



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.339/3
van 27 november 2012

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 mei 2007 tot regeling van de erkenning van de 'speciaal erkende gebruikers' ingesteld door het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en door het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.339/3
du 27 novembre 2012

sur

un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 15 mai 2007 réglant l'agrément des 'utilisateurs spécialement agréés' instituée par l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole et par l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides'

Op 7 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd met vijftien dagen, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 mei 2007 tot regeling van de erkenning van de 'speciaal erkende gebruikers' ingesteld door het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en door het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bruno SEUTIN, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2012.

*

Le 7 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de quinze jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant l'arrêté ministériel du 15 mai 2007 réglant l'agrément des 'utilisateurs spécialement agréés' instituée par l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole et par l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 novembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bruno SEUTIN, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 15 mei 2007 ‘tot regeling van de erkenning van de ‘speciaal erkende gebruikers’ ingesteld door het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en door het koninklijk besluit van 22 mei 2003 betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden’ in die zin te wijzigen dat de erkenningsregeling voor de ‘speciaal erkende gebruikers’ enkel nog geldt voor biociden en niet langer voor bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik (artikelen 1 tot 6 van het ontwerp). Het te nemen besluit treedt in werking op 25 november 2015 (artikel 7).

RECHTSGROND

3. In de mate artikel 2 van het ontwerp ertoe strekt een nieuwe tekst voor artikel 2, § 2, van het ministerieel besluit van 15 mei 2007 vast te stellen, kan daarvoor in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 59, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 ‘betreffende het op de markt brengen en het gebruik van biociden’.¹

Voor zover de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp strekken tot schrapping van de regels in het ministerieel besluit van 15 mei 2007 met betrekking tot de bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik, wordt ervoor rechtsgrond geboden door artikel 70, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 ‘betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik’. Aangezien het evenwel de bedoeling blijkt te zijn om die bepaling op te heffen met ingang van de dag waarop het te nemen besluit in werking zal treden – reden waarom de regeling voor de bestrijdingsmiddelen wordt opgeheven –, dient ook naar de bepaling tot opheffing ervan te worden verwezen.²

4. De voormelde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 3°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

¹ Zie evenwel wat verder *sub* 8 wordt opgemerkt.

² Het ontwerp van koninklijk besluit ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’, waarover de Raad van State op 3 juli 2012 advies 51.526/3 heeft gegeven, voorziet in de opheffing van artikel 70 van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 met ingang van 25 november 2015 (zie de artikelen 44, § 1, en 57 van dat ontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

5. Volgens de vermeldingen in het ontwerp zal het besluit worden genomen door de Minister van Landbouw en de Minister van Werk.

In artikel 59, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 wordt bevoegdheid verleend aan de minister die het Leefmilieu onder zijn bevoegdheid heeft³ en aan de minister die Tewerkstelling en Arbeid onder zijn bevoegdheid heeft.

Artikel 70, § 2, 1°, van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 bevat een opdracht aan de ministers die de Volksgezondheid, de Tewerkstelling en Arbeid onder hun bevoegdheid hebben.

Het besluit zal bijgevolg gezamenlijk dienen te worden genomen door de ministers of staatssecretarissen aan wie de voormelde bevoegdheden thans zijn toegewezen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. Naar de onder *sub* 3 en 4 vermelde bepalingen dient te worden verwezen in de aanhef van het ontwerp.

7. Bovendien dient erin een verwijzing te worden toegevoegd naar het te wijzigen ministerieel besluit.

Artikel 2

8. In het ontworpen artikel 2, § 2, wordt als voorwaarde gesteld dat de kandidaat moet “voldoen aan de voorwaarden van artikel 3 of artikel 5”. Door aldus ook naar artikel 3, 1°, van het ministerieel besluit van 15 mei 2007 te verwijzen, worden diplomavereisten opgelegd.

In advies 42.093/3 van 30 januari 2007 over het ontwerp dat het ministerieel besluit van 15 mei 2007 geworden is, heeft de afdeling Wetgeving erop gewezen dat artikel 59, § 3, van het koninklijk besluit van 22 mei 2003 geen rechtsgrond biedt voor het stellen van diplomavereisten. Die opmerking dient hier in herinnering te worden gebracht.

³ Zie ook artikel 1, § 1, 17°, van het koninklijk besluit.

