 'FDI Screening in Belgium: It Is Complicated', *Erasmus Law Review* 2022/4; DE CUYPER T., 'Eindelijk screeningmechanisme voor buitenlandse investeringen', *Juristenkrant* 2021/434, 16.

<sup>3</sup> Zie art. III.59 en III.60 Vlaams Bestuursdecreet van 7 december 2018, *BS* 19 december 2018.

<sup>4</sup> Zie daarover, respectievelijk CLAESSENS I., 'Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward', *RPS-TRV* 2024/6, 471-485, nrs. 15-22; VAN GARSE S. en VERSCHAVE A., 'De vrijwaring strategische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest' in HENNAU S. (ed.), VAN GARSE S. (dir.), *Het Bestuursdecreet in perspectief*, Intersentia, 2021, (279) 285-290.

## II. WAT IS BDI-SCREENING EN WAAR KOMT HET VANDAAN?

3. Het Interfederale Screeningsmechanisme voor buitenlandse investeringen is gebaseerd op een Europees kader<sup>5</sup>, namelijk Verordening (EU) 2019/452 van 19 maart 2019 ('Verordening 2019/452' of 'BDI-Verordening').<sup>6</sup> De BDI-Verordening citeert als voornaamste beweegredenen voor de invoering van een screeningsmechanisme de risico's die sommige buitenlandse investeringen met zich meebrengen voor de veiligheid of openbare orde, de aanwezigheid van dergelijke mechanismen bij de belangrijkste handelspartners van de EU en de noodzaak vanuit de rechtszekerheid om een omvattend kader over de verschillende lidstaten heen te creëren.<sup>7</sup> De screening van buitenlandse investeringen past zo in een rijtje van recente wetgevende initiatieven, zoals de Europese Verordening betreffende buitenlandse subsidies ('Verordening Buitenlandse Subsidies')<sup>8</sup>, het EU-Instrument voor internationale overheidsopdrachten<sup>9</sup> enz., die symptomatisch zijn voor een toenemend protectionisme in de wereldhandel<sup>10</sup>, en wat sommigen een "opkomend Europees BDI-recht" noemen.<sup>11</sup> Deze initiatieven moeten

<sup>5</sup> Voor een beschouwing van BDI-mechanismen op Europees vlak en in de verschillende lidstaten, zie JANSEN P., 'Foreign Direct Investment Screening Mechanisms in Europe and Beyond: Navigating Uncharted Territory', *Erasmus Law Review* 2022/4. Voor een nog bredere en diepgaandere analyse, zie de nog niet gepubliceerde doctoraatsthesis, DE CUYPER T., *Foreign Investment and National Security. A comparative legal study on the balance between security concerns and economic freedom in the European investment screening framework and beyond*, Doctoraatsthesis KU Leuven, 2025.

<sup>6</sup> 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 Unie.

<sup>7</sup> R.o. 5, 7 en 11 Verordening 2019/452.

<sup>8</sup> Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren, *Pb.L.* 23 december 2022, afl. 330.

<sup>9</sup> Verordening (EU) 2022/1031 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juni 2022 over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit derde landen tot de aanbestedings- en concessiemarkten van de Unie en procedures ter ondersteuning van onderhandelingen over toegang van ondernemers, goederen en diensten uit de Unie tot de aanbestedings- en concessiemarkten van derde landen, *Pb.L.* 30 juni 2022, afl. 173, 1-16, <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj> (geraadpleegd op 30 augustus 2025).

<sup>10</sup> Zie uitgebreid, DE CUYPER T., *Foreign Investment and National Security. A comparative legal study on the the balance between security concerns and economic freedom in the European investment screening framework and beyond*, Doctoraatsthesis KU Leuven, 2025, 27-47. Voor een beknopte argumentatie dat de BDI-screening een vorm van protectionisme is, zie LAVRANOS N., 'The new EU Regulation on the screening of foreign direct investments: A tool for disguised protectionism?', *EFILA Blog*, <https://blog.efila.org/2019/01/22/the-new-eu-regulation-on-the-screening-of-foreign-direct-investments-a-tool-for-disguised-protectionism/> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>11</sup> NATENS B. en DE KNOP S., 'Het ontluikend Europees recht over buitenlandse directe investeringen', *SEW*, 2022, (62) 70. Zo probeert de FSR-unit bij de Europese Commissie ook samen te werken met nationale BDI-autoriteiten om maatregelen en toetsingsproces te coördine-

gezien worden tegen de achtergrond van toegenomen handelsconflicten en economische sancties, de blokkering van de Wereldhandelsorganisatie, de terugkeer naar hogere importtarieven, en meer algemeen de inzet van economische middelen om geopolitieke doeleinden te bereiken.<sup>12</sup>

4. De politiek-strategische beweegredenen van de investeringscreening blijken nog duidelijker uit het Interfederale Samenwerkingsakkoord van 30 november 2022<sup>13</sup>, dat Verordening 2019/452 implementeert in de Belgische rechtsorde. De toelichting bij het samenwerkingsakkoord vermeldt dat in bepaalde gevallen buitenlandse investeringen eerder ingegeven kunnen zijn door strategische en politieke doelstellingen dan door economische beweegredenen, zoals bij investeringen die gebeuren door bedrijven gecontroleerd door buitenlandse overheden. Die geopolitieke evoluties maken de Belgische (en Europese) overheden in toenemende mate ongerust over de risico's die buitenlandse directe investeringen met zich mee kunnen brengen voor de nationale veiligheid, publieke orde en strategische belangen.<sup>14</sup>

5. Wat is de relatie tussen de Belgische en de Europese regelgeving? Buitenlandse investeringscreening is een aspect van het buitenlands handelsbeleid, wat een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie is.<sup>15</sup> Tegelijk vallen de nationale veiligheidsbelangen volledig binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten.<sup>16</sup> Daarom wil de Unie (voorlopig) vooral een coördinerende rol spelen.<sup>17</sup>

---

ren, GIL T., 'EC FSR team engages with FDI enforcers for remedies, timeline coordination', *Mergermarket*, 10 oktober 2025.

<sup>12</sup> Een fenomeen dat breder wordt aangeduid als 'geoeconomics' en 'geoeconomic competition'. Zie bij DE CUYPER: "As the political-military power projection certainly remains a 'traditional' means by which states exercise their influence, governments and authorities (re)discovered other avenues of power projection. The rivalry between states has mainly been transferred to the economic arena", DE CUYPER T., *Foreign Investment and National Security. A comparative legal study on the balance between security concerns and economic freedom in the European investment screening framework and beyond*, Doctoraatsthesis KU Leuven, 2025, nr. 30. En zie meer algemeen sectie 2.2 over het fenomeen 'geoeconomic competition'.

<sup>13</sup> Zie met name art. 1, § 2, lid 1 Interfederaal Samenwerkingsakkoord.

<sup>14</sup> Zie ook overgenomen als memorie van toelichting in het wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 november 2022 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, KAMER, 2022-2023, 9 januari 2023, nr. 55-3079/1, 4.

<sup>15</sup> Zie in art. 3, e) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>16</sup> Zoals bevestigd in art. 1, lid 2 Verordening 2019/452 en de toelichting bij het samenwerkingsakkoord. Zie daarenboven ook art. 4, lid 2, j) en 346, lid 1 VWEU, die veiligheid als een gedeelde bevoegdheid omschrijven maar maatregelen inzake nationale veiligheidsbelangen voorbehouden voor de lidstaten.

<sup>17</sup> Zie voor meer informatie de website van de Commissie, en de factsheet over de Europese BDI-Verordening, EUROPESE COMMISSIE, 'Investment screening', *DG Trade and Economic*

De BDI-Verordening benadrukt dat het besluit om een screeningsmechanisme in te voeren of een bepaalde buitenlandse directe investering te screenen, uitsluitend de verantwoordelijkheid blijft van de betrokken lidstaat.<sup>18</sup> Zo kan elke lidstaat op basis van een gemeenschappelijk Europees kader rekening houden met zijn individuele situatie en nationale bijzonderheden.<sup>19</sup> Voor zover buitenlands handelsbeleid raakt aan politiek-strategische overwegingen met betrekking tot veiligheid of openbare orde kunnen inderdaad veel verschillende bevoegdheidsdomeinen getroffen worden, zoals defensie, kritieke infrastructuur of technologie en de bevoorrading van essentiële grondstoffen, maar ook breder, energiebeleid en gevoelige informatie en persoonsgegevens.

6. Die uiteenlopende bevoegdheidsdomeinen waarop een investering betrekking kan hebben, verklaren ook de complexe regeling van het Belgisch wetgevend kader. Hoewel de federale overheid alleen bevoegd is om te beoordelen of een investering de veiligheid of openbare orde raakt, kunnen die investeringen betrekking hebben op de bevoegdheidsdomeinen van de deelstaten. Daarom hebben de federale Staat en de acht deelstatelijke overheden<sup>20</sup> een samenwerkingsakkoord gesloten<sup>21</sup> om op basis van de BDI-Verordening een Belgisch screeningsmechanisme op te zetten.

7. Die complexe overleg- en beslissingsstructuur wordt ook weerspiegeld in het screeningsmechanisme zelf. Het samenwerkingsakkoord richt in de schoot van de FOD Economie een Interfederale Screeningscommissie (ISC) op waarin elk van deze negen overheden zetelen.<sup>22</sup> De dwingende bevoegdheidsverdeling leidt er immers toe dat elke overheid slechts uitspraak moet en kan doen over de aspecten van de investeringsscreening waarvoor zij materieel bevoegd is<sup>23</sup>, wat

---

*Security*, [https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening\\_en?prefLang=nl](https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en?prefLang=nl) (geraadpleegd op 31 augustus 2025); EUROPESE COMMISSIE, 'Factsheet on the EU investment screening regulation', *CIRCABC* 4 juli 2022, <https://circabc.europa.eu/ui/group/be8b568f-73f3-409c-b4a4-30acfcec5283/library/5975e8f0-7679-47a2-9770-a49aed-d5cef9/details> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>18</sup> Art. 1, lid 3 Verordening 2019/452.

<sup>19</sup> R.o. 8 Verordening 2019/452.

<sup>20</sup> De Vlaamse overheid (voor het Vlaams Gewest en de Vlaamse Gemeenschap), het Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

<sup>21</sup> Zie art. 2 wet van 14 februari 2023 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 november 2022 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, *BS* 7 juni 2023.

<sup>22</sup> Art. 3, § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>23</sup> De Raad van State merkte dit ook op in zijn advies op een eerdere versie van het Samenwerkingsakkoord en op een eerdere poging om een screeningsmechanisme op fede-

ook vastgelegd werd in het samenwerkingsakkoord.<sup>24</sup> Zo zijn de bevoegde overheden gebonden door de grenzen van hun eigen bevoegdheden bij de uitvoering van het akkoord<sup>25</sup>, wat met name inhoudt dat elk van de bevoegde overheden binnen de ISC een afzonderlijk onderzoek voert.<sup>26</sup> Daarbij is enkel de federale overheid bevoegd om controle uit te voeren wat betreft de openbare orde en de veiligheid en zijn de deelstatelijke overheden enkel bevoegd om een screening uit te voeren om hun strategische belangen te vrijwaren.<sup>27</sup> De bevoegdheidsverdeling speelt ook bij de mogelijkheid om een negatieve beslissing te nemen over de toelaatbaarheid van een investering. Wanneer meerdere overheden bevoegd zijn in hetzelfde dossier, kan een negatieve beslissing slechts bij unanimitéit tussen de deelstaten genomen worden. De federale overheid behoudt evenwel steeds de bevoegdheid om een investering te blokkeren om de openbare orde en veiligheid te vrijwaren.<sup>28</sup>

---

raal niveau in te voeren: *“In de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt vermeld dat de ontworpen regeling kan worden ingepast in ‘de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake veiligheid en openbare orde’, waaronder ‘de bescherming van de kritieke infrastructuur’. Dit standpunt kan worden bijgetreden. Wel kan de in de ontworpen wet vervatte generieke regeling inzake veiligheid en openbare orde geen afbreuk doen aan de vaststelling dat de gemeenschappen en de gewesten binnen hun materiële bevoegdheden zelf ook bepaalde categorieën veiligheidsbelangen kunnen beschermen die samenvallen met elementen die in het om advies voorgelegde voorontwerp van wet de basis vormen voor de beoordeling van de nationale veiligheid en openbare orde,”* want zo kunnen *“het belang van de continuïteit van vitale processen, het voorkomen dat bepaalde strategische of gevoelige kennis in buitenlandse handen valt, alsook het verzekeren van een strategische onafhankelijkheid, in aanmerking komen als relevante motieven die passen binnen materiële gewest- of gemeenschapsbevoegdheden”*, RAAD VAN STATE, Advies voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 1 juni 2022 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, 19 oktober 2022, nr. 71.881/VR, r.o. 9, <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/71881.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025); RAAD VAN STATE, Advies voorontwerp van wet tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, 28 september 2020, nr. 67.887/1, r.o. 3.1, <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67887.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>24</sup> Zie behalve de hierna genoemde bepalingen ook art. 1, § 2, lid 2: *“Dit akkoord respecteert de specifieke kenmerken van elke bevoegde overheid en de doelstellingen die door elk van deze overheden worden nagestreefd”* en art. 11, lid 2: *“Daarnaast dienen de leden van de ISC zich te beperken tot een advies dat louter betrekking heeft op de impact van de investering op de bevoegdheid van de vertegenwoordigde overheid.”*

<sup>25</sup> Zo bepaalt art. 1, § 3, lid 3 uitdrukkelijk: *“De uitvoering van dit akkoord kan niet leiden tot een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden tussen de partijen.”*

<sup>26</sup> Art. 8, § 1 en § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>27</sup> Zoals bevestigd door de Raad van State, afdeling Wetgeving in de hierboven geciteerde adviezen. Zie daarnaast ook art. 2, 6°, 4, § 1, 11, lid 1 Samenwerkingsakkoord. Het Samenwerkingsakkoord gebruikt daarom consequent de volgende formulering: *“het vrijwaren van, enerzijds, de openbare orde en nationale veiligheid en, anderzijds, de strategische belangen”* (eigen cursivering).

<sup>28</sup> Art. 23, § 4 Samenwerkingsakkoord.

8. Hoewel de BDI-Verordening in theorie een gemeenschappelijk kader biedt om buitenlandse investeringen te toetsen aan nationale veiligheidsbelangen, bestaat er in de praktijk een lappendeken van verschillende screeningsmechanismen en -procedures. Zo hebben 23 van de 27 lidstaten een screeningsmechanisme aangenomen<sup>29</sup>, maar met weinig harmonisatie tussen de verschillende mechanismen. Daardoor leidt een aanmeldingsplicht en eventuele screening in één land niet noodzakelijk tot een aanmeldingsplicht en eventuele screening in een ander land<sup>30</sup>, bijvoorbeeld omdat zowel de drempels voor aanmelding als de betroffen sectoren kunnen verschillen (zie daarover de volgende afdeling), maar ook de invulling van wat precies de veiligheid of openbare orde aanbelangt. Waar de BDI-Verordening slechts spreekt over “*gevolgen voor de veiligheid of de openbare orde*” voegt het Belgische BDI-regime het criterium van de “*strategische belangen*” toe.<sup>31</sup> Dit zijn meer bepaald de belangen van de deelstaten in het kader van hun materiële bevoegdheden om (i) de continuïteit van vitale processen te waarborgen, (ii) te voorkomen dat bepaalde strategische of gevoelige kennis in buitenlandse handen valt, of (iii) strategische onafhankelijkheid te verzekeren. We kunnen in deze toetsingsgronden duidelijk de echo’s horen van de gefaalde poging in 2016 door het Chinese State Grid om 14% te verwerven in distributienetbeheerder Eandis.<sup>32</sup>

9. Een ander praktisch gevolg voor het Belgische BDI-regime komt voort uit zijn dwingende aard, wat wil zeggen dat partijen er goed aan doen na onderte-

<sup>29</sup> Volgens art. 3, lid 7 van de verordening moeten lidstaten de Commissie uiterlijk 30 dagen na de invoering of wijziging van een screeningsmechanisme op de hoogte stellen. De Commissie houdt volgens art. 3, lid 8 van de verordening op basis van die kennisgevingen een lijst bij met nationale screeningsmechanismen, EUROPESE COMMISSIE, List of screening mechanisms notified by Member States, DG Trade and Economic Security 8 januari 2025, <https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>30</sup> De richtlijnen opgesteld door het secretariaat van de Interfederale Screeningscommissie bevestigen dit punt ook uitdrukkelijk, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nrs. 42 en 43, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>31</sup> Het secretariaat benadrukt echter in de FAQ dat ‘strategische belangen’ geen bijkomende toetsingsgrond vormen, hoewel de uitleg daarover eerder dubbelzinnig is: “[H]et algemeen toetsingskader in artikel 11, lid 3, van het samenwerkingsakkoord stelt dat nationale veiligheid, openbare orde en de strategische belangen allemaal aan de hand van het voorkomen van dezelfde drie risico’s getoetst worden. Het begrip ‘strategische belangen’ leidt dus niet tot een extra beoordelingsgrond of een bijkomende analyse”, *ibid.*, nr. 37 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>32</sup> ARNOUDT R., ‘Instap State Grid in Eandis komt er definitief niet’, VRT 3 oktober 2016, <https://vrt.nws.be/p.0n37qA57x> (geraadpleegd op 31 augustus 2025); EANDIS SYSTEM OPERATOR CVBA, ‘Press release: financial report of the Eandis Group as per 31 December 2016’, Eandis Group 28 april 2017, 3, [https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2019-03/eandis\\_conso\\_fy2016\\_eng.pdf](https://over.fluvius.be/sites/fluvius/files/2019-03/eandis_conso_fy2016_eng.pdf) (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

kening en voor *closing* juridisch advies in te winnen over het aanmeldingsplichtige karakter van de transactie en om een positief advies voor de transactie op te nemen als opschortende voorwaarde in de contractuele documenten. Niet-aanmelding van een aanmeldingsplichtige transactie kan immers leiden tot boetes van 10 of 30% van het totale investeringsbedrag in de Belgische onderneming<sup>33</sup>, alsook wanneer geen, onvolledige, onjuiste, verdraaide of misleidende gegevens verstrekt werden.<sup>34</sup>

### III. WIE MOET WAT WANNEER AANMELDEN?

#### A. WELKE INVESTEERDERS?

##### 1. *Buitenlandse investeerder*

10. Het samenwerkingsakkoord is van toepassing op buitenlandse directe investeringen die in België gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid of de openbare orde of voor de strategische belangen van de deelstaten.<sup>35</sup> Een *buitenlandse directe investering* is meer bepaald elke soort *investering* door een buitenlandse investeerder die gericht is op het vestigen of handhaven van duurzame directe betrekkingen met een onderneming met het oog op de uitoefening van een economische activiteit in een EU-lidstaat, met inbegrip van investeringen die de daadwerkelijke deelname aan het beheer van of de zeggenschap over deze onderneming mogelijk maken.<sup>36</sup> In zijn jaarverslag heeft het secretariaat van de ISC een handig overzicht opgenomen dat de criteria voor aanmelding samenvat, gereproduceerd in de figuur hieronder (zie *figuur 1*).<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Art. 28, § 1, 1° en § 2, 1° Samenwerkingsakkoord. Zie ook FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 77, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

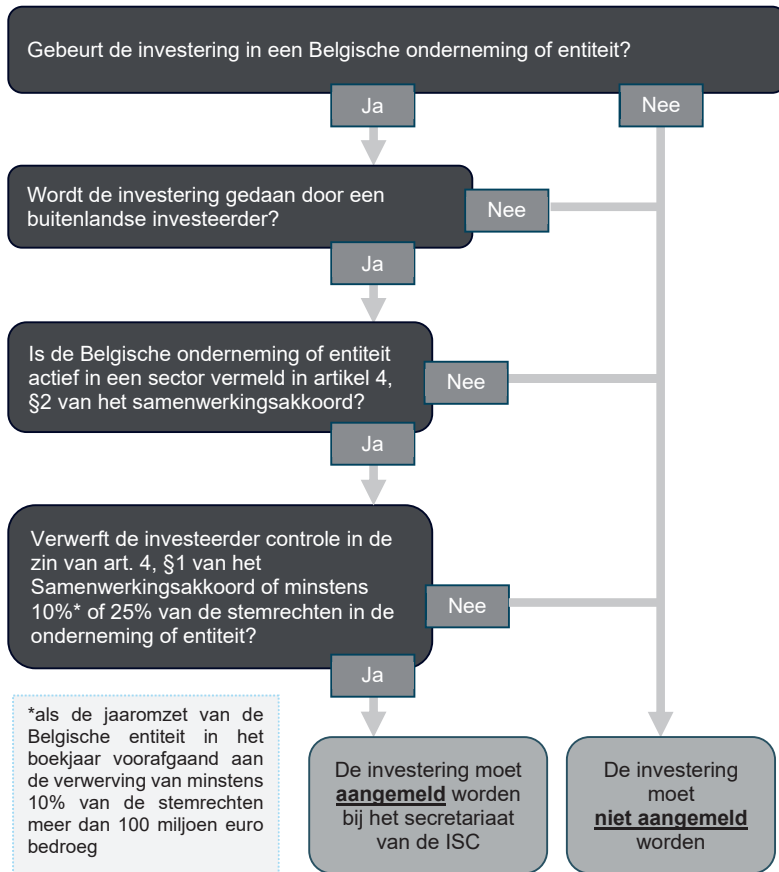
<sup>34</sup> Art. 28, § 1, 1°-2° en § 2, 2° Samenwerkingsakkoord.

<sup>35</sup> Art. 4, § 1 Samenwerkingsakkoord. Zie ook gelijkaardig in art. 1, lid 1 Verordening 2019/452.

<sup>36</sup> Art. 2, 3° en 4, § 1 Samenwerkingsakkoord; art. 2, 1 Verordening 2019/452.

<sup>37</sup> De afbeelding komt uit FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2023-2024, 30 september 2024, 7, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

Figuur 1. Criteria en toepassingsgebied voor de aanmelding van buitenlandse investeringen<sup>38</sup>



11. Ten eerste moet er sprake zijn van een *buitenlandse* investeerder. Een buitenlandse investeerder is (a) elke natuurlijke persoon met hoofdverblijfplaats buiten de EU, (b) elke onderneming uit een derde land of (c) elke onderneming waarvan minstens een van de uiteindelijke begunstigen zijn hoofdverblijfplaats buiten de EU heeft, met inbegrip van buitenlandse overheden, overheidsinstellingen en overheidsondernemingen.<sup>39</sup> De invulling van wie of wat een buitenlandse investeerder is, is echter gewild of ongewild bijzonder breed. De categorie van ‘natuur-

<sup>38</sup> Deze figuur is gebaseerd op de figuren opgenomen in de jaarverslagen van de FOD Economie voor de werkingsjaren 2023-2024 en 2024-2025. Wij verwijzen naar de jaarverslagen voor meer informatie.

<sup>39</sup> Art. 2, 4<sup>e</sup> Samenwerkingsakkoord. De verordening bevat een meer algemene definitie in art. 2, 2: “een natuurlijke persoon uit een derde land of een onderneming uit een derde land die voornemens is een buitenlandse directe investering te doen of deze heeft gedaan”.

lijke personen met hoofdverblijfplaats buiten de EU' stelt doorgaans geen problemen, maar het is interessant dat de hoofdverblijfplaats telt en niet de nationaliteit. Een Russische investeerder die in Brussel woont, is dus niet buitenlands in de zin van artikel 2, 4° van het samenwerkingsakkoord, terwijl een Belgische investeerder met hoofdverblijfplaats in Genève wél als buitenlands geldt. De richtlijnen bevestigen daarbij dat ook landen binnen de Europese Vrijhandelsassociatie (o.a. Zwitserland, Noorwegen en IJsland) als niet-EU-landen gelden.<sup>40</sup>

## 2. Alleen directe of ook indirecte investeringen?

12. De tweede categorie, 'ondernemingen uit een derde land', leidt eveneens tot soms onverwachte gevolgen. Het Belgische samenwerkingsakkoord vult het begrip 'onderneming uit een derde land' (zoals de BDI-Verordening) in als een onderneming die werd opgericht naar het recht van een niet-EU-lidstaat waarbij haar maatschappelijke zetel of hoofdactiviteit zich in een Staat buiten de EU bevindt.<sup>41</sup> De definitie laat in het midden of enkel de ultieme (holding)vennootschap in de controleketen bedoeld wordt (de uiteindelijke investeerder), of alleen de directe investeerder, of daarentegen ook alle tussenvennootschappen.

13. In zijn *Xella*-arrest verduidelijkte het Hof van Justitie dat het toepassingsgebied van de BDI-Verordening beperkt is tot de buitenlandse *directe* investeerders.<sup>42</sup> Het Hof overwoog dat de werkingssfeer van de BDI-Verordening niet is "*uitgebreid om daarin investeringen op te nemen die worden gedaan door ondernemingen die overeenkomstig het recht van een lidstaat zijn georganiseerd en waarin een onderneming uit een derde land een meerderheidsinvloed heeft.*"<sup>43</sup> De feitenconstellatie is hier van belang. In deze zaak werd een Hongaarse onderneming verworven door een andere vennootschap naar Hongaars recht. De *directe* investeerder was dus geen buitenlandse investeerder. De Hongaarse directe investeerder maakte echter deel uit van een vennootschapsgroep waarvan de holdingmaatschappij (of topco) op Bermuda gevestigd was. Die topco was op zijn beurt de eigendom van een Iers staatsburger, en dus een EU-burger. Het buitenlandse element in deze transactie lag dus bij de topco, maar niet bij de directe investeerder noch bij de uiteindelijke begunstigde (of indirecte investeerder).

<sup>40</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 3, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>41</sup> De verordening is daarbij wat vager in de definitie van 'onderneming uit een derde land', zie in art. 2, lid 7: "*een naar het recht van een derde land opgerichte of anderszins georganiseerde onderneming*".

<sup>42</sup> HvJ 13 juli 2023, C-106/23, *Xella Magyarország*, r.o. 31-34.

<sup>43</sup> HvJ 13 juli 2023, C-106/23, *Xella Magyarország*, r.o. 37.

14. Gelet op deze bijzondere feitenconstellatie, laat de redenering van het Hof in het midden of het arrest enkel tussenvennootschappen met buitenlandse zeggenschap viseert, dan wel ook buitenlandse indirecte investeerders (zowel rechtspersonen als natuurlijke personen). Hoewel de precieze formulering door het Hof dit laatste lijkt te suggereren, lijkt het logischer dat enkel tussenvennootschappen gevisieerd worden en niet buitenlandse indirecte investeerders. Buitenlandse indirecte investeerders wren van het toepassingsgebied van de Verordening is immers onlogisch in het licht van zowel de antimisbruikbepaling in artikel 3, lid 6 van de BDI-Verordening<sup>44</sup>, het Europese ondernemingsbegrip<sup>45</sup> en de rechtspraak betreffende een ‘economische eenheid’<sup>46</sup> (indien de buitenlandse indirecte investeerder een vennootschap betreft), als het doel van de BDI-Verordening waarbij “*de verordening betrekking heeft op de screening van buitenlandse directe investeringen in de Europese Unie, waaronder investeringen van welke aard dan ook waarmee de investeerder een directe en duurzame band met de doelonderneming verwerft*”, zoals DE CUYPER aanhaalt. Daardoor “*vallen alle investeringen waarmee een investeerder uit een derde land zeggenschap verkrijgt, onder de verordening*”.<sup>47</sup> Advocaat-Generaal Ćapeta hanteert in haar conclusie bij het Xella-arrest dezelfde redenering en voegt daaraan toe dat, indien geen rekening wordt gehouden “*met wie door een bepaalde transactie zeggenschap verwerft over een investeringsobject, [...] naar mijn mening voorbij [zou] worden gegaan aan zowel de realiteit van het zakendoen als het doel van de screening van buitenlandse directe investeringen*”.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Zie ook verduidelijking in overweging 10 bij de verordening: “*Lidstaten die een screeningmechanisme hebben ingevoerd, moeten, in overeenstemming met het Unierecht, voorzien in de nodige maatregelen om de omzeiling van hun screeningmechanismen en -besluiten ter bescherming te voorkomen. Dit moet van toepassing zijn op investeringen van binnen de Unie met behulp van kunstmatige regelingen die de economische realiteit niet weerspiegelen en waarmee de screeningmechanismen en -besluiten worden omzeild, waarbij de investeerder uiteindelijk het eigendom is of onder zeggenschap staat van een natuurlijke persoon of een onderneming uit een derde land.*”

<sup>45</sup> Volgens de standaarddefinitie van het Hof van Justitie in zijn *Höfner*-oordeel is een onderneming “*elke eenheid [...] die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd*”, HvJ 23 april 1991, C-41/90, *Höfner en Elser/Macrotron*, r.o. 21.

