

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 25e april 1980 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende reglementering van de handel in zaaigranen", heeft de 14e mei 1980 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 25 avril 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation du commerce des semences de céréales", a donné le 14 mai 1980 l'avis suivant :

27 JUIN 1980

Het ontwerp-besluit vindt zijn rechtsgrond inzonderheid in artikel 2 van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt en is genomen ter uitvoering van de E.E.G.-richtlijn nr 66/402/E.E.G. van 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van zaaigranen en van de E.E.G.-richtlijn nr 70/457/E.E.G. van 29 september 1970, zoals zij tot heden gewijzigd zijn. Het komt in de plaats van het koninklijk besluit van 8 december 1969 houdende reglementering van de handel in zaaigranen.

AANHEF.

Omdat het koninklijk besluit van 26 augustus 1965 betreffende de handel in zaaizaden en allerhande pootgoed door artikel 28 van het ontwerp gewijzigd wordt, dient het in de aanhef te worden vermeld.

Het koninklijk besluit van 12 mei 1972 betreffende de nationale rassencatalogus voor landbouwgewassen werd niet alleen gewijzigd bij een koninklijk besluit van 23 juli 1977 doch ook bij een koninklijk besluit van 21 juni 1974. Voorgesteld wordt het derde lid te lezen als volgt :

"Gelet op het koninklijk besluit van 12 mei 1972 betreffende de nationale rassencatalogus voor landbouwgewassen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 21 juni 1974 en 23 juli 1977;".

.../...

BEPALEND GEDEELTE.

Artikel 1.

Tussen de Nederlandse en de Franse tekst bestaat er naar de vorm geen overeenstemming doordat in de Franse tekst in D, b, E, b, en G, b, de begrippen tussen aanhalingstekens zijn geplaatst en het woord "article" in verkorte vorm is weergegeven. Afkortingen dienen in een normatieve tekst te worden geweerd.

Artikel 3.

Overeenkomstig de begripsbepaling die in artikel 1, I, gegeven wordt, schrijve men in § 1, 4°, b, "gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen".

Artikel 8.

Het voorschrift betreffende het stellen van de etiketvermeldingen in een van de officiële talen van de Europese Economische Gemeenschap lijkt een al te letterlijke overname te zijn van de richtlijn. Voorgesteld wordt in littera a, de woorden "een van de officiële talen van de Europese Economische Gemeenschap" te vervangen door "ten minste een van de landstalen".

.../...

In littera b, is er geen overeenstemming tussen beide versies. Dat wordt verholpen door in de Nederlandse tekst in fine de woorden "overeenkomstig het bepaalde sub a" in te lassen tussen de woorden "of wanneer" en "een kleefetiket".

Artikel 9.

In het eerste lid van de Nederlandse tekst is blijkbaar het woord "basiszaad" ten onrechte weggelaten.

Artikel 16.

Wat betreft de verwijzingen in het laatste lid, dient de Regering na te gaan of ook niet moet worden verwezen naar artikel 14 waarin eveneens sprake is van etikettering.

Artikel 18.

Tussen beide versies bestaat geen overeenstemming. De woorden "geheim gehouden" worden ten onrechte in de Franse tekst weergegeven door de woorden "tenue confidentielle".

Artikel 19.

Artikel 19 van het ontwerp-besluit bepaalt dat de Minister, wat de inlandse produktie betreft, voor de keuring van prebasiszaad, basiszaad en gecertificeerd zaad van alle soorten strengere voorwaarden kan stellen dan die opgenomen in de bijlagen I en II.

.../...

Dit voorschrift stemt wezenlijk overeen met artikel 5 van de richtlijn 66/402/E.E.G. van de Raad d.d. 14 juni 1966 betreffende het in de handel brengen van zaaigranen.

Het gevolg van dit voorschrift kan zijn dat inlandse producenten aan strengere voorwaarden kunnen worden onderworpen dan buitenlandse producenten.

Hierbij rijst de vraag of dit voorschrift geen zogenaamde "omgekeerde discriminatie" inhoudt ten overstaan van de inlandse producenten (zie onder meer K. MORTELMANS, "Omgekeerde discrminatie en het Gemeenschapsrecht", Tijdschrift voor Europees en economisch recht S.E.W., 1979, 654 en volgende).

Deze opmerking stoelt niet slechts op artikel 7 van het E.E.G.-verdrag (verbod van discriminatie op grond van nationaliteit), maar ook op artikel 40, derde lid, tweede paragraaf, van dit Verdrag, luidens hetwelk een gemeenschappelijke ordening van landbouwmarkten elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap moet uitsluiten. Op grond van dit voorschrift heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen reeds discriminaties in de landbouwsector ongeoorloofd geacht (Hof van Justitie, 2 juli 1974, HOLTZ en WILLEMSEN, Jurisprudentie van het Hof, 1974, blz. 676). Dit geldt eveneens voor een "omgekeerde discriminatie" (K. MORTELMANS, o.c., blz. 667).

Het tolereren van een tijdelijke niet-naleving van dit basisprincipe kan blijkbaar slechts worden verantwoord wanneer de Lid-Staten gegronde economische redenen kunnen inroepen voor het benadelen van eigen onderdanen of produkten (K. MORTELMANS, o.c., blz. 670). Hiermee wordt bedoeld de glo-

.../...

bale of sectoriële sociaal-economische situatie te verbeteren (K. MORTELMANS, o.c., blz. 672).

Uit het ontwerp-besluit blijkt niet dat artikel 19 op deze gegronde economische redenen stoelt, zodat de vraag open blijft of een "omgekeerde discriminatie" in dit geval verantwoord is.

De omstandigheid dat het bedoelde voorschrift zijn oorsprong vindt in artikel 5 van de bedoelde richtlijn is een onvoldoende rechtvaardiging; ook dit richtlijnvoorschrift kan strijdig zijn met het discriminatieverbod.

Artikel 24.

De verwijzingen naar bijlage IV moeten worden gelezen als volgt :

"A, a, 4, 5, 6, 8bis en 9 of b, 1, 4, 5 en 6".

Artikel 26.

De verwijzing naar de wet van 11 juli 1969 moet worden aangevuld met de woorden : "betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt".

.../...

Artikel 27.

Dit artikel worde beter gesteld als volgt :

"Artikel 27.-

Het koninklijk besluit van 8 december 1969 houdende reglementering van de handel in zaaigranen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 mei 1973, wordt opgeheven".

Artikelen 29 en 30.

Volgens artikel 30 treedt het besluit in werking de dag van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad zodat op grond van artikel 27 het koninklijk besluit van 8 december 1969 ook op die dag wordt opgeheven. Omdat aldus aan de belanghebbenden geen tijd wordt gegund om hun zaaigranen aan te passen aan de nieuwe reglementering bepaalt echter artikel 29 dat de zaaigranen die beantwoorden aan het opgeheven besluit van 8 december 1969 nog gedurende zes maanden in de handel mogen worden gebracht.

Vraag is of hetzelfde resultaat niet eenvoudiger kan bekomen worden door het nieuwe besluit in werking te laten treden zes maanden na zijn bekendmaking. Aldus moet geen beroep worden gedaan op de fictie van een opgeheven besluit dat nog gedurende zes maanden van kracht moet blijven. Kan op dit voorstel worden ingegaan, zo volstaat het de artikelen 29 en 30 te vervangen als volgt :

"Artikel 29.-

Dit besluit treedt in werking de eerste dag van de zesde maand volgend op die waarin het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt".

L'arrêté en projet trouve son fondement légal principalement dans l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage et est pris en exécution de la directive de la C.E.E. n° 66/402/C.E.E. du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de céréales et de la directive de la C.E.E. n° 70/457/C.E.E. du 29 septembre 1970, telles qu'elles ont été modifiées à ce jour. Il remplace l'arrêté royal du 8 décembre 1969 portant réglementation du commerce des semences de céréales.

PREAMBULE.

L'arrêté royal du 26 août 1965 relatif au commerce des semences et des plants de toutes espèces étant modifié par l'article 28 du projet, il y a lieu de le mentionner dans le préambule.

L'arrêté royal du 12 mai 1972 relatif au catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles a été modifié, non seulement par un arrêté royal du 23 juillet 1977, mais aussi par un arrêté royal du 21 juin 1974. Il est proposé de rédiger l'alinéa 3 comme suit :

.../...

"Vu l'arrêté royal du 12 mai 1972 relatif au catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles, modifié par les arrêtés royaux des 21 juin 1974 et 23 juillet 1977;".

DISPOSITIF.

Article ler.

Il y a discordance, quant à la forme, entre les versions française et néerlandaise, en ce qu'aux points D, b, E, b,et G, b, de la première, les notions sont placées entre guillements et le terme "article" est utilisé sous forme d'abréviation. Dans un texte normatif, il y a lieu d'écarter les abréviations.

Article 3.

Conformément à la définition donnée à l'article ler, I, il convient dans la version néerlandaise du § ler, 4°, b, d'écrire "gemeenschappelijke rassenlijst voor landbouwgewassen".

Article 8.

La disposition selon laquelle les indications figurant aux étiquettes doivent être rédigées dans l'une

des langues officielles de la Communauté économique européenne, semble reproduire de manière trop littérale le texte de la directive. Il est proposé de remplacer au littera a, les mots "une des langues officielles de la Communauté" par "une des langues nationales au moins".

Au littera b, il y a discordance entre les deux versions. Cette discordance serait éliminée par l'insertion, dans le texte néerlandais, des mots "overeenkomstig het bepaalde sub a" entre les mots "of wanneer" et "een kleefetiket".

Article 9.

A l'alinéa ler du texte néerlandais, c'est à tort que le mot "basiszaad" semble avoir été omis.

Article 16.

En ce qui concerne les références figurant au dernier alinéa, il appartiendra au Gouvernement de vérifier s'il n'y a pas lieu de viser également l'article 14 qui traite aussi d'étiquetage.

Article 18.

Il y a discordance entre les deux versions. C'est à tort que le texte français rend les mots "geheim

.../...

gehouden" par les mots "tenue confidentielle".

Article 19.

L'article 19 de l'arrêté en projet dispose qu'en ce qui concerne la production indigène, le Ministre peut fixer, pour la certification des semences pré-base, des semences de base et des semences certifiées de toute nature, des conditions plus rigoureuses que celles prévues aux annexes I et II.

Cette disposition correspond, en substance, à l'article 5 de la directive du Conseil 66/402/C.E.E. du 14 juin 1966 concernant la commercialisation des semences de céréales.

Il peut en résulter que des producteurs nationaux soient soumis à des conditions plus sévères que des producteurs étrangers.

A ce propos, il convient de se demander si cette disposition ne contient pas une "discrimination inverse" à l'égard des producteurs nationaux (voir notamment K. MORTELMANS, "Omgekeerde discriminatie en het Gemeenschapsrecht", Tijdschrift voor Europees en economisch recht S.E.W., 1979, 654 e.s.).

Cette observation se fonde non seulement sur l'article 7 du Traité de la C.E.E. (interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité), mais

.../...

aussi sur l'article 40, alinéa 3, deuxième paragraphe, de ce Traité, aux termes duquel l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. C'est sur base de cette disposition que la Cour de Justice des Communautés européennes a déjà jugé illicites des discriminations dans le secteur agricole (Cour de Justice, 2 juillet 1974, KOLTZ et WILLEMSEN, Jurisprudence de la Cour, 1974, p. 676). Cela vaut aussi pour une "discrimination inverse" (K. MORTELMANS, o.c., p. 667).

Tolérer l'inobservation temporaire de ce principe fondamental ne peut manifestement se justifier que lorsque les Etats membres peuvent invoquer des motifs économiques fondés pour défavoriser leurs propres ressortissants ou produits (K. MORTELMANS, o.c., p. 670), le but étant d'améliorer la situation globale ou celle du secteur socio-économique (K. MORTELMANS, o.c., p. 672).

Il ne se dégage pas de l'arrêté en projet que l'article 19 s'appuie sur de tels motifs économiques fondés. La question demeure dès lors de savoir si une "discrimination inverse" se justifie en l'espèce.

La circonstance que la disposition visée trouve son origine dans l'article 5 de ladite directive, ne suffit pas à la justifier : il se peut, en effet, que cette disposition de la directive soit, elle aussi, contraire à la règle de non-discrimination.

.../...

Article 24.

Les références à l'annexe IV doivent s'écrire comme suit :

"A, a, 4, 5, 6, 8bis et 9 ou b, 1, 4, 5 et 6".

Article 26.

Il y a lieu de compléter la référence à la loi du 11 juillet 1969 par les mots "relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage".

Article 27.

Il vaudrait mieux rédiger cet article comme suit :

"Article 27.-

L'arrêté royal du 8 décembre 1969 portant réglementation du commerce des semences de céréales, modifié par l'arrêté royal du 16 mai 1973, est abrogé".

Articles 29 et 30.

Aux termes de l'article 30, l'arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, de

sorte qu'en vertu de l'article 27, l'arrêté royal du 8 décembre 1969 sera abrogé à la même date. Aucun délai n'étant ainsi laissé aux intéressés pour adapter leurs semences de céréales à la nouvelle réglementation, l'article 29 prévoit que les semences de céréales qui satisfont à l'arrêté abrogé du 8 décembre 1969, pourront continuer à être commercialisées pendant six mois encore.

Le même résultat ne pourrait-il s'obtenir de manière plus simple en disposant que le nouvel arrêté entrera en vigueur six mois après sa publication ? Ce procédé éviterait le recours à la fiction d'un arrêté abrogé qui doit rester en vigueur pendant six mois encore. Si cette suggestion est adoptée, il suffira de remplacer les articles 29 et 30 par le texte suivant :

"Article 29.-

Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui au cours duquel il aura été publié au Moniteur belge".

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	A. MAST,	eerste voorzitter, premier président,
	H. COREMANS, A. VANDER STICHELE,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	S. FREDERICQ,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
	G. SCHRANS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	M. BENARD,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. A. VANDER STICHELE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. A. VANDER STICHELE.

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD. A. MAST.