

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.213/3
VAN 15 FEBRUARI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 27 januari 2011 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de reclame voor, de informatie over, en de verkoop van pesticiden en biociden aan amateurgebruikers (*Parl. St. Kamer*, nr. 53-451/1)", heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.213/3
DU 15 FÉVRIER 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi « sur la publicité et l'information y afférente aux pesticides et biocides et la vente de ces produits aux utilisateurs amateurs (*Doc. Parl., Chambre*, n° 53-451/1) », a donné l'avis suivant:

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 ¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2. Met het voor advies voorgelegde wetsvoorstel wordt de vermindering beoogd van het particulier gebruik van pesticiden (zijnde biociden en gewasbeschermingsmiddelen) op drieërlei wijze. In de eerste plaats kunnen pesticiden enkel aan particulieren worden verkocht door erkende verkopers die aan bepaalde verplichtingen moeten voldoen (artikel 5). In de tweede plaats wordt voorzien in een reclameverbod voor pesticiden (artikel 6). Daartoe worden wijzigingen aangebracht in de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Ten slotte strekt het voorstel ook tot de wijziging van twee koninklijke besluiten met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en pesticiden, teneinde op de etiketten waarschuwingen voor te schrijven met betrekking tot het gebruik van deze middelen tijdens een zwangerschap of in de nabijheid van kinderen (artikelen 7 en 8).

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dienen de gewestregeringen onder meer te worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen. In zoverre het wetsvoorstel maatregelen bevat die beschouwd dienen te worden als productnormen met betrekking tot het leefmilieu (zie bijvoorbeeld artikel 5), dienen de gewestregeringen te worden betrokken bij de parlementaire behandeling van het voorstel overeenkomstig de regelen die ter zake in het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers zijn vastgesteld ².

¹ Aangezien het om een wetsvoorstel gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie artikel 6, § 8, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, alsook artikel 97 van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

4.1. De artikelen 7 en 8 van het wetsvoorstel voorzien in maatregelen met betrekking tot de etikettering van gewasbeschermingsmiddelen respectievelijk biociden die beschouwd kunnen worden als technische voorschriften in de zin van artikel 1, eerste alinea, 11, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. De voorgestelde bepalingen bevatten immers aanvullende specificaties inzake de etikettering van de betrokken producten. Overeenkomstig artikel 8, lid 1, van de voormelde richtlijn dienen de lidstaten ieder "ontwerp" voor een technisch voorschrift mee te delen aan de Europese Commissie en dienen zij kennis te geven van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het "ontwerp" blijken.

4.2. Artikel 7 van het wetsvoorstel valt evenwel onder het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad. Overeenkomstig artikel 65, lid 3, van die verordening kan elke lidstaat bijkomende vermeldingen ("zinnen") op de etiketten van gewasbeschermingsmiddelen opleggen. Zij dienen evenwel het voornemen om deze vermeldingen op te leggen, alsook de redenen ervoor, onverwijld mee te delen aan de andere lidstaten en aan de Europese Commissie, zodat die vermeldingen in overweging kunnen worden genomen voor opname in verordening (EG) nr. 1107/2009. Aangezien artikel 7 van het wetsvoorstel een (bijkomende) uitvoering inhoudt van deze verordening, heeft de zo-even aangehaalde meldingsverplichting voorrang op de meldingsverplichting bedoeld in artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG. Overeenkomstig artikel 8, lid 5, van die richtlijn moet dan wel uitdrukkelijk worden aangegeven dat die mededeling tevens uit hoofde van de richtlijn geschiedt.

4.3. Artikel 8 van het wetsvoorstel heeft betrekking op een aangelegenheid waarop richtlijn 98/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 betreffende het op de markt brengen van biociden toepasselijk is. De voorgestelde bepalingen met betrekking tot de etikettering van biociden blijken evenwel niet overeen te stemmen met één van de gegevens die worden vermeld in artikel 20 van deze richtlijn. Artikel 8 van het wetsvoorstel behelst bijgevolg geen (bijkomende) omzetting van richtlijn 98/8/EG, zodat de meldingsplicht bedoeld in artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34/EG voor deze bepaling wel degelijk moet worden nageleefd en de procedure bedoeld in de artikelen 8 en 9 van de richtlijn dient te worden gevolgd. Dit houdt alvast in dat, overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn, de goedkeuring van de voorgestelde bepalingen gedurende drie maanden moet worden uitgesteld, te rekenen vanaf de datum waarop de Europese Commissie de mededeling ontvangt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

5. Zoals reeds eerder werd uiteengezet bij opmerking 4 voor wat betreft de artikelen 7 en 8, heeft het voorstel betrekking op aangelegenheden waarop hetzij verordening (EG) nr. 1107/2009 (voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen), hetzij richtlijn 98/8/EG (voor wat betreft biociden) van toepassing is.

Verordening (EG) nr. 1107/2009 is overeenkomstig haar artikel 84 in werking getreden op 14 december 2009 en bepaalt dat zij van toepassing zal zijn vanaf 14 juni 2011. Vanaf die laatste datum is deze verordening overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Richtlijn 98/8/EG werd omgezet, enerzijds bij de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, en anderzijds bij het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden.

Het gegeven dat verordening (EG) nr. 1107/2009 rechtstreeks toepasselijk zal zijn vanaf 14 juni 2011³ en dat richtlijn 98/8/EG reeds in de Belgische rechtsorde werd omgezet, neemt niet weg dat de voorgestelde regeling zowel deze verordening en deze richtlijn als de gebeurlijk toepasselijke bepalingen van de EU-verdragen in acht dient te nemen. Bij het onderzoek van verscheidene bepalingen van het wetsvoorstel zal hieraan dan ook aandacht worden besteed.

6.1. Het voorstel blijkt tevens verband te houden met richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden. Eén van de auteurs van het voorstel verklaarde dienaangaande aan het bevoegde lid van het auditoraat het volgende:

³ Nu aangenomen kan worden dat de voorgestelde regeling bij een normaal verloop van de parlementaire bespreking niet vóór 14 juni 2011 in werking zal treden, wordt niet ingegaan op de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG waarvoor verordening (EG) nr. 1107/2009 in de plaats komt.

"Als dusdanig heeft het wetsvoorstel niet de ambitie om deze richtlijn (deels) om te zetten. De volledige omzetting van deze richtlijn moet door de regering gebeuren.

Het wetsvoorstel schrijft zich wel in de geest/doelstelling van de richtlijn 2009/128/EG. [...]".

Blijkens artikel 23, lid 1, van de richtlijn dienen uiterlijk op 26 november 2011 de nodige omzettingsregels in werking te treden⁴. Tot op heden zijn er voor wat betreft België nog geen dergelijke omzettingsregels in werking getreden of aan de Raad van State voor advies voorgelegd, afgezien dan van het huidige wetsvoorstel.

Artikel 5 van het wetsvoorstel kan alleszins worden beschouwd als een gedeeltelijke omzetting van artikel 5 van richtlijn 2009/128/EG, dat betrekking heeft op de opleiding en certificatie van professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters met betrekking tot pesticiden. Vanuit het oogpunt van deze richtlijnbevestiging houdt artikel 5 van het wetsvoorstel evenwel een onvolkomen omzetting in, nu enkel wordt voorzien in een erkenning voor verkopers (en niet voor de overige personen die in de richtlijnbevestiging worden vermeld), waarbij de Koning de nadere verplichtingen (lees: erkenningsnormen) dient te bepalen. De overige richtlijnbevestigingen worden door het wetsvoorstel niet omgezet.

6.2. Anders dan de auteurs van het wetsvoorstel lijken voor te houden, dient de omzetting van een Europese richtlijn niet noodzakelijk door de Regering te gebeuren, maar kan hiertoe ook een wetsvoorstel worden opgesteld en ingediend. Indien de auteurs van het wetsvoorstel een meer omvattende regeling wensen met het oog op een duurzaam gebruik van pesticiden, staat het hen zelfs vrij middels een aanvulling van het onderhavige wetsvoorstel de integrale omzetting van richtlijn 2009/128/EG te verwezenlijken, aangezien die richtlijn hoe dan ook uiterlijk op 26 november 2011 dient te worden omgezet.

Evenzeer kunnen de auteurs van het wetsvoorstel er de voorkeur aan geven de omzetting van richtlijn 2009/128/EG over te laten aan de Regering. De omzetting van een richtlijn kan immers stapsgewijs worden verwezenlijkt⁵, zolang de richtlijn maar uiterlijk op 26 november 2011 integraal is omgezet.

⁴ Zie de rectificatie van deze richtlijnbevestiging, bekendgemaakt in *Pb.L.* 161 van 29 juni 2010, p. 11.

⁵ HvJ 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, *Jur.* 1997, I-7411.

Alleszins dienen lidstaten zich tijdens de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en de omzettingsdatum te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen⁶. Het gegeven dat het huidige wetsvoorstel slechts een beperkt onderdeel van de richtlijn op gedeeltelijke wijze wordt omgezet, noopt evenwel niet tot een dergelijke conclusie. De overige bepalingen van het wetsvoorstel beogen weliswaar een duurzaam gebruik van pesticiden op een andere wijze in te vullen dan richtlijn 2009/128/EG, maar ook daaruit kan niet worden besloten dat de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zou komen.

De conclusie is dat het wetsvoorstel, ondanks het feit dat het slechts een zeer partiële omzetting omvat van richtlijn 2009/128/EG en daarnaast in verscheidene andere maatregelen inzake een duurzaam gebruik van pesticiden voorziet dan het geval is voor de richtlijn, niet met deze richtlijn in strijd is.

6.3. Dit neemt niet weg dat, gelet op de zo-even geschetste gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/128/EG, een mededeling aan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 23, lid 2, van de richtlijn raadzaam is van zodra het huidige wetsvoorstel wet zal zijn geworden, met duidelijke vermelding welke richtlijnbeepaling in welke mate is omgezet.

7. In het opschrift van het wetsvoorstel, alsook op verscheidene plaatsen in de toelichting wordt gewag gemaakt van de termen "biociden" en "pesticiden" als twee nevensgeschikte begrippen, terwijl in artikel 2 van het wetsvoorstel "pesticiden" als een verzamelbegrip wordt gedefinieerd, dat zowel "biociden" als "gewasbeschermingsmiddelen" omvat. Hieruit volgt dat in het opschrift beter enkel gewag wordt gemaakt van "pesticiden".

Op verscheidene plaatsen in het wetsvoorstel (met name in de artikelen 3, 4, 5 en 6) worden de termen "pesticiden", "biociden" en "gewasbeschermingsmiddelen" samen gebruikt. Gelet op het voorgaande dient hetzij alleen de term "pesticiden", hetzij de termen "biociden" en "gewasbeschermingsmiddelen" te worden gebruikt.

8. De artikelen 17 en 18 van de wet van 21 december 1998 voorzien in strafrechtelijke sancties en in administratieve geldboeten in geval van overtreding van de in artikel 17 opgesomde bepalingen. De voorgestelde artikelen 8ter en 8quater die door de artikelen 5 en 6 van het wetsvoorstel worden ingevoegd in de wet van 21 december 1998 vallen

⁶ HvJ 10 november 2005, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie tegen College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, C-316/04, Jur. 2005, I-9759.

daar niet onder, zodat een overtreding van deze wetsbepalingen niet gesanctioneerd kan worden. De auteurs van het voorstel dienen na te gaan of met het oog op de handhaafbaarheid van deze wetsbepalingen, de opname van een verwijzing in artikel 17 van de wet van 21 december 1998 niet wenselijk is.

Artikel 2

9. De huidige definitie van de term "gewasbeschermingsmiddelen" in artikel 2, 20°, van de wet van 21 december 1998 is gebaseerd op de definitie in artikel 2, 1, van richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen. Deze richtlijn wordt met ingang van 14 juni 2011 ingetrokken bij artikel 83 van verordening (EG) nr. 1107/2009. Artikel 2, lid 1, van de verordening bevat een nieuwe definitie van de term "gewasbeschermingsmiddelen", die op een aantal punten afwijkt van de definitie in artikel 2, 20°, van de wet van 21 december 1998.

Nu aangenomen kan worden dat de voorgestelde regeling bij een normaal verloop van de parlementaire bespreking niet vóór 14 juni 2011 in werking zal treden, dient de term "gewasbeschermingsmiddelen" te worden afgestemd op de nieuwe definitie in verordening (EG) nr. 1107/2009. Aangezien deze verordening rechtstreeks toepasselijk is in de Belgische rechtsorde en voorgaat op een wettelijke regeling, kan de term voortaan beter worden gedefinieerd middels een loutere verwijzing naar de definitie in de verordening. Hiertoe dient artikel 2 van het wetsvoorstel te worden aangevuld met een bepaling waarbij in artikel 2 van de wet van 21 december 1998 de bepaling onder 20° in de zo-even aangegeven zin wordt vervangen.

Artikel 4

10. De voorgestelde vervanging van artikel 8, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 komt er in wezen op neer dat naast het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden ook de distributie ervan door de Koning kan worden onderworpen aan een voorafgaande vergunning (lees: erkenning⁷) of registratie. Deze schijnbare uitbreiding lijkt te zijn ingegeven door artikel 5 van het wetsvoorstel, dat voorziet in een erkenningsregeling voor verkopers van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De auteurs van het voorstel lijken daarbij evenwel te zijn voorbij gegaan aan het feit dat, voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen, de definitie van de term "op de markt

⁷ Dit is immers de term die in de huidige versie van artikel 8, eerste lid, voorkomt.

brengen" in artikel 3, 9, van verordening (EG) nr. 1107/2009 de term "distributie" omvat. De definitie van "op de markt brengen" in artikel 2, lid 1, h), van richtlijn 98/8/EG vermeldt, voor wat betreft biociden, weliswaar niet uitdrukkelijk de term "distributie", maar de bewoordingen ervan laten geen twijfel bestaan over het feit dat met de term "levering" die in de definitie wordt gebruikt, ook "distributie" wordt bedoeld. De definitie van de term "op de markt brengen" in artikel 2, 3°, van de wet van 21 december 1998, die niet wordt gewijzigd, omvat de termen "te koop aanbieden" en "verkoop", die eveneens omvatten hetgeen de auteurs van het voorstel bedoelen met de term "distributie".

Hieruit volgt dat de voorgestelde wijziging niets toevoegt aan de draagwijdte van de bestaande wetsbepaling en dat artikel 4 dan ook dient te worden weggelaten.

Artikel 5

11. Het voorgestelde artikel 8^{ter} bevat een aantal voorwaarden ten aanzien van de verkopers van pesticiden waarvan de verenigbaarheid met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1107/2009 en richtlijn 98/8/EG dient te worden nagegaan.

Voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen bevat verordening (EG) nr. 1107/2009 geen vergelijkbare bepalingen ten aanzien van verkopers van pesticiden waarmee het voorgestelde artikel 8^{ter} in strijd zou zijn. Dit is eveneens het geval voor richtlijn 98/8/EG voor wat betreft biociden. Uit overweging 10 bij de richtlijn blijkt daarenboven dat de lidstaten nadere eisen kunnen stellen aan het gebruik van biociden ter bescherming van het milieu en de gezondheid van mens en dier, voor zover die eisen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht.

Er dient wel te worden gewezen op de toepasselijkheid van artikel 9 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Naar luid van deze bepaling kan de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit (zoals *in casu* het verkopen van pesticiden aan niet-professionele gebruikers) enkel afhankelijk worden gesteld van een vergunningstelsel indien (a) het vergunningstelsel geen discriminerende werking heeft jegens de betrokken dienstverrichter, (b) de behoefte aan een vergunningstelsel gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang en (c) het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn. Tijdens de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zou moeten worden aangetoond dat aan deze voorwaarden is voldaan.

12. Uit het voorgestelde artikel 8^{ter} kan niet duidelijk worden opgemaakt of de verplichtingen die het bevat en de door de Koning vast te stellen erkenningsnormen enkel betrekking hebben op de verkoop aan niet-professionele gebruikers, dan wel of ook de verkoop aan professionele gebruikers wordt gevisieerd. Dit dient te worden verduidelijkt.

Evenmin is duidelijk of de erkenningsregeling betrekking heeft op de personen die de pesticiden verkopen, dan wel op de verkooppunten als dusdanig, ongeacht de personen die er als verkoper optreden. Deze onduidelijkheid wordt in de hand gewerkt door de verschillende termen die dienaangaande in de Nederlandse en in de Franse tekst worden gehanteerd ("handelaars" respectievelijk "commerces").

Artikel 6

13. De in het voorgestelde artikel 8^{quater} opgenomen bepalingen bevatten een principieel verbod op reclame voor pesticiden die aan niet-professionele gebruikers worden verkocht en houden aldus beperkingen in op de vrijheid van meningsuiting van de producenten en verkopers van pesticiden.

De voorwaarden voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting zijn bepaald, enerzijds, in de artikelen 19 en 25 van Grondwet en, anderzijds, in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en in artikel 19, lid 3, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Uit die laatste bepalingen volgt dat de beperkingen bij wet moeten zijn vastgesteld, een wettig doel moeten nastreven - waartoe de bescherming van de gezondheid behoort - en noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving.

Het vereiste dat de beperking ook dient "nodig te zijn in een democratische samenleving", impliceert te dezen dat er een afweging dient plaats te vinden tussen het belang van de vrijheid van meningsuiting, enerzijds, en de belangen van de volksgezondheid, het leefmilieu en de bescherming van de verbruiker, dat door de beperking van de vrije meningsuiting wordt gediend, anderzijds. Het instellen van een principieel verbod op reclame voor pesticiden die aan niet-professionele gebruikers worden verkocht, lijkt niet in een onevenredig verband te staan tot de hierboven geschetste doelstellingen, nu niet blijkt dat dit reclameverbod de commerciële belangen van de betrokken producenten en verkopers in onevenredige mate aantast⁸, mede gelet op de uitzonderingen waarin wordt voorzien.

⁸ Vgl. Grondwettelijk Hof, nr. 102/99, 30 september 1999, B.3.1 en B.24.

14.1. Voor wat betreft reclame voor gewasbeschermingsmiddelen bevat artikel 66 van verordening (EG) nr. 1107/2009 in een aantal specifieke bepalingen, die evenwel geen principieel verbod inhouden. Artikel 66, lid 3, bepaalt dat de lidstaten reclame⁹ voor gewasbeschermingsmiddelen in bepaalde media mogen verbieden of beperken, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht. Het voorgestelde artikel 8^{quater} gaat weliswaar verder en voorziet in een principieel, maar geen absoluut reclameverbod en laat bepaalde wijzen van reclame voeren nog steeds toe. Er kan dan ook worden aangenomen dat de voorgestelde bepaling verenigbaar is met artikel 66 van de verordening.

Voor wat betreft reclame voor biociden voorziet artikel 22 van richtlijn 98/8/EG eveneens in een aantal specifieke bepalingen, die geen principieel verbod inhouden en die zijn omgezet bij de artikelen 46 en 47 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden. Mede gelet op overweging 10 bij de richtlijn, die inhoudt dat de lidstaten nadere eisen kunnen stellen aan het gebruik van biociden ter bescherming van het milieu en de gezondheid van mens en dier, voor zover die eisen verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, kan ook hier worden aangenomen dat de voorgestelde bepaling verenigbaar is met artikel 22 van richtlijn 98/8/EG. Wel dienen de auteurs van het voorstel na te gaan in welke mate de aangehaalde artikelen 46 en 47 van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 nog kunnen worden gehandhaafd¹⁰.

14.2. Vervolgens dient te worden nagegaan of het voorgestelde artikel 8^{quater} verenigbaar is met de Europeesrechtelijke voorschriften inzake het vrij verkeer van goederen en van diensten, zoals deze zijn vervat in de artikelen 34 en 36 respectievelijk 56 en volgende van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Voor wat betreft het vrij verkeer van goederen, vloeit uit artikel 34 VWEU voort dat kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Een regeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, moet worden beschouwd als een maatregel van

⁹ Artikel 3, 31, van verordening (EG) nr. 1107/2009 definieert reclame als "een middel ter bevordering van de verkoop of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (aan c.q. door ieder ander dan de houder van de toelating, de persoon die het gewasbeschermingsmiddel op de markt brengt en hun vertegenwoordigers) met behulp van gedrukte of elektronisch[e] media".

¹⁰ Het verdient weliswaar geen aanbeveling om deze bepalingen bij wet te wijzigen. Het is wel mogelijk om deze bepalingen bij wet op te heffen en in een aangepaste versie op te nemen in het onderhavige wetsvoorstel, bijvoorbeeld als nieuwe in te voegen bepalingen in de wet van 21 december 1998.

gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking¹¹. Overeenkomstig artikel 36 VWEU vormt artikel 34 evenwel geen beletsel voor verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van (onder meer) de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, voor zover deze verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Het voorgestelde artikel 8^{quater} is onder meer ingegeven door de bescherming van de volksgezondheid en van het leefmilieu en kan niet worden beschouwd als een verkapte beperking van de intracommunautaire handel, noch als een willekeurige discriminatie¹². De maatregel staat tevens in een redelijke verhouding tot het nagestreefde doel, aangezien een principieel reclameverbod voor pesticiden, waaraan dan nog een aantal uitzonderingen worden verbonden, veel minder verregaand is dan andere denkbare maatregelen die hetzelfde doel zouden nastreven. Overigens voorzien verordening (EG) nr. 1107/2009 en richtlijn 98/8/EG reeds in een aantal maatregelen ten aanzien van het op de markt brengen van pesticiden die wel degelijk verregaander zijn dan een principieel reclameverbod.

Het vrij verkeer van diensten houdt in dat beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie verboden zijn ten aanzien van de onderdanen van lidstaten die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan in die waarin degene is gevestigd ten behoeve van wie de dienst wordt verricht. Een principieel reclameverbod voor pesticiden beperkt het recht van persbedrijven, gevestigd in België, om ruimte voor reclame voor pesticiden aan te bieden aan potentiële adverteerders die gevestigd zijn in andere lidstaten. De door deze maatregel nagestreefde doelstelling, met name de bescherming van de volksgezondheid en van het leefmilieu, is evenwel van aard deze beperking te verantwoorden¹³. Voor gedrukte publicaties die bestemd zijn voor een vrij algemeen publiek, vormt reclame voor pesticiden immers een vrij beperkt aandeel van de reclame-inkomsten, terwijl gedrukte publicaties die uitsluitend bestemd zijn voor professionele handelaars of gebruikers (zie hierover opmerking 16) en waarvoor de reclame voor pesticiden een belangrijk aandeel van de reclame-inkomsten zal uitmaken, niet onder het reclameverbod vallen, zoals blijkt uit het voorgestelde artikel 8^{quater}, § 2, vierde streepje.

¹¹ HvJ 11 juli 1974, *Dassonville*, C-8/74, § 5.

¹² Vgl. HvJ 8 maart 2001, *Konsumentombudsmannen v. Gourmet International Products AB*, C-405/98, §§ 32 en 33.

¹³ *Ibid.*, §§ 37-40.

15. Het is de Raad van State niet duidelijk wat de auteurs van het voorstel precies bedoelen met een "evenement" in het voorgestelde artikel 8^{quater}, § 2, tweede streepje. Wellicht is de voorgestelde bepaling geïnspireerd op de regeling inzake reclame voor tabaksproducten, met name op artikel 7, § 2^{bis}, 2°, tweede streepje, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten. In die regeling worden evenementen bedoeld waarop reclame voor tabaksproducten wordt gevoerd.

Het verdient aanbeveling om bij de parlementaire bespreking te verduidelijken wat precies wordt bedoeld met dergelijke evenementen en desgevallend de voorgestelde bepaling hieromtrent te preciseren.

16. Uit het voorgestelde artikel 8^{quater}, § 2, vierde streepje, kan niet op eenduidige wijze worden opgemaakt of het betrekking heeft op publicaties voor professionele handelaars in pesticiden of op professionele gebruikers van pesticiden of op allebei. Dit dient te worden verduidelijkt.

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de réduire l'utilisation par des particuliers des pesticides (les biocides et les produits phytopharmaceutiques) de trois manières. Tout d'abord, il est prévu que seuls des vendeurs agréés tenus à certaines obligations peuvent vendre les pesticides à des particuliers (article 5). Ensuite, il est prévu d'interdire la publicité pour les pesticides (article 6). Pour ce faire, on modifie la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

Enfin, la proposition prévoit également de modifier deux arrêtés royaux relatifs aux produits phytopharmaceutiques et aux pesticides, en vue d'imposer l'apposition sur les étiquettes d'avertissements relatifs à l'utilisation de ces produits pendant la grossesse ou en présence d'enfants (articles 7 et 8).

FORMALITÉS

3. L'article 6, § 4, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose d'associer les gouvernements régionaux notamment à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produit. Pour autant que la proposition de loi comporte des mesures qui doivent être considérées comme des normes de produit environnementales (voir par exemple l'article 5), il faut associer les gouvernements régionaux à la discussion parlementaire de la proposition, selon les règles prévues par le règlement de la Chambre des représentants ².

4.1. Les articles 7 et 8 de la proposition de loi prévoient des mesures relatives à l'étiquetage, respectivement des produits phytopharmaceutiques et des biocides, qui peuvent être considérées comme des règles techniques au sens de l'article 1^{er}, premier alinéa, 11, de la

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

² Voir l'article 6, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que l'article 97 du règlement de la Chambre des représentants.

directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles aux services de la société de l'information. Les dispositions proposées prévoient en effet des spécifications complémentaires en matière d'étiquetage des produits concernés. L'article 8, paragraphe 1, de la directive précitée impose aux États membres de communiquer à la Commission toute règle technique "à l'état de projet" et de notifier les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du "projet".

4.2. L'article 7 de la proposition de loi tombe toutefois dans le champ d'application du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. En vertu de l'article 65, paragraphe 3, de ce règlement, chaque État membre peut imposer des mentions ("phrases") supplémentaires sur les étiquettes de produits phytopharmaceutiques. Le projet d'imposer ces mentions, ainsi que sa finalité, doit cependant être immédiatement porté à la connaissance des autres États membres et de la Commission, de sorte que ces mentions puissent être examinées en vue de leur incorporation dans le règlement (CE) n° 1107/2009. L'article 7 de la proposition de loi constituant une mesure (complémentaire) d'exécution de ce règlement, cette obligation de communication a priorité sur celle visée à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE. Pour se conformer à l'article 8, paragraphe 5, de cette directive, il faut dès lors indiquer formellement que cette communication est également faite au titre de la directive.

4.3. L'article 8 de la proposition de loi concerne une matière qui relève de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 concernant la mise sur le marché des produits biocides. Les dispositions proposées qui concernent l'étiquetage des biocides ne semblent toutefois pas correspondre à un des éléments que mentionne l'article 20 de cette directive. L'article 8 de la proposition de loi n'implique par conséquent pas de transposition complémentaire de la directive 98/8, de sorte que, pour cette disposition, il faut effectivement donner suite à l'obligation de communication visée à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE et suivre la procédure visée aux articles 8 et 9 de celle-ci. Il en résulte en tout cas que, conformément à l'article 9, paragraphe 1, de la directive, l'adoption des dispositions proposées doit être reportée de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission européenne de la communication.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

5. Comme il a déjà été relevé dans l'observation 4, les articles 7 et 8 de la proposition concernent des matières qui relèvent, soit du règlement (CE) n° 1107/2009 (pour ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques), soit de la directive 98/8/CE (pour ce qui concerne les biocides).

Conformément à son article 84, le règlement (CE) n° 1107/2009 est entré en vigueur le 14 décembre 2009 et il dispose qu'il est applicable à partir du 14 juin 2011. À partir de cette dernière date, en vertu de l'article 288, alinéa 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ce règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive 98/8/CE a été transposée, d'une part, par la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé et, d'autre part, par l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

Il est vrai que le règlement (CE) n° 1107/2009 ne sera directement applicable qu'à partir du 14 juin 2011³ et que la directive 98/8/CE a déjà été transposée dans l'ordre juridique belge, mais il n'en demeure pas moins que le régime proposé doit tenir compte, tant de ce règlement et de cette directive, que des dispositions éventuellement applicables des traités de l'U.E. L'examen des diverses dispositions de la proposition de loi abordera dès lors la question.

6.1. La proposition semble également avoir un rapport avec la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. À ce sujet, un des auteurs de la proposition a déclaré ce qui suit au membre compétent de l'auditorat :

"Als dusdanig heeft het wetsvoorstel niet de ambitie om deze richtlijn (deels) om te zetten. De volledige omzetting van deze richtlijn moet door de regering gebeuren.

³ Dès lors qu'on peut considérer que dans le délai normal d'une procédure parlementaire, le régime proposé n'entrera pas en vigueur avant le 14 juin 2011, on n'examinera pas si la proposition de loi est compatible avec les directives 79/117/CE et 91/414/CEE auxquelles le règlement (CE) n° 1107/2009 se substitue.

Het wetsvoorstel schrijft zich wel in de geest/doelstelling van de richtlijn 2009/128/EG. [...]".

En vertu de l'article 23, paragraphe 1, de la directive, les mesures de transposition nécessaires doivent entrer en vigueur au plus tard le 26 novembre 2011 ⁴. À ce jour, de telles mesures de transposition ne sont pas encore entrées en vigueur en Belgique et, hormis la proposition de loi à l'examen, n'ont pas été soumises pour avis au Conseil d'État.

L'article 5 de la proposition de loi peut en tout cas être considéré comme une transposition partielle de l'article 5 de la directive 2009/128/CE, qui concerne la formation et la certification des utilisateurs professionnels, des distributeurs et des conseillers de pesticides. L'article 5 de la proposition transpose cependant cette disposition de la directive d'une manière imparfaite, dès lors qu'il ne prévoit d'agrément que pour les vendeurs (et pas pour les autres personnes que mentionne la disposition de la directive), dont les obligations (lire : les conditions d'agrément) doivent être fixées par le Roi. La proposition de loi ne transpose pas les autres dispositions de la directive.

6.2. Contrairement à ce que les auteurs de la proposition de loi semblent supposer, une directive européenne ne doit pas nécessairement être transposée par le gouvernement, mais cela peut également se faire en rédigeant et en introduisant une proposition de loi. Si les auteurs de la proposition souhaitent que l'utilisation durable des pesticides fasse l'objet d'un régime plus global, ils peuvent, en complétant la proposition de loi à l'examen, transposer intégralement la directive 2009/128/CE, puisqu'elle doit en tout cas l'être pour le 26 novembre 2011 au plus tard.

Les auteurs de la proposition de loi peuvent également choisir de laisser au gouvernement le soin de transposer la directive 2009/128/CE. La transposition d'une directive peut en effet être réalisée par étapes ⁵, étant entendu que la directive doit être transposée intégralement au plus tard le 26 novembre 2011.

En tout état de cause, les États membres doivent s'abstenir durant la période qui sépare l'entrée en vigueur de la directive de la date de transposition, de mesures qui nuiraient gravement ⁶ à la réalisation du résultat prescrit par cette directive. Le fait que la présente proposition de loi ne transpose que partiellement un volet limité de la directive, impose cependant

⁴ Voir la rectification de cette disposition de la directive, publiée dans *J.O.U.E., L*, 161 du 29 juin 2010, p. 11

⁵ C.J.C.E., 18 décembre 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, *Rec. C.J.C.E.*, 1997, I-7411.

⁶ C.J.C.E., 10 novembre 2005, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie contre College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen*, C-316/04, *Jur.* 2005, I-9759.

pas cette conclusion. Les autres dispositions de la proposition de loi tendent certes à préciser l'utilisation durable des pesticides d'une manière autre que la directive 2009/128/CE mais on ne peut pas en conclure non plus que la réalisation du résultat prescrit par la directive serait mise gravement en péril.

La conclusion en est que la proposition de loi n'est pas contraire à cette directive bien qu'elle ne comporte qu'une transposition très partielle de la directive 2009/128/CE et qu'elle prévoit, par ailleurs, en matière d'utilisation durable de pesticides, d'autres mesures que celles prévues dans la directive.

6.3. Il reste que, eu égard à la transposition partielle évoquée ci-dessus de la directive 2009/128/CE, il conviendra de notifier la Commission européenne conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la directive et ce, dès que la présente proposition de loi sera devenue loi, en mentionnant clairement quelle disposition de la directive a été transposée et dans quelle mesure.

7. L'intitulé de la proposition de loi ainsi que différents passages des développements font référence aux termes "biocides" et "pesticides" comme deux notions parallèles alors que l'article 2 de la proposition de loi définit "pesticides" comme un terme générique, recouvrant tant les "biocides" que les "produits phytopharmaceutiques". Il s'ensuit qu'il vaut mieux s'en tenir dans l'intitulé au terme "pesticides".

Différentes dispositions de la proposition de loi (à savoir, les articles 3, 4, 5 et 6) recourent à la fois aux termes "pesticides", "biocides" et "produits phytopharmaceutiques". Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'utiliser soit uniquement le terme "pesticides", soit les termes "biocides" et "produits phytopharmaceutiques".

8. Les articles 17 et 18 de la loi du 21 décembre 1998 prévoient des sanctions pénales et des amendes administratives en cas d'infraction aux dispositions énumérées à l'article 17. Les articles 8^{ter} et 8^{quater}, qui sont insérés dans la loi du 21 décembre 1998 par les articles 5 et 6 de la proposition de loi, ne sont pas concernés, de sorte qu'une infraction à ces dispositions de loi ne peut pas être sanctionnée. Les auteurs de la proposition doivent vérifier s'il n'y a pas lieu d'insérer un renvoi à l'article 17 de la loi du 21 décembre 1998, pour assurer l'applicabilité de ces dispositions de loi.

Article 2

9. La définition actuelle du terme "produits phytopharmaceutiques" à l'article 2, 20°, de la loi du 21 décembre 1998 est basée sur la définition énoncée à l'article 2, 1, de la directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Cette directive a été abrogée avec effet au 14 juin 2011 par l'article 83 du règlement (CE) n° 1107/2009. L'article 2, paragraphe 1, du règlement contient une nouvelle définition du terme "produits phytopharmaceutiques", qui s'écarte sur un certain nombre de points de la définition énoncée à l'article 2, 20°, de la loi du 21 décembre 1998.

Comme il est permis de supposer qu'en cas de déroulement normal des débats parlementaires, le régime proposé n'entrera pas en vigueur avant le 14 juin 2011, le terme "produits phytopharmaceutiques" doit être aligné sur la nouvelle définition énoncée dans le règlement (CE) n° 1107/2009. Puisque ce règlement s'applique directement dans l'ordre juridique belge et qu'il prime sur un régime légal, mieux vaudrait désormais définir le terme par un simple renvoi à la définition énoncée dans le règlement. À cet effet, l'article 2 de la proposition de loi doit être complété par une disposition qui à l'article 2 de la loi du 21 décembre 1998, remplace le 20° ainsi qu'il vient d'être indiquée.

Article 4

10. Le remplacement proposé de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 signifie essentiellement qu'outre leur mise sur le marché, le Roi pourra également soumettre la distribution de produits phytopharmaceutiques et de biocides à une autorisation ou à un enregistrement préalables. Cette extension apparente semble être due à l'article 5 de la proposition de loi, qui met en place un régime d'agrément pour les vendeurs de produits phytopharmaceutiques et de biocides.

Les auteurs de la proposition semblent toutefois avoir perdu de vue à cet égard qu'en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques, la définition du terme "mise sur le marché" à l'article 3, 9, du règlement (CE) n° 1107/2009 englobe le terme "distribution". Si, en ce qui concerne les biocides, la définition de "mise sur le marché" à l'article 2, paragraphe 1, h), de la directive 98/8 CE ne mentionne pas expressément le terme "distribution", la formation utilisée ne laisse planer aucun doute quant au fait que le terme "livraison" utilisé dans la définition, vise également la "distribution". La définition du terme "mise sur le marché" à l'article 2, 3°, de la loi du 21 décembre 1998, qui n'est pas modifiée, renferme les termes "offre en vente" et "vente", qui recouvrent également ce que les auteurs de la proposition entendent par le terme "distribution".

Il s'ensuit que la modification proposée n'ajoute rien à la portée de la disposition légale existante et qu'il y a dès lors lieu de supprimer l'article 4.

Article 5

11. L'article 8^{ter} proposé énumère un certain nombre de conditions à l'égard des vendeurs de pesticides, dont il convient de vérifier la compatibilité avec les dispositions du règlement (CE) n° 1107/2009 et de la directive 98/8/CE.

En ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques, le règlement (CE) n° 1107/2009 ne contient pas de dispositions comparables à l'égard des vendeurs de pesticides auxquelles se heurterait l'article 8^{ter} proposé. C'est également le cas pour la directive 98/8/CE en ce qui concerne les biocides. Le considérant 10 de la directive indique en outre que les États membres peuvent soumettre l'utilisation de biocides à des exigences complémentaires pour protéger l'environnement et la santé des hommes et des animaux pour autant qu'elles soient compatibles avec le droit communautaire.

Il faut toutefois attirer l'attention sur l'application de l'article 9 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Selon cette disposition, l'accès à une activité de service et son exercice (comme, en l'espèce, la vente de pesticides à des utilisateurs non-professionnels) ne peuvent être subordonnés à un régime d'autorisation que si (a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire à l'égard du prestataire concerné, (b) la nécessité d'un régime d'autorisation est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et (c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle *a posteriori* interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. Il conviendra que les débats parlementaires à venir concernant la proposition démontrent que ces conditions sont remplies.

12. L'article 8^{ter} proposé ne permet pas de déterminer si les obligations qu'il contient et les normes d'agrément à arrêter par le Roi n'ont trait qu'à la seule vente à des utilisateurs amateurs ou si, au contraire, la vente à des utilisateurs professionnels est également visée. Il convient de clarifier ce point.

On n'aperçoit pas non plus si le régime d'agrément se rapporte aux personnes qui vendent les pesticides ou aux points de vente en tant que tels, indépendamment des personnes qui y interviennent comme vendeurs. À cet égard, la différence de terminologie dans les textes

français et néerlandais (respectivement "commerces" et "handelaars") ne fait que renforcer cette ambiguïté.

Article 6

13. Les dispositions figurant à l'article 8^{quater} proposé renferment une interdiction de principe de la publicité pour les pesticides vendus aux utilisateurs amateurs et renferment donc des restrictions à la liberté d'opinion des producteurs et des vendeurs de pesticides.

Les conditions de limitation de la liberté d'opinion ont été définies, d'une part, aux articles 19 et 25 de la Constitution et, d'autre part, à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) et à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il résulte de ces dernières dispositions que les restrictions doivent être fixées par la loi, poursuivre une finalité légitime – la protection de la santé en est une – et doivent être nécessaires dans une société démocratique.

L'exigence selon laquelle la restriction doit également "être nécessaire, dans une société démocratique", implique, en l'espèce, qu'il faut trouver un équilibre entre, d'une part, l'intérêt de la liberté d'opinion et, d'autre part, les intérêts de la santé publique, de l'environnement et de la protection du consommateur, auxquels contribue la restriction de la liberté d'opinion. L'instauration d'une interdiction de principe de la publicité pour les pesticides vendus à des utilisateurs amateurs, ne semble pas être disproportionnée par rapport aux objectifs énoncés ci-dessus, dès lors qu'il n'apparaît pas que cette interdiction de publicité porte déraisonnablement atteinte aux intérêts commerciaux des fabricants et des vendeurs concernés⁷, si l'on tient également compte des exceptions prévues.

14.1. En ce qui concerne la publicité pour les produits phytopharmaceutiques, l'article 66 du règlement (CE) n° 1107/2009 prévoit un certain nombre de dispositions spécifiques, qui ne renferment pas d'interdiction de principe. L'article 66, paragraphe 3, dispose que les États membres peuvent interdire ou limiter la publicité⁸ pour les produits phytopharmaceutiques dans certains médias, sous réserve du droit communautaire.

⁷ Comp. Cour constitutionnelle, n° 102/99, 30 septembre 1999, B.3.1 et B.24.

⁸ L'article 3, 31, du règlement (CE) n° 1107/2009 définit la publicité comme "un moyen de promouvoir la vente ou l'utilisation de produits phytopharmaceutiques (auprès d'autres personnes que le titulaire de l'autorisation, la personne commercialisant le produit ou leurs agents) à l'aide de supports imprimés ou électroniques".

L'article 8^{quater} proposé va néanmoins plus loin en prévoyant une interdiction de principe mais non absolue en matière de publicité et permet encore toujours certains modes de publicité. Il peut dès lors être admis que la disposition proposée est compatible avec l'article 66 du règlement.

En ce qui concerne la publicité pour les biocides, l'article 22 de la directive 98/8/CE prévoit également un certain nombre de dispositions particulières, qui ne renferment pas une interdiction de principe et qui ont été transposées par les articles 46 et 47 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides. Compte tenu également du considérant 10 de la directive, qui énonce que les États membres peuvent imposer des exigences complémentaires à l'utilisation de biocides dans le but de protéger l'environnement, la santé humaine et celle des animaux, pour autant que ces exigences soient compatibles avec le droit communautaire, il peut ici aussi être admis que la disposition proposée est compatible avec l'article 22 de la directive 98/8/CE. Toutefois, les auteurs de la proposition doivent vérifier dans quelle mesure les articles 46 et 47 de l'arrêté royal du 22 mai 2003 cités, peuvent encore être maintenus⁹.

14.2. Ensuite, il y a lieu de vérifier si l'article 8^{quater} proposé est compatible avec les prescriptions de droit européen en matière de libre circulation de biens et de services, telles qu'elles figurent aux articles 34 et 36, respectivement 56 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

En ce qui concerne la libre circulation des biens, il découle de l'article 34 du TFUE que les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres. Un régime qui peut faire obstacle au commerce intracommunautaire directement ou non, effectivement ou potentiellement, doit être considéré à une mesure d'effet équivalent comme une restriction quantitative à l'importation¹⁰. Conformément à l'article 36 du TFUE, l'article 34 ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées (notamment) par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux pour autant que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

L'article 8^{quater} proposé est notamment dicté par la protection de la santé publique et de l'environnement et ne peut pas être considéré comme une restriction déguisée du

⁹ Il n'est toutefois pas recommandé de modifier ces dispositions par une loi. Par contre, il est possible d'abroger ces dispositions par une loi et de les insérer dans une version adaptée dans la présente proposition de loi, par exemple comme nouvelles dispositions à insérer dans la loi du 21 décembre 1998.

¹⁰ C.J.C.E. 11 juillet 1974, *Dassonville*, C-8/74, § 5.

commerce communautaire, ni comme une discrimination arbitraire ¹¹. La mesure est, de surcroît, raisonnablement proportionnée à la finalité poursuivie puisqu'une interdiction de principe en matière de publicité pour les pesticides, qui est de plus assortie d'un certain nombre d'exceptions, est beaucoup moins sévère que d'autres mesures envisageables qui poursuivraient la même finalité. D'autre part, le règlement (CE) n° 1107/2009 et la directive 98/8/CE prévoient déjà un certain nombre de mesures à l'égard de la mise sur le marché de pesticides qui vont effectivement plus loin qu'une interdiction de principe en matière de publicité.

La libre circulation des services implique que les restrictions à la libre prestation des services dans l'Union européenne sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui dans lequel est établie la personne au profit de laquelle le service est fourni. Une interdiction de principe en matière de publicité pour les pesticides restreint le droit qu'ont les entreprises de presse, établies en Belgique, d'offrir aux annonceurs potentiels établis dans d'autres États membres des espaces publicitaires pour les pesticides. La finalité poursuivie par cette mesure, à savoir la protection de la santé publique et de l'environnement, est toutefois de nature à justifier cette restriction ¹². Pour les publications imprimées destinées à un public très général, la publicité pour les pesticides constitue en effet une part très limitée des revenus de la publicité alors que les publications imprimées destinées uniquement aux commerçants ou aux utilisateurs professionnels (voy. à ce sujet l'observation 16) et pour lesquelles la publicité pour les pesticides constituera une part importante des revenus publicitaires, ne tombent pas sous l'interdiction de publicité, comme il ressort de l'article 8^{quater}, § 2, quatrième tiret proposé.

15. Le Conseil d'État n'aperçoit pas ce que les auteurs de la proposition entendent précisément par "événement" à l'article 8^{quater}, § 2, deuxième tiret. La disposition proposée s'inspire peut-être de la règle en matière de publicité pour les produits à base de tabac, à savoir de l'article 7, § 2^{bis}, 2°, deuxième tiret, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits. Dans cette disposition, les événements visés sont ceux où la publicité est faite pour les produits à base de tabac.

Lors des débats parlementaires, il est recommandé de clarifier ce qu'on entend exactement par pareils événements et, le cas échéant, de préciser la disposition proposée à ce sujet.

¹¹ Comp. C.J.C.E., 8 mars 2001, *Konsumentombudsmannen v. Gourmet International Products AB*, C-405/98, §§ 32 et 33.

¹² *Ibid.*, §§ 37-40.

16. De l'article 8^{quater}, § 2, quatrième tiret, il ne peut être établi avec certitude s'il se rapporte aux publications pour les commerçants professionnels en pesticides ou aux utilisateurs professionnels de pesticides ou aux deux. Il convient de préciser ce point.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

J. SMETS,

B. SEUTIN,
J. VAN NIEUWENHOVE,

H. COUSY,
J. VELAERS,

Mevrouw
Madame

G. VERBERCKMOES,

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. K. BAMS, auditeur.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht
van de Heer J. VAN NIEUWENHOVE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

G. VERBERCKMOES

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'État, président,

staatsraden,
conseillers d'État,

assessoren van de afdeling Wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

Le rapport a été présenté
par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version
néerlandaise et la version française a été
vérifiée sous le contrôle de
M. J. VAN NIEUWENHOVE .

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

J. SMETS