<sup>46</sup> In de zaak *Akzo Nobel* oordeelde het Gerecht dat een onderneming “*economische eenheden omvat die bestaan in een unitaire organisatie van personele, materiële en immateriële elementen die op duurzame basis een bepaald economisch doel nastreeft en ertoe kan bijdragen dat een in deze bepaling bedoelde inbreuk wordt gepleegd*”, Ger.EU 12 december 2007, T-112/05, *Akzo Nobel e.a./Commissie*, r.o. 57. Van een dergelijke eenheid is met name sprake wanneer de moedervenootschap een beslissende invloed uitoefent op het beleid van de dochter, of wanneer er sprake is van een zeggenschapsdeelneming van één entiteit in een andere of van onderlinge functionele, economische of organische banden. Zie o.a. HvJ 16 december 2010, C-480/09, *AceaElectrabel Produzione/Commissie*, r.o. 45; HvJ oktober 1983, C-107/82, *AEG/Commissie*, r.o. 49-50; Ger.EU 19 mei 2021, T-643/20, *Ryanair/Commissie*, r.o. 45.

<sup>47</sup> DE CUYPER T., *Foreign Investment and National Security. A comparative legal study on the balance between security concerns and economic freedom in the European investment screening framework and beyond*, Doctoraatsthesis KU Leuven, 2025, nr. 174 (eigen vertaling).

<sup>48</sup> ĆAPETA T., ‘Conclusie bij HvJ 13 juli 2023, C-106/22’, maart 2023, r.o. 45.

15. In het *Xella*-arrest was echter de vraag aan de orde of een nationaal BDI-regime een investering zoals hierboven uiteengezet kan *verbieden* in het licht van de vrijheid van vestiging.<sup>49</sup> De vraag rijst daarbij of de Belgische toevoeging van het criterium van de “*strategische belangen van de deelstaten*” wel verenigbaar is met de vrijheid van vestiging als een transactie effectief verboden zou worden op basis van dat criterium. Althans voor zover dat criterium tot een ander of bijkomend criterium zou leiden ten opzichte van de criteria “*nationale veiligheid*” en “*openbare orde*”, wat niet geheel duidelijk is. Zo bepalen de richtlijnen bij het Samenwerkingsakkoord dat “[h]et begrip ‘strategische belangen’ [...] dus niet [leidt] tot een extra beoordelingsgrond of een bijkomende analyse,”<sup>50</sup> maar dat alle aangemelde investeringen holistisch op basis van de drie ‘risico’s’ vermeld in het Samenwerkingsakkoord getoetst worden. Uit het *Xella*-arrest kan niet afgeleid worden dat de aanmeldingsplicht *an sich* onverenigbaar is met de vrijheid van vestiging, althans zeker niet wat betreft *buitenlandse* indirecte investeerders (dus uit een derde land, niet uit een EU-lidstaat).<sup>51</sup>

16. Nationale screeningsmechanismen kunnen echter ruimer zijn dan de BDI-Verordening, zolang zij het EU-recht en onder andere de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van kapitaal respecteren. Verschillende EU-lidstaten screenen bijvoorbeeld niet alleen investeringen uit derde landen maar ook uit andere landen uit de EU. Hoewel sommigen er (ook onder invloed van het *Xella*-arrest) van uitgaan dat het Belgische regime alleen directe investeerders viseert<sup>52</sup>, zijn zowel de richtlijnen van de ISC als het samenwerkingsakkoord erg duidelijk: ook onrechtstreekse verwerving van stemrechten en zeggenschap leidt tot een aanmeldingsplicht.<sup>53</sup> In dat geval zou de definitie van “*ondernemingen uit een derde*

<sup>49</sup> Het Hof antwoordde op de eerste prejudiciële vraag dat: “*de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat in de wettelijke regeling van een lidstaat een mechanisme voor de screening van buitenlandse investeringen wordt vastgesteld op grond waarvan de verwerving van de eigendom van een strategisch geachte ingezeten vennootschap door een andere ingezeten vennootschap die deel uitmaakt van een groep in meerdere lidstaten gevestigde vennootschappen en waarin een onderneming uit een derde land een beslissende invloed heeft, kan worden verboden op grond dat die verwerving afbreuk doet of dreigt te doen aan het nationale belang om voor de bouwsector, met name op lokaal niveau, de voorzieningszekerheid van basisgrondstoffen als grind, zand en klei te waarborgen*”, HvJ 13 juli 2023, C-106/23, *Xella Magyarorszag*, r.o. 74.

<sup>50</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 37, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 17 oktober 2025).

<sup>51</sup> Zie in deze zin ook DE CUYPER T., *Foreign Investment and National Security. A comparative legal study on the balance between security concerns and economic freedom in the European investment screening framework and beyond*, Doctoraatsthesis KU Leuven, 2025, nr. 365. Zie echter *contra*, CLAESSENS I., ‘Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward’, *RPS-TRV* 2024/6, (471) nr. 34.

<sup>52</sup> CLAESSENS I., ‘Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward’, *RPS-TRV* 2024/6, (471) 477.

<sup>53</sup> Zie uitdrukkelijk, enerzijds, in art. 4, § 2 en 5, § 1, lid 1 Samenwerkingsakkoord (“*rechtstreeks of onrechtstreeks*”) en, anderzijds, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE,

land” tot gevolg hebben dat een transactiestructuur met een tussenvennootschap uit een derde land (bv. het Verenigd Koninkrijk) tot verplichte aanmelding kan leiden, zelfs als alle uiteindelijke begunstigden van de vennootschap zich in de EU bevinden (*i.e.* de derde categorie). In haar voorstel voor een nieuwe BDI-Verordening (‘Voorgestelde Verordening’) breidt de Europese Commissie het toepassingsgebied van de BDI-Verordening bovendien uit naar indirecte investeringen via dochterondernemingen van buitenlandse investeerders<sup>54</sup>, waardoor de discussie binnenkort haar relevantie verliest.

### 3. Uiteindelijke begunstigden buiten de EU

17. De derde categorie, ‘ondernemingen met een uiteindelijke begunstigde buiten de EU’ is wellicht het breedst. De reden daarvoor is dat de definitie verwijst naar het begrip ‘uiteindelijke begunstigde’ in de Belgische antiwitwaswetgeving.<sup>55</sup> Volgens de Antiwitwaswet<sup>56</sup> kunnen twee soorten natuurlijke personen een uiteindelijke begunstigde zijn: ofwel de natuurlijke personen die de uiteindelijke eigenaars zijn van of zeggenschap hebben over de cliënt (hier: investeerder) of diens lasthebber, ofwel natuurlijke personen voor wier rekening een verrichting wordt uitgevoerd of een zakelijke relatie wordt aangegaan.<sup>57</sup> Voor vennootschappen wordt de eerste soort verder ingevuld aan de hand van drie categorieën. Begunstigden van categorie 1 en 2 hebben telkens zeggenschap over de vennootschap, ofwel omdat ze rechtstreeks of onrechtstreeks een toereikend percentage van de stemrechten of van het eigendomsbelang in de vennootschap houden (categorie 1) ofwel omdat ze zeggenschap hebben via andere middelen (categorie 2). Dergelijke andere middelen van zeggenschap zijn alle middelen waarmee een natuurlijke persoon feitelijke zeggenschap uitoefent over de vennootschap, maar ook het recht om de meerderheid van de leden van het bestuurs-, beleids- of toezichthoudend orgaan van die vennootschap te benoemen of te ont-

---

*Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen*, 4 april 2024, Interfederaal Screeningscommissie, nr. 35, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>54</sup> Zie in overweging 10 en art. 2(1), (3) en (7) van de Voorgestelde Verordening, waar het begrip ‘investering binnen de Unie met buitenlandse zeggenschap’ wordt geïntroduceerd en uitgewerkt, alsook in afdeling 2.1, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad, EUROPESE COMMISSIE, 24 januari 2024, COM(2024) 23 final-2024/0017(COD).

<sup>55</sup> En met name art. 4, 27° wet 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, BS 6 oktober 2017 (Antiwitwaswet).

<sup>56</sup> Wet 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, BS 6 oktober 2017.

<sup>57</sup> Zie art. 4, 27°, lid 1 Antiwitwaswet, alsook de memorie van toelichting bij art. 23 van het wetsontwerp tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, KAMER, 2016-2017, 6 juli 2017, nr. 54-2566/1, 100.

slaan.<sup>58</sup> Die rechten kunnen in de statuten bepaald zijn maar ook contractueel (bv. in een aandeelhoudersovereenkomst).

18. Indien geen begunstigen van categorie 1 of 2 kunnen worden aangeduid of als daarover twijfel bestaat, wordt subsidiair gekeken naar het ‘hoger leidinggevend personeel’. Dit zijn de leiders van de vennootschap die in de praktijk de meest beslissende invloed uitoefenen op het beheer van de vennootschap, zoals de CEO of de voorzitter van het directiecomité, maar zonder dat het noodzakelijkerwijs gaat om een lid van het wettelijk bestuursorgaan.<sup>59</sup> Er bestaat onenigheid over de vraag of het hoger leidinggevend personeel van de moedervenootschap bedoeld wordt of het hoger leidinggevend personeel van de entiteit zelf (in de context van een BDI: de directe investeerder).<sup>60</sup> Hier staan de verschillende doelstellingen van de antiwitwaswetgeving en de regelgeving rond BDI’s mogelijk tegenover elkaar. Bij de antiwitwaswetgeving is het immers voornamelijk van belang om de personen te identificeren die de blootstelling aan het risico op witwassen en terrorismefinanciering kunnen inschatten en beïnvloeden. Die personen bevinden zich wellicht bij de (informatieplichtige) vennootschap zelf, en niet bij de uiteindelijke holdingvennootschappen.<sup>61</sup> Het is daarom niet onredelijk om beide wettelijke kaders verschillend te interpreteren, in het licht van hun respectievelijke doelstellingen: voor de antiwitwaswetgeving is voornamelijk de invloed op de informatieplichtige vennootschap van belang, terwijl voor de BDI-regelgeving de uiteindelijke zeggenschap en controle van belang is.

<sup>58</sup> Wetsontwerp tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, KAMER, 2016-2017, 6 juli 2017, nr. 54-2566/1, 105. De opsomming in de memorie van toelichting komt uit de Europese Boekhoudrichtlijn, met name art. 22, 1, lid 1 van Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, *Pb.L.* 29 juni 2013, afl. 182.

<sup>59</sup> Wetsontwerp tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, KAMER, 2016-2017, 6 juli 2017, nr. 54-2566/1, 106. Het begrip ‘hoger leidinggevend personeel’ wordt bovendien verder gedefinieerd in art. 4, 31° Antiwitwaswet: “*functionarissen of werknemers met voldoende kennis van de blootstelling van hun instelling aan het [witwas- of terrorismefinancieringsrisico] en die een voldoende hoge hiërarchische positie bekleden om beslissingen te nemen die van invloed zijn op die blootstelling, zonder dat het noodzakelijk gaat om een lid van het wettelijk bestuursorgaan*”.

<sup>60</sup> De rechtsleer staat hier tegenover de FOD Financiën en de minister van Financiën, zie enerzijds VAN BESSEN S. en JANSEN C., ‘De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning’, *Competitio* 2024/3, (200) 203; DAEMS M., ‘Art. 1:33-1:36 WVV’ in BRAECKMANS H., DE WULF H. en GEENS K. (eds.), *Vennootschappen en verenigingen. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Wolters Kluwer Belgium, 2023, nr. 13. Zie anderzijds, FOD FINANCIËN, FAQ: UBO-register, 20 februari 2025, 17 (voorbeeld 8) <https://financien.belgium.be/nl/faq-ubo-register-0> (geraadpleegd op 31 augustus 2025); Vraag nr. 957 van de heer S. Matheï, KAMER, 2021-2022, 2 mei 2022, nr. 55-084, 157-159.

<sup>61</sup> Zie in die zin, DAEMS M., ‘Art. 1:33-1:36 WVV’ in BRAECKMANS H., DE WULF H. en GEENS K. (eds.), *Vennootschappen en verenigingen. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Wolters Kluwer Belgium, 2023, nr. 13.

19. Bij buitenlandse directe investeringen gaat het immers om de vraag wie de uiteindelijke zeggenschap heeft over de vennootschap en op die manier een impact kan hebben op de nationale veiligheid, openbare orde en/of strategische belang. Om die reden vraagt de ISC in haar aanmeldingsformulier ook naar de vennootschap die bovenaan de controleketen staat indien geen uiteindelijke begunstigde kon worden geïdentificeerd, alsook naar de identiteit van elke aandeelhouder of vennoot die meer dan 5% van de stemrechten van de geïdentificeerde uiteindelijk begunstigde onderneming bezit.<sup>62</sup> In elk geval is het niet de bedoeling dat alle kaderleden van de vennootschap als uiteindelijke begunstigten worden geïdentificeerd, maar enkel deze die behoren tot het ‘hoger leidinggevend personeel’.<sup>63</sup> Opnieuw telt niet de nationaliteit van de uiteindelijke begunstigten maar wel de hoofdverblijfplaats. Dit kan tot gevolg hebben dat Europese beursgenoteerde vennootschappen met een sterk versnipperd aandeelhouderschap toch als buitenlandse investeerders worden beschouwd indien een van hun bestuursleden zijn of haar hoofdverblijfplaats buiten de EU heeft.

