

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.526/3
VAN 3 JULI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 13 juni 2012 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’, heeft het volgende advies gegeven:

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 voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen tot stand te brengen. Aldus bevat het besluit voorschriften ter gedeeltelijke omzetting van 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’.

Het ontwerp bestaat uit tien hoofdstukken. Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen en definities. Hoofdstuk II regelt specifieke praktijken en toepassingen. Hoofdstuk III betreft de distributie, de voorlichting en het professioneel gebruik van producten. Hoofdstuk IV heeft betrekking op de opslag van producten. Hoofdstuk V stelt de voorwaarden vast voor de aanvraag, de toekenning en de vernieuwing van een fyto-licentie. Hoofdstuk VI bevat bepalingen betreffende de maatregelen tot bescherming van werknemers. De hoofdstukken VII, VIII, IX en X bevatten respectievelijk opheffings-, straf-, overgangs- en slotbepalingen.

VORMVEREISTEN

3. Gewasbeschermingsmiddelen maken het voorwerp uit 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’. In die verordening wordt een onderscheid gemaakt tussen gewasbeschermingsmiddelen (artikel 2, lid 1, en hoofdstuk III), werkzame stoffen, beschermstoffen, synergisten en formuleringshulpstoffen (artikel 2, leden 2 en 3, a) tot c), en hoofdstuk II), en toevoegingsstoffen (artikel 2, lid 3, d), en hoofdstuk IV). Het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van de genoemde richtlijn 2009/128/EG, die blijkens artikel 2, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, punt 10, a), van toepassing is op gewasbeschermingsmiddelen als omschreven in de genoemde verordening. De richtlijn bevat geen bepalingen in verband met toevoegingsstoffen. In zoverre het ontwerp regels bevat die gelden voor toevoegingsstoffen, gaat het dus verder dan de richtlijn. De gemachtigde heeft bevestigd dat dit inderdaad de bedoeling is: de stellers van het ontwerp willen de voorschriften van de richtlijn bij uitbreiding toepassen op toevoegingsstoffen.

Zulks is op zich niet in strijd met het EU-recht. Enerzijds is een regeling inzake toevoegingsstoffen niet strijdig met verordening (EG) nr. 1107/2009. Artikel 58, lid 1, van de verordening voorziet weliswaar in een toelatingsvereiste, uit te werken bij afzonderlijke verordening (artikel 58, lid 2), maar in afwachting van een dergelijke verordening mogen de lidstaten nationale wetgeving toepassen (artikel 58, lid 3, en artikel 81, lid 3). Anderzijds is het de lidstaten toegestaan, op grond van artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen dan die welke worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192 VWEU. De lidstaten kunnen dus verder gaan dan hetgeen bepaald is in richtlijn 2009/128/EG.¹ In dat geval moet de nationale maatregel overeenkomstig artikel 193 VWEU wel ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.

Aan dat laatste vereiste zal dus voldaan moeten worden. Dit kan gebeuren nadat het ontworpen besluit is aangenomen.

4. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2009/128/EG bepaalt dat de lidstaten erin moeten voorzien dat alle professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters een passende opleiding volgen. Artikel 5, lid 2, van die richtlijn voorziet voorts in een systeem van certificaten, waarbij het certificaat het bewijs moet vormen dat de bedoelde personen door het volgen van een opleiding of anderszins over een voldoende relevante kennis beschikken. Artikel 6, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de distributeurs voldoende personeel in dienst moeten hebben dat over het bedoelde certificaat beschikt.

Die bepalingen worden omgezet in de hoofdstukken III en V van het ontwerp, die voorzien in een systeem van “fytolicensies”.²

In zoverre de fytolicensies ook vereist zijn voor professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters van toevoegingsstoffen (en dus niet enkel van gewasbeschermingsmiddelen), wordt in een regeling voorzien die niet beschouwd kan worden als de omzetting van de richtlijn. Een dergelijke regeling is te beschouwen als een vergunningstelsel in de zin van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’ (dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 15, lid 7,

¹ Richtlijn 2009/128/EG is aangenomen op grond van artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag, thans artikel 192, lid 1, VWEU.

