



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.088/3
van 9 oktober 2012

over

een voorontwerp van decreet 'houdende duurzaam gebruik van
pesticiden in het Vlaamse Gewest'

Op 24 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 oktober 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2012.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot de 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’.

2.2. Naast de vermelding dat het ontwerp een gewestaangelegenheid regelt en strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2009/128/EG, worden in hoofdstuk 1 van het ontwerp een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gehanteerd en wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp handelt over het duurzame gebruik van pesticiden waarbij ernaar moet worden gestreefd om onder meer het gebruik van pesticiden te voorkomen en gebruik te maken van alternatieve bestrijdingswijzen. Ook kan de Vlaamse Regering het gebruik van pesticiden reglementeren door een verbod of gebruiksbeperkingen op te leggen. In het ontwerp wordt bepaald in welke gevallen hiervan kan worden afgeweken.

In hoofdstuk 3 van het ontwerp wordt voorzien in de opmaak van een “Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik” (hierna: Actieplan). Het eerste Actieplan dient in werking te treden op 1 december 2012 en wordt iedere vijf jaar herzien. Aan de Vlaamse Regering wordt opgedragen om een Stuurgroep Duurzaam Pesticidengebruik op te richten die belast wordt met de opmaak van het ontwerp-Actieplan. Voorts wordt voorzien in een adviesprocedure voor de totstandkoming ervan. Daarnaast krijgt de Vlaamse Regering opdracht om indicatoren op te stellen die trends moeten signaleren, zoals onder meer de aanwezigheid van pesticiden in het milieu en die prioritaire punten moeten aanwijzen die aandacht verdienen. Ook moet de Vlaamse Regering bepaalde informatie ter beschikking stellen, bijvoorbeeld over het gebruik van niet-chemische bestrijdingsmethoden.

In hoofdstuk 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de handhaving van het aan te nemen decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan zal gebeuren volgens de regels vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’.

Ten slotte bevat hoofdstuk 5 van het ontwerp wijzigingsbepalingen en hoofdstuk 6 ervan slotbepalingen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Omzetting van richtlijn 2009/128/EG

3. Er dient vooreerst te worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van het ontwerp verschilt van dat van richtlijn 2009/128/EG.

In artikel 3 van het ontwerp wordt de term “pesticide” gedefinieerd als:

- “a) een gewasbeschermingsmiddel: een gewasbeschermingsmiddel als vermeld in artikel 2 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 79/17/EEG en 91/414/EEG van de Raad;
- b) een biocide: een biocide als vermeld in artikel 1, § 1, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruiken van biociden.”

Luidens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2009/128/EG is de richtlijn van toepassing op pesticiden die gewasbeschermingsmiddelen zijn als omschreven in de voornoemde verordening (EG) nr. 1107/2009.

Aangezien richtlijn 2009/128/EG is aangenomen op grond van artikel 175, lid 1, van het Verdrag ‘tot oprichting van de Europese Gemeenschap’ (thans artikel 192, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’, hierna VWEU), is er overeenkomstig artikel 193 VWEU ruimte voor een verdergaande bescherming, op voorwaarde dat deze verenigbaar is met de verdragen en dat ze ter kennis wordt gebracht van de Europese Commissie. Het te nemen besluit zal bijgevolg, eenmaal dat het is tot stand gekomen, ter kennis dienen te worden gebracht van de Europese Commissie.

4. In artikel 6, § 1, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat een afwijking van het verbod vermeld in artikel 5/1² mogelijk is als een pesticidenvrij beheer onevenredig hoge kosten met zich meebrengt. Een vergelijkbare bepaling komt niet voor in richtlijn 2009/128/EG.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De Europese richtlijn legt slechts in zeer beperkte gevallen een volledig verbod van het gebruik van pesticiden op (zie artikel 11). In artikel 12 van de Richtlijn wordt aangegeven dat het gebruik van pesticiden moet verboden of geminimaliseerd worden.