20. Vermogensbeheerders die activa aanhouden op discretionaire basis voor derde investeerders leiden in de praktijk vaak tot vragen met betrekking tot de uiteindelijke begunstigten voor de toepassing van het BDI-regime. Dergelijke entiteiten beheren immers investeringen voor rekening van derden, maar wel op discretionaire basis, waardoor de beslissingsmacht over de verworven entiteit bij de vermogensbeheerders ligt, en niet bij de derde investeerders. Moeten in dat geval de eigenaars dan wel hogere leidinggevend van het fonds opgegeven worden of de derde-investeerder in het fonds? De eerste optie lijkt het meest aangegeven, aangezien de fondsen in kwestie de feitelijke zeggenschap behouden over de investeringsportefeuille.<sup>64</sup> Toch valt het niet uit te sluiten dat de investeerders van dergelijke klanten onder de tweede soort uiteindelijke begunstigten vallen, namelijk “natuurlijke personen voor wier rekening een verrichting wordt uitgevoerd of een zakelijke relatie wordt aangegaan”.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Afdeling 6.2.2 en Bijlage 10, INTERFEDERALE SCREENINGSCOMMISSIE, ‘Screening van buitenlandse directe investeringen in België. Aanmeldingsformulier’, FOD ECONOMIE, 4 augustus 2025, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Forms/Screening-van-buitenlandse-directe-investeringen-in-Belgie-Aanmeldingsformulier.docx> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>63</sup> Wetsontwerp tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, KAMER, 2016-2017, 6 juli 2017, nr. 54-2566/1, 105-106.

<sup>64</sup> Zie in het kader van concentratiecontrole ook hierover de Geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004, *Pb.C.* 16 april 2008, afl. 95, r.o. 13. De Commissie geeft aan dat de zeggenschap bij investeringsfondsen doorgaans op twee manieren voorkomt. Ofwel wordt de zeggenschap uitgeoefend door de investeringsmaatschappij die het fonds heeft opgericht, namelijk indien het fonds zelf niet meer is dan een louter investeringsinstrument. Ofwel oefent het fonds zelf zeggenschap uit, bijvoorbeeld via zijn organisatorische structuur, over de behorende vennoot van fondsvennootschappen of op grond van contractuele afspraken, zoals adviesovereenkomsten, of op grond van een combinatie van beide.

<sup>65</sup> Zie ook art. 4, 27°, laatste lid Antiwitwaswet.

## B. WELKE INVESTERINGEN?

21. Daarnaast moet er sprake zijn van de verwerving van zeggenschap over of het vestigen of handhaven van duurzame directe betrekkingen met bestaande ondernemingen (zgn. *brownfield*-investeringen); buitenlandse investeringen die nieuwe economische activiteiten opzetten zonder bestaande economische activiteiten over te nemen (zgn. *greenfield*-investeringen) vallen uitdrukkelijk niet onder het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord.<sup>66</sup> In de Voorgestelde Verordening wil de Commissie daar verandering in brengen door *greenfield*-investeringen ook onder het regime van de verordening te brengen.<sup>67</sup> In haar voorstel wil de Commissie nieuwe economische activiteit niet verplicht laten screenen, maar enkel de lidstaten aanmoedigen om deze investeringen te screenen. De Raad wil nog duidelijker aangeven dat *greenfield*-investeringen slechts optioneel gescreend kunnen worden door de keuze bij de lidstaten te leggen en die screening uitdrukkelijk uit de verplichte minimumvereisten voor nationale screeningsmechanismen te halen.<sup>68</sup> Het Europees Parlement wil daarentegen het toepassingsgebied verstrengen en *greenfield*-investeringen verplicht laten screenen door de lidstaten.<sup>69</sup> De screening van *greenfield*-investeringen zal met name een impact hebben op de ontwikkeling van nieuwe energie- en infrastructuurprojecten, waar dergelijke investeringen bijzonder relevant zijn.

22. ‘Zeggenschap verwerven’ betekent rechtstreeks (als rechthebbende) of onrechtstreeks (via tussenpersonen)<sup>70</sup> de mogelijkheid om rechtstreeks of onrechtstreeks, in feite of in rechte, een beslissende invloed uit te oefenen op de

<sup>66</sup> Art. 4, § 4 Samenwerkingsakkoord; FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 5, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>67</sup> Zie in overweging 17 en afdeling 1.3, voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad, EUROPESE COMMISSIE, 24 januari 2024, COM(2024) 23 final-2024/0017(COD).

<sup>68</sup> Zie in geamendeerde overweging 17 en nieuw voorgesteld lid 5 bij art. 4, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council – Mandate for negotiations with the European Parliament, RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 6 juni 2025, 9517/25, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9517-2025-INIT/en/pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>69</sup> Zie geamendeerde overweging 17 en 20, en nieuw voorgesteld art. 4, lid 2, punt *abis* en nieuw voorgesteld art. 4*bis*, amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 8 mei 2025 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2024)0023 – C9-0011/2024 – 2024/0017(COD)), EUROPEES PARLEMENT, mei 2025, P10\_TA(2025)0102, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102_NL.html) (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>70</sup> Art. 2, 1<sup>o</sup>, lid 2 Samenwerkingsakkoord.

activiteit van een onderneming. Die beslissende invloed kan met name bestaan met betrekking tot (i) eigendoms- of gebruiksrechten op het vermogen van een onderneming of (ii) de samenstelling, het stemgedrag of de besluiten van een of meerdere ondernemingsorganen.<sup>71</sup>

23. Het begrip ‘beslissende invloed’ wordt nader ingevuld door meer specifieke drempels die verschillend zijn per sector waarin de investering plaatsvindt. De verschillende sectoren worden in Verordening 2019/452 al vermeld onder de factoren waarmee de lidstaten rekening kunnen houden bij de beoordeling of een buitenlandse directe investering gevolgen kan hebben voor de veiligheid of de openbare orde. Het Belgische samenwerkingsakkoord vult deze sectoren meer precies in als criteria voor de afbakening van aanmeldingsplichtige transacties.<sup>72</sup> Een eerste categorie aanmeldingsplichtige transacties omvat transacties waarbij een buitenlandse investeerder (i) rechtstreeks of onrechtstreeks 10% van de stemrechten verwerft (ii) in een onderneming gevestigd in België (iii) waarvan de jaaromzet in de Belgische entiteit<sup>73</sup> 100 miljoen euro bedraagt en (iv) waarvan de activiteiten ‘raken aan’ een van de volgende sectoren:

- defensie, met inbegrip van producten voor tweërlei gebruik (‘*dual use*’);
- energie;
- cyberveiligheid;
- elektronische communicatie; of
- digitale infrastructuur.<sup>74</sup>

24. Een tweede categorie aanmeldingsplichtige handelingen bestaat wanneer een buitenlandse investeerder (i) rechtstreeks of onrechtstreeks 25% van de stemrechten verwerft (ii) in een onderneming gevestigd in België en (iii) waarvan de activiteiten ‘raken aan’ een van de volgende sectoren:

- *de vitale infrastructuur*, zowel fysiek als virtueel, voor energie, vervoer, water, gezondheid, elektronische communicatie en digitale infrastructuren, media, gegevensverwerking of -opslag, lucht- en ruimtevaart en defensie, verkiezingsinfrastructuur of financiële infrastructuur, en gevoelige installaties, al

<sup>71</sup> Art. 2, 1<sup>o</sup>, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>72</sup> Art. 5, § 1, lid 1 *juncto* art. 4, § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>73</sup> De richtlijnen van de Interfederale Screeningscommissie stellen dat enkel de omzet van de in België gevestigde entiteit in aanmerking wordt genomen. Als de entiteit die in België gevestigd is, de omzeldrempel niet overschrijdt maar de groep waartoe de Belgische entiteit behoort, de drempel wel overschrijdt, moet de investering niet aangemeld worden. Daarbij moet echter wel de volledige omzet van die Belgische entiteit in rekening genomen worden, dus ook wat buiten België gerealiseerd is, en de omzet uit alle activiteiten, niet alleen uit de activiteiten die dienen als criteria voor de aanmeldingsplicht, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe Buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nrs. 13-15, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investerings.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>74</sup> Art. 4, § 2, 1<sup>o</sup> Samenwerkingsakkoord. Zie ook art. 4, lid 1, a) en b) Verordening 2019/452.

- dan niet deel uitmakend van een bestaand bedrijf, alsmede grond en onroerend goed die van cruciaal belang zijn voor het gebruik van zulke infrastructuur, met inbegrip van satellietnavigatiesystemen;
- *de technologieën en grondstoffen van essentieel belang* voor (1) de veiligheid (inclusief gezondheidsveiligheid), (2) de landsverdediging of de handhaving van de openbare orde en waarvan de verstoring, het falen, het verlies of de vernietiging aanzienlijke gevolgen zou hebben voor België, een EU-lidstaat of de EU, (3) bepaalde gecontroleerde militaire uitrusting, (4) producten voor tweërlei gebruik (*dual use*), (5) technologieën van strategisch belang en hun verwante intellectuele eigendomsrechten zoals artificiële intelligentie, robotica, halfgeleiders, cyberbeveiliging, lucht- en ruimtevaart, defensie, energie-opslag, kwantum- en nucleaire technologieën, en nanotechnologieën;
  - *de voorziening van kritieke inputs*, waaronder energie of grondstoffen, alsmede voedselzekerheid;
  - *de toegang tot gevoelige informatie, alsook persoonsgegevens*, of de mogelijkheid om zulke informatie te controleren;
  - *de sector van private veiligheid*;
  - *de vrijheid en pluriformiteit van de media*; of
  - *de technologieën van strategisch belang in de biotechnologiesector*, op voorwaarde dat de omzet van de onderneming, in het boekjaar voorafgaand aan het verwerven van minstens 25% van de stemrechten meer dan 25 miljoen euro bedroeg.<sup>75</sup>

25. Het valt meteen op dat de sectoren onder de verschillende drempels niet exclusief zijn gedefinieerd en elkaar deels overlappen, bijvoorbeeld de sectoren van defensie, producten voor tweërlei gebruik en energie. Wat de sector ‘digitale infrastructuur’ betreft, gaat het bij de 10%-drempel om digitale infrastructuur *an sich*, terwijl het bij de 25%-drempel om digitale infrastructuur gaat die ‘vitale infrastructuur (zowel fysiek als virtueel)’ omvat. Het is daarbij niet duidelijk of bij de 10%-drempel de digitale infrastructuur beperkt is tot fysieke netwerken zoals datacenters, cloud-infrastructuur, breedbandnetwerken enzovoort, of ook digitale ondersteunende platforms omvat. Ook valt op dat wat men beschouwt als ‘sectoren’ in bepaalde gevallen eerder betrekking lijkt te hebben op de te beschermen belangen, zoals ‘de vrijheid en pluriformiteit van de media’, dan op economische sectoren. Deze onduidelijkheid bemoeilijkt in de praktijk de analyse van het toepassingsgebied.

## C. EEN (TE) RUIM TOEPASSINGSGBIED

26. Niet alleen het begrip ‘buitenlandse investeerder’ maar ook de definities van zeggenschap en van de betrokken sectoren maken dat het toepassingsgebied

<sup>75</sup> Art. 4, § 2, 2° Samenwerkingsakkoord. Zie ook art. 4, lid 1, a) tot e) Verordening 2019/452.

van het samenwerkingsakkoord gewild of ongewild bijzonder breed is, wat leidt tot een erg ruime groep aanmeldingsplichtige transacties.<sup>76</sup> Bovendien stelt het secretariaat van de Interfederale Screeningscommissie in de richtlijnen die zij heeft opgesteld om veelgestelde vragen te beantwoorden ('richtlijnen'), dat het bij twijfel steeds aanraadt om een investering aan te melden.<sup>77</sup> Onder de verwerving van zeggenschap of het aangaan of handhaven van duurzame betrekkingen vallen zowel klassieke aandelentransacties (*share deals*), fusies en overnames, maar ook aandelenoptieovereenkomsten, de verwerving van activa (*asset deals*)<sup>78</sup>, de verkoop van een afdeling<sup>79</sup>, alsook aandelenovereenkomsten of interne reorganisaties<sup>80</sup> waardoor de drempels overschreden worden, zoals wanneer een schuldeiser zeggenschap verwerft in het kader van een insolventieherstructurering. Een voorbeeld van een interne herstructurering die aanmeldingsplichtig is, is wanneer een aandeelhouder vóór de herstructurering slechts 5% van de stemrechten in handen had maar door de reorganisatie 25% in handen krijgt. Ook louter interne herstructureringen in groepen waarbij groepsvennootschappen buiten de EU betrokken zijn, geven al snel aanleiding tot toepassing van de definitie.

### 1. Zeggenschap

27. Het begrip 'zeggenschap' is ruim, omdat het wordt ingevuld volgens de interpretatie van de Commissie in haar geconsolideerde mededeling betreffende con-

<sup>76</sup> Het brede toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord wordt door de meeste rechtsleer aangehaald, WYCKAERT M. en DE CUYPER T., 'Buitenlandse investeringen in België onder het vergrootglas van de overheid: inzichten uit een zich vormende praktijk' in VRG-ALUMNI (ed.), *Recht in beweging VRG alumnidag*, Gompel&Svacina, 2025, (57) nr. 26; VAN BESIEEN S. en JANSEN C., 'De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning', *Competitio* 2024/3, (200) 208; OEYEN T. en DE CRANE D'HEYSSELAER M., 'Het Belgische screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen: State of the Union tien maanden na de inwerking-treding van het samenwerkingsakkoord', *RDC-TBH* 2024/2, (143) nrs. 6 en 15; CLAESSENS I., 'Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward', *RPS-TRV* 2024/6, (471) 482; MYLLE M., 'Forum – First anniversary of FDI screening in Belgium – Conference Report, FSP Economy, 30 September 2024', *Competitio* 2024/3, (223) 224; DELVOIE J. en FORNOVILLE C., 'FDI Screening in Belgium: It Is Complicated', *Erasmus Law Review*, 2022/4, 256-258.

<sup>77</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 53, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>78</sup> Zie uitdrukkelijk in de richtlijnen, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf>, nr. 7.

<sup>79</sup> Zie uitdrukkelijk in de richtlijnen, *ibid.*, nr. 8.

<sup>80</sup> De richtlijnen stellen uitdrukkelijk dat het samenwerkingsakkoord niet in een uitzondering voorziet voor interne herstructureringen, *ibid.*, nr. 39.

centratiecontrole van ondernemingen.<sup>81</sup> De Commissie definieert zeggenschap als de mogelijkheid om een beslissende invloed uit te oefenen op de activiteiten van een onderneming. Die beslissende invloed moet echter niet daadwerkelijk worden uitgeoefend. Het volstaat dat er reële mogelijkheid is om die invloed uit te oefenen. Bovendien kan de beslissende invloed berusten op rechten, overeenkomsten of andere middelen, hetzij afzonderlijk hetzij gezamenlijk, met inachtneming van alle feitelijke en juridische omstandigheden.<sup>82</sup> Beslissende invloed kan dus zelfs feitelijk vastgesteld worden, zonder juridische verbintenissen. Zo vermeldt de Commissie dat het niet uitgesloten is dat zelfs economische afhankelijkheden leiden tot beslissende invloed, bijvoorbeeld wanneer zeer belangrijke langlopende leveringsovereenkomsten of door leveranciers of afnemers verstrekte kredieten in combinatie met structurele banden, een beslissende invloed verschaffen.<sup>83</sup> Desalniettemin moet bij de interpretatie van de notie zeggenschap in het kader van de BDI-regelgeving de doelstelling van die regelgeving afgewogen worden tegenover de doelstelling van de regelgeving inzake concentratiecontrole, net zoals dat ook het geval is bij de bepaling van de uiteindelijke begunstigden (zie *supra*).

