



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.418/3
van 19 juni 2026

avis 79.418/3
du 19 juin 2026

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de visuele
voorstelling van de aangiften
ingediend via de nationale
elektronische systemen
(import declaration
management system (idms) en
automated export system -
(aes))'

un projet d'arrêté ministériel
'relatif a la représentation
visuelle des déclarations
deposees via les systèmes
électroniques nationaux
(import declaration
management system - (idms)
et automated export
system - (aes))'

Op 20 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Financiën verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de visuele voorstelling van de aangiften ingediend via de nationale elektronische systemen (import declaration management system (idms) en automated export system - (aes))’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Elly VAN DE VELDE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2026.

*

Le 20 mai 2026, 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, sur un projet d'arrêté ministériel ‘relatif a la représentation visuelle des déclarations déposées via les systèmes électroniques nationaux (import declaration management system - (idms) et automated export system - (aes))’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 juin 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Steven LIERMAN, assesseurs, et Yves DEPOORTER, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 juin 2026.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van Financiën strekt ertoe de visuele voorstelling van de douaneaangiften ingediend via nationale elektronische systemen te regelen.

Hiertoe wordt vooreerst bepaald dat de douaneaangiften ingediend via de nationale elektronische systemen, zijnde hetzij het Import Declaration Management System (IDMS), hetzij het Automated Export System (AES), in een gestandaardiseerde, gestructureerde, gemakkelijk leesbare en afprintbare digitale versie beschikbaar moeten zijn voor controledoeleinden (artikel 1 van het ontwerp). Vervolgens worden diverse aspecten van de visuele voorstelling geregeld. Zo moeten alle gegevenselementen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan’ worden weergegeven (artikel 2, § 1), moet de visuele voorstelling volledig en strikt in overeenstemming zijn met voorgaande vereisten (artikel 2, § 2), moet de datum van de gegevensextractie worden vermeld (artikel 2, § 3), worden de gegevenselementen weergegeven door minstens de eerste vier cijfers van de nummering van bijlage B van de gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446¹ (artikel 2, § 4), is het papierformaat van de visuele voorstelling A4 (artikel 2, § 5) en moeten het lettertype en de grootte ervan de visuele voorstelling gemakkelijk en meteen leesbaar maken (artikel 2, § 6). Voorts wordt de betrokken marktdeelnemer verplicht om de afgedrukte versie van de visuele voorstelling voor te leggen bij controle (artikel 3) en wordt het model vastgelegd voor het afdrukken van de visuele voorstelling van de aangifte ingediend in een elektronisch systeem, met verwijzing naar de bijlage bij het te nemen besluit (artikel 4).

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef ervan wordt voor het ontwerp rechtsgrond gevonden in de artikelen 9 en 10 van de algemene wet van 18 juli 1977 ‘inzake douane en accijnzen’ (hierna: AWDA) en in artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 mei 2025 (lees: “25 mei 2026”) ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan’. Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat volgt.

¹ Gedelegeerde verordening (EU) 2015/2446 van de Commissie van 28 juli 2015 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad met nadere regels betreffende een aantal bepalingen van het douanewetboek van de Unie’.

4. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026 luidt als volgt:

“§ 1. Douaneaangiften die worden ingediend in de elektronische systemen bedoeld in artikel 1, paragrafen 1 en 2, moeten in een gestandaardiseerde, gestructureerde, gemakkelijk leesbare en afdrukbare digitale versie beschikbaar zijn voor controledoeleinden.

§ 2. De minister van Financiën bepaalt de modaliteiten van het in lid 1 bedoelde gestandaardiseerde digitale model.”

Die bepaling biedt rechtsgrond voor de artikelen 2 en 4 van het ontwerp, maar niet voor de artikelen 1 en 3 ervan om de volgende redenen.

4.1. Artikel 1 van het ontwerp bepaalt onder meer via welke elektronische systemen de douaneaangiften moeten worden ingediend. Daarvoor wordt veeleer rechtsgrond geboden door artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026, naar luid waarvan de douaneaangiften op elektronische wijze worden ingediend met gebruikmaking van het nationale elektronische invoersysteem bepaald door de Minister van Financiën.

4.2. Artikel 3 van het ontwerp legt aan de betrokken marktdeelnemer de plicht op om op vraag van de controlerende autoriteiten de afgedrukte versie van de visuele voorstelling van de aangifte voor te leggen. Overeenkomstig artikel 9 van de AWDA wordt enkel de Koning gemachtigd en luidens artikel 10 van de AWDA kan de Koning de Minister van Financiën gelasten met de uitvoering ervan. Die laatste machtiging is opgenomen in het koninklijk besluit van 25 mei 2026 en strekt enkel tot het vastleggen door de Minister van Financiën van de nationale elektronische systemen voor de douaneaangifte en de visuele voorstelling ervan, maar niet tot het opleggen van verplichtingen inzake controle. Het opleggen van een dergelijke verplichting is geen “modaliteit” (lees: nadere regel) van de wijze van de douaneaangifte. Overigens beschikt een minister enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet.² Gelet op het voorgaande moet artikel 3 van het ontwerp, bij gebrek aan rechtsgrond, worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

5. Overeenkomstig artikel 2, § 1, van het ontwerp moet de visuele voorstelling van de douaneaangifte alle gegevenselementen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026 weergeven. Daartoe moet overeenkomstig de bijlagen bij het ontwerp een contactpersoon worden meegedeeld, wat de verwerking van een persoonsgegeven betreft.

² Adv.RvS 59.027/3 van 10 maart 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 25 maart 2016 ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’, opmerking 3, voetnoot 1; adv.RvS 67.790/2/V van 12 augustus 2020 over een ontwerp van ministerieel besluit dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 13 september 2020 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 7 juni 2010 betreffende het getuigschrift en de opleiding van duiker voor de leden van de openbare hulpdiensten’, voetnoot 2.

In advies 77.937/1/V van 31 juli 2025 heeft de Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 mei 2026 opgemerkt dat over de erin vervatte regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: GBA) moest worden ingewonnen.³ Hiernaar gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat de GBA op 1 oktober 2025 dienaangaande advies heeft uitgebracht.

Aangezien thans in het ontwerp slechts de visuele voorstelling wordt geregeld van een eerder geregelde en geadviseerde verwerking van persoonsgegevens vervat in het koninklijk besluit van 25 mei 2026, rijst geen probleem inzake dit vormvereiste.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling het opschrift van het te nemen besluit te herformuleren als volgt: *Ministerieel besluit tot het bepalen van de nationale elektronische systemen voor de indiening van douaneaangiften en de visuele voorstelling ervan*.

Aanhef

7. De aanhef van het ontwerp moet bijkomend verwijzen naar artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026, waarvan die datum overigens moet worden aangevuld.

Artikel 1

8.1. In artikel 1 van het ontwerp is de zinsnede “moeten in een gestandaardiseerde, gestructureerde, gemakkelijk leesbare en afdrukbare digitale versie beschikbaar zijn voor controledoeleinde” een letterlijke overname van artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 mei 2026. Aangezien hogere rechtsregels voorrang hebben op lagere rechtsregels zou het overnemen van hogere rechtsregels in een lagere regel kunnen leiden tot misverstanden: de indruk zou kunnen ontstaan dat de auteur van de lagere rechtsregel bevoegd is om dat betrokken stuk tekst aan te nemen of te wijzigen, terwijl alleen de hogere regelgever daarvoor bevoegd is.⁴ De letterlijke overname van de bepaling uit het koninklijk besluit wordt bijgevolg het best uit artikel 1 van het ontwerp weggelaten.

³ Adv.RvS 77.937/1/V van 31 juli 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 mei 2026 ‘betreffende het indienen van douaneaangiften in de nationale elektronische systemen en de visuele voorstelling ervan’, opmerking 4.3.

⁴ VAN NIEUWENHOVE J., *Handboek wetgeving. Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, die Keure, 2025, 216-217, nr. 422.

8.2. Het verdient overigens aanbeveling om de tekst van die bepaling beter te laten aansluiten bij de machtiging opgenomen in artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026.

Artikel 2

9. Naar luid van artikel 2, § 1, van het ontwerp moet de visuele voorstelling van de douaneaangifte alle gegevenselementen bedoeld in artikel 2 van het koninklijk besluit van 25 mei 2026 weergeven. Die visuele voorstelling moet luidens artikel 2, § 2, van het ontwerp volledig en strikt in overeenstemming zijn met “de in paragraaf 1 bedoelde vereisten”. Gevraagd of paragraaf 2 niet louter paragraaf 1 bevestigt, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Met de gemachtigde kan bijgevolg worden ingestemd dat artikel 2, § 2, van het ontwerp moet worden weggelaten.

Bijlagen 1 en 2

10. Gelet op het gegeven dat de aan de Raad van State overgemaakte bijlagen bij het te nemen besluit bijzonder moeilijk leesbaar zijn omdat zij zijn opgesteld in een dermate klein lettertype, moeten de stellers van het ontwerp erop toezien dat die bijlagen op leesbare wijze worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

*

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 régler la représentation visuelle des déclarations en douane déposées via les systèmes électroniques nationaux.

À cet effet, le projet prévoit tout d'abord que les déclarations en douane déposées via les systèmes électroniques nationaux, à savoir soit l'Import Declaration Management System (IDMS), soit l'Automated Export System (AES), doivent être disponibles en version numérique imprimable standardisée, structurée et aisément lisible à des fins de contrôle (article 1^{er} du projet). Il règle ensuite divers aspects de la représentation visuelle. Ainsi, tous les éléments de données visés à l'article 2 de l'arrêté royal 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle', doivent apparaître (article 2, § 1^{er}), la représentation visuelle doit être complète et strictement conforme aux exigences précitées (article 2, § 2), la date d'extraction des données doit être mentionnée (article 2, § 3), les éléments de données sont identifiés par au moins les 4 premiers chiffres de la numérotation utilisée à l'annexe B du règlement délégué (UE) 2015/2446¹ (article 2, § 4), le format papier de la représentation visuelle est le A4 (article 2, § 5) et la police de caractères et sa taille doivent permettre une lisibilité aisée et directe de la représentation visuelle (article 2, § 6). En outre, l'opérateur économique concerné est obligé de fournir la version imprimée de la représentation visuelle en cas de contrôle (article 3) et le modèle est fixé pour l'impression de la représentation visuelle de la déclaration déposée dans un système électronique, avec référence à l'annexe de l'arrêté envisagé (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon son préambule, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 9 et 10 de la loi générale du 18 juillet 1977 'sur les douanes et accises' (ci-après : LGDA) et dans l'article 4 de l'arrêté royal du 25 mai 2025 (lire : « 25 mai 2026 ») 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle'. Ce fondement juridique peut être admis, sous réserve des observations suivantes.

¹ Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 'complétant le Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union'.

4. L'article 4 de l'arrêté royal du 25 mai 2026 s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Les déclarations en douane déposées dans les systèmes électroniques visés à l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2 doivent être disponibles en version numérique imprimable standardisée, structurée, aisément lisible, à des fins de contrôle.

§ 2. Le ministre des Finances détermine les modalités du modèle numérique standardisé visé au paragraphe 1^{er} ».

Cette disposition procure un fondement juridique aux articles 2 et 4 du projet, mais pas à ses articles 1^{er} et 3 pour les raisons suivantes.

4.1. L'article 1^{er} du projet précise notamment via quels systèmes électroniques les déclarations en douane doivent être déposées. Le fondement juridique à cet effet est plutôt procuré par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 2026, aux termes duquel les déclarations en douane sont déposées par voie électronique via le système électronique national d'importation déterminé par le Ministre des Finances.

4.2. L'article 3 du projet impose à l'opérateur économique concerné l'obligation de fournir à la demande des autorités de contrôle la version imprimée de la représentation visuelle de la déclaration. L'article 9 de la LGDA habilite uniquement le Roi et l'article 10 de la même loi habilite le Roi à charger le Ministre des Finances de l'exécution de celui-ci. Cette dernière habilitation est insérée dans l'arrêté royal du 25 mai 2026 et vise uniquement la détermination par le Ministre des Finances des systèmes électroniques nationaux pour la déclaration en douane et sa représentation visuelle, mais pas l'imposition d'obligations en matière de contrôle. L'imposition d'une telle obligation n'est pas une « modalité » du mode de déclaration en douane. D'ailleurs, un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire effectivement de l'article 108 de la Constitution². Compte tenu de ce qui précède, on omettra l'article 3 du projet à défaut de fondement juridique.

FORMALITÉS

5. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, du projet, la représentation visuelle de la déclaration en douane doit faire apparaître tous les éléments de données visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 mai 2026. À cet effet, conformément aux annexes du projet, il faut communiquer une personne de contact, ce qui concerne le traitement d'une donnée à caractère personnel.

Dans son avis 77.937/1/V du 31 juillet 2025 sur le projet devenu l'arrêté royal du 25 mai 2026, le Conseil d'État a observé que l'avis de l'Autorité de protection des données (ci-après : APD) devait être recueilli concernant le régime relatif au traitement de données à caractère

² Avis C.E. 59.027/3 du 10 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 25 mars 2016 'portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres du Conseil scientifique des Rayonnements ionisants de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', observation 3, note de bas de page 1 ; avis C.E. 67.790/2/V du 12 août 2020 sur un projet d'arrêté ministériel devenu l'arrêté royal du 13 septembre 2020 'modifiant l'arrêté ministériel du 7 juin 2010 relatif au certificat et à la formation de plongeur pour les membres des services publics de secours', note de bas de page 2.

personnel qui y est inscrit ³. Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé que l'APD a donné un avis à ce sujet le 1^{er} octobre 2025.

Dès lors que le projet ne règle pour l'heure que la représentation visuelle d'un traitement de données à caractère personnel, préalablement réglé et avisé, tel que contenu dans l'arrêté royal du 25 mai 2026, cette formalité ne pose aucun problème.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans un souci de clarté, il est recommandé de reformuler l'intitulé de l'arrêté envisagé comme suit : *Arrêté ministériel déterminant les systèmes électroniques nationaux pour le dépôt des déclarations en douane et leur représentation visuelle*.

Préambule

7. Le préambule du projet doit en outre viser l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 2026, dont la date doit d'ailleurs encore être complétée.

Article 1^{er}

8.1. À l'article 1^{er} du projet, le segment de phrase « doivent être disponibles en version numérique imprimable standardisée, structurées et aisément lisibles (lire : structurée et aisément lisible) à des fins de contrôle » est une reproduction littérale de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 25 mai 2026. Dès lors que les normes supérieures priment les normes inférieures, la reproduction de normes supérieures dans une norme inférieure pourrait conduire à des malentendus : cela pourrait donner à penser que l'auteur de la norme inférieure est compétent pour adopter ou modifier cette partie de texte concernée, alors que seul le législateur supérieur est compétent pour le faire ⁴. Par conséquent, il est préférable d'omettre de l'article 1^{er} du projet la reproduction littérale de la disposition de l'arrêté royal.

³ Avis C.E. 77.937/1/V du 31 juillet 2025 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mai 2026 'relatif au dépôt des déclarations en douane via les systèmes électroniques nationaux et à leur représentation visuelle', observation 4.3.

⁴ VAN NIEUWENHOVE J., *Handboek wetgeving. Theorie en praktijk van het wetgevingsbedrijf*, la Charte, 2025, pp. 216-217, n° 422.

8.2. Il est d'ailleurs recommandé d'aligner davantage le texte de cette disposition sur l'habilitation insérée à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 25 mai 2026.

Article 2

9. Aux termes de l'article 2, § 1^{er}, du projet, la représentation visuelle de la déclaration en douane doit faire apparaître tous les éléments de données visés à l'article 2 de l'arrêté royal du 25 mai 2026. Selon l'article 2, § 2, du projet, cette représentation visuelle doit être complète et strictement conforme aux « exigences visées au paragraphe 1^[er] ». À la question de savoir si le paragraphe 2 ne confirme pas simplement le paragraphe 1^{er}, le délégué a répondu par l'affirmative. Par conséquent, on peut se rallier au point de vue du délégué selon lequel l'article 2, § 2, du projet doit être omis.

Annexes 1 et 2

10. Compte tenu du fait que les annexes de l'arrêté envisagé transmises au Conseil d'État sont particulièrement peu lisibles étant donné qu'elles sont rédigées dans une police de caractères extrêmement petite, les auteurs du projet devront veiller à ce que ces annexes soient publiées d'une manière lisible au Moniteur belge.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE