



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.624/1/V
van 10 september 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
toepassing van geïntegreerde gewasbescherming voor
professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen'

Op 12 augustus 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming voor professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 september 2014. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2014.

*

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 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’, en is bedoeld als sluitstuk van de Vlaamse regelgeving op dit gebied.¹ Artikel 14 van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om de toepassing van de beginselen van de geïntegreerde gewasbescherming door alle professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen uiterlijk op 1 januari 2014 doorgang te laten vinden. Het ontworpen besluit bevat maatregelen in voornoemde zin en heeft uitwerking met ingang van voornoemde datum.

3.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 4, 1° en 2°, a), en 45 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef.

3.2. Artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 geeft een ruime delegatie aan de Vlaamse Regering voor het nemen van maatregelen voor de uitvoering van Europese en internationale akten. Die delegatie wordt echter in de inleidende zin van artikel 4 beperkt tot de ‘bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten’. Dit houdt in dat de om te zetten normen betrekking moeten hebben op activiteiten die verband houden met de landbouw of de visserij en dat de activiteiten of actoren waarop de voorgenen regeling betrekking heeft moeten kunnen worden ingepast in de opsomming van artikel 3, § 1, van het decreet van 28 juni 2013.

Met het voorliggende ontwerp worden verplichtingen opgelegd aan elke professionele gebruiker van gewasbestrijdingsmiddelen, dat is volgens artikel 2, 3°, van het ontwerp ‘een persoon die in de landbouwsector of in een andere sector gewasbeschermingsmiddelen gebruikt in het kader van zijn beroepsactiviteiten, met inbegrip van bedieners van toepassingsapparatuur, technici, werkgevers en zelfstandigen’. Deze definitie is weliswaar letterlijk overgenomen uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2009/128/EG, maar omvat niettemin ook personen die niet betrokken zijn bij landbouwactiviteiten in de zin van artikel 3, § 1, van het decreet van 28 juni 2013. Volgens de gemachtigde is het evenwel niet de bedoeling om maatregelen uit te vaardigen die een ruimer toepassingsgebied hebben dan de

¹ Voor het volledige kader kan verwezen worden naar het gezamenlijk advies van de Minaraad (nr. 2014-09) en de SALV (nr. 2014/16) van 24 en 25 april 2014, punt 3.2.

landbouwsector. In dat geval moet het toepassingsgebied van het voorliggende ontwerp nauwer worden afgebakend. Daartoe wordt voorgesteld om de definitie van professionele gebruiker in artikel 2, 3°, van het ontwerp als volgt te formuleren:

“professionele gebruiker: een persoon die in het kader van de activiteiten bedoeld in artikel 3, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid gewasbeschermingsmiddelen gebruikt in het kader van zijn beroepsactiviteiten, met inbegrip van bedieners van toepassingsapparatuur, technici, werkgevers en zelfstandigen;”.

3.3. Artikel 9 van het ontwerp vindt, voor zover het betrekking heeft op de praktijkcentra, mede rechtsgrond in artikel 28 van het decreet van 28 juni 2013. Van die bepaling dient bijgevolg eveneens melding te worden gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

Terugwerkende kracht

4. Artikel 11 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2014.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd. Dat is het geval indien er voor de retroactiviteit een wettelijke of decretale grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling valt in te passen in één van de opgesomde gevallen, kan ze als toelaatbaar worden beschouwd.

Aangezien met het ontwerp nieuwe verplichtingen worden opgelegd aan rechtssubjecten, kan de terugwerkende kracht geen doorgang vinden. Het gegeven dat artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG diende te worden omgezet tegen uiterlijk 1 januari 2014, doet aan die vaststelling geenszins afbreuk, nu dit gegeven in geen geval uit zichzelf de retroactiviteit kan billijken.

Dienstenrichtlijn

5.1. Artikel 6 van het ontwerp legt aan elke professionele gebruiker van gewasbeschermingsmiddelen de verplichting op om zich te registreren bij een erkend controleorgaan als bedoeld in artikel 7 van het ontwerp. Het opleggen van een dergelijke verplichting moet, wat betreft dienstverrichters die niet in het Vlaamse Gewest gevestigd zijn,

worden getoetst aan artikel 16, lid 2, b), van de dienstenrichtlijn². Artikel 16, lid 2, b), beschouwt ‘een verplichting voor de dienstverrichter bij hun bevoegde instanties³ een vergunning te verkrijgen of zich in te schrijven in een register of bij een beroepsorde of -vereniging op hun grondgebied, behalve wanneer deze richtlijn of een ander communautair instrument daarin voorziet’ immers als een in beginsel verboden beperking. Met toepassing van artikel 16, lid 3, van de dienstenrichtlijn mogen de lidstaten weliswaar maatregelen nemen ter bescherming van de volksgezondheid en de openbare orde die de voorwaarden van artikel 16, lid 1, van de dienstenrichtlijn respecteren. Het mogelijk maken van een effectieve controle op het op een correcte wijze gebruiken van stoffen die gevaarlijk zijn voor het leefmilieu en de volksgezondheid⁴ kan een zwaarwichtige reden van algemeen belang vormen om een dergelijke maatregel te verantwoorden. De maatregel lijkt echter op gespannen voet te staan met het vrij verkeer van diensten doordat het met die doelstelling niet evenredig lijkt om de registratie te verplichten bij een in het Vlaamse Gewest erkend controleorgaan, zonder minstens te voorzien in een erkenning van gelijkwaardige mechanismen in het land van oorsprong van de dienstverrichter.

5.2. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat professionele gebruikers kunnen beschikken over adviesdiensten voor geïntegreerde gewasbescherming. Die diensten zijn ofwel waarschuwingdiensten van praktijkcentra, ofwel andere waarschuwingdiensten die voldoen aan bepaalde voorwaarden, en worden door de bevoegde entiteit bekendgemaakt op de website van de Vlaamse overheid. Op de vraag hoe deze regeling zich verhoudt tot de dienstenrichtlijn, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Wat de adviesdiensten betreft kan je niet spreken van een erkenning. Volgens de richtlijn moet de professionele gebruiker kunnen beschikken over adviesdiensten. Het regelgevend kader geeft aan wanneer een adviesdienst gekwalificeerd wordt als een adviesdienst waarop professionele gebruikers zich kunnen baseren. Het onderzoek en de opname op de lijst van adviesdiensten is eerder een declaratieve dan een recht verlenende handeling. Er zijn geen voorwaarden gesteld die de interne markt zouden kunnen verstoren.”

Alhoewel de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet over alle elementen beschikt die een volledige beoordeling op dit punt mogelijk zouden maken, kan op het eerste gezicht met de uitleg van de gemachtigde worden ingestemd.

² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

³ Lees: bij de bevoegde instanties van de lidstaat waar de dienst wordt verricht.

⁴ Zie artikel 8, 2° en 3°, van het ontwerp.

Omzetting richtlijn 2009/128/EG

6. Aangezien de in het ontwerp vervatte maatregelen enkel betrekking hebben op de landbouwsector zal, met het oog op een volledige omzetting van richtlijn 2009/128/EG, voor niet-landbouwgerelateerde professionele gebruikers in een alternatieve regeling moeten worden voorzien. In dat verband heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Wat buiten onze Vlaamse landbouwbevoegdheid valt, valt onder het toepassingsgebied van het decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest. Het toepassingsgebied van het besluit van de Vlaamse regering blijft beperkt tot onze bevoegdheid land- en tuinbouw. Tuincentra en dergelijke vallen daar niet onder.”

In dat verband kan weliswaar worden gewezen op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 maart 2013 ‘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’. Vraag is echter of dit besluit, gelet op zijn toepassingsgebied in het licht van het toepassingsgebied van het voornoemde decreet van 8 februari 2013, volstaat opdat sprake kan zijn van een volledige omzetting van richtlijn 2009/128/EG. De steller van het ontwerp dient dit nog nader te onderzoeken en zo nodig zullen vervolgens de gepaste regelgevende initiatieven moeten worden genomen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Geert DEBERSAQUES