28. Belangrijk is dat de totale investering het enige aanknopingspunt (als voldoende en noodzakelijke voorwaarde) is om de relevante drempels na te gaan. Dat geldt ten eerste voor de timing van de investering. De aanmeldingsplicht ontstaat namelijk op het moment van de ondertekening van de investeringsovereenkomst.<sup>84</sup> Voor de toepassing van de 10%-drempel moet daarbij gekeken worden naar de jaaromzet van het boekjaar voorafgaand aan de investering.<sup>85</sup> Indien een investeerder daarentegen 10% van de stemrechten bezit in een bedrijf dat minder dan 100 miljoen euro omzet heeft en dat bedrijf na de investering een omzet genereert van 100 miljoen euro of meer, dan ontstaat geen aanmeldingsplicht. Tegelijk geldt ook het resultaat van de totale investering, en niet de inhoud van de concrete transactie. Als een buitenlandse aandeelhouder reeds 20% heeft in een Belgische onderneming (die *ex hypothesi* slechts 50 miljoen euro omzet heeft en dus niet onder art. 4, § 2, 1<sup>o</sup> valt) en bijkomend 5% investeert in de onderneming, dan is die transactie aanmeldingsplichtig.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Geconsolideerde mededeling van de Commissie over bevoegdheidskwesties op grond van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, *Pb.C.* 16 april 2008, afl. 95, r.o. 11-82 (hierna: 'Geconsolideerde mededeling Concentratieverordening').

<sup>82</sup> Zie in r.o. 16 Geconsolideerde mededeling Concentratieverordening.

<sup>83</sup> R.o. 20 Geconsolideerde mededeling Concentratieverordening.

<sup>84</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nr. 49, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>85</sup> Art. 4, § 2, 1<sup>o</sup> Samenwerkingsakkoord.

<sup>86</sup> Zie ook in de richtlijnen, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nrs. 22 en 31, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/>

29. Het resultaat van de totale investering wordt ook beoordeeld op het moment van de ondertekening van de investeringsovereenkomst, ongeacht hoe de investering gestructureerd is.<sup>87</sup> Indien bijvoorbeeld de investering stapsgewijs wordt opgebouwd, waarbij een nieuwe investeerder in een eerste fase slechts 5% verwerft, twee jaar nadien 10% en twee jaar daarna nog eens 10%, dan moet bij de toepassing van de drempel van 10% de investering al bij de ondertekening van die overeenkomst aangemeld worden.<sup>88</sup> Het criterium is hierbij de mate van zekerheid die bestaat over de investeringsbeslissing. Indien de verwerving van stemrechten afhankelijk is van een voorwaarde, dan moet de investering slechts aangemeld worden bij de vervulling van die voorwaarde.<sup>89</sup> Dit kan aanleiding geven tot een diepgaandere analyse in het geval van in aandelen converteerbare obligaties, waarbij men de voorwaarden voor de conversie zal moeten analyseren, alsook of er voordien nog geen sprake is van *de facto* controle.

30. De vorm van verwerving van zeggenschap is eveneens irrelevant. Zo kan zeggenschap niet alleen via een geldelijke investering verkregen worden maar ook via een aandelen- of activaruil.<sup>90</sup> Daarnaast leidt ook de passieve verkrijging van zeggenschap tot een aanmeldingsplicht, bijvoorbeeld wanneer kinderen in een familiebedrijf via een nalatenschap boven de relevante drempels vallen, wanneer een aandeelhouder uittreedt of wanneer een vennootschap aandelen inkoop en daardoor de zeggenschap over de onderneming wijzigt.<sup>91</sup> Bovendien bevat het samenwerkingsakkoord geen *de minimis*-exceptie voor het investeringsbedrag, noch wat betreft marktaandeel, of aantal werknemers, enkel de financiële en sectorale drempels uit artikel 4 gelden.<sup>92</sup>

## 2. Betrokken sectoren

31. Ook de invulling van de sectoren is bijzonder breed. Zo is het voldoende dat de activiteiten van een onderneming of entiteit ‘raken aan’ een van de bovenvermelde sectoren om onder het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord te vallen. Uit de jaarverslagen van 2023-2024 en 2024-2025 van de Interfederale Screeningscommissie blijkt dat de categorieën ‘digitale infrastructuur’, ‘gezondheid’<sup>93</sup> en

---

Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>87</sup> Zie ook in de richtlijnen, *ibid.*, nr. 49 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>88</sup> Zoals uitdrukkelijk bevestigd in de richtlijnen, *ibid.*, nr. 28 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>89</sup> *Ibid.*, nr. 29 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>90</sup> De richtlijnen bevestigen dat asset deals niet uitgesloten zijn van het toepassingsgebied, *ibid.*, nr. 7 (geraadpleegd op 31 augustus 2025). Ook het samenwerkingsakkoord verwijst in art. 5, § 1 en § 2 naar ruilvereenkomsten.

<sup>91</sup> Zie art. 5, § 1, lid 1 Samenwerkingsakkoord, j<sup>o</sup>, *ibid.*, nr. 20 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>92</sup> Bevestigd in de richtlijnen, *ibid.*, nrs. 11, 12, 16 en 17 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>93</sup> Hoewel de categorie ‘gezondheid’ op zich niet voorkomt in het Samenwerkingsakkoord, wordt hiermee “*technologieën en grondstoffen die van essentieel belang zijn voor [...] de gezondheidsveiligheid*” uit art. 4, § 2, 2<sup>o</sup>, b), eerste streepje bedoeld.

‘data’<sup>94</sup> de meest betrokken sectoren zijn in de aangemelde transacties.<sup>95</sup> Deze waarnemingen stroken ook met onze ervaring, maar komen ten dele voort uit een bijzonder breed geformuleerd toepassingsgebied van deze ‘sectoren’, zonder verdere richtlijnen of criteria om de sectoren af te bakenen. Zo is het noch op basis van het samenwerkingsakkoord of de richtlijnen, noch op basis van de verordening duidelijk hoe breed de categorie ‘toegang tot gevoelige informatie, alsook persoonsgegevens, of de mogelijkheid om zulke informatie te controleren’ geïnterpreteerd moet worden.

32. Hoewel het samenwerkingsakkoord het begrip ‘gevoelige informatie’ definieert, is dat niet het geval voor de ruime categorie van ‘persoonsgegevens’. Is er sprake van een ‘raken aan’ de sector persoonsgegevens zodra bedrijven activiteiten uitoefenen waarbij zij persoonsgegevens verwerken in de zin van artikel 2, lid 1 *juncto* artikel 4, 1) en 2) van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (‘AVG’)?<sup>96</sup> Of moeten die toegang en controle de normale verwerking van persoonsgegevens overstijgen die men kan verwachten voor elk bedrijf inzake de verwerking van persoonsgegevens voor werknemers, klanten en leveranciers? Die laatste interpretatie lijkt meer in de lijn met de geest van het samenwerkingsakkoord en de verordening om een evenwicht te vinden “*tussen het blijven openstaan voor buitenlandse investeringen en het beschermen van de nationale veiligheid, de openbare orde en de strategische belangen*”.<sup>97</sup> Immers, als de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG voldoende is om binnen het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord te vallen, dan zijn potentieel de meeste buitenlandse investeringen die boven de 25%-drempel vallen aanmel-

<sup>94</sup> Hoewel de categorie ‘data’ op zich niet voorkomt in het Samenwerkingsakkoord, wordt hiermee “*toegang tot gevoelige informatie, alsook persoonsgegevens, of de mogelijkheid om zulke informatie te controleren*” uit art. 4, § 2, 2°, d) bedoeld. Deze sector komt ook reeds voor in art. 4, lid 1, d) van Verordening 2019/452.

<sup>95</sup> De sectoren ‘data’, ‘gezondheid’ en ‘digitale infrastructuur’ waren goed voor respectievelijk 15%, 15% en 12% van de aangemelde transacties in het werkingsjaar 2023-2024 en 21%, 12% en 14% in het werkingsjaar 2024-2025, waarbij het wel belangrijk is op te merken dat één aanmelding meerdere sectoren kan bestrijken, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2024-2025, 12 september 2025, 11, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe-0> (geraadpleegd op 17 oktober 2025); FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2023-2024, 30 september 2024, 11, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>96</sup> 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, *Pb.L.* 4 mei 2016, afl. 119, 1-88.

<sup>97</sup> Wetsontwerp houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 november 2022 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot het invoeren van een mechanisme voor de screening van buitenlandse directe investeringen, KAMER, 2022-2023, 9 januari 2023, nr. 55-3079/1, 5.

dingsplichtig, wat een omschrijving van het toepassingsgebied via sectoren zelfs geheel overbodig maakt.<sup>98</sup>

## IV. HOE VERLOPEN EEN AANMELDING EN DE EVENTUELE SCREENING?

### A. AANMELDING

33. De screeningsprocedure kent *grosso modo* drie stappen, waarvoor het secretariaat van de ISC in zijn jaarverslag ook in een handig overzicht heeft voorzien, gereproduceerd in de figuur hieronder (zie *figuur 2*).<sup>99</sup> Aangezien tot nog toe nog nooit goedkeuring voor een investering werd geweigerd<sup>100</sup> en slechts een handvol investeringen aan een effectieve screening werden onderworpen, zijn we over deze procedure kort. De aanmeldingsplicht ligt bij de buitenlandse investeerder, niet bij de doelvennootschap. De buitenlandse investeerder draagt dus ook het risico van zowel de screeningsprocedure als de administratieve boetes bij niet-, onvolledige of onjuiste aanmelding.<sup>101</sup> Daarom is in de praktijk de voorbereiding van de aanmelding cruciaal voor de buitenlandse investeerder.

34. Nadat de buitenlandse investeerder zelf de afweging heeft gemaakt dat de transactie aangemeld moet worden, volgt de aanmelding als eerste stap.<sup>102</sup> De aanmeldingsplicht geldt vanaf de ondertekening van de investeringsovereenkomst, waarbij ook een ontwerpovereenkomst aangemeld kan worden, zolang alle partijen uitdrukkelijk verklaren dat zij de intentie hebben om een overeenkomst te sluiten die op alle relevante punten niet merkbaar verschilt van het aangemelde ontwerp.<sup>103</sup> Van belang is daarbij vooral dat het met voldoende zekerheid vaststaat dat de drempels in artikel 4, § 2 overschreden zullen worden.<sup>104</sup> De aan-

<sup>98</sup> Zie in dezelfde zin VAN BESIEN S. en JANSEN C., 'De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning', *Competitio* 2024/3, (200) 205.

<sup>99</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2023-2024, 30 september 2024, 8, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>100</sup> Dat was althans het geval in het werkingsjaar 2023-2024 en strookt met onze ervaring, *ibid.*, 10 (geraadpleegd op 31 augustus 2025). In het werkingsjaar 2024-2025 werd wel één transactie (aangemeld in het werkingsjaar 2023-2024) toegelaten met bijsturende maatregelen na screening.

<sup>101</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nrs. 62 en 78, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investerings.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

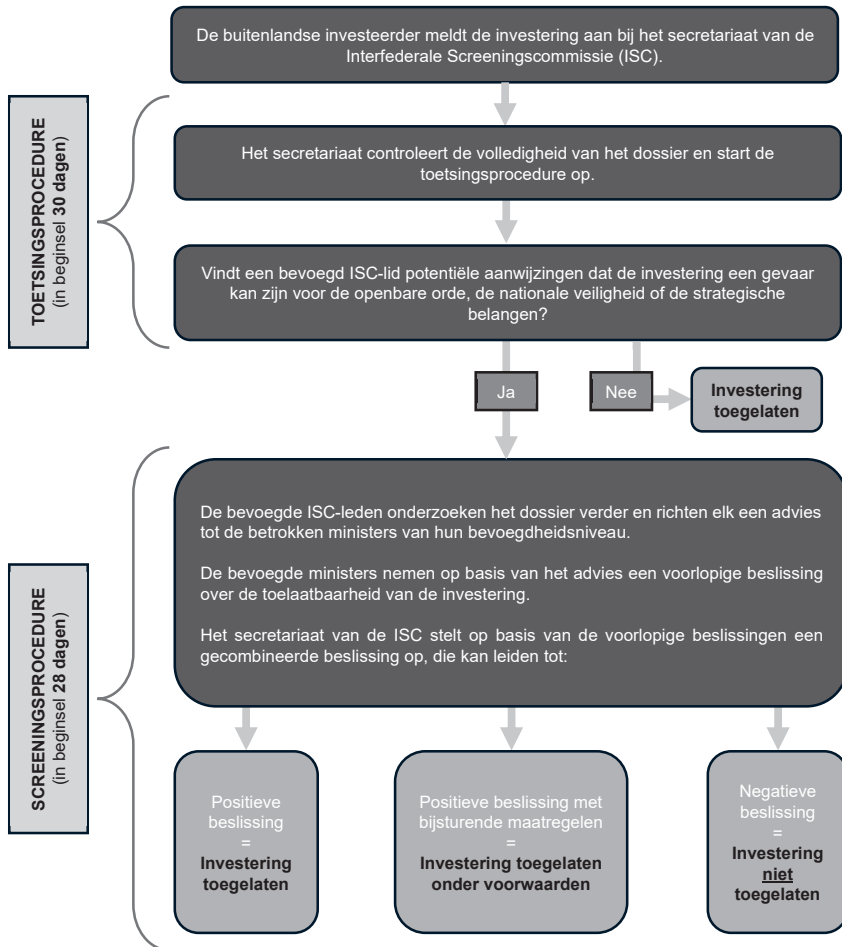
<sup>102</sup> Art. 5, § 1, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>103</sup> Art. 5, § 2, lid 1 Samenwerkingsovereenkomst.

