



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.825/3
van 4 maart 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik’

Op 30 januari 2013 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 ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2013.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe, in de eerste plaats, het gebruik van pesticiden te verminderen of te verbieden voor niet-landbouw- en tuinbouwactiviteiten met het oog op het duurzame gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest.

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe nadere regels te bepalen betreffende de opmaak van het Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik.

Ten slotte bevat het ontwerp wijzigings-, opheffings- en slotbepalingen.

Met het ontwerp wordt de gedeeltelijke omzetting beoogd van de artikelen 4, (actieplan), 7 (informatieverstrekking), 15 (indicatoren) en 17 (sanctionering) 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’.

3. De rechtsgrond voor de artikelen van het ontworpen besluit wordt geboden door de volgende bepalingen.

Voor de artikelen 3, 4 en 16 wordt de rechtsgrond geboden door artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013 ‘houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest’.

De rechtsgrond voor de artikelen 5 tot 7 wordt geboden door artikel 7, § 2, van het decreet van 8 februari 2013.

Voor artikel 7/1 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering), gelezen in samenhang met artikel 9 van het decreet van 8 februari 2013. In zoverre in artikel 7/1 opdrachten worden gegeven aan de Vlaamse Milieumaatschappij kan hiervoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 10.2.4, § 5, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’, nu die toevertrouwde taken geheel in te passen vallen in de bij artikel 10.2.3, § 1, van hetzelfde decreet omschreven opdrachten.

De artikelen 8 tot 10 ontlelen rechtsgrond aan artikel 8, §§ 2 en 3, van het decreet van 8 februari 2013.

De rechtsgrond voor de artikelen 11 tot 14 wordt geboden door artikel 16.3.9, § 2, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 en door artikel 11 van het decreet van 8 februari 2013.

Voor artikel 15 wordt de rechtsgrond geboden door artikel 4, § 1, van het decreet van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’ en voor artikel 17 door artikel 4, tweede lid, van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen door openbare diensten in het Vlaamse Gewest’.

ALGEMENE OPMERKING

4. In verschillende bepalingen van het ontwerp dient te worden verwezen naar het juiste artikel van het decreet van 8 februari 2013:

- in artikel 5, § 1, eerste zin, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5/1 en naar artikel 7, § 1, 1°, in plaats van naar artikel 6, § 1, 1°;
- in artikel 6, § 1, eerste zin, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 6 in plaats van naar artikel 5/1 en naar artikel 7, § 1, 2°, in plaats van naar artikel 6, § 1, 2°;
- in artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 8, § 2, eerste lid, in plaats van naar artikel 7;
- in artikel 10, § 2, derde lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 8, § 3, eerste lid, in plaats van naar artikel 7, § 2.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

5. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt, dient de aanhef als volgt te worden aangepast:

- er dient een nieuw eerste lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- in het huidige eerste lid (dat het tweede lid wordt) dient enkel te worden verwezen naar de artikelen 10.2.4, § 5, en 16.3.9, § 2, eerste lid, van het voornoemde decreet van 5 april 1995;
- vóór het huidige tweede lid dienen twee nieuwe leden te worden ingevoegd, namelijk een nieuw derde lid waarin wordt verwezen naar artikel 4, tweede lid, van het voornoemde decreet van 21 december 2001 en een nieuw vierde lid waarin wordt verwezen naar artikel 4, § 1, van het voornoemde decreet van 24 mei 2002;
- in het huidige tweede lid (dat het vijfde lid wordt) dient te worden verwezen naar de artikelen 6, 7, § 2, 8, §§ 2 en 3, 9 en 11 van het voornoemde decreet van 8 februari 2013.

DISPOSITIEF

Artikel 5

6. In artikel 5, § 1, eerste zin, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “een afwijking van het verbod, vermeld in artikel 5/1 (lees: artikel 6) van het decreet”. Nu in artikel 6 van het decreet geen verbod op het gebruik van pesticiden wordt opgelegd maar wel met toepassing van dit artikel zulk een verbod kan worden opgelegd, dient artikel 5, § 1, eerste zin, in die zin te worden herschreven.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor artikel 6, § 1, eerste zin, van het ontwerp.

7. Luidens artikel 5, § 2, eerste lid, van het ontwerp stelt de Vlaamse Milieumaatschappij jaarlijks, na raadpleging van de “stakeholders” in januari, een lijst op met daarin waar, door wie en onder welke omstandigheden bepaalde pesticiden mogen worden gebruikt. Deze lijst moet worden bekrachtigd door de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid (hierna: de minister).

In artikel 5, § 2, tweede lid, wordt bepaald dat de afwijkingen, opgenomen in de lijst, worden geacht goedgekeurd te zijn en niet hoeven te worden aangevraagd, alsook dat deze lijst zal worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Om nadere toelichting gevraagd met betrekking tot deze regeling en hoe deze zich verhoudt tot de in artikel 7 van het decreet van 8 februari 2013 vervatte afwijkingsmogelijkheid, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het systeem met de lijst van toegelaten producten kadert in artikel 6 en artikel 7 van het decreet.

Artikel 6 voorziet dat de Vlaamse Regering verboden kan opleggen en minimaal gebruik. In artikel 5, § 2, van het ontwerpbesluit duurzaam gebruik pesticiden wordt voorzien dat er jaarlijks een lijst komt met producten die alternatieven zijn of zo min mogelijk schade kunnen veroorzaken (zie prioriteitsvolgorde uit artikel 5 van het decreet), mits ze in bepaalde omstandigheden worden gebruikt.

Artikel 7, § 1, van het decreet lijst de redenen op wanneer kan afgeweken worden van het verbod. Artikel 7, § 2, stelt ‘De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast, met inbegrip van een procedure en het opleggen van voorwaarden, voor de toepassing van de afwijkingsmogelijkheden, vermeld in het eerste lid, voor verschillende terreinen, activiteiten of doelgroepen en voor de behandeling van de beroepen.’.

Artikel 5 van het besluit behandelt de afwijkingsprocedure voor artikel 7, § 1, 1°. De lijst bevat enkel die probleemplanten en -dieren waarvoor geen goede niet-chemische alternatieven beschikbaar zijn.”

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat de ontworpen regeling vervat in artikel 5, § 2, van het ontwerp moet worden begrepen als een “globale” afwijking van het met toepassing van artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013 vastgestelde verbod om pesticiden te gebruiken. De rechtsgrond hiervoor wordt gezocht in artikel 7, § 2, derde lid, van dat decreet.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in artikel 7 van het decreet enkel in een “individueel” afwijkingssysteem wordt voorzien. De in artikel 5, § 2, van het ontwerp vervatte “globale” afwijkingsmogelijkheid kan dan ook geen doorgang vinden.

Artikel 7

8. Luidens artikel 7, § 1, eerste lid, kan tegen de beslissingen van de Vlaamse Milieumaatschappij vermeld in artikel 5, §§ 3 en 4, en in artikel 6, § 2, beroep worden ingesteld bij de minister, binnen dertig dagen na het versturen van de bestreden beslissing.

Er dient in dat verband te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de keuze van de datum van verzending als aanvangspunt voor een beroeps- of bezwaartermijn neerkomt op een onevenredige beperking van het recht van verdediging van de geadresseerden doordat die termijnen beginnen te lopen op een ogenblik dat ze nog geen kennis kunnen hebben van de inhoud van de beslissing.¹ In dit geval is niet altijd duidelijk op welke dag de termijnen aanvangen.

In zijn rechtspraak heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat het redelijk verantwoord is dat, om rechtsonzekerheid te vermijden, de termijn begint te lopen vanaf een datum die niet afhankelijk is van de handelwijze van de partijen. Volgens het Hof kan de doelstelling om rechtsonzekerheid te vermijden, eveneens worden bereikt door de termijn te laten ingaan op de dag waarop de geadresseerde naar alle waarschijnlijkheid ervan kennis heeft kunnen nemen, dit wil zeggen op de datum waarop de aangetekende brief aan zijn woonplaats is aangeboden, zonder rekening te houden met de datum waarop hij de brief, in voorkomend geval, daadwerkelijk bij de post heeft afgehaald. De dag waarop de geadresseerde kan worden geacht naar alle waarschijnlijkheid kennis ervan te hebben genomen, is bijvoorbeeld de derde werkdag die volgt op de dag waarop de brief aan de postdiensten werd overhandigd, tenzij de geadresseerde het tegendeel bewijst (vergelijk met artikel 53*bis* van het Gerechtelijk Wetboek).

Gelet op de voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dient de aanvangsdatum van de in artikel 7, § 1, eerste lid, bedoelde termijn te worden aangepast.

9. In artikel 7, § 1, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het instellen van het beroep de uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing niet schorst.

Deze bepaling dient te worden weggelaten, aangezien een georganiseerd administratief beroep tegen een beslissing van een overheid niet schorsend werkt, tenzij anders is bepaald.²

¹ Zie onder meer: GwH 17 december 2003, nr. 170/2003; GwH 16 november 2005, nr. 166/2005; GwH 1 maart 2006, nr. 34/2006; GwH 15 maart 2006, nr. 43/2006; GwH 29 maart 2006, nr. 48/2006; GwH 7 juni 2007, nr. 85/2007; GwH 26 september 2007, nr. 123/2007; GwH 19 december 2007, nr. 162/2007; GwH 2 juni 2010, nr. 66/2010.

² In artikel 7 van het decreet van 8 februari 2013 wordt daaromtrent niets bepaald.

Artikel 7/1³

10. In artikel 7/1, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van het begrip “Vlaamse overheid”.

Gevraagd wie hiermee wordt bedoeld, heeft de gemachtigde aan de auditeur-verslaggever het volgende geantwoord:

“Met de Vlaamse overheid worden bedoeld: het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap en alle diensten en agentschappen die afhangen van hetzij het Vlaamse Gewest, hetzij de Vlaamse Gemeenschap. Dit volgt uit de structuur van de Vlaamse administratie zoals geregeld in het decreet van 18 juli 2003 houdende het kaderdecreet bestuurlijk beleid.”

Het verdient aanbeveling het begrip “Vlaamse overheid” in artikel 2 van het ontwerp te definiëren.⁴

11. Luidens artikel 7/1, § 2, tweede lid, van het ontwerp heeft onder meer de toezichthouder inzagerecht.

De vermelding dat “de toezichthouder” inzagerecht heeft, dient te worden weggelaten aangezien dit reeds geregeld wordt in artikel 16.3.10, eerste lid, 2°, van het voornoemde decreet van 5 april 1995.

Artikel 18

12. Luidens artikel 18 treedt het te nemen besluit in werking tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van artikel 17, dat in werking treedt op 1 januari 2015.

Het is overbodig te bepalen dat het te nemen besluit in werking treedt tien dagen na de bekendmaking van dat besluit in het Belgisch Staatsblad aangezien dit een loutere herhaling is van de gewone regel inzake de inwerkingtreding van besluiten bepaald bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

³ Artikel 7/1 dient te worden vernummerd tot artikel 8 en de nummering van de volgende artikelen van het ontwerp dient in het licht hiervan te worden aangepast.

⁴ Zie bijvoorbeeld artikel I 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’, waarin het begrip “diensten van de Vlaamse overheid” wordt gedefinieerd.

Artikel 18 herschrijve men dan ook als volgt:

“Artikel 17 treedt in werking op 1 januari 2015.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT