RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.691/1
van 14 november 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot regeling van de afgifte van oorsprongsattesten en tot opheffing van het ministerieel besluit van 14 september 2000 tot regeling van de uitvoering van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongsattesten’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 74.691/1
du 14 novembre 2023

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘réglant l’organisation de la délivrance des certificats d’origine et abrogeant l’arrêté ministériel du 14 septembre 2000 réglant l’exécution de l’arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d’origine’

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

Op 18 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot regeling van de afgifte van oorsprongsattesten en tot opheffing van het ministerieel besluit van 14 september 2000 tot regeling van de uitvoering van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongsattesten'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 november 2023.

*

Le 18 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'réglant l'organisation de la délivrance des certificats d'origine et abrogeant l'arrêté ministériel du 14 septembre 2000 réglant l'exécution de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 novembre 2023.

*

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in de regeling die inzake de afgifte van oorsprongsattesten is vervat in het ministerieel besluit van 14 september 2000 'tot regeling van de uitvoering van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 houdende reglementering van de afgifte van oorsprongsattesten', waarvan artikel 14 van het ontwerp de opheffing beoogt. De stellers van het ontwerp hebben ervoor geopteerd om de ontworpen wijzigingen op te nemen in een autonoom ministerieel besluit.

3. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 'houdende reglementering van de afgifte van oorsprongattesten' dat luidt:

> "De Minister van Economische Zaken duidt de overheden en ambtenaren aan, alsmede de private instellingen, welke machtiging hebben om oorsprongattesten af te geven; hij stelt de speciale voorwaarden vast, die onverminderd de toepassing der bepalingen in artikel 3 vervat, door private instellingen dienen vervuld om daartoe gemachtigd te worden; hij stelt de controlemaatregelen vast; hij bepaalt gelijktijdig de inlichtingen en waarborgen welk door de betrokkenen dienen verschaft om een oorsprongattest te bekomen."

Voor zover het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp aanleiding kan geven tot een verwerking van persoonsgegevens (zie hierna randnummer 4) kan die verwerking worden beschouwd als een intrinsiek gevolg van hetgeen in artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 wordt bepaald, en hoeft met betrekking tot die gegevensverwerking als rechtsgrond geen beroep te worden gedaan op een afzonderlijke wettelijke regeling.[1] Het zou niettemin, omwille van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de wetgeving, aanbeveling verdienen om het koninklijk besluit nr. 283 van 30 maart 1936 te gepasten tijde te vervolledigen met een regeling van de essentiële elementen van een mogelijke gegevensverwerking.

[1] I.v.m. de aldus toegepaste theorie van het "intrinsiek gevolg" op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens zie o.m. J. VAN NIEUWENHOVE, "Recente ontwikkelingen met betrekking tot het legaliteitsbeginsel inzake de verwerking van persoonsgegevens", *TVW* 2022/3, 144-145.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

VORMVEREISTEN

4. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat de gemachtigde instellingen een overzicht van de afgegeven oorsprongsattesten dienen toe te sturen aan de minister bevoegd voor Economie of de door hem aangewezen ambtenaar. Dit overzicht dient onder meer de naam en het adres van de aanvrager te omvatten. Gevraagd of deze bepaling aanleiding kan geven tot de verwerking van persoonsgegevens, zodat in voorkomend geval het advies dient te worden gevraagd van de Gegevensbeschermingsautoriteit, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Voor artikel 9 werd het advies van de GBA niet gevraagd omdat het hier niet handelt over persoonsgegevens. Het gaan enkel over Belgische rechtspersonen die een oorsprongsattest aangevraagd hebben."

De gemachtigde deelde ook nog het volgende mee:

> "De Douane-technische context is zo complex dat natuurlijke personen de uitvoer- en invoerverrichtingen voor landen die niet-preferentiële oorsprongsattesten vereisen niet zelfstandig kunnen realiseren. Zij laten zich daarvoor bijstaan door logistieke dienstverleners. De logistieke dienstverlener zal dan ook als aanvrager optreden."

In artikel 4, 1), van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)[2] worden persoonsgegevens omschreven als "alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon". Als identificeerbaar wordt beschouwd "een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identificator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon". De AVG beoogt aldus de bescherming van persoonsgegevens van natuurlijke personen en in beginsel niet de bescherming van de gegevens van rechtspersonen, behoudens – in dat laatste geval – indien die gegevens wezenlijk terug te brengen zijn tot een natuurlijke persoon, zoals bijvoorbeeld bij een eenmanszaak of wanneer het gaat om gegevens betreffende een individuele bestuurder of een individuele werknemer.

Voor zover het ontwerp van besluit uitsluitend betrekking zou hebben op de verwerking van gegevens van rechtspersonen, zou de AVG inderdaad niet toepasselijk zijn. Echter, zelfs indien kan worden aangenomen dat een overgrote meerderheid van de ondernemingen die een oorsprongsattest aanvragen rechtspersonen zijn, valt niet uit te sluiten dat ook natuurlijke personen als onderneming optreden en een oorsprongsattest kunnen aanvragen. Uit de geldende regelgeving valt immers niet af te leiden dat uitsluitend rechtspersonen gerechtigd zouden zijn om een oorsprongsattest aan te vragen.

[2] 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 (algemene verordening gegevensbescherming)'.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

Bij ontstentenis van enige specifieke regeling die de mogelijkheid om een oorsprongsattest aan te vragen zou beperken tot rechtspersonen, dient beroep te worden gedaan op het gemene recht. Wat dit betreft kan worden verwezen naar artikel I.1, 1°, a), van het Wetboek van economisch recht, dat als onderneming definieert: "iedere natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent". Bijgevolg is de AVG wel degelijk toepasselijk, minstens kan de toepasselijkheid van de AVG niet worden uitgesloten.

Artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5. Naar het zeggen van de gemachtigde werd op 18 oktober 2023 om de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor begroting verzocht, maar werd nog niet ingegaan op dat verzoek.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 10 en 11

7. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie van 24 november 2015 'houdende nadere uitvoeringsvoorschriften voor enkele bepalingen van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie'. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

> "Het enige artikel in de verordening[3] dat verwijst naar de oorsprongsattesten ('*a document proving origin*') vereist in het kader van de uitvoer van goederen naar een derde land is het volgende artikel:
>
> Art 61. 3 UCC : 'Where the exigencies of trade so require, a document proving origin may be issued in the Union in accordance with the rules of origin in force in the country or territory of destination or any other method identifying the country where the goods were wholly obtained or underwent their last substantial transformation.'

[3] Bedoeld wordt verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 'tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie'.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

De huidige Europese teksten voorzien, in het kader van de uitvoer van goederen, noch in een model van een origineel certificaat van niet-preferentiële oorsprong noch in een model van een kopie. Het is dus aan de lidstaten om hierin te voorzien."

Er kan worden overwogen om, ter wille van de duidelijkheid, in de artikelen 10 en 11 van het ontwerp te verwijzen naar artikel 61, lid 3, van verordening (EU) nr. 952/2013. Bovendien wordt in de aanhef van het ontwerp dan ook het best verwezen naar de betrokken verordening waaraan gedeeltelijk uitvoering wordt gegeven.[4]

*

[4] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 19 en 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet d'apporter diverses modifications à l'organisation de la délivrance des certificats d'origine contenue dans l'arrêté ministériel du 14 septembre 2000 'réglant l'exécution de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine', dont l'article 14 du projet poursuit l'abrogation. Les auteurs du projet ont choisi d'intégrer les modifications en projet dans un arrêté ministériel autonome.

3. La réglementation en projet trouve son fondement juridique dans l'article 2 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 'portant réglementation de la délivrance de certificats d'origine' qui dispose :

> « Le Ministre des Affaires économiques désigne les autorités et fonctionnaires, ainsi que les organismes privés admis à délivrer les certificats d'origine ; il fixe, sans préjudice de l'application, en ce qui concerne les organismes privés, des dispositions de l'article 3 ci-après, les conditions spéciales auxquelles les agréations sont subordonnées ; il arrête toutes mesures de contrôle ; il détermine, en même temps, les indications et garanties à fournir par les intéressés pour obtenir des certificats d'origine ».

Dans la mesure où la disposition de l'article 9 du projet peut donner lieu à un traitement de données à caractère personnel (voir le point 4 ci-après), ce dernier peut être considéré comme une conséquence intrinsèque de la disposition de l'article 2 de l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936, et ce traitement de données ne nécessite pas d'invoquer à titre de fondement juridique une législation distincte [1]. Néanmoins, dans un souci de sécurité juridique et de clarté de la législation, il serait judicieux de compléter l'arrêté royal n° 283 du 30 mars 1936 en temps opportun en réglant les éléments essentiels d'un éventuel traitement des données.

[1] Concernant la théorie de la « conséquence intrinsèque » ainsi appliquée dans le domaine du traitement des données à caractère personnel, voir, entre autres, J. VAN NIEUWENHOVE, « Recente ontwikkelingen met betrekking tot het legaliteitsbeginsel inzake de verwerking van persoonsgegevens », *TVW* 2022/3, pp. 144-145.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

FORMALITÉS

4. L'article 9 du projet prévoit que les organismes habilités doivent envoyer au ministre qui a l'Économie dans ses attributions ou au fonctionnaire qu'il a désigné, un aperçu des certificats d'origine délivrés. Cet aperçu doit notamment comprendre le nom et l'adresse du demandeur. À la question de savoir si cette disposition peut donner lieu à un traitement de données à caractère personnel de sorte qu'il y aurait lieu, le cas échéant, de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Voor artikel 9 werd het advies van de GBA niet gevraagd omdat het hier niet handelt over persoonsgegevens. Het gaan enkel over Belgische rechtspersonen die een oorsprongsattest aangevraagd hebben ».

Le délégué a également communiqué ce qui suit :

> « De Douane-technische context is zo complex dat natuurlijke personen de uitvoer- en invoerverrichtingen voor landen die niet-preferentiële oorsprongsattesten vereisen niet zelfstandig kunnen realiseren. Zij laten zich daarvoor bijstaan door logistieke dienstverleners. De logistieke dienstverlener zal dan ook als aanvrager optreden ».

L'article 4, 1), du règlement général sur la protection des données (RGPD) [2] définit les données à caractère personnel comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ». Est réputée être une personne physique identifiable « une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Le RGPD vise ainsi la protection des données à caractère personnel de personnes physiques et en principe pas la protection des données de personnes morales, sauf – dans ce dernier cas – si ces données se rapportent essentiellement à une personne physique, comme par exemple dans le cas d'une entreprise individuelle ou lorsqu'il s'agit de données relatives à un administrateur individuel ou un travailleur individuel.

En effet, le RGPD ne s'appliquerait pas dans la mesure où le projet d'arrêté ne concernerait que le traitement des données à caractère personnel de personnes morales. Toutefois, même si l'on peut considérer que la grande majorité des entreprises demandant un certificat d'origine sont des personnes morales, on ne saurait exclure que des personnes physiques agissent aussi en tant qu'entreprise et puissent demander un certificat d'origine. En effet, on ne peut pas déduire de la réglementation en vigueur que seules les personnes morales seraient autorisées à demander un certificat d'origine.

[2] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

En l'absence de toute réglementation spécifique qui limiterait la possibilité de demander un certificat d'origine aux personnes morales, il y a lieu d'invoquer le droit commun. Sur ce point, on peut se référer à l'article I.1, 1°, a), du Code de droit économique, qui définit comme entreprise : « toute personne physique qui exerce une activité professionnelle à titre indépendant ». Par conséquent, le RGPD s'applique effectivement, ou du moins l'applicabilité de ce dernier ne peut être exclue.

L'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose l'obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. L'avis de l'Autorité de protection des données doit donc encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

5. Selon le délégué, l'accord de la Secrétaire d'État au Budget a été sollicité le 18 octobre 2023, mais il n'a pas encore été donné suite à cette demande.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 10 et 11

7. Il a été demandé au délégué comment la réglementation en projet s'articule avec le règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 'établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union'. À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het enige artikel in de verordening[3] dat verwijst naar de oorsprongsattesten ('*a document proving origin*') vereist in het kader van de uitvoer van goederen naar een derde land is het volgende artikel:
>
> Art 61. 3 UCC : 'Where the exigencies of trade so require, a document proving origin may be issued in the Union in accordance with the rules of origin in force in the country or territory of destination or any other method identifying the country where the goods were wholly obtained or underwent their last substantial transformation.'

[3] Il s'agit du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union'.

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡

De huidige Europese teksten voorzien, in het kader van de uitvoer van goederen, noch in een model van een origineel certificaat van niet-preferentiële oorsprong noch in een model van een kopie. Het is dus aan de lidstaten om hierin te voorzien ».

Par souci de clarté, il peut être envisagé de viser l'article 61, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 952/2013 dans les articles 10 et 11 du projet. En outre, il serait dès lors préférable de faire référence, dans le préambule du projet, au règlement concerné auquel il est partiellement donné exécution [4].

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[4] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations n^os^ 19 et 40, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AGMXRDFFA-HEGJBVT‡