<sup>104</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie,

melding heeft automatisch tot gevolg dat, met uitzondering van financiële rechten, alle rechten verbonden aan de verwerving van rechtswege geschorst worden totdat de ISC een beslissing heeft genomen.<sup>105</sup>

Figuur 2. Het screeningsproces<sup>106</sup>



nrs. 28-29, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>105</sup> Art. 5, § 3, lid 2 Samenwerkingsakkoord. Zie daarnaast ook art. 12, lid 1 dat de partijen houdt “tot het staken van de verdere tenuitvoerlegging of de voltooiing van de buitenlandse directe investering, voor wat betreft de elementen die deel uitmaken van de aangemelde buitenlandse directe investering, tot het moment waarop de beslissing wordt betekend aan de aanmeldende partijen dat er geen verdere screeningsprocedure wordt ingesteld of de investering wordt toegelaten”.

<sup>106</sup> Deze figuur is gebaseerd op de figuren opgenomen in de jaarverslagen van de FOD Economie voor de werkingsjaren 2023-2024 en 2024-2025. Wij verwijzen naar de jaarverslagen voor meer informatie.

35. Een belangrijk aandachtspunt in de praktijk is of een transactie aanleiding kan geven tot verschillende, afzonderlijke aanmeldingen. Het aanknopingspunt is daarbij niet het aantal geviseerde Belgische entiteiten maar wel het aantal afzonderlijke buitenlandse investeerders. Indien bijvoorbeeld een onderneming van buiten de EU investeert in drie verbonden Belgische ondernemingen, dan is slechts één aanmelding vereist, ongeacht het aantal tussenpersonen en -venootschappen. Hetzelfde geldt indien een Belgische onderneming 33% van de stemrechten aan niet-EU-onderneming A verkoopt en 33% van de stemrechten aan niet-EU-onderneming B, en ondernemingen A en B op hun beurt in handen zijn van niet-EU-onderneming C (of in handen van meerdere uiteindelijke begunstigden waarvan minstens een zijn hoofdverblijfplaats buiten de EU heeft). Eén aanmelding volstaat hier, omdat er slechts sprake is van één buitenlandse investering. Bestaat daarentegen tussen ondernemingen A en B geen band of zijn ze verder in handen van begunstigden uit derde landen tussen wie geen band bestaat, dan zijn twee aanmeldingen vereist.<sup>107</sup> In dergelijk geval zullen de betrokken investeerders in de praktijk best hun aanmeldingen coördineren, zowel voor wat betreft de beschrijving van de doelvenootschap en de transactie als voor wat betreft de timing van de aanmelding.

**Figuur 3. Investeringsscenario's**

Indien	En	Dan	Investeringsscenario
Een Belgisch bedrijf verkoopt een derde van zijn stemrechten aan een niet-EU-onderneming A en een derde aan een niet-EU-onderneming B.	Er is geen band tussen A en B.	Twee aanmeldingen zijn vereist.	'Afzonderlijke investeringen'
	A en B zijn beide dochters van niet-EU-onderneming C.	Eén aanmelding volstaat.	'Groepsinvestering'

36. De aanmelding gebeurt bij het secretariaat van de ISC<sup>108</sup> en moet zowel het Belgische aanmeldingsformulier – met inbegrip van alle bijlagen – als het Europese aanmeldingsformulier bevatten met daarin de informatie vermeld in artikel 6, § 2 van het samenwerkingsakkoord, al is de volledige lijst met gevraagde informatie in de praktijk vervat in het Belgische aanmeldingsformulier. Slechts indien het secretariaat het dossier volledig acht, stuurt het een melding van ont-

<sup>107</sup> Zie voor deze voorbeelden, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederale Screeningscommissie, nrs. 58-59, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>108</sup> Volgens art. 5, § 1, lid 3 kan de aanmelding zowel per brief, e-mail als fysiek worden ingediend, maar het secretariaat van de ISC voorziet ook in de mogelijkheid om aanmeldingen online in te dienen via zijn website, <https://economie.fgov.be/nl/themas/handelsbeleid/interfederale> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

vankelijkheid.<sup>109</sup> In de praktijk komt deze melding meestal binnen één werkdag na de indiening van de aanmelding.

37. Hoewel het Belgische aanmeldingsformulier duidelijke richtlijnen bevat wat betreft de nodige informatie, blijven er steeds substantiële open vragen over de reikwijdte van benodigde informatie. Het blijkt in het kader van grote, internationale transacties vaak ook een uitdaging om de gevraagde mate van detail te verschaffen. Zo wordt in het Belgische aanmeldingsformulier o.a. gepolst naar de relaties van de investeerder met overheden waarbij moet aangegeven worden welke financiële steun elke entiteit in de controleketen van de investeerder heeft genoten in de afgelopen vijf jaar vanwege overheidsinstanties van buiten de EU (met inbegrip van contracten, subsidies, hulp van welke aard dan ook etc.). Hierbij wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de input niet beperkt mag worden tot de informatie die moet gegeven worden in het kader van een aanmelding inzake de Verordening Buitenlandse Subsidies, die ook al erg ruime definities van financiële subsidies omvat.<sup>110</sup> Het spreekt voor zich dat grote internationale groepen niet altijd over gecoördineerde informatie ter zake beschikken.

38. Aangezien er voorafgaand aan de aanmelding (de zogenaamde *'pre-filing'*) geen begeleiding is door de ISC of haar secretariaat, moet de investeerder zelf de vragen in het aanmeldingsformulier interpreteren op basis van de geest van het samenwerkingsakkoord om in te schatten hoeveel informatie voldoende is. Het helpt daarbij om een kantoor onder de arm te nemen met enige ervaring in BDI-dossiers omdat het enkel uit de aanmeldingspraktijk zelf mogelijk is te weten of een dossier voldoende informatie bevat of daarentegen aanleiding geeft tot bijkomende vragen vanwege het secretariaat of de ISC. Indien het secretariaat het dossier niet volledig acht, dan kan het de investeerder verzoeken alle nodige informatie te verstrekken om het dossier te vervolledigen.<sup>111</sup> Slechts vanaf de mededeling van ontvankelijkheid beginnen de termijnen voor toetsing en screening te lopen.<sup>112</sup>

39. Bovendien begrijpen wij dat in het kader van een Belgische BDI-aanmelding over het algemeen meer informatie wordt gevraagd dan in andere EU-lidstaten gebruikelijk is. Zo vraagt het Belgische aanmeldingsformulier in sectie 5.4.1 en 5.4.2 om de financiële informatie (omzet en nettowinst) van de laatste drie boekjaren voor zowel de Belgische doelvennootschap als voor de moedervenootschap.<sup>113</sup> In

<sup>109</sup> Art. 7, § 1, lid 1 en § 2, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>110</sup> Zie art. 3 en overwegingen 12-13 van Verordening (EU) 2022/2560.

<sup>111</sup> Art. 6, § 3, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>112</sup> Art. 7, § 2, lid 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>113</sup> Het Franse formulier vraagt daarentegen dezelfde informatie als het Belgische formulier, zie MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, 'La composition de votre dossier de demande', Direction

onder andere het Ierse<sup>114</sup> en Luxemburgse<sup>115</sup> aanmeldingsformulier wordt slechts de financiële informatie van het laatste boekjaar gevraagd, en in het Nederlandse formulier wordt geen financiële informatie over de doelonderneming gevraagd.<sup>116</sup> Ook wat betreft inhoudelijke vragen over de activiteiten van de investeerder is België omvattender dan andere lidstaten. Zo vraagt het Belgische aanmeldingsformulier in sectie 5.5.4 of de investeerder ten gevolge van de transactie toegang zal krijgen tot persoonsgegevens, gegevens van Belgische klanten of andere gevoelige gegevens, tot welke gegevens toegang zal worden verkregen, wie toegang zal krijgen en in welke mate men toegang zal krijgen.<sup>117</sup> Daarentegen vragen de Ierse, Luxemburgse en Nederlandse overheden geen dergelijke informatie.

### 1. Toetsing

40. Na de aanmelding voeren de bevoegde overheden elk afzonderlijk een toetsings- en desgevallend een screeningsprocedure, die samen met het advies dat zij uitbrengen, de gecombineerde procedure vormt.<sup>118</sup> De toetsingsprocedure duurt 30 dagen en de screeningsprocedure 28 dagen, maar deze termijn wordt onder andere geschorst wanneer de ISC verdere informatie verzoekt van de investeerder<sup>119</sup> of, in de screeningsprocedure, wanneer de ISC en de investeerder onderhandelen over bijsturende maatregelen.<sup>120</sup> In de toetsingsprocedure gaan de bevoegde leden van de ISC na of de aard van de investering of de kenmerken van de buitenlandse investeerder een mogelijke impact kunnen hebben op de openbare orde, de nationale veiligheid of strategische belangen.<sup>121</sup> Indien geen van de bevoegde overheden binnen 30 dagen aanwijzingen hiertoe vindt, dan wordt de investering geacht toegelaten te zijn.<sup>122</sup> Het secretariaat stelt de investeerder ook

---

générale du Trésor, 1 augustus 2025, <https://www.tresor.economie.gouv.fr/services-aux-entreprises/investissements-etranagers-en-france/la-composition-de-votre-dossier-de-demande> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>114</sup> DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TOURISM AND EMPLOYMENT, 'Inward Investment Screening: Notification Form', <https://enterprise.gov.ie/en/what-we-do/trade-investment/investment-screening/> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>115</sup> MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, 'Filtrage des investissements étrangers directs au Luxembourg. Formulaire de notification', 21 augustus 2023, <https://guichet.public.lu/fr/entreprises/creation-developpement/investissements-etranagers/filtrage-investissements-directs-etranagers.html> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>116</sup> Bijlage 1 Regeling veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames, *Stb.* 173, 31 mei 2023, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0048210&z=2023-06-01&g=2023-06-01> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>117</sup> Het Franse formulier vraagt ook hier gelijkaardige informatie als het Belgische formulier, zie MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE, 'La composition de votre dossier de demande', *supra* vn. 109 (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>118</sup> Art. 10, § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>119</sup> Art. 16, § 1, lid 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>120</sup> Art. 21, § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>121</sup> Art. 17, § 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>122</sup> Art. 17, § 3 en art. 18, § 1, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

binnen 30 dagen na de ontvankelijkheidsmededeling van de aanmelding op de hoogte van de toelaatbaarheid van de investering. Als die dag op een sluitingsdag van het secretariaat valt, wordt de mededeling gegeven op de eerstvolgende werkdag.<sup>123</sup>

## 2. Screening

41. Indien echter een van de bevoegde overheden aanwijzingen vindt dat de buitenlandse investering mogelijke gevolgen heeft voor, enerzijds, de openbare orde en de nationale veiligheid of, anderzijds, voor de strategische belangen geeft dit aanleiding tot de screeningsprocedure.<sup>124</sup> Die procedure bouwt verder op de toetsingsprocedure. De bevoegde leden van de ISC leveren daarbij een advies aan de respectievelijke bevoegde ministers waarin zij minstens een concrete risicoanalyse maken in het licht van de bevoegdheden van de respectievelijke overheden. Op basis van dat advies nemen de bevoegde ministers een voorlopige beslissing.<sup>125</sup> De afzonderlijke adviezen en voorlopige beslissingen van de verschillende overheden vormen samen de gecombineerde beslissing van de ISC.<sup>126</sup> De uitkomst van de screeningsprocedure is ofwel een positieve beslissing (de investering wordt toegelaten), een negatieve beslissing (de investering wordt niet toegelaten), of een positieve beslissing met bijsturende maatregelen.<sup>127</sup> Die maatregelen moeten steeds proportioneel zijn met betrekking tot de screeningscriteria en zijn altijd het resultaat van onderhandelingen met de investeerder. Zij worden vastgelegd in een bindend akkoord met de investeerder.<sup>128</sup> Belangrijk is evenwel dat, indien meerdere overheden bevoegd zijn, zij slechts een negatieve beslissing kunnen nemen in onderlinge overeenstemming. Enkel de federale minister kan binnen zijn bevoegdheden de niet-toelaatbaarheid opleggen.<sup>129</sup> Daarnaast kunnen de verschillende bevoegde leden van de ISC hun adviezen enkel motiveren op basis van de openbare orde en de nationale veiligheid of (voor de gefedereerde entiteiten) hun strategische belangen.<sup>130</sup> Een investering kan nooit geweigerd worden omwille van louter economische overwegingen.<sup>131</sup>

<sup>123</sup> Art. 32, lid 3 Samenwerkingsakkoord.

<sup>124</sup> Art. 17, § 2, lid 1 en art. 20, § 1, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>125</sup> Art. 19, § 1 en § 2 en art. 23, § 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>126</sup> Art. 23, § 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>127</sup> Art. 23, § 3 Samenwerkingsakkoord.

<sup>128</sup> Zie art. 21, § 1-3 en § 5 Samenwerkingsakkoord.

<sup>129</sup> Art. 23, § 4 Samenwerkingsakkoord.

<sup>130</sup> Art. 11, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>131</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Richtlijnen voor de screening van directe buitenlandse investeringen, 4 april 2024, Interfederaal Screeningscommissie, nr. 67, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Commercial-policy/Richtlijnen-Screening-Buitenlandse-Investeringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

### 3. *Ambtshalve screening*

42. Behalve de spontane aanmelding kan de ISC ook op vraag van een bevoegd lid een ambtshalve procedure opstarten.<sup>132</sup> De *ex officio*-procedure kan zowel opgestart worden voor de verplichte aanmelding of erna, wanneer de investeerder verzuimd heeft de transactie aan te melden.<sup>133</sup> De ISC kan daarbij tot twee jaar na de niet-aangemelde investering bijsturende maatregelen opleggen, verlengd tot vijf jaar in geval van vermoede kwade trouw.<sup>134</sup> De investeerder loopt bij foutieve niet-aanmelding het risico op een administratieve boete tot 30% van het Belgische deel van de investering.<sup>135</sup> Tegen de eindbeslissingen van de ISC staat evenwel een beroep open bij het Marktenhof, dat uitspraak doet zoals in kort geding.<sup>136</sup> De ambtshalve procedure zal echter enkel opgestart worden indien de investering niet spontaan is aangemeld, wat althans in het werkingsjaar 2023-2024 slechts één keer gebeurd is en in werkingsjaar 2024-2025 geen enkele keer.<sup>137</sup> Artikel 18, § 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt immers dat er na de overschrijding van de termijn van de toetsingsprocedure in elk geval geen screeningsprocedure meer ingesteld kan worden en de investering geacht wordt toegelaten te zijn, tenzij die beslissing het resultaat is van onvolledige of misleidende informatie.

