



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.729/1/V
van 13 september 2013

avis 53.729/1/V
du 13 septembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het
federaal reductieprogramma
van pesticiden voor de periode
2013-2017'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au programme fédéral de
réduction des pesticides pour la
période 2013-2017'

Op 15 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 september 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende het federaal reductieprogramma van pesticiden voor de periode 2013-2017'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 3 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, 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 13 september 2013.

*

Le 15 juillet 2013, 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, prorogée jusqu'au 13 septembre 2013, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au programme fédéral de réduction des pesticides pour la période 2013-2017'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 3 septembre 2013. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, 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 13 septembre 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 beperkt tot 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 strekt ertoe het koninklijk besluit van 4 september 2012 ‘betreffende het federaal reductieprogramma van pesticiden, met inbegrip van hun gebruik in het kader van duurzame ontwikkeling’ te wijzigen.

Met het ontwerp wordt, in de eerste plaats, beoogd het federaal reductieprogramma van pesticiden voor de periode van 2013 tot 2017 vast te stellen overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit van 4 september 2012 (artikel 2).

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 september 2012 te vervangen. Voortaan zal de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de inhoud van de algemene informatie bepalen die beschikbaar dient te zijn in de verkooppunten en, in voorkomend geval, de nadere regels daaromtrent (formaat, plaats ten overstaan van de producten, enz.) volgens dewelke deze moet worden geleverd (artikel 3).

ONTVANKELIJKHEID

3. In artikel 2 van het ontwerp wordt het federaal reductieprogramma van pesticiden voor de periode van 2013 tot 2017 vastgesteld. Dat programma bevat afkortingen en definities (A), een inleiding (B), het wettelijke kader en doelstelling 2013-2017 (C) en een samenvatting van de thematische maatregelen (D). In dit laatste onderdeel zijn de doelstellingen, de maatregelen, de indicatoren en een kalender voor de implementatie van de voorgenomen maatregelen opgenomen.

Het ontworpen programma blijkt geen nieuwe rechtsnormen te bevatten. Het bevat integendeel enkel beleidsdoelstellingen, een overzicht van maatregelen, samen met een kalender.

Artikel 2 van het ontwerp kan dan ook niet worden beschouwd als een reglementair besluit, in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarover de Raad van State advies moet geven.

Aangezien in artikel 1 van het ontwerp begrippen worden gedefinieerd waarvan uitsluitend gewag wordt gemaakt in artikel 2 van het ontwerp en in het bijgevoegde federaal reductieprogramma, wordt ook dat artikel 1 niet onderzocht.

De adviesaanvraag is bijgevolg niet ontvankelijk voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

4.1. Met artikel 3 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 september 2012 te vervangen, wordt de omzetting beoogd van artikel 6, lid 3, van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden’.

Het ontworpen artikel 5, tweede lid, luidt als volgt:

“De inhoud van de algemene informatie die beschikbaar dient te zijn in de verkooppunten en, in voorkomend geval, de modaliteiten (formaat, plaats t.o.v. de producten, enz.) volgens dewelke deze informatie moet geleverd worden wordt bepaald door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu. Deze informatie wordt ten minste eenmaal geactualiseerd tijdens iedere herziening van het federaal reductieprogramma.”

4.2. Zoals de verenigde kamers van de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 52.679/VR van 26 februari 2013 hebben bevestigd¹ en dit met verwijzing naar advies 50.417/3², kan een bepaling die overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 2009/128/EG aan de distributeurs die pesticiden aan niet-professionele gebruikers verkopen, voorschrijft dat zij algemene informatie moeten verstrekken over de risico's van pesticidengebruik voor gezondheid en milieu, moeilijk worden beschouwd als een productnorm in de zin van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft namelijk in verschillende adviezen opgemerkt dat betreffende de informatieplicht opgelegd aan de personen die producten op de markt brengen, alleen die verplichtingen die betrekking hebben op informatie die bij de producten moet worden gevoegd, als productnormen kunnen worden beschouwd.⁴

In datzelfde advies 52.679/VR hebben de verenigde kamers er echter op gewezen dat de residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid, en meer bepaald ‘het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’ (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), tot de bevoegdheid van federale overheid behoort, en dat indien pesticiden

¹ Adv.RvS 52.679/VR van 26 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St.* Br.Parl. 2012-2013, A-384/1, 59, voetnoot 46.

² Advies 50.417/3 van 25 oktober 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het voornoemde koninklijk besluit van 4 september 2012.

³ Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten (GwH 2 februari 1995, nrs. 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 en 10/95; GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.1).

⁴ Advies 45.079/3 van 23 september 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 27 maart 2009 ‘inzake het op de markt brengen en de informatie voor de eindgebruikers van batterijen en accu's, en tot opheffing van het koninklijk besluit van 17 maart 1997 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten’ en advies 50.950/3 van 6 maart 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2013 ‘tot beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur’.

worden beschouwd als bestanddelen van een product dat in de voedselketen zal terechtkomen, de bevoegdheid van de federale overheid verder kan reiken dan het loutere vaststellen van productnormen.⁵

In die context moet volgens advies 52.679/VR er bepaaldelijk rekening mee worden gehouden dat krachtens artikel 9, eerste lid, 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’, dat deel uitmaakt van een hoofdstuk IV met als opschrift “Bijzondere bepalingen betreffende gewasbeschermingsmiddelen en biociden”, de Koning “in het belang van de volksgezondheid of de werknemers”:

“1° voorwaarden [kan] stellen inzake productie, verwerking, samenstelling, verpakking, presentatie, conditionering, hoeveelheid, oorsprong, kwaliteit, doeltreffendheid, verwerving, bezit, bewaring en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden;

2° de maximale toegelaten hoeveelheden van residu’s van werkzame stoffen [kan] bepalen welke de gewasbeschermingsmiddelen en de biociden en hun eventuele omzettingsproducten mogen achterlaten;

3° de activiteiten van de personen die onder 1° bedoelde handelingen stellen, [kan] onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning door de minister en de voorwaarden daartoe [kan] bepalen, alsook de voorwaarden waaronder de uitgereikte machtigingen of erkenningen kunnen worden opgeschort of ingetrokken;

4° de merken, loodjes, verzegelingen, labels, etiketten, getuigschriften, attesten, bordjes, tekens, verpakkingen, benamingen of andere aanwijzingen waaruit het bestaan van de sub 1° bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen worden gegeven, [kan] bepalen”.

Aldus geformuleerd gaat deze bepaling, ofschoon ze deel uitmaakt van de wet van 21 december 1998, verder dan het begrip gewone “productnormen” in de zin van de hierboven genoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, en kan op basis daarvan geoordeeld worden dat de federale overheid daadwerkelijk bevoegd is om ook in het interne recht bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de omzetting van onder meer artikel 6 van richtlijn 2009/128/EG. Dat geldt des te meer wanneer de federale overheid als reden daarvoor haar doelstelling om de voedselketen te beschermen aanvoert.⁶

Uit het voorgaande volgt dat de federale overheid bevoegd is om, binnen het kader hiervoor geschetst, op grond van artikel 9, eerste lid, 1°, van de wet van 21 december 1998 het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het koninklijk besluit van 4 september 2012 aan te nemen.

RECHTSGROND

5. De rechtsgrond voor artikel 3 van het ontwerp wordt geboden door artikel 9, eerste lid, 1°, van de wet van 21 december 1998.

⁵ *Parl.St.* Br.Parl. 2012-2013, A-384/1, 60-61.

⁶ *Parl.St.* Br.Parl. 2012-2013, A-384/1, 61.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 5), dient in het tweede lid van de aanhef te worden verwezen naar artikel 9, eerste lid, 1°, van de wet van 21 december 1998 in plaats naar artikel 5, § 1, 6°, van die wet.

*

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis vise à modifier l'arrêté royal du 4 septembre 2012 'relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable'.

L'objectif premier du projet est de fixer le programme fédéral de réduction des pesticides pour la période 2013 à 2017, conformément à l'article 3 de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 (article 2).

Le projet vise par ailleurs à remplacer l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012. Désormais, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement définira le contenu de l'information générale qui doit être disponible sur le lieu de la vente et, le cas échéant, les modalités de celle-ci (format, emplacement vis-à-vis des produits, etc.) (article 3).

RECEVABILITE

3. L'article 2 du projet fixe le programme fédéral de réduction des pesticides pour la période 2013 à 2017. Ce programme comporte des abréviations et définitions (A), une introduction (B), le cadre législatif et objectif 2013-2017 (C) et une synthèse par thème des mesures (D). Cette dernière partie mentionne les objectifs, les mesures, les indicateurs et un calendrier pour la mise en œuvre des mesures envisagées.

Le programme en projet ne s'avère pas comporter de nouvelles normes. Il ne contient au contraire que des objectifs stratégiques, un catalogue de mesures, et un calendrier.

Il s'ensuit que l'article 2 du projet ne peut pas être considéré comme un arrêté réglementaire, au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, sur lequel le Conseil d'État doit donner un avis.

Dès lors que l'article 1^{er} du projet définit des notions dont seuls l'article 2 du projet et le programme fédéral de réduction annexé font état, cet article 1^{er} n'est pas non plus examiné.

