RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.491/3
van 24 juni 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van de modaliteiten voor het bijhouden van het repertorium van de douanevertegenwoordigers, van de afrekening en in verband met de werking van de douanevertegenwoordiging’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 56.491/3
du 24 juin 2014

sur

un projet arrêté ministériel ‘fixant les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, du décompte et en rapport avec le fonctionnement de la représentation en douane’

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 ministerieel besluit 'tot vaststelling van de modaliteiten voor het bijhouden van het repertorium van de douanevertegenwoordigers, van de afrekening en in verband met de werking van de douanevertegenwoordiging'.

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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, 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 ministériel 'fixant les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, du décompte et en rapport avec le fonctionnement de la représentation en douane'.

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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

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

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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 als volgt:

> "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, que le présent arrêté fixe les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, due décompte et en rapport avec le fonctionnement de la représentation en douane et que conformément à l'article 127, § 1er de la loi précitée, les représentants en douane seuls, à l'exception des agents en douane actuels, peuvent représenter auprès de l'administration une tierce personne lors de l'importation, de l'exportation et du transit."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 te vervullen 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 de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de modaliteiten (lees: nadere regels) vast te stellen voor het houden van de geschriften bedoeld in de artikelen 130, 131 en 132 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977 (hierna: Algemene Wet) en recent gewijzigd bij de wet van 12 mei 2014 'tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en houdende diverse bepalingen'[1].

Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot het repertorium douanevertegenwoordiging, bedoeld in artikel 130 van de Algemene Wet (artikelen 1 tot 10 van het ontwerp, alsook bijlage I (lees: 1) bij het ontwerp) en met betrekking tot de stempel met het

[1] De wijzigingswet van 12 mei 2014 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 20 juni 2014.

volgnummer van de inschrijving in dat repertorium (artikelen 11 en 12, alsook bijlage II (lees: 2)).

Voorts wordt geregeld op welke wijze een globale aangifte, bedoeld in artikel 131 van de Algemene Wet, kan worden opgesteld (artikel 13), hoe de afrekening, bedoeld in artikel 132 van de Algemene Wet, wordt opgemaakt (artikelen 14 tot 20) en hoe de repertoria en bewijsstukken worden bewaard (artikel 21).

5. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 12 van het te nemen koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden voor het bijhouden van het stamregister van de douanevertegenwoordigers, van het bewijs van voldoende kennis van de douane-, BTW en accijnsreglementering en van de beroepsmatigheid van de uitoefening van de douanevertegenwoordiging', dat in ontwerpvorm samen met dit ontwerp om advies is voorgelegd en waarover op dezelfde dag advies 56.490/3 wordt gegeven.

Artikel 12 van dat te nemen koninklijk besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in de artikelen 130, 131, 132 en 137, eerste lid, van de Algemene Wet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Indien de stellers van het ontwerp ingaan op de suggestie in advies 56.490/3 (zie opmerking 7.2) met betrekking tot artikel 12 van dat ontworpen koninklijk besluit, moeten de bepalingen van dit ontwerp worden overgeheveld naar dat ontwerp van koninklijk besluit.

7. In de artikelen 4 en 5 van het ontwerp wordt telkens gewag gemaakt van het optreden van de door de administrateur-generaal van de douane en accijnzen aangeduide (lees: aangewezen) ambtenaar. In de Nederlandse tekst wordt verwezen naar mogelijkheden waarvan gebruik kan worden gemaakt "na overleg" of "in gemeen overleg" met die ambtenaar, terwijl volgens de Franse tekst telkens het akkoord ("accord") van die ambtenaar is vereist. De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

> "Het is beter om de bewoordingen van de artikel 4 en 5 betreffende het overleg beter in overeenstemming met elkaar te brengen. Daartoe dient m.i.
>
> - in artikel 4, § 1 'na overleg met' vervangen te worden door 'mits het akkoord van'
>
> - in artikel 5 'in gemeen overleg met' vervangen te worden door 'mits het akkoord van'."

Met deze aanpassingen kan worden ingestemd.

8. Bij de artikelen 16 en 20, tweede lid, van het ontwerp wordt aan de administrateur-generaal van de douane en de accijnzen een beslissingsbevoegdheid opgedragen waarvan niet duidelijk is of het gaat om een bevoegdheid om rechtsregels vast te stellen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "Voor artikel 16 van het ontwerp van MB wordt m.i. aan de administrateur-generaal geen verordenende bevoegdheid gegeven, maar slechts de mogelijkheid om een individuele beslissing te nemen. Ieder dergelijke aanvraag die zich daartoe zou ingediend worden zou trouwens omstandig moeten worden onderzocht, in het artikel is ook sprake van 'machtigen'.
>
> Hetzelfde geldt voor eveneens voor artikel 20 van ontwerp van het MB, omdat het slechts over individuele afwijkingen gaat. Hier zal ook individueel moeten worden onderzocht of het aantal op te stellen afrekeningen in hoofde van dezelfde klant een afwijking kan wettigen en dus toelaten dat een globale afrekeningstaat voor die klant in plaats van dat een individuele afrekening per aangifte van die klant wordt opgesteld."

Met deze uitleg kan worden ingestemd, maar het is raadzaam om in de ontworpen bepalingen duidelijk te vermelden dat het gaat om beslissingen in individuele gevallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. In het eerste lid van de aanhef moet niet worden verwezen naar artikel 127, § 4, maar wel naar de artikelen 130, 131, 132 en 137, eerste lid, van de Algemene Wet.

Artikel 2

10. In artikel 2, § 1, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van registers die "respectievelijk bestemd zijn tot inschrijving van de aangiften voor het verbruik, de aangiften ten uitvoer, de aangiften voor douanevervoer of de aangiften onder een regime van tijdelijke vrijstelling van rechten of belastingen", terwijl in de artikelen 127 en 130 van de Algemene Wet enkel wordt verwezen naar "invoer, uitvoer en douanevervoer". De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "De 'invoer, uitvoer en douanevervoer' zoals bedoeld in artikel 127, § 1 van de AWDA herbergt verschillende douaneregelingen en douanestelsels. Getuige daarvan is de uitbreiding die moest worden gemaakt in het KB dat in uw dossier met rolnummer 56.488/3 wordt behandeld. De aangifteformaliteiten die in artikel 2, § 1 van het ontwerp van MB zijn genoemd wettigen dat zij via het repertorium van de douanevertegenwoordiger verder worden gevolgd. De bestaande regelingen zijn genoemd in de definities bij het artikel 1, 7° van de AWDA en zouden hier ook kunnen worden gebruikt. Voor het opstellen van het ontwerp werden de benamingen van het vervangen MB gebruikt; zodoende kan in het artikel 2, § 1 van het ontwerp het volgende worden vervangen: 'respectievelijk bestemd zijn tot inschrijving van de aangiften voor het verbruik, de aangiften ten uitvoer, de aangiften voor douanevervoer of de aangiften onder een regime van tijdelijke vrijstelling van rechten of belastingen' vervangen door 'respectievelijk bestemd zijn voor de inschrijving van de aangiften voor het vrije verkeer,

de aangiften ten uitvoer, de aangiften voor douanevervoer of de aangiften voor de volgende regelingen: douane-entrepots, actieve veredeling, behandeling onder douanetoezicht en tijdelijk invoer'."

Met deze aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 17

11. In artikel 17 van het ontwerp wordt bepaald dat de douanevertegenwoordiger die, in afwachting van de regeling van een geschil met de Algemene Administratie van de douane en accijnzen of van de aanzuivering van een document, zich door zijn cliënt een borgsom of een voorschot heeft doen betalen, die borgsom of dat voorschot in aftrek moet brengen op de door zijn cliënt verschuldigde bedragen. De gemachtigde verstrekte hieromtrent de volgende uitleg:

"Het artikel 17 van het ontwerp van MB komt overeen met een gelijknamige tekst van het vervangen MB van 19 oktober 1971 betreffende de douane-expediteurs. Het artikel wil de verplichting stellen dat indien de douanevertegenwoordiger een voorschot of een borg zou kunnen verkrijgen van zijn klant de douanevertegenwoordiger die sommen verplicht moet gebruiken om de verschuldigdheden in verband met het geschil waarvoor het voorschot of de borg werd bekomen te voldoen en dus niet in aanmerking komt voor de persoonlijke verrijking van de douanevertegenwoordiger. Het voorschrift moet indirect de klant aanmoedigen een voorschot of borg te willen stellen door ook de wettelijke verplichting voor de aanwending van die sommen te voorzien. Dit is in het belang van de Schatkist en van de douanevertegenwoordiger."

Er kan het best worden gepreciseerd dat met de "verschuldigde bedragen" de bedragen worden bedoeld die verschuldigd zijn na de regeling van het geschil of door de aanzuivering.

Artikel 24

12. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat het te nemen besluit wordt aangenomen en in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt vóór 1 juli 2014.

*

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, 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 comme suit :

> « 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, que le présent arrêté fixe les modalités de la tenue du répertoire des représentants en douane, due décompte et en rapport avec le fonctionnement de la représentation en douane et que conformément à l'article 127, § 1er de la loi précitée, les représentants en douane seuls, à l'exception des agents en douane actuels, peuvent représenter auprès de l'administration une tierce personne lors de l'importation, de l'exportation et du transit ».

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées 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 et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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 du ministre 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 ministre 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 ministériel soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités de la tenue des écrits visés aux articles 130, 131 et 132 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 (ci-après : la loi générale) et récemment modifiée par la loi du 12 mai 2014 'modifiant la loi générale sur les douanes et accises et portant dispositions diverses' [1].

Le projet comporte des dispositions relatives au répertoire de la représentation en douane, visé à l'article 130 de la loi générale (articles 1er à 10 du projet, ainsi que l'annexe I (lire : 1) du projet) et relatives au timbre mentionnant le numéro d'inscription dans ce répertoire (articles 11 et 12, ainsi que l'annexe II (lire : 2)).

[1] La loi modificative du 12 mai 2014 a été publiée au Moniteur belge du 20 juin 2014.

Ensuite, il règle la manière d'établir une déclaration globale, visée à l'article 131 de la loi générale (article 13), de dresser le décompte, visé à l'article 132 de la loi générale (articles 14 à 20) et de conserver les répertoires et les documents à l'appui (article 21).

5. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 12 de l'arrêté royal envisagé 'établissant les conditions pour la tenue du registre d'immatriculation des représentants en douane, de la preuve de la connaissance suffisante de la réglementation de douanes, de la TVA et de l'accise et de la compétence professionnelle pour l'exercice de la représentation en douane', qui est soumise à l'état de projet pour avis en même temps que le projet à l'examen et sur lequel l'avis 56.490/3 est rendu le même jour.

L'article 12 de cet arrêté royal envisagé trouve à son tour son fondement juridique dans les articles 130, 131, 132 et 137, alinéa 1er, de la loi générale.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. Si les auteurs du projet accueillent la suggestion faite dans l'avis 56.490/3 (voir l'observation 7.2) concernant l'article 12 de cet arrêté royal en projet, les dispositions du projet à l'examen doivent être transférées dans ce projet d'arrêté royal.

7. Les articles 4 et 5 du projet font chaque fois état de l'intervention de l'agent chargé (lire : désigné) par l'administrateur-général des douanes et accises. Le texte néerlandais fait référence à des possibilités dont il peut être fait usage en concertation (« na overleg » ou « in gemeen overleg ») avec cet agent, alors que selon le texte français, l' « accord » de cet agent est chaque fois requis. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het is beter om de bewoordingen van de artikel 4 en 5 betreffende het overleg beter in overeenstemming met elkaar te brengen. Daartoe dient m.i.
>
> - in artikel 4, § 1 'na overleg met' vervangen te worden door 'mits het akkoord van'
>
> - in artikel 5 'in gemeen overleg met' vervangen te worden door 'mits het akkoord van'. »

On peut marquer son accord sur ces adaptations.

8. Les articles 16 et 20, alinéa 2, du projet confie à l'administrateur général des douanes et accises un pouvoir de décision dont il n'aperçoit pas clairement s'il s'agit d'un pouvoir permettant d'établir des règles de droit. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Voor artikel 16 van het ontwerp van MB wordt m.i. aan de administrateur-generaal geen verordenende bevoegdheid gegeven, maar slechts de mogelijkheid om een individuele beslissing te nemen. Ieder dergelijke aanvraag die zich daartoe zou ingediend worden zou trouwens omstandig moeten worden onderzocht, in het artikel is ook sprake van 'machtigen'.
>
> Hetzelfde geldt voor eveneens voor artikel 20 van ontwerp van het MB, omdat het slechts over individuele afwijkingen gaat. Hier zal ook individueel moeten worden

onderzocht of het aantal op te stellen afrekeningen in hoofde van dezelfde klant een afwijking kan wettigen en dus toelaten dat een globale afrekeningstaat voor die klant in plaats van dat een individuele afrekening per aangifte van die klant wordt opgesteld ».

Cette explication peut être admise, mais il est conseillé d'indiquer clairement dans les dispositions en projet qu'il s'agit de décisions prises dans des cas individuels.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

9. Au premier alinéa du préambule, il n'y a pas lieu de viser l'article 127, § 4, mais les articles 130, 131, 132 et 137, alinéa 1er, de la loi générale.

Article 2

10. L'article 2, § 1er, du projet fait mention de registres « consacrés respectivement aux déclarations pour la consommation, aux déclarations d'exportation, aux déclarations pour le transit ou aux déclarations sous un régime de franchise temporaire de droits ou de taxes », alors que les articles 127 et 130 de la loi générale ne visent que « l'importation, l'exportation et [le] transit ». À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « De 'invoer, uitvoer en douanevervoer' zoals bedoeld in artikel 127, § 1 van de AWDA herbergt verschillende douaneregelingen en douanestelsels. Getuige daarvan is de uitbreiding die moest worden gemaakt in het KB dat in uw dossier met rolnummer 56.488/3 wordt behandeld. De aangifteformaliteiten die in artikel 2, § 1 van het ontwerp van MB zijn genoemd wettigen dat zij via het repertorium van de douanevertegenwoordiger verder worden gevolgd. De bestaande regelingen zijn genoemd in de definities bij het artikel 1, 7° van de AWDA en zouden hier ook kunnen worden gebruikt. Voor het opstellen van het ontwerp werden de benamingen van het vervangen MB gebruikt; zodoende kan in het artikel 2, § 1 van het ontwerp het volgende worden vervangen: 'respectievelijk bestemd zijn tot inschrijving van de aangiften voor het verbruik, de aangiften ten uitvoer, de aangiften voor douanevervoer of de aangiften onder een regime van tijdelijke vrijstelling van rechten of belastingen' vervangen door 'respectievelijk bestemd zijn voor de inschrijving van de aangiften voor het vrije verkeer, de aangiften ten uitvoer, de aangiften voor douanevervoer of de aangiften voor de volgende regelingen: douane-entrepots, actieve veredeling, behandeling onder douanetoezicht en tijdelijk invoer' ».

On peut marquer son accord sur cette adaptation.

Article 17

11. L'article 17 du projet prévoit que le représentant en douane qui, en attendant la solution d'un litige avec l'Administration générale des douanes et accises ou l'apurement d'un document, s'est fait remettre un cautionnement ou une avance par son client, doit porter ce cautionnement ou cette avance en déduction des sommes dues par son client. À ce propos, le délégué a donné l'explication suivante :

> « Het artikel 17 van het ontwerp van MB komt overeen met een gelijknamige tekst van het vervangen MB van 19 oktober 1971 betreffende de douane-expediteurs. Het artikel wil de verplichting stellen dat indien de douanevertegenwoordiger een voorschot of een borg zou kunnen verkrijgen van zijn klant de douanevertegenwoordiger die sommen verplicht moet gebruiken om de verschuldigdheden in verband met het geschil waarvoor het voorschot of de borg werd bekomen te voldoen en dus niet in aanmerking komt voor de persoonlijke verrijking van de douanevertegenwoordiger. Het voorschrift moet indirect de klant aanmoedigen een voorschot of borg te willen stellen door ook de wettelijke verplichting voor de aanwending van die sommen te voorzien. Dit is in het belang van de Schatkist en van de douanevertegenwoordiger ».

Mieux vaudrait préciser que l'on entend par « sommes dues » les montants qui sont dus après la solution du litige ou par apurement.

Article 24

12. Les auteurs du projet doivent 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