## V. AANDACHTSPUNTEN UIT EEN OPKOMENDE PRAKTIJK

### A. BELANG VAN VOLLEDIGE INFORMATIE

43. Hierboven hebben we al waar mogelijk praktische richtlijnen of moeilijkheden tijdens de aanmelding aangehaald. In dit deel lichten we enkele aandachtspunten verder uit. Ten eerste is er het belang van volledige en accurate informatie, wat soms op gespannen voet staat met de vertrouwelijkheid van de verstrekte informatie. Bedrijven willen immers niet dat commercieel en potentieel koersgevoelige bedrijfsinformatie in de verkeerde handen valt. De verordening bepaalt daarom dat de lidstaten vertrouwelijke informatie dienen te beschermen en slechts

<sup>132</sup> Art. 24, lid 1 Samenwerkingsakkoord.

<sup>133</sup> Art. 24 en 25 Samenwerkingsakkoord.

<sup>134</sup> Art. 26 Samenwerkingsakkoord.

<sup>135</sup> Art. 28 Samenwerkingsakkoord.

<sup>136</sup> Art. 29, § 1 en 2 Samenwerkingsakkoord.

<sup>137</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2023-2024, 30 september 2024, 10, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe> (geraadpleegd op 31 augustus 2025); FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2024-2025, 12 september 2025, 11, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe-0> (geraadpleegd op 17 oktober 2025).

te gebruiken voor het doel waarvoor ze werd gevraagd.<sup>138</sup> In dezelfde aard bepaalt het samenwerkingsakkoord dat bedrijfsgegevens slechts verwerkt worden voor zover noodzakelijk voor het screenen van buitenlandse directe investeringen en voor het waarborgen van de doeltreffendheid van de internationale samenwerking zoals beschreven in de verordening.<sup>139</sup> De richtlijnen verduidelijken dat vertrouwelijke informatie slechts verspreid wordt op een *need to know*-basis.

44. Toch is het mogelijk dat deze waarborgen niet voldoende zijn voor een bezorgde investeerder. Is het daarom meer aangewezen om voorzichtiger te zijn met de bedrijfsinformatie die wordt meegedeeld, en waarbij de investeerder dan bijkomende informatie geeft voor zover gevraagd door het Secretariaat (*requests for information, 'RFIs'*), of is het beter om zo volledig mogelijk te zijn, waarbij het mogelijk is dat er te veel informatie wordt meegedeeld? In elk geval mag een investeerder niet te karig zijn met informatie. De investeerder moet immers opletten geen informatie achter te houden of te formuleren zodat ze als misleidend kan worden gezien. De investeerder kan immers een boete oplopen van 10% van het Belgische investeringsbedrag als hij geen of onvolledige gegevens verstrekt en 30% als hij onjuiste, verdraaide of misleidende gegevens verstrekt.<sup>140</sup>

45. Het belang van voldoende en correcte informatie verstrekken blijkt ook uit de cijfers van het tweede werkingsjaar van het Belgische BDI-regime. Uit het jaarverslag 2024-2025<sup>141</sup> blijkt dat het ISC een meer proactieve houding begint aan te nemen. Hoewel het ISC in werkingsjaar 2024-2025 geen ambtshalve procedures heeft opgestart (i.e. *post factum*) heeft het ISC in 16 gevallen waarin investeerders de investering niet spontaan hadden gemeld op eigen initiatief informatie opgevraagd over transacties om te beoordelen of een aanmelding vereist was. Het is daarom niet alleen van belang om er niet al te snel van uit te gaan dat een aanmelding niet vereist is, maar ook om volledige en correcte informatie te verstrekken bij een aanmelding. In 15% van de aanmeldingen ontbrak immers voldoende informatie om de verificatie onmiddellijk te starten. Hoewel dat een lichte verbetering is ten opzichte van 19% zulke gevallen het jaar ervoor, vroeg het ISC in 7% van de gevallen in het voorbije werkingsjaar tijdens de procedure nog om bijkomende informatie, een stijging ten opzichte van 6% zulke gevallen het jaar voor-

<sup>138</sup> Art. 10 Verordening 2019/452.

<sup>139</sup> Art. 30, § 3 Samenwerkingsakkoord.

<sup>140</sup> Art. 28, § 1, 1° en art. 28, § 2, 2° Samenwerkingsakkoord.

<sup>141</sup> FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2024-2025, 12 september 2025, 11, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe-0> (geraadpleegd op 17 oktober 2025). Zie, voor een vergelijking van de voorbije twee werkingsjaren, DE BOE V., LEMAIRE J.-B. en DEMOUTIEZ R., 'The Belgian FDI screening mechanism blows out its second birthday candle', *Loyens & Loeff*, 19 september 2025, beschikbaar via [www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-belgian-fdi-screening-mechanism-blows-out-its-second-birthday-candle/](http://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-belgian-fdi-screening-mechanism-blows-out-its-second-birthday-candle/) (geraadpleegd op 17 oktober 2025).

dien. Deze trend wijst erop dat de documentatie weliswaar vollediger is, maar dat de kwaliteit van de inhoud van de meldingen nog steeds voor verbetering vatbaar is. Hoewel de wettelijke looptijd voor de toetsingsfase 30 dagen bedraagt, schorsen dergelijke informatieverzoeken de termijn, wat tot vertragingen kan leiden. Desondanks bleef afgelopen werkingsjaar de gemiddelde duur 31 dagen, net als het jaar ervoor. Het meest recente jaarverslag maakt echter geen onderscheid tussen dossiers met en zonder bijkomende RFIs, waardoor de gemiddelde duur van de schorsing door informatieverzoeken onduidelijk is.

## B. VOORBEELDCLAUSULES VOOR TRANSACTIE-DOCUMENTEN

46. Behalve de vertrouwelijke behandeling van de informatie is de inperking van aansprakelijkheden van belang. Een van de belangrijkste juridische en commerciële onderhandelingspunten bij elke investeringsovereenkomst is de regeling van de aansprakelijkheden van de partijen, waarbij beide partijen hun aansprakelijkheden uiteraard willen inperken. Bij een BDI-aanmelding ligt zowel de aanmeldingsplicht als het aanmeldingsrisico bij de investeerder, die echter voor de informatie met betrekking tot de doelondernemingen geheel afhankelijk is van de informatie die de verkoper tijdens de aanmelding en het boekenonderzoek (*due diligence*) bekendmaakt. De investeerder kan dus zelf niet steeds de accuraatheid van die informatie verifiëren, maar loopt wel het risico op boetes naar aanleiding van onjuiste, verdraaide of misleidende informatie in de aanmelding – die in naam van de investeerder gebeurt.

47. In die zin is het belangrijk voor de investeerder om zich in te dekken in de transactieovereenkomst door een verplichting tot informatieverstrekking tijdens de aanmeldingsfase bij de verkoper te leggen met de nodige verklaringen en waarborgen (*representations and warranties*) inzake de accuraatheid van de informatie. Hieronder geven we een overzicht van voorbeeldclausules die in een investeringsovereenkomst kunnen worden opgenomen.<sup>142</sup>

a. Een opschortende voorwaarde (*condition precedent*) die de gevolgen van de overeenkomst opschort tot de investering goedgekeurd is:

*“The transfer of the Shares by the [Seller] to the [Buyer] and – in general – the obligation of the [Seller] and the [Buyer] to effect the Closing are conditional upon satisfaction of the following condition precedent (the Condition Precedent): the competent Regulatory Authorities having granted foreign direct investment Regulatory Clearance.”*

<sup>142</sup> Aangezien buitenlandse investeringen internationale transacties betreffen, zijn de contractuele documenten vaak in het Engels opgesteld. Daarom zijn ook de voorbeeldclausules in het Engels opgesteld.

- b. Een *saamenwerkingsverplichting* tijdens de aanmeldingsfase en daaropvolgende toetsing en screening:  
*“The [Seller] will collaborate in good faith with the [Buyer] in promptly providing up-to-date and accurate information for the purpose of obtaining the Regulatory Clearance listed in Clause [●]. This obligation shall persist until the following: i) the obtaining of the Regulatory Clearance or refusal pertaining to the Transaction, and ii) the expiration of the competent Regulatory Authority’s review process in relation to the Transaction.”*
- c. Een *aansprakelijkheidsclausule* voor misleidende, foutieve of onvolledige informatie:  
*“The [Seller] shall be held liable for the costs and expenses incurred in the context of the Regulatory Clearance listed in Clause [●] by the [Buyer] due to information shared by the Seller for the purpose of this Regulatory Clearance being: incomplete, not shared in due time, inaccurate, false, or misleading within the meaning of Applicable Laws in the respective jurisdictions.”*
- d. Een *‘hold harmless’-clausule* waardoor de verkoper de investeerder moet vergoeden voor eventuele boetes die het resultaat zijn van fouten door de verkoper:  
*“The [Seller] shall indemnify and hold harmless the [Buyer] against any fines, and the costs and expenses arising from such fines, imposed by the Regulatory Authority as a result of the Regulatory Clearance listed in Clause [●] due to information shared by the Seller for the purpose of these Regulatory Clearances being: incomplete, not shared in due time, inaccurate, false, or misleading within the meaning of Applicable Laws in the respective jurisdictions.”*
- e. Een *garantieclausule* die inhoudt dat de prijs nog steeds betaald moet worden en de voorwaarden van de transactie nageleefd moeten worden ongeacht goedkeuring van de investering:  
*“The [Buyer’s] compliance with any condition, obligation and/or other requirement imposed or contained in any decision of a competent Regulatory Authority or the effectuation of any offer made by the [Seller] to a competent Regulatory Authority will not result in any change to the Terms and Conditions of the Transaction.”*
- f. Een *‘hell or high water’-clausule* die bepaalt dat de partijen elke bijsturende maatregel opgelegd door de overheid zullen implementeren:  
*“The Parties agree to negotiate and implement – in compliance with the conditions and timeframe imposed by Regulatory Authorities – if any – in the context of their respective Regulatory Clearance for the Transaction – the appropriate amendments and measures required by the competent Regulatory Authority for the Regulatory Clearance of the Transaction.”*

## VI. BELEIDSSUGGESTIES

### A. EEN MEER TRANSPARANTE BESLISSINGSPRAKTIJK

48. Tot slot halen we nog enkele bijkomende pijnpunten en beleidssuggesties aan om het Belgische BDI-regime te verbeteren voor de toekomst. Het is voor de Belgische regelgever immers niet evident om feedback te verzamelen over het BDI-regime bij Belgische ondernemingen, aangezien deze laatsten maar zeer uitzonderlijk onderworpen zullen zijn aan een aanmeldingsplicht in het kader van hun investeringen. Uiteraard kunnen zij wel doelvennootschap zijn, maar dan zullen zij niet de pen houden bij de opstellen van de aanmelding. Het zijn eerder de grote, internationale investeringsfondsen (en hun juridische adviseurs) die op regelmatige basis te maken krijgen met aanmeldingen onder het Belgische BDI-regime. Hoewel we hier focussen op verbeterpunten van het juridisch kader en de praktische werking, moet we echter ook vermelden dat het secretariaat van de ISC voorbeeldig handelt als het aankomt op de timing. De volledigheid van het dossier wordt (behoudens bijkomende vragen) bevestigd in één werkdag, en beslissingen in de toetsingsfase volgen in onze ervaring altijd na 30 dagen.

49. Het belangrijkste pijnpunt is het gebrek aan transparantie in de beslissingspraktijk.<sup>143</sup> Wanneer een transactie goedgekeurd wordt in de toetsingsfase is de enige kennisgeving van de ISC de mededeling van de goedkeuring, zonder motivering of inhoudelijke terugkoppeling over de aanmelding. De reden daarvoor is onder meer omdat de leden van de ISC binnen de wettelijke bepaalde termijn moeten aangeven of ze aanwijzingen zien of de aard van de investering of de kenmerken van de buitenlandse investeerder een mogelijke impact kunnen hebben op de openbare orde, de nationale veiligheid of strategische belangen. Indien de overheden niet reageren, wordt dit stilzwijgen geïnterpreteerd als een *nil obstat* en wordt de transactie geacht goedgekeurd te zijn.<sup>144</sup> De toetsingsfase komt

<sup>143</sup> Zie ook elders in de rechtsleer waar (vaak ook vanuit de praktijk) hetzelfde pijnpunt wordt aangehaald, WYCKAERT M. en DE CUYPER T., 'Buitenlandse investeringen in België onder het vergrootglas van de overheid: inzichten uit een zich vormende praktijk' in VRG-ALUMNI (ed.), *Recht in beweging VRG alumnidag*, Gompel&Svacina, 2025, (57) nrs. 18 en 26; VAN BESSEN S. en JANSEN C., 'De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning', *Competitio* 2024/3, (200) 216; OEYEN T. en DE CRANE D'HEYSSELAER M., 'Het Belgische screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen: State of the Union tien maanden na de inwerking-treding van het samenwerkingsakkoord', *RDC-TBH* 2024/2, (143) nr. 35; CLAESSENS I., 'Buitenlandse directe investeringen in België na Verordening 2019/452: stand van zaken en the way forward', *RPS-TRV* 2024/6, (471) 483; MYLLE M., 'Forum – First anniversary of FDI screening in Belgium – Conference Report, FSP Economy, 30 September 2024', *Competitio* 2024/3, (223) 224.

<sup>144</sup> Artikel 18, § 2 van het samenwerkingsakkoord bepaalt immers dat bij "het overschrijden van de termijn [van dertig dagen], onverminderd een schorsing, een stuiting of een verlenging van de

immers niet met een formele advies- of motiveringsverplichting voor de bevoegde overheden. Die verplichting bestaat alleen in de screeningsfase.<sup>145</sup>

50. Het is voor de BDI-praktijk echter van onschatbare waarde om te weten of bijvoorbeeld een transactie goedgekeurd werd omdat ze geen impact heeft op de openbare orde, de nationale veiligheid of de strategische belangen, of omdat daarentegen de transactie volgens de leden van de ISC niet aangemeld moest worden, aangezien ze niet binnen de in het samenwerkingsakkoord bedoelde sectoren valt. Als individuele feedback geen optie is, kan de ISC er ook voor kiezen die ervaring en observaties te verwerken als *best practices* in de richtlijnen of in het jaarverslag. Zo verplicht artikel 20, § 6 van het samenwerkingsakkoord de ISC om ter afsluiting van de screeningsprocedure ten behoeve van het jaarverslag een rapport op te stellen dat de niet-vertrouwelijke elementen bevat uit de screeningsprocedure.<sup>146</sup>

51. Bovendien is de vraag in welke mate de huidige beslissingspraktijk in overeenstemming is met zowel het materiële motiveringsbeginsel als met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen ('Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen').<sup>147</sup> Het lijkt aannemelijk dat de beslissing van de ISC een administratieve rechtshandeling is, aangezien de aanmelding automatisch tot gevolg heeft dat, met uitzondering van financiële rechten, alle rechten verbonden aan de verwerving van rechtswege geschorst worden totdat de ISC een beslissing heeft genomen.<sup>148</sup> Ook de toelatingsbeslissing omwille van een *nihil obstat* brengt dus rechtsgevolgen met zich mee. In dat geval is de Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen van toepassing en moet de beslissing in principe uitdrukkelijk gemotiveerd worden.<sup>149</sup> De motivering in de beslissing moet bovendien de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.<sup>150</sup>

---

*termijnen, [...] er geen screeningsprocedure meer [kan] worden ingesteld en [...] de investering [wordt] geacht toelaatbaar te zijn".*

<sup>145</sup> Art. 19, § 2, art. 23, § 1, laatste lid en art. 23, § 6 Samenwerkingsakkoord.

<sup>146</sup> Zie eveneens art. 5, lid 1 Verordening 2019/452, dat bepaalt dat alle lidstaten met een screeningsmechanisme elk jaar een verslag indienen dat geaggregeerde informatie bevat over buitenlandse directe investeringen die op hun grondgebied hebben plaatsgevonden het vorige kalenderjaar.

<sup>147</sup> Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, BS 12 september 1991.

<sup>148</sup> Art. 5, § 3, lid 2 Samenwerkingsakkoord. Zie daarnaast ook art. 12, lid 1 dat de partijen houdt "tot het staken van de verdere tenuitvoerlegging of de voltooiing van de buitenlandse directe investering, voor wat betreft de elementen die deel uitmaken van de aangemelde buitenlandse directe investering, tot het moment waarop de beslissing wordt betekend aan de aanmeldende partijen dat er geen verdere screeningsprocedure wordt ingesteld of de investering wordt toegelaten".

<sup>149</sup> Art. 2 Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen.

<sup>150</sup> Art. 3 Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen.

52. De Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen voorziet weliswaar in een uitzondering op de motiveringsplicht indien de motivering de uitwendige veiligheid van de Staat in het gedrang kan brengen of de openbare orde kan verstoren<sup>151</sup>, maar het lijkt sterk dat *elke* motivering van een beslissing die een investering (nota bene) toelaatbaar acht, onder die categorieën valt. Met name de motivering die inhoudt dat de investering niet aangemeld moest worden volgens de ISC valt niet in een van deze categorieën. Die uitzonderingen moeten bovendien restrictief worden geïnterpreteerd, en de uitzonderingsgrond moet vermeld worden in de beslissing zelf.<sup>152</sup> Zelfs als een van de uitzonderingen geldt, dan nog ontslaat dit het bestuur niet van de plicht om zijn beslissingen materieel te motiveren.<sup>153</sup> Die motivering moet dan weliswaar niet in de beslissing zelf worden opgenomen, maar moet nog steeds blijken uit het geheel van het dossier.

## B. EEN VEREENVOUDIGD TOEPASSINGSGBIED

53. Meer fundamenteel zou het Belgische BDI-regime gebaat zijn met een vereenvoudigde procedure om het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord te bepalen. Zo kan de ISC een lijst opstellen met meer precieze criteria om te bepalen of een investering in een bepaalde sector valt en dus aanmeldingsplichtig is. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden uitgedrukt in de vorm van:

- a. een gedetailleerde lijst van activiteiten die *a priori* onder het toepassingsgebied van de Samenwerkingsovereenkomst vallen;
- b. een reeks *de minimis*-criteria waaronder de investering in aanmerking zou komen voor een vereenvoudigde aanmeldingsprocedure, bijvoorbeeld herstructureringen die volgen op een eerder aangemelde en goedgekeurde BDI;
- c. de publicatie van een geannoteerde versie van de aanmeldingsformulieren waarin de beste praktijken zijn opgenomen en waarin wordt aangegeven welke informatie als overbodig of absoluut noodzakelijk wordt beschouwd;
- d. de ontwikkeling van een administratieve praktijk waarbij de ISC een gemotiveerde en kritische commentaar op de ter beoordeling voorgelegde dossiers opstelt, met daarin de redenen die ten grondslag liggen aan het besluit tot aanvaarding.

<sup>151</sup> Art. 4, 1° en 2° Wet Uitdrukkelijke Motivering Bestuurshandelingen.

<sup>152</sup> OPDEBEEK I. en COOLSAET A., 'Uitzonderingen op de formele motiveringsplicht' in OPDEBEEK I. en COOLSAET A. (eds.), *De formele motivering van bestuurshandelingen*, die Keure/la Charte, 2013, (78) 79.

<sup>153</sup> Zie bv. RvS (12e k.) 31 mei 2023, nr. 256.645, *Nuctech Warsaw Company Limited*, r.o. 26.

## C. UITSLUITING VAN INTERNE HERSTRUCTURERINGEN

54. Een ander pijnpunt bij de toepassing van het samenwerkingsakkoord is dat ook interne herstructureringsaanmeldingsplichtig zijn.<sup>154</sup> Indien bij de herstructurering een buitenlandse investeerder (rechtspersoon of natuurlijke persoon) betrokken is, en de drempels voor de verwerving van zeggenschap overschreden worden, geldt de transactie als buitenlandse investering en moet ze echter worden aangemeld. In de ‘trialoog’ die momenteel bezig is tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie over een nieuwe BDI-Verordening<sup>155</sup> lijkt evenwel eensgezindheid om interne herstructureringsaanmeldingen uit het toepassingsgebied van de verordening.<sup>156</sup> In zijn standpunt verduidelijkt de Raad dat interne herstructureringsaanmeldingen van het toepassingsgebied moeten worden uitgesloten, op voorwaarde dat zij niet leiden tot een wijziging in het uiteindelijke begunstigde eigenaarschap van de doelonderneming in de Europese Unie.

55. Met andere woorden, als dergelijke transacties niet resulteren in wijzigingen van zeggenschap of overschrijdingen van de drempels door bestaande aandeelhouders, en als zij de rechten van bestaande buitenlandse investeerders niet wezenlijk wijzigen, dan zouden zij geen aanleiding mogen geven tot BDI-

<sup>154</sup> Zie daarover al eerder VAN BESIEN S. en JANSEN C., ‘De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning’, *Competitio* 2024/3, (200) 207; OEYEN T. en DE CRANE D’HEYSSELAER M., ‘Het Belgische screeningsmechanisme voor directe buitenlandse investeringen: State of the Union tien maanden na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord’, *RDC-TBH* 2024/2, (143) 149.

<sup>155</sup> Zie over deze gesprekken DE BOE V. en DEMOUTIEZ R., ‘Towards a smarter EU foreign investment screening mechanism’, *Loyens & Loeff*, <https://www.loyensloeff.com/insights/news-events/news/towards-a-smarter-eu-foreign-investment-screening-mechanism/> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>156</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad, EUROPESE COMMISSIE, 24 januari 2024, COM(2024) 23 final-2024/0017(COD), voorgestelde overweging 16 (geraadpleegd op 31 augustus 2025); Amendementen van het Europees Parlement aangenomen op 8 mei 2025 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad (COM(2024)0023 – C9-0011/2024 – 2024/0017(COD)), EUROPEES PARLEMENT, mei 2025, P10\_TA(2025)0102, voorgestelde art. 2, al. 1, punt 1*quater* en 1, lid 5*bis*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102_NL.html) (geraadpleegd op 31 augustus 2025); Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council – Mandate for negotiations with the European Parliament, RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, 6 juni 2025, 9517/25, voorgestelde overweging 16b en voorgestelde art. 1, lid 5a en 2, al. 1, punt 3d, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9517-2025-INIT/en/pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

screeningsvereisten.<sup>157</sup> Deze uitsluiting is bijzonder relevant: een aanzienlijk aantal transacties die onder de bestaande FDI-screeningsmechanismen worden gemeld – met name in lidstaten zoals België – betreft louter interne herstructureeringen, zonder enige wijziging van de uiteindelijke begunstigden of zelfs in hun onderlinge zeggenschapsverhoudingen. Het blijft onduidelijk waarom dergelijke transacties, waarbij het risicoprofiel ongewijzigd blijft, aan hetzelfde niveau van toezicht zouden moeten worden onderworpen.<sup>158</sup> Deze transacties vormen echter een belangrijk aandeel in het totaal van alle aanmeldingen bij de ISC.<sup>159</sup> Naar onze mening bezwaren zij echter nodeloos het aanmeldingsmechanisme en verhogen zij tegelijk onnodig de transactiekosten voor investeerders.

56. De ISC lijkt te wachten op een nieuwe verordening vooraleer ze tot een herziening van het samenwerkingsakkoord overgaat. Toch verplicht artikel 40, eerste lid van het samenwerkingsakkoord dat de procedure om de twee jaar door het secretariaat en de leden van de ISC wordt geëvalueerd. Het lijkt ons dan ook niet wenselijk om te wachten op een nieuwe verordening om de belangrijkste pijnpunten te verhelpen. Ook meer informele bijsturing zonder formele aanpassing van het samenwerkingsakkoord kan daarbij helpen. Zo publiceert in Nederland Bureau Toetsing Investerings af en toe handleidingen die richting bieden bij de interpretatie van het Nederlandse BDI-kader<sup>160</sup>, zoals onder welke voorwaarden een interne herstructurering uitgesloten is.<sup>161</sup> De ISC kan dezelfde strategie toepassen om in België de aard van de geïsoleerde transacties en de reikwijdte van de sectoren te verduidelijken.

<sup>157</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de screening van buitenlandse investeringen in de Unie en tot intrekking van Verordening (EU) 2019/452 van het Europees Parlement en de Raad, EUROPESE COMMISSIE, 24 januari 2024, COM(2024) 23 final-2024/0017(COD) (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>158</sup> Zie in dezelfde zin, VAN BESSEN S. en JANSEN C., 'De eerste verjaardag van het Belgische screeningsmechanisme voor buitenlandse directe investeringen: op koers met mogelijkheden tot verfijning', *Competitio* 2024/3, (200) 207.

<sup>159</sup> Zo vermeldde de ISC in haar jaarverslag van 2023-2024 dat 16% (ofwel 11 van 68) van de aangemelde investeringen een interne herstructurering betrof, FOD ECONOMIE, KMO, MIDDENSTAND EN ENERGIE, Screening Buitenlandse Directe Investerings. Jaarverslag 2023-2024, 30 september 2024, 11, <https://economie.fgov.be/nl/publicaties/screening-buitenlandse-directe> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>160</sup> Zie MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT, 'Wet vifo: handleidingen', *Bureau Toetsing Investerings* s.d., <https://www.bureautoetsinginvesteringen.nl/documenten/2023/12/13/handleidingen> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

<sup>161</sup> MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT, Handleiding toepassing Hoofdstuk 2 Wet vifo. Interne herstructureringen, december 2023, Bureau Toetsing Investerings, <https://www.bureautoetsinginvesteringen.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/12/13/handleidingen/Interne+herstructureringen.pdf> (geraadpleegd op 31 augustus 2025).

## VII. CONCLUSIE

57. De effectiviteit en de kost van regelgeving zoals het BDI-screeningsmechanisme zijn moeilijk meetbaar. Het is ten eerste moeilijk om objectief vast te stellen of het screeningsmechanisme in staat is geweest de uitvoering van transacties te voorkomen die ontoelaatbare gevolgen zouden gehad hebben voor de veiligheid of de openbare orde of voor de strategische belangen van de deelstaten. De ISC is de enige die een totaaloverzicht heeft over de aangemelde transacties, maar dit is geen publieke informatie. Het is echter mogelijk dat bepaalde transacties met een potentiële impact eenvoudigweg nooit tot stand zijn gekomen en bijgevolg niet zijn aangemeld omdat de partijen ervan uitgingen dat zij geen (onvoorwaardelijke) goedkeuring zouden krijgen. Daarom is het moeilijk meetbaar of het screeningsmechanisme het vooropgestelde doel haalt.

58. Eenzelfde probleem rijst met betrekking tot de kost van het mechanisme. Er zijn legitieme redenen voor de screening van buitenlandse investeringen. Het staat desalniettemin buiten kijf dat er een kost gemoeid is met de verplichting om transacties vooraf aan te melden. Investeerders moeten gespecialiseerd advies inwinnen, mogelijk moeten zij maatregelen opgelegd door de ISC implementeren en in elk geval is er een timingaspect mee gemoeid. Allicht is die kost in het algemeen verantwoord in het licht van de doelstelling van het screeningsmechanisme en in onze ervaring zien buitenlandse investeerders dat over het algemeen ook zo. Echter, een precieze berekening van de kosten botst op allerlei methodologische en praktische moeilijkheden. Die moeilijkheden nemen echter niet weg dat de overheid steeds moet streven naar het vermijden van onnodige kosten, aangezien zij de aantrekkelijkheid van België als investeringsland verminderen zonder toegevoegde waarde.

59. Bijgevolg moet vermeden worden dat transacties die manifest geen impact kunnen hebben op de veiligheid of de openbare orde, of de strategische belangen van de deelstaten toch onderworpen worden aan screening en alle daaruit volgende kosten en vertragingen. Minstens louter interne herstructureringen zonder wijzigingen in zeggenschap, alsook transacties met een doelvennootschap die toegang heeft tot persoonsgegevens zoals elke andere vennootschap vallen onder die categorie en zouden daarom duidelijk uitgesloten moeten worden van het toepassingsgebied. Zoals hoger aangetoond, lijkt ons dit perfect mogelijk binnen het huidige kader. Tot slot heeft deze bijdrage gepoogd een praktisch inzicht te bieden in de aanmeldingspraktijk van buitenlandse directe investeringen en zo ook de verborgen kosten van de aanmelding te verminderen.