La demande d'avis n'est par conséquent pas recevable en ce qui concerne les articles 1^{er} et 2 du projet.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

4.1. L'article 3 du projet, dont l'objet est de remplacer l'article 5, alinéa 2, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012, vise à transposer l'article 6, paragraphe 3, de 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'

L'article 5, alinéa 2, en projet, énonce ce qui suit :

« Le contenu de l'information générale qui doit être disponible sur le lieu de la vente et, le cas échéant, les modalités (format, emplacement vis-à-vis des produits, etc.) selon lesquelles cette information doit être délivrée sont définis par le Service Public Fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Cette information est mise à jour au minimum une fois lors de chaque révision du programme fédéral de réduction ».

4.2. Comme l'ont confirmé les chambres réunies du Conseil d'État, section de législation, dans l'avis 52.679/VR du 26 février 2013¹ et ce par référence à l'avis 50.417/3², une disposition tendant, conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE, à imposer aux distributeurs qui vendent des pesticides à des utilisateurs non professionnels l'obligation de fournir des informations générales sur les risques pour la santé humaine et l'environnement de l'utilisation de pesticides, peut difficilement être regardée comme étant une norme de produit au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'³. Dans divers avis, la section de législation du Conseil d'État a en effet relevé qu'en ce qui concerne les obligations d'information qui sont imposées aux personnes qui mettent des produits sur le marché, seules celles qui sont relatives aux informations à joindre aux produits peuvent être considérées comme étant des normes de produits⁴.

Dans ce même avis 52.679/VR, les chambres réunies ont toutefois observé que la compétence résiduelle en matière de santé publique et plus spécifiquement '[la préservation] de la sécurité de la chaîne alimentaire' (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), relève de la compétence de l'autorité fédérale, et que si les pesticides sont envisagés

¹ Avis C.E. 52.679/VR du 26 février 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, A-384/1, 59, note 46.

² Avis 50.417/3 du 25 octobre 2011 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 septembre 2012, précité.

³ Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits (C.C., 2 février 1995, n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95; C.C., 15 janvier 2009, n^o 2/2009, B.5.4; C.C., 22 décembre 2010, n^o 149/2010, B.4.1).

⁴ Avis 45.079/3, du 23 septembre 2008 sur un projet devenu l'arrêté royal du 27 mars 2009 'relatif à la mise sur le marché et à l'information de l'utilisateur final des piles et accumulateurs, et abrogeant l'arrêté royal du 17 mars 1997 relatif aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses' et avis 50.950/3 du 6 mars 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mars 2013 'limitant l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques'.

comme éléments d'un produit destiné à entrer dans la chaîne alimentaire, la compétence de l'autorité fédérale peut aller au-delà de la simple fixation de normes de produits ⁵.

Dans ce contexte, l'avis 52.679/VR énonce qu'il convient précisément de tenir compte de ce que l'article 9, alinéa 1^{er}, 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', figurant dans un chapitre IV intitulé « dispositions particulières relatives aux produits phytopharmaceutiques et aux biocides », permet au Roi, « dans l'intérêt de la santé publique ou des travailleurs » :

« 1° [de] fixer les conditions de production, de transformation, de composition, d'emballage, de présentation, de conditionnement, de quantité, d'origine, de qualité, d'efficacité, d'acquisition, de détention, de conservation et d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides ;

2° [de] fixer les quantités maximales de résidus de substances actives que peuvent laisser les produits phytopharmaceutiques et les biocides et leurs produits de dégradation éventuelle ;

3° [de] subordonner les activités des personnes effectuant les opérations visées au 1°, à une autorisation ou un agrément préalables du ministre et définir les conditions y afférentes ainsi que les conditions dans lesquelles les autorisations ou agréments délivrés peuvent être suspendus ou retirés ;

4° [de] déterminer les marques, plombs, scellés, labels, étiquettes, certificats, attestations, écriteaux, signes, emballages, dénominations ou autres indications établissant ou attestant que les conditions visées au 1° sont réunies ».

Ainsi formulée, cette disposition, bien qu'elle figure dans la loi du 21 décembre 1998, va plus loin que la notion de simples « normes de produit » au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dont il a été fait état ci-avant et est de nature à justifier que l'autorité fédérale est effectivement compétente pour adopter en droit interne les dispositions nécessaires à la transposition, notamment, de l'article 6 de la directive 2009/128/CE. Il en va d'autant plus ainsi lorsque l'autorité fédérale invoque pour ce faire son objectif de préserver la sécurité de la chaîne alimentaire ⁶.

Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre défini ci-dessus, l'autorité fédérale est compétente, sur le fondement de l'article 9, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 21 décembre 1998, pour adopter l'article 5, alinéa 2, en projet, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012.

⁵ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, A-384/1, 60-61.

⁶ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-2013, A-384/1, 61.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. L'article 3 du projet trouve son fondement juridique à l'article 9, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 21 décembre 1998.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 5), le deuxième alinéa du préambule visera l'article 9, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 21 décembre 1998 et non l'article 5, § 1^{er}, 6°, de cette loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jan SMETS