² Een “fytolicensie” wordt gedefinieerd als een certificaat voor professioneel gebruik, distributie of voorlichting van producten (artikel 2, 11°, van het ontwerp).

van die laatste richtlijn moet de Europese Commissie in kennis gesteld worden van de desbetreffende bepalingen.³

Ook om die reden moet het ontworpen besluit ter kennis gebracht worden van de Commissie.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Delegatie van bevoegdheid aan de minister

5. Tal van bepalingen van het ontwerp bevatten een delegatie van verordenende bevoegdheid aan de bevoegde minister.⁴ Dergelijke delegaties zijn geoorloofd, op voorwaarde dat het gaat om maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Aan die laatste voorwaarde lijkt voldaan te zijn voor wat betreft de delegaties vervat in de artikelen 9, 4°, 10, 4°, 19, § 2, tweede lid, en bijlage I, punt 3.

De delegaties vervat in de artikelen 31, laatste lid, 33, tweede lid, en 38, tweede lid, lijken daarentegen te ruim. De desbetreffende regelingen zouden in het ontworpen koninklijk besluit zelf moeten worden vastgesteld.

De “ICL fytolicentie”

6. In artikel 2, 23°, van het ontwerp wordt een omschrijving gegeven van de “ICL fytolicentie”. Het gaat om “de Interministeriële Conferentie Leefmilieu opgericht bij beslissing van het Overlegcomité, verruimd tot de federale ministers bevoegd voor Werk, voor Ondernemen, voor Onderwijs, voor Volksgezondheid en voor Landbouw, (en) de ministers binnen de gewestelijke regeringen en/of de regeringen van de gemeenschappen voor Onderwijs, voor Volksgezondheid en voor Landbouw (...)”. Bij de artikelen 31, laatste lid, 33, tweede lid, en 38, tweede lid, worden delegaties aan de minister (welke op zich te ruim zijn, zoals uiteengezet in opmerking 5) gekoppeld aan de instemming van de betrokken gewesten en gemeenschappen in het kader van die ICL.

³ Nationale bepalingen die Europese richtlijnen omzetten vallen op grond van artikel 15, lid 2, d), van de dienstenrichtlijn niet onder die waarvoor een kennisgeving aan de Commissie vereist is.

⁴ De “minister” is volgens artikel 2, 14°, van het ontwerp “desgevallend” (lees: naargelang het geval) de federale minister bevoegd voor landbouw en/of volksgezondheid en/of leefmilieu.

Aan de gemachtigde is gevraagd naar de teksten waarbij deze ICL is opgericht en haar werking wordt geregeld. De gemachtigde heeft daarop het volgende verklaard :

“Deze ICL werd nog niet opgericht. Enkel indien de bepalingen van de betreffende artikelen verder zouden moeten worden uitgewerkt, zal de minister dit kunnen doen. Dan zal tevens de ICL fytolicensie worden opgericht.”

Nu de ICL nog niet is opgericht, is het voorbarig ernaar te verwijzen. Daarenboven staat de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten eraan in de weg dat de federale overheid eenzijdig zou beslissen de overheden van deelentiteiten te betrekken bij de uitoefening van haar eigen bevoegdheden. Alleen een wet aangenomen met een bijzondere meerderheid of een samenwerkingsakkoord kan een zodanige samenwerking opleggen.

De verwijzingen naar de ICL fytolicensie moeten dus worden weggelaten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. In het veertiende lid van de aanhef wordt verwezen naar “de betrokkenheid van de gewestregeringen bij het ontwerpen van dit besluit tijdens de Interministeriële Conferentie Leefmilieu op 20 juli 2011”.

De gemachtigde heeft verklaard dat de bedoelde interministeriële conferentie was “uitgebreid tot landbouw”. Aangezien het overleg met de gewesten vereist is onder meer omwille van de weerslag van de ontworpen regeling op de bevoegdheden van de gewesten inzake landbouw (zie artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), dient in de aanhef ook tot uiting te worden gebracht dat het (mede) ging om een overleg over de landbouwaspecten.