Hoe invulling wordt gegeven aan het principe van ‘minimaal gebruik’ wordt in deze kaderrichtlijn in erg belangrijke mate aan de overheden van de Lidstaten overgelaten. (Zie bv. in de aanhef van artikel 12 van de Richtlijn: ‘de lidstaten dragen er zorg voor dat (...)’, en verder ook ‘in eerste instantie worden het gebruik van (...) overwogen’.) De lidstaten dienen binnen dit kaderregime te specificeren welke criteria kunnen worden toegepast om een dergelijk gebruik te rechtvaardigen. Een eventuele onevenredig kostenplaatje ten gevolge van volledig pesticidenvrij beheer, kan zeker aan bod komen in deze criteria. Merk op dat in dat geval pesticidengebruik niet vrij wordt, minimaal gebruik is de norm.

² Artikel 5/1 dient in het ontwerp te worden opgenomen als een artikel 6, en de daaropvolgende artikelen dienen te worden vernummerd.

De inschatting is dat deze afwijkingsmogelijkheid zal gebruikt worden door de openbare besturen die nog terreinen moeten omvormen zodat ze op een efficiënte manier pesticidenvrij te beheren zijn. Mogelijke terreinen zijn wegen en pleinen (verhardingen), groenzones, begraafplaatsen, sportterreinen, ... Voor deze terreintypes vraagt de richtlijn niet om het gebruik te verbieden, maar wel om dit te minimaliseren.

Deze afwijkingsmogelijkheid is ook geïnspireerd op artikel 4, paragraaf 5 van de kaderrichtlijn water, omgezet in artikel 54 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, dat stelt dat de Vlaamse Regering minder strenge milieudoelstellingen kan vaststellen voor oppervlaktelichamen of grondwaterlichamen wanneer het bereiken van de milieudoelstellingen onevenredig hoge kosten met zich zou meebrengen. Bescherming van de waterkwaliteit is een van de hoofddoelstellingen van de pesticidenrichtlijn.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd.

5.1. In artikel 7, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt voorzien in de opmaak van een Actieplan. Het eerste actieplan dient in werking te treden op 1 december 2012 (artikel 7, § 1, derde lid, van het ontwerp).

Het ontwerp-Actieplan dat zal worden opgemaakt door de Stuurgroep Duurzaam Pesticidegebruik (artikel 7, § 2, eerste lid, van het ontwerp) dient te worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering en voor advies voorgelegd aan de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, aan de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij, aan de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid, en aan de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Over het ontwerp-Actieplan wordt een openbaar onderzoek georganiseerd (artikel 7, § 3, eerste lid, van het ontwerp).

De Vlaamse Regering dient het Actieplan vast te stellen en de nadere regels te bepalen van de inhoud, de totstandkomingsprocedure en de bekendmaking van het Actieplan (artikel 7, § 3, tweede en derde lid, van het ontwerp).

5.2. Luidens artikel 4, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2009/128/EG moeten de lidstaten uiterlijk op 26 november 2012 hun nationale actieplannen meedelen aan de Europese Commissie en aan de andere lidstaten.

Gevraagd of deze datum en zelfs de datum voorzien in het ontwerp, namelijk 1 december 2012, nog haalbaar is, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“In artikel 4.1, laatste lid van de Richtlijn 2009/128/EG is bepaald dat de lidstaten uiterlijk op 26/11/2012 hun nationale actieplannen meedelen aan de Commissie en aan de andere lidstaten. In ons land impliceert dit dat niet alleen het Vlaamse actieplan, maar ook de actieplannen van de andere betrokken overheden tijdig gezamenlijk moeten worden overgemaakt. Er werd in de voorbereiding van de respectievelijke ontwerp-actieplannen aanvankelijk betracht om de diverse ontwerpen gezamenlijk aan een publieksraadpleging te onderwerpen. Dit bleek om praktische redenen niet haalbaar.

Het is en blijft de bedoeling om nog dit jaar een plan te rapporteren.

Momenteel ligt het Vlaamse gedeelte van het ontwerp actieplan voor advies bij Minaraad, SERV en SALV. De volgende stappen zijn nog voorzien:

- aankondiging van het ontwerp-actieplan in het Belgisch Staatsblad volgt een van de komende dagen;
- publieksraadpleging (een termijn van 30 dagen vanaf de aankondiging in twee dagbladen);
- aansluitend wordt er beoogd om binnen een termijn van 30 dagen de diverse opmerkingen te verwerken en een definitief voorstel van het ontwerp-actieplan aan de Vlaamse Regering voor te leggen;
- het uiteindelijke actieplan wordt bekendgemaakt en in overleg met de andere betrokken overheden van ons land overgemaakt.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat er een openbaar onderzoek zal worden gehouden en dat een aantal adviesraden zullen worden geconsulteerd, maar dat dit er minder zullen zijn dan deze vermeld in artikel 7, § 3, eerste lid, van het ontwerp.

5.3. Uit wat voorafgaat blijkt dat het regelgevende kader voor de totstandkoming en de wijziging van het Actieplan maar zal gelden voor de toekomst.

Voor de totstandkoming van het eerste Actieplan ontbreekt dat regelgevende kader. In dat verband wenst de Raad van State de stellers van het ontwerp erop te wijzen dat op grond van artikel 4, lid 5, van richtlijn 2009/128/EG de bepalingen inzake inspraak van het publiek, vastgelegd in artikel 2 van richtlijn 2003/35/EG³, van toepassing zijn op de opstelling en de wijziging van het Actieplan. Zo bepaalt artikel 2, lid 3, richtlijn 2003/35/EG het volgende:

“De lidstaten wijzen het publiek aan dat voor de toepassing van lid 2 recht op inspraak heeft, waaronder betrokken niet-gouvernementele organisaties die aan eventuele voorschriften van de nationale wetgeving voldoen, zoals die welke zich inzetten voor milieubescherming.

De nadere regelingen voor inspraak krachtens dit artikel worden door de lidstaten zodanig vastgesteld dat het publiek zich terdege kan voorbereiden en werkelijk inspraak heeft.

Er wordt voorzien in redelijke termijnen, die voldoende tijd laten voor de verschillende fasen van de inspraak die dit artikel vereist.”

Ook dient te worden gewezen op artikel 7 van het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’⁴ (hierna: het Verdrag van Aarhus), naar luid waarvan de inspraak voor het publiek binnen een transparant en eerlijk kader dient te verlopen bij de voorbereiding van plannen en programma’s

³ Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 ‘tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma’s betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad’.

⁴ Het Vlaamse Gewest heeft zijn instemming bij dit verdrag gegeven bij decreet van 6 december 2002 ‘houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en de Bijlagen I en II, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998’.

die betrekking hebben op het leefmilieu.⁵ Dat veronderstelt een regelgevend kader voor de inspraak van het publiek bij de totstandkoming van het plan en geen *ad hoc* regeling.

De Raad van State kan bijgevolg enkel maar vaststellen dat het ontbreken van een regelgevend kader voor de inspraak van het publiek bij het vaststellen van het eerste Actieplan, moeilijk te verzoenen valt met de voormelde internationaalrechtelijke en Europeesrechtelijke verplichtingen waartoe het Vlaamse Gewest is gehouden. De Vlaamse Regering zal daarom voor de totstandkoming van het eerste Actieplan zo veel als mogelijk beroep moeten doen op de bestaande decretale regelgeving⁶ en zo nauw mogelijk hierbij dienen aan te sluiten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS

⁵ Richtlijn 2003/35/EG draagt bij tot de uitvoering van de verplichtingen die uit het Verdrag van Aarhus voortvloeien.

⁶ Bijvoorbeeld wat betreft de raadpleging van de adviesraden.