Artikel 6

9. In het ontworpen artikel 11 van het ministerieel besluit van 15 mei 2007 wordt bevestigd dat het besluit geen afbreuk doet aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 11 maart 2002 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers tegen de risico’s van chemische agentia op het werk’. Aangezien een ministerieel besluit gelet op de hiërarchie der normen niet kan afwijken van een koninklijk besluit, is dit een overbodige bepaling die beter kan worden weggelaten.⁴

*

⁴ Voor zover niet op deze aanbeveling wordt ingegaan, zullen de in de ontworpen bepaling vermelde wijzigende koninklijke besluiten dienen te worden geschrapt. Het is immers volgens de gemachtigde de bedoeling te verwijzen naar de geldende versie van het betrokken koninklijk besluit, ongeacht de wijzigingen.

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 requises.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 15 mai 2007 'régulant l'agrément des 'utilisateurs spécialement agréés' instituée par l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole et par l'arrêté royal du 22 mai 2003 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides', en ce sens que le régime d'agrément des 'utilisateurs spécialement agréés' ne s'applique désormais qu'aux produits biocides et non plus aux pesticides à usage agricole (articles 1^{er} à 6 du projet). L'arrêté envisagé entre en vigueur le 25 novembre 2015 (article 7).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Dans la mesure où l'article 2 du projet vise à insérer un nouveau texte à l'article 2, § 2, de l'arrêté ministériel du 15 mai 2007, un fondement juridique peut en principe être trouvé à l'article 59, § 3, 1^o, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 'concernant la mise sur le marché et l'utilisation des produits biocides' ¹.

L'article 70, § 2, 1^o, de l'arrêté royal du 28 février 1994 'relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole' procure un fondement juridique aux articles 2 à 5 du projet, dans la mesure où ils visent à supprimer les règles relatives aux pesticides à usage agricole dans l'arrêté ministériel du 15 mai 2007. Toutefois, étant donné que l'intention semble être d'abroger cette disposition à partir du jour où l'arrêté envisagé entrera en vigueur – raison pour laquelle la réglementation relative aux pesticides est abrogée –, il convient également de faire référence à la disposition visant son abrogation ².

4. Les dispositions précitées trouvent à leur tour un fondement juridique à l'article 9, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'.

¹ Voir toutefois l'observation formulée ci-après au point 8.

² Le projet d'arrêté royal 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable', sur lequel le Conseil d'État a donné le 3 juillet 2012 l'avis 51.526/3, prévoit l'abrogation de l'article 70 de l'arrêté royal du 28 février 1994 à partir du 25 novembre 2015 (voir les articles 44, § 1^{er}, et 57 de ce projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Selon le projet, l'arrêté sera pris par la Ministre de l'Agriculture et la Ministre de l'Emploi.

L'article 59, § 3, 1°, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 attribue des compétences au ministre qui a l'Environnement dans ses attributions³ et au ministre qui a l'Emploi et le Travail dans ses attributions.

L'article 70, § 2, 1°, de l'arrêté royal du 28 février 1994 confie une mission aux ministres qui ont la Santé publique, l'Emploi et le Travail dans leurs attributions.

Par conséquent, l'arrêté devra être pris conjointement par les ministres ou secrétaires d'État auxquels les compétences précitées sont actuellement attribuées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

6. Le préambule du projet doit faire référence aux dispositions mentionnées aux points 3 et 4.

7. En outre, il convient d'y ajouter une référence à l'arrêté ministériel qui doit être modifié.

Article 2

8. L'article 2, § 2, en projet, impose au candidat la condition de « satisfaire selon le cas, soit à l'article 3, soit à l'article 5 ». En se référant de la sorte également à l'article 3, 1°, de l'arrêté ministériel du 15 mai 2007, des exigences en matière de diplôme sont imposées.

Dans l'avis 42.093/3 du 30 janvier 2007 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 15 mai 2007, la section de législation a relevé que l'article 59, § 3, de l'arrêté royal du 22 mai 2003 ne procure pas de fondement juridique pour fixer ces conditions de diplôme. Il convient de rappeler cette observation en l'espèce.

³ Voir également l'article 1^{er}, § 1^{er}, 17°, de l'arrêté royal.

Article 6

9. L'article 11, en projet, de l'arrêté ministériel du 15 mai 2007 confirme que l'arrêté ne porte pas préjudice aux dispositions de l'arrêté royal du 11 mars 2002 'relatif à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail'. Étant donné qu'un arrêté ministériel, vu la hiérarchie des normes, ne peut déroger à un arrêté royal, cette disposition est superflue et il est préférable de l'omettre ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ Dans la mesure où cette recommandation ne sera pas suivie, les arrêtés royaux modificatifs mentionnés dans la disposition en projet devront être supprimés. En effet, selon le délégué, l'intention est de se référer à la version en vigueur de l'arrêté royal concerné, indépendamment des modifications.