Artikelen 39 en 40

8. De artikelen 39, § 5, en 40, § 3, bepalen dat de betrokken beslissingen met redenen omkleed zijn.

De formele motiveringsplicht wordt in verband met besluiten met individuele strekking reeds opgelegd bij de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'. De genoemde paragrafen zijn dus overbodig en kunnen om die reden beter worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.526/3
DU 3 JUILLET 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 13 juin 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable', a donné l'avis suivant :

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 royal soumis pour avis vise à parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants qui soit compatible avec le développement durable. Il comporte ainsi des prescriptions qui transposent partiellement 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'.

Le projet se compose de dix chapitres. Le chapitre I^{er} comporte les dispositions générales et des définitions. Le chapitre II règle les pratiques et utilisations spécifiques. Le chapitre III concerne la distribution, les conseils et l'usage professionnel de produits. Le chapitre IV a trait au stockage de produits. Le chapitre V fixe les conditions de demande, d'octroi et de renouvellement d'une phytolice. Le chapitre VI comporte des dispositions relatives aux mesures de protection des travailleurs. Les chapitres VII, VIII, IX et X comportent respectivement des dispositions abrogatoires, pénales, transitoires et finales.

FORMALITÉS

3. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet 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'. Ce règlement opère une distinction entre produits phytopharmaceutiques (article 2, paragraphe 1, et chapitre III), substances actives, phytoprotecteurs, synergistes et coformulants (article 2, paragraphes 2 et 3, a) à c), et chapitre II), et adjuvants (article 2, paragraphe 3, d), et chapitre IV). Le projet vise à transposer partiellement la directive 2009/128/CE, précitée, qui, selon l'article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 3, point 10, a), s'applique aux produits phytopharmaceutiques définis par le règlement précité. La directive ne comporte pas de dispositions relatives aux adjuvants. Dans la mesure où le projet comporte des règles qui s'appliquent aux adjuvants, il a donc une portée plus large que

celle de la directive. Le délégué a confirmé que telle était en effet l'intention : les auteurs du projet veulent étendre les prescriptions de la directive aux adjuvants.

Ceci n'est en soi pas contraire au droit de l'UE. D'une part, le règlement (CE) n° 1107/2009 ne s'oppose pas à l'établissement de règles pour les adjuvants. Même si l'article 58, paragraphe 1, du règlement prévoit qu'un règlement distinct fixera les modalités d'autorisation (article 58, paragraphe 2), les États membres peuvent appliquer la législation nationale dans l'attente d'un tel règlement (article 58, paragraphe 3, et article 81, paragraphe 3). D'autre part, l'article 193 du Traité 'sur le fonctionnement de l'union européenne' (ci-après : TFUE) permet aux États membres de prendre des mesures de protection plus strictes que celles qui sont fixées en vertu de l'article 192 du TFUE. Les États membres peuvent donc aller au-delà de ce que prévoit la directive 2009/128/CE ¹. Dans ce cas, l'article 193 du TFUE impose toutefois que la mesure nationale soit notifiée à la Commission européenne.

Il faudra par conséquent satisfaire à cette dernière exigence, éventuellement après l'adoption de l'arrêté en projet.

4. L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2009/128/CE dispose que les États membres doivent veiller à ce que tous les utilisateurs professionnels, les distributeurs et les conseillers aient suivi une formation appropriée. L'article 5, paragraphe 2, de cette directive prévoit en outre un système de certification, où le certificat doit attester que les personnes visées disposent d'une connaissance suffisante acquise au moyen d'une formation ou par d'autres moyens. L'article 6, paragraphe 1, de la directive dispose que les distributeurs doivent disposer, dans leurs effectifs, d'un nombre suffisant de personnes titulaires du certificat visé.

Ces dispositions sont transposées dans les chapitres III et V du projet, qui prévoient un système de « phytolicences » ².

Dans la mesure où les phytolicences sont également exigées pour les utilisateurs professionnels, les distributeurs et les conseillers d'adjuvants (et donc pas seulement de produits phytopharmaceutiques), la réglementation envisagée ne peut pas être considérée comme étant la transposition de la directive. Une telle réglementation doit être considérée comme un régime d'autorisation au sens de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur' (directive services).

¹ La directive 2009/128/CE a été adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, du Traité CE, actuellement l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

² Une « phytolicence » est définie comme un certificat pour l'utilisation professionnelle, la distribution ou le conseil de produits (article 2, 11°, du projet).

L'article 15, paragraphe 7, de cette directive impose de notifier les dispositions pertinentes à la Commission européenne³.

C'est également pour cette raison que l'arrêté en projet doit être notifié à la Commission.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Délégation de pouvoir au ministre

5. Nombre de dispositions du projet comportent une délégation de nature réglementaire au ministre compétent⁴. De telles délégations sont permises, pour autant qu'il s'agisse de mesures d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail.

Les délégations prévues aux articles 9, 4°, 10, 4°, 19, § 2, alinéa 2, et à l'annexe I, point 3, semblent satisfaire à cette dernière condition.

Les délégations figurant dans les articles 31, dernier alinéa, 33, alinéa 2, et 38, alinéa 2, paraissent par contre trop larges. L'arrêté royal en projet devrait lui-même fixer les réglementations concernées.

La « CIE phytolicence »

6. L'article 2, 23°, du projet définit la « CIE phytolicence ». Il s'agit de « la Conférence interministérielle de l'Environnement instaurée par décision du Comité de Concertation, élargie aux ministres qui au gouvernement fédéral sont compétents pour l'Emploi, l'Entreprise, la Santé publique et l'Agriculture, et aux ministres qui dans les gouvernements des Régions et/ou dans les gouvernements des Communautés sont compétents pour l'Enseignement, la Santé publique et l'Agriculture ». Les articles 31, dernier alinéa, 33, alinéa 2, et 38, alinéa 2, subordonnent les délégations au ministre (lesquelles sont en soi trop larges, comme il a été exposé dans l'observation 5) à l'accord des régions et des communautés concernées dans le cadre de cette CIE.

³ En vertu de l'article 15, paragraphe 2, d), de la directive services, les dispositions nationales qui transposent des directives européennes ne font pas partie de celles qui doivent être notifiées à la Commission.

⁴ Selon l'article 2, 14°, du projet, le « ministre » est selon le cas, le ministre fédéral ayant l'Agriculture et/ou la Santé publique dans ses attributions et/ou le secrétaire d'État à l'Environnement.

Le délégué a été interrogé au sujet des textes qui ont instauré cette CIE et qu'en ont réglé le fonctionnement. Il a répondu ce qui suit :

« Deze ICL werd nog niet opgericht. Enkel indien de bepalingen van de betreffende artikelen verder zouden moeten worden uitgewerkt, zal de minister dit kunnen doen. Dan zal tevens de ICL fytolicensie worden opgericht ».

La CIE n'étant pas encore constituée, il est prématuré d'y faire référence. En outre, l'autonomie des communautés et des régions s'oppose à ce que l'autorité fédérale décide unilatéralement d'associer les entités fédérées à l'exercice de ses propres compétences. Seule une loi adoptée à la majorité spéciale ou un accord de coopération peut imposer une telle coopération.

Les références à la CIE phytolicensie doivent par conséquent être omises.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Le quatorzième alinéa du préambule fait référence à « l'association des gouvernements des régions à l'élaboration du présent arrêté lors de la Conférence Interministérielle de l'Environnement le 20 juillet 2011 ».

Le délégué a déclaré que cette conférence interministérielle avait été élargie à l'agriculture. La concertation avec les régions étant notamment exigée en raison de l'incidence des dispositions en projet sur les compétences des régions en matière d'agriculture (voir l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), le préambule doit également mentionner qu'il s'agissait d'une concertation portant (notamment) sur les aspects relatifs à l'agriculture.

Articles 39 et 40

8. Les articles 39, § 5 et 40, § 3, disposent que les décisions visées sont motivées.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose déjà de motiver formellement les arrêtés ayant une portée individuelle. Les paragraphes susvisés étant par conséquent superflus, il est préférable de les omettre.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mevrouw K. BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. BAERT, conseiller d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS