RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.488/3
van 24 juni 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de douaneregelingen en de modaliteiten waaronder de directe en indirecte vertegenwoordiging kunnen worden toegepast’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.488/3
du 24 juin 2014

sur

un projet d’arrêté royal ‘déterminant les régimes douaniers et les modalités d’application de la représentation directe et indirecte’

Op 17 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de douaneregelingen en de modaliteiten waaronder de directe en indirecte vertegenwoordiging kunnen worden toegepast'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2014.

*

Le 17 juin 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'déterminant les régimes douaniers et les modalités d'application de la représentation directe et indirecte'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 20 juin 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juin 2014.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de volgende overweging:

> "L'extrême urgence est motivée par le fait que la loi du 12 mai 2014 modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses entre en vigueur le 1er juillet 2014 et que le présent arrêté royal concerne entre autre la représentation directe qui, conformément à l'article 127, § 2 de la loi précitée, peut être appliquée sur le même pied que la représentation indirecte."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 10/2 van de algemene wet inzake douane- en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet). Het ontwerp beoogt te bepalen dat zowel de directe als de indirecte vertegenwoordiging bij alle douaneregelingen mogen worden toegepast, zowel voor de normale als voor de vereenvoudigde procedures. Tevens wordt beoogd te bepalen dat op iedere aangifte moet worden aangeduid of van de directe dan wel van de indirecte vertegenwoordiging gebruik wordt gemaakt (artikel 1 van het ontwerp). Het onderscheid is van belang voor de behandeling van de douaneaangifte en voor de gevolgen die aan het gebruik van de ene of de andere vorm van vertegenwoordiging moeten worden gehecht.

Artikel 2 van het ontwerp strekt ertoe de Minister van Financiën te machtigen te bepalen op welke wijze de toegepaste vertegenwoordiging op de aangifte moet worden vermeld.

Met artikel 3 wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op 1 juli 2014.

5. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 10/2 van de Algemene Wet, ingevoegd bij de wet van 12 mei 2014 'tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen'[1]. Met het genoemde artikel 10/2 wordt aan de Koning machtiging verleend om, "onverminderd het bepaalde in de hoofdstukken XIV (lees: hoofdstuk XIV) en de bepalingen van artikel 70-3", de douaneregelingen te bepalen waarvoor de aangifte met toepassing van de directe en de indirecte vertegenwoordiging kunnen worden toegepast evenals de modaliteiten ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Bij artikel 1, §§ 2 en 3, worden "voor de toepassing van § 1" de termen "invoer" en "uitvoer" (nader) gedefinieerd. Deze begrippen komen evenwel niet voor in de eerste paragraaf van artikel 1 van het ontwerp. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "In het artikel 1, § 1 van het ontwerp van KB wordt gezegd dat de directe of de indirecte vertegenwoordiging mogen worden toegepast voor alle douaneregelingen. In het nieuw artikel 127, § 1 van de AWDA, dat gaat over de douanevertegenwoordigers, wordt evenwel ook de invoer en de uitvoer waarvoor zij kunnen optreden breder bedoeld dan de definitie van 'douaneregelingen' vervat in artikel 1, 7° van de AWDA. Daarom zijn de aanvullingen in de §§ 2 en 3 van het artikel 1 van het ontwerp nodig om aan te geven dat daarvoor ook volgens het ontwerp van KB de directe en de indirecte vertegenwoordiging mag worden gebruikt."

De tekst van artikel 1, §§ 2 en 3, dient te worden aangepast om deze in overeenstemming te brengen met de toelichting van de gemachtigde.

Men redigere paragraaf 2 dan als volgt: "De indirecte vertegenwoordiging en de directe vertegenwoordiging kunnen eveneens worden toegepast voor de douaneformaliteiten met betrekking tot invoer die verband houden met het indienen van: (…)."

Paragraaf 3 dient te luiden als volgt: "Voor de toepassing van paragraaf 1 wordt eveneens onder de douaneregeling uitvoer begrepen (…)."

Artikel 2

7. Om nadere toelichting gevraagd of de in artikel 2 vervatte delegatie niet reeds voortvloeit uit artikel 9 van de Algemene Wet, antwoordde de gemachtigde:

> "De bedoeling van het ontwerp is ook voor iedere aangifte te weten of de indirecte dan wel de directe vertegenwoordiging wordt toegepast. Soms is dat duidelijk wegens de

[1] Deze wijzigingswet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 juni 2014.

gegevens van de aangifte die op grond van communautaire voorschriften moet worden gebruikt, maar niet in alle gevallen. Daarom maken we gebruik van de §§ 1, 2 en 3 om te stellen dat we voor die gevallen die informatie nodig hebben, zonder dat wij voorschrijven op welke wijze dat moet gebeuren. Dat wordt volgens artikel 2 van het ontwerp overgelaten aan de Minister om dat al dan niet te doen. De Minister zou desgevallend ook kunnen bepalen dat gezien bepaalde vermeldingen in zekere situaties geacht moet worden dat per geval de indirecte/directe vertegenwoordiging wordt toegepast. Dit gaat feitelijk verder dan het louter doen aanbrengen van bepaalde vermeldingen dat gedekt wordt door artikel 9 van de AWDA en dat naar mijn aanvoelen een bestendiger karakter moet hebben. Het is zo dat onze "Administratie niet altijd voldoende vat heeft op de communautaire reglementering om erover te waken dat het onderscheid tussen de gebruikte vertegenwoordiging steeds meteen in alle gevallen duidelijk is. Het artikel 2 van het ontwerp laat toe zo nodig daarop soepel in te spelen.

Uit mijn antwoorden volgt dat, als er geen andere voorbehouden zijn, ik de tekst van het ontwerp graag zou willen behouden."

De steller van het ontwerp wordt eraan herinnerd dat de afdeling Wetgeving in advies 55.239/3 van 4 maart 2014 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2014, heeft opgemerkt dat de adviesaanvrager om de daar aangehaalde redenen er goed aan doet om naar de toekomst toe de rechtstreekse delegaties aan de minister in de Algemene Wet te vervangen door delegaties aan de Koning.[2] Deze opmerking geldt evenzeer voor de delegaties aan de minister zoals voorzien in artikel 9 van de Algemene Wet. Bij die bepaling wordt de minister ertoe gemachtigd het model te bepalen van de drukwerken waarop de aangiften inzake douane en accijnzen worden gesteld, evenals de gevallen waarin deze aangiften dienen te worden gedaan op drukwerken welke de administratie al dan niet tegen betaling verstrekt en de gegevens die moeten voorkomen in deze aangiften.

Artikel 3

8. De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat het te nemen besluit wordt aangenomen en in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt vóór 1 juli 2014.

*

[2] *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3473/001, 83.

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la considération suivante :

> « L'extrême urgence est motivée par le fait que la loi du 12 mai 2014 modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses entre en vigueur le 1er juillet 2014 et que le présent arrêté royal concerne entre autre la représentation directe qui, conformément à l'article 127, § 2 de la loi précitée, peut être appliquée sur le même pied que la représentation indirecte ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉALABLE

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de donner exécution à l'article 10/2 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : loi générale). Le projet vise à autoriser l'application de la représentation directe et indirecte pour tous les régimes douaniers, tant pour la procédure normale que pour la procédure simplifiée. Il prévoit en outre que chaque déclaration doit indiquer s'il est fait usage de la représentation directe ou indirecte (article 1er du projet). La distinction est importante pour le traitement de la déclaration en douane et pour les conséquences qui doivent être attachées à l'usage de l'une ou de l'autre forme de représentation.

L'article 2 du projet vise à habiliter le ministre des Finances à déterminer de quelle façon la représentation appliquée sur la déclaration doit être mentionnée.

L'article 3 vise à fixer l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé au 1er juillet 2014.

5. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 10/2 de la loi générale, inséré par la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses' [1]. L'article 10/2 précité habilite le Roi à déterminer les régimes douaniers pour lesquels la déclaration avec représentation directe et indirecte peut être appliquée ainsi qu'à en déterminer les modalités, « sans préjudice des dispositions des chapitres XIV (lire : du chapitre XIV) et des dispositions de l'article 70-3 ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

6. L'article 1er, §§ 2 et 3, définit (plus précisément) les termes « importation » et « exportation » « pour l'application du § 1er ». Ces notions ne se trouvent cependant pas dans le premier paragraphe de l'article 1er. Invité à donner des précisions à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

> « In het artikel 1, § 1 van het ontwerp van KB wordt gezegd dat de directe of de indirecte vertegenwoordiging mogen worden toegepast voor alle douaneregelingen. In het nieuw artikel 127, § 1 van de AWDA, dat gaat over de douanevertegenwoordigers, wordt evenwel ook de invoer en de uitvoer waarvoor zij kunnen optreden breder bedoeld dan de definitie van 'douaneregelingen' vervat in artikel 1, 7° van de AWDA. Daarom zijn de aanvullingen in de §§ 2 en 3 van het artikel 1 van het ontwerp nodig om aan te geven dat daarvoor ook volgens het ontwerp van KB de directe en de indirecte vertegenwoordiging mag worden gebruikt ».

Le texte de l'article 1er, §§ 2 et 3, doit être adapté pour le conformer à la réponse du délégué.

Le paragraphe 2 sera alors rédigé comme suit : « La représentation indirecte et la représentation directe peuvent également être appliquées aux formalités douanières relatives à l'importation ayant trait à l'introduction : (…) ».

Le paragraphe 3 sera rédigé comme suit : « Pour l'application du § 1er, on entend également par régime douanier de l'exportation (…) ».

Article 2

7. Interrogé sur le point de savoir si la délégation prévue à l'article 2 ne découle pas déjà de l'article 9 de la loi générale, le délégué a répondu ce qui suit :

> « De bedoeling van het ontwerp is ook voor iedere aangifte te weten of de indirecte dan wel de directe vertegenwoordiging wordt toegepast. Soms is dat duidelijk wegens de gegevens van de aangifte die op grond van communautaire voorschriften moet worden gebruikt, maar niet in alle gevallen. Daarom maken we gebruik van de §§ 1, 2 en 3 om te stellen dat we voor die gevallen die informatie nodig hebben, zonder dat wij voorschrijven op welke wijze dat moet gebeuren. Dat wordt volgens artikel 2 van het

[1] Cette loi modificative a été publiée au Moniteur belge du 20 juin 2014.

ontwerp overgelaten aan de Minister om dat al dan niet te doen. De Minister zou desgevallend ook kunnen bepalen dat gezien bepaalde vermeldingen in zekere situaties geacht moet worden dat per geval de indirecte/directe vertegenwoordiging wordt toegepast. Dit gaat feitelijk verder dan het louter doen aanbrengen van bepaalde vermeldingen dat gedekt wordt door artikel 9 van de AWDA en dat naar mijn aanvoelen een bestendiger karakter moet hebben. Het is zo dat onze "Administratie niet altijd voldoende vat heeft op de communautaire reglementering om erover te waken dat het onderscheid tussen de gebruikte vertegenwoordiging steeds meteen in alle gevallen duidelijk is. Het artikel 2 van het ontwerp laat toe zo nodig daarop soepel in te spelen.

Uit mijn antwoorden volgt dat, als er geen andere voorbehouden zijn, ik de tekst van het ontwerp graag zou willen behouden ».

Il est rappelé à l'auteur du projet que, dans l'avis 55.239/3 du 4 mars 2014 sur l'avant-projet devenu la loi du 12 mai 2014, la section de législation a observé que, pour les motifs qui y sont mentionnés, le demandeur d'avis ferait bien, à l'avenir, de remplacer les délégations directes au ministre prévues dans la loi générale par des délégations au Roi [2]. Cette observation vaut également pour les délégations au ministre prévues à l'article 9 de la loi générale. Cette disposition habilite le ministre à déterminer le modèle des imprimés sur lesquels les déclarations en matière de douane et d'accises sont établies, ainsi que les cas où ces déclarations doivent être établies sur des imprimés mis par l'administration à la disposition des intéressés, contre paiement ou à titre gratuit et les données qui doivent figurer sur ces déclarations.

Article 3

8. L'auteur du projet doit veiller à ce que l'arrêté envisagé soit pris et publié au Moniteur belge avant le 1er juillet 2014.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Jo BAERT

[2] *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3473/001, 83.