



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.938/1/V
van 31 juli 2025

avis 77.938/1/V
du 31 juillet 2025

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit
‘tot bepaling van de nationale codes
bedoeld in bijlage b bij
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 en de voorwaarden voor
het gebruik ervan’

un projet d’arrêté ministériel
‘déterminant les codes nationaux
visés à l’annexe b du 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 et les conditions de leur
utilisation’

Op 4 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 20 augustus 2025,* een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot bepaling van de nationale codes bedoeld in bijlage b bij 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 en de voorwaarden voor het gebruik ervan'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D'ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 juli 2025.

*

Le 4 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Finances à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 20 août 2025 **, sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant les codes nationaux visés à l'annexe b du 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 et les conditions de leur utilisation'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 28 juillet 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 juillet 2025.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van Financiën strekt ertoe om de nationale codes, zoals bedoeld in Bijlage B bij Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447¹, evenals de voorwaarden voor het gebruik ervan te bepalen.

Anders dan vermeld in het opschrift, beperkt het enig artikel van het ontwerp zich ertoe te stellen dat deze codes en voorwaarden voor het gebruik ervan beschikbaar zijn op de website van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

RECHTSGROND

3.1. Artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan’, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in de artikelen 9 en 10 van de algemene wet inzake douane en accijnzen, gecoördineerd op 18 juli 1977², biedt rechtsgrond voor het ontwerpbesluit. Althans in zoverre het ontwerpbesluit in het enig artikel de in het opschrift bedoelde nationale codes en de voorwaarden voor het gebruik ervan zou bepalen.

Artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit vindt geen rechtsgrond in artikel 108 van de Grondwet.³

3.2. Het enig artikel van het ontwerpbesluit bepaalt evenwel niet deze nationale codes en voorwaarden voor het gebruik ervan, maar stelt dat deze beschikbaar zijn op de website van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen.

¹ 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 steller van het ontwerp wordt gewezen op considerans 11 van bijlage B bij Uitvoeringsverordening 2015/2447, die bepaalt dat de lidstaten aan de Commissie de lijst moeten mededelen van de nationale codes die voor de in die considerans opgesomde gegevenselementen worden gebruikt (met het oog op de publicatie van die lijst van codes door de Commissie). De steller van het ontwerp zal voor die mededeling moeten zorgen.

² Adv.RvS 77.937/3-1/V van 31 juli 2025 over het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan, opmerking 3.3.

³ Adv.RvS 77.937/3-1/V van 31 juli 2025, opmerking 3.4.

Gevraagd wie deze nationale codes en voorwaarden voor het gebruik ervan bepaalt en waarom deze niet in het ontwerpbesluit zijn opgenomen, antwoordde de gemachtigde:

“C’est l’Administration générale des douanes et accises qui les détermine.

La nécessité d’une mise à jour rapide de ces informations, qui changent fréquemment, impose de choisir des modalités de communication adaptés à ce besoin. Un site internet est le moyen le plus efficace pour atteindre cet objectif.”

Erop gewezen dat dit antwoord neerkomt op een delegatie aan de administratie, verklaarde de gemachtigde:

“Ce n’est pas ce qui est indiqué dans l’article 3 du projet. Il y est uniquement prévu une délégation du Roi au ministre des Finances, pour le choix et les conditions d’utilisation des codes nationaux mieux visés dans cet article.

Ainsi que mentionné ci-dessus, il ne s’agit pas d’une délégation du ministre des Finances à l’AGD&A mais d’une délégation du Roi au ministre des Finances.”

Met dit antwoord kan niet worden ingestemd omdat het enig artikel van het ontwerp in strijd met artikel 3 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan’ niet zelf de nationale codes en de voorwaarden voor het gebruik ervan vaststelt maar dit op onrechtstreekse wijze subdelegeert aan de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen.

De conclusie is dat het enig artikel van het ontwerp geen doorgang kan vinden. Bijgevolg moeten de nationale codes en de voorwaarden van het gebruik in het te nemen besluit of in een bijlage ervan worden vastgesteld.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du ministre des Finances soumis pour avis a pour objet de déterminer les codes nationaux visés à l'annexe B du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 ¹, ainsi que les conditions de leur utilisation.

À l'inverse de ce que mentionne l'intitulé, l'article unique du projet se borne à indiquer que ces codes et les conditions de leur utilisation sont disponibles sur le site Internet de l'Administration générale des douanes et accises.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'article 3 du projet d'arrêté royal 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle', qui trouve à son tour un fondement juridique dans les articles 9 et 10 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 ², procure un fondement juridique au projet d'arrêté, du moins dans la mesure où ce dernier déterminerait dans l'article unique les codes nationaux et les conditions de leur utilisation visés dans l'intitulé.

L'article 3 du projet d'arrêté royal ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 108 de la Constitution ³.

3.2. L'article unique du projet d'arrêté ne détermine toutefois pas ces codes et les conditions de leur utilisation, mais indique que ceux-ci sont disponibles sur le site Internet de l'Administration générale des douanes et accises.

¹ 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'. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le considérant 11 de l'annexe B du règlement d'exécution 2015/2447, qui dispose que les États membres doivent communiquer à la Commission la liste des codes nationaux utilisés pour les éléments de données énumérés dans ce considérant (en vue de la publication de cette liste de codes par la Commission). L'auteur du projet se chargera de cette communication.

² Avis C.E. 77.937/3-1/V du 31 juillet 2025 sur le projet d'arrêté royal 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle', observation 3.3.

³ Avis C.E. 77.937/3-1/V du 31 juillet 2025, observation 3.4.

À la question de savoir qui détermine ces codes nationaux et les conditions de leur utilisation et pourquoi ceux-ci ne sont pas inscrits dans le projet d'arrêté, le délégué a répondu :

« C'est l'Administration générale des douanes et accises qui les détermine.

La nécessité d'une mise à jour rapide de ces informations, qui changent fréquemment, impose de choisir des modalités de communication adaptés à ce besoin. Un site internet est le moyen le plus efficace pour atteindre cet objectif. »

Son attention ayant été attirée sur le fait que cette réponse équivaut à une délégation à l'administration, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Ce n'est pas ce qui est indiqué dans l'article 3 du projet. Il y est uniquement prévu une délégation du Roi au ministre des Finances, pour le choix et les conditions d'utilisation des codes nationaux mieux visés dans cet article.

Ainsi que mentionné ci-dessus, il ne s'agit pas d'une délégation du ministre des Finances à l'AGD&A mais d'une délégation du Roi au ministre des Finances. »

On ne peut se rallier à cette réponse, au motif que l'article unique du projet, contrairement à l'article 3 du projet d'arrêté royal 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle', ne fixe pas lui-même les codes nationaux et les conditions de leur utilisation mais les subdélègue de manière indirecte à l'Administration générale des douanes et accises.

En conclusion, l'article unique du projet ne peut se concrétiser. Par conséquent, les codes nationaux et les conditions de leur utilisation devront être fixés dans l'arrêté envisagé ou dans une annexe de celui-ci.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC