



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.783/1

van 10 juli 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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’

Op 4 juli 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“[G]elet op de dringende noodzakelijkheid en overwegende dat wetenschappelijk onderzoek geen uitsluitsel biedt over de al dan niet schadelijke gevolgen voor zowel de volksgezondheid als het leefmilieu van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten; dat onderzoek naar kankerverwekkende of toxische gevolgen van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten, beïnvloed blijkt door belanghebbende bedrijven; dat het voorzorgsbeginsel gebiedt om in een dergelijk geval meteen een verbod op te leggen op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik; dat het ontbreken van een rechtsgrond voor een dergelijk verbod is vastgesteld; dat het Vlaams Parlement op 28 juni 2017 bij spoedbehandeling het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw heeft goedgekeurd, uitdrukkelijk om te voorzien in een rechtsgrond voor een dergelijk verbod; dat de Vlaamse Regering dan ook al op 30 juni 2017 het decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw heeft goedgekeurd, uitdrukkelijk om te voorzien in een rechtsgrond voor een dergelijk verbod; dat de Vlaamse Regering dan ook al op 30 juni 2017 het decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw heeft bekrachtigd en afgekondigd; dat bij ontstentenis van hoogdringende behandeling een dergelijk verbod pas dreigt in te gaan op een ogenblik dat glyfosaat bevattende pesticiden door de beoogde gebruikers op de bedoelde terreinen reeds zijn aangewend.”

*

2. 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 moeten beperken 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

3. Uit de aangehaalde motivering van het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag valt af te leiden dat het eigenlijke voorwerp van de ontworpen regeling erin bestaat om een verbod op te leggen op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik.

De aldus ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013 ‘houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest’, zoals die

bepaling recent is gewijzigd bij artikel 97 van het decreet van 30 juni 2017 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’.¹

Artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013 luidt:

“Het gebruik van pesticiden kan worden gereguleerd door een verbod of gebruiksbepalingen op te leggen. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden naar type werkzame stof, terreinen in specifieke gebieden, activiteit of doelgroep.

De Vlaamse Regering stelt hiervoor nadere regels vast.”

VORMVEREISTEN

4. Het valt niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling moet worden geacht betrekking te hebben op een technisch voorschrift dat, overeenkomstig het bepaalde in artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015,² bij de Europese Commissie moet worden aangemeld. Gelet op de techniciteit van het ontwerp, de wijze waarop dit is geconcipieerd en – zoals hierna zal blijken – de vragen welke deze oproept, komt het de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat niet *a priori* kan worden uitgesloten dat moet worden voldaan aan het betrokken vormvereiste. Een eenduidig antwoord op deze vraag impliceert een onderzoek dat de Raad binnen het hem gelaten korte tijdsbestek niet in voldoende mate heeft kunnen uitvoeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp kan worden volstaan met een verwijzing naar uitsluitend artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013: de artikelen 4 en 5 van dat decreet strekken de ontworpen regeling immers niet tot rechtsgrond.

6. Het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan het advies van de Raad van State moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 61.783/1 van de Raad van State, gegeven op 10 juli 2017, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

¹ Artikel 97 van het decreet van 30 juni 2017 treedt overeenkomstig de gebruikelijke regels in werking.

² Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 3/1 van het besluit 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’ wordt melding gemaakt van “terreinen in particulier gebruik”. In artikel 4, eerste lid, 1°, van het decreet van 8 februari 2013 wordt, na de wijziging ervan bij artikel 97 van het decreet van 30 juni 2017, evenwel melding gemaakt van “gebieden” die door particulieren worden gebruikt. Vraag is of met deze afwijkende omschrijving hetzelfde wordt beoogd, temeer daar de ontworpen regeling moet worden begrepen in het licht van de recente wijziging van de betrokken decretale bepaling en het ontwerp meer in het bijzonder aan die wijziging uitvoering beoogt te geven.

Indien onder “terreinen in particulier gebruik” hetzelfde wordt verstaan als de in artikel 4, eerste lid, 1°, van het decreet van 8 februari 2013 vermelde “gebieden” die door particulieren worden gebruikt, dient de in het ontwerp gehanteerde terminologie te worden afgestemd op die welke in de voornoemde decretale bepaling voorkomt. In het andere geval moet op een meer precieze wijze in de tekst van het ontwerp worden aangegeven welke “terreinen” precies worden beoogd.

Naar het zeggen van de gemachtigde zou het niet de bedoeling zijn om af te wijken van de decretale omschrijving. De in het ontwerp gebruikte omschrijving dient bijgevolg beter te worden afgestemd op die in het decreet.

8. Indien met de zinsnede “[m]et behoud van de toepassing van artikel 3, eerste lid,”, waarmee het ontworpen artikel 3/1 van het besluit van 15 maart 2013 aanvangt, wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat het ontworpen hoofdstuk 4/1 (artikel 5 van het ontwerp) tevens van toepassing is op de terreinen die worden opgesomd in het voornoemde artikel 3, eerste lid, zou dit ter wille van de duidelijkheid met zoveel woorden tot uitdrukking moeten worden gebracht in de ontworpen bepaling. Evenwel blijft ook in dat geval de vraag hoe de verwijzing naar artikel 3, eerste lid, van het besluit van 15 maart 2013, in de ontworpen bepaling onder artikel 2 van het ontwerp, moet worden begrepen ermee rekening houdend dat het in het voornoemde artikel 3, eerste lid, gaat om terreinen “die beheerd worden in het kader van een openbare dienst of in het kader van een commerciële activiteit” en niet goed in te zien valt op welke wijze het aldus omschreven toepassingsgebied moet worden begrepen in samenhang met de “terreinen in particulier gebruik” waarvan melding wordt gemaakt in het ontworpen artikel 3/1 van het besluit van 15 maart 2013.

Aan de gemachtigde werd op dit punt nadere toelichting gevraagd. De gemachtigde deelde het volgende mee:

“Zoals toegelicht in de nota is het de bedoeling van met dit artikel het toepassingsgebied van het BVR van 2013 te verruimen, in overeenstemming met de decretale aanpassingen.

De toelichting in de nota stelt: ‘Artikel 2 voorziet in een verruiming van het toepassingsgebied van het huidig besluit inzake duurzaam gebruik van pesticiden. Particuliere tuinen en terreinen zijn niet vervat in het huidig toepassingsgebied, dat zich beperkt tot de terreinen gebruikt in het kader van openbare diensten en commerciële niet-land- en tuinbouwactiviteiten. Door deze toevoeging is er een kader dat toelaat om nadere

bepalingen te kunnen vastleggen rond het gebruik van pesticiden op deze terreinen.’ Door de passage ‘Met behoud van de toepassing van artikel 3, eerste lid’ toe te voegen wordt de onderlinge verhouding tussen de bepalingen duidelijk gemaakt.”

Het aangehaalde antwoord van de gemachtigde laat de opmerking overeenkomstig dat de onderlinge verhouding tussen de betrokken bepalingen op een meer duidelijke wijze tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in de tekst van het ontwerp. Het schrappen van de overbodige zinsnede “Met behoud van de toepassing van artikel 3, eerste lid” is in dat opzicht raadzaam.

Artikel 5

9. In het ontworpen artikel 8/1, eerste lid, van het besluit van 15 maart 2013 wordt bepaald wat volgt:

“Alleen een professionele gebruiker met een fytolicensie P1, P2 of P3 op de terreinen, vermeld in artikel 3, eerste lid, en artikel 3/1, mag pesticiden die glyfosaat bevatten, toepassen.”

Vastgesteld moet worden dat, als gevolg van de verwijzing naar “artikel 3, eerste lid,” het toepassingsgebied van de aangehaalde bepaling niet beperkt blijft tot de terreinen in particulier gebruik. Afgezien van de vraag of dergelijke verwijzing past in de toch vrij specifieke bedoeling die aan de ontworpen regeling ten grondslag ligt en waarvan melding wordt gemaakt in onder meer de considerans in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp,³ rijst de vraag of uit de verwijzing naar “artikel 3, eerste lid,” moet worden afgeleid dat die verwijzing gepaard gaat met een versoepeling van het verbod dat is opgenomen in artikel 4, tweede lid, van het besluit van 15 maart 2013, en of het met andere woorden mogelijk wordt om op terreinen waarop sedert 1 januari 2015 een algemeen gebruiksverbod of waarvoor een minimumgebruik geldt, toch de betrokken pesticiden te laten gebruiken door professionele gebruikers. Vraag is bovendien hoe het ontworpen artikel 8/1 van het besluit van 15 maart 2013 zich verhoudt tot het voornoemde artikel 4 dat door de ontworpen regeling niet wordt gewijzigd of aangepast.

Hierover om nadere toelichting verzocht, verduidelijkt de gemachtigde:

“De huidige artikels 4 en 5 van het BVR van 2013 blijven ongewijzigd en dus van kracht. In artikel 5 zijn de afwijkingsmogelijkheden beschreven die bij het verbod in art. 4 gelden vanaf 1/1/2015. Het ontworpen artikel 8/1 preciseert daarbij dat toepassing onder de afwijkingsmogelijkheden van glyfosaathoudende producten niet meer kan door particuliere gebruikers. Op terreinen die onder het algemeen verbod sedert 1 januari 2015 vallen is met andere woorden enkel nog glyfosaat-gebruik mogelijk indien ze én onder de afwijkingsmogelijkheden van artikel 5 vallen, én - bijkomend door dit BVR – dat het enkel door een houder van een fytolicensie wordt gebruikt.

Met artikel 8/1 wordt beoogd dat alleen een professionele gebruiker met een fytolicensie P1, P2 of P3 glyfosaathoudende producten mag toepassen op de terreinen, vermeld in artikel 3, eerste lid, en artikel 3/1.”

³ “...; dat het voorzorgsbeginsel gebiedt om in een dergelijk geval meteen een verbod op te leggen op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik;”.

Het komt de Raad van State voor dat de door de gemachtigde toegelichte bedoeling van de stellers beter tot uiting zou komen en dat de ontworpen bepaling duidelijker zou zijn, indien in het ontworpen artikel 8/1, eerste lid, de woorden “op de terreinen, vermeld in artikel 3, eerste lid, en artikel 3/1” worden weggelaten.

10. Het begrip “professionele gebruiker” wordt niet omschreven. Nochtans komt dat begrip – in een inhoudelijk verschillende betekenis – voor in diverse regelgevende teksten.⁴ Ter wille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om het betrokken begrip te omschrijven voor de toepassing van de ontworpen regeling.⁵

11. Door de gemachtigde is verduidelijkt dat een fytolicensie niet is gekoppeld aan een terrein. De redactie van het ontworpen artikel 8/1, eerste lid, van het besluit van 15 maart 2013, wordt dan ook het best aangepast als volgt:

“Alleen een professionele gebruiker met een fytolicensie P1, P2 of P3 mag pesticiden die glyfosaat bevatten, toepassen.”

Slotopmerking

12. Uit wat voorafgaat volgt dat er diverse vragen rijzen met betrekking tot de draagwijdte en de interne coherentie van de ontworpen regeling. Afgezien van de aanpassingen van de tekst van het ontwerp waartoe die vragen in voorkomend geval nopen, verdient het ter wille van de toegankelijkheid van de ontworpen regeling aanbeveling om bij het ontwerp een “Verslag aan de Vlaamse Regering” te voegen. In dat verslag kan dan zo nodig worden ingegaan op de opgeworpen vragen en kan de voor een goed begrip en een correcte toepassing noodzakelijke nadere duiding van de ontworpen wijzigingen worden gegeven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Zie het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 ‘houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen’.

⁵ Daartoe zou artikel 2 van het besluit van 15 maart 2013, dat reeds een aantal definities bevat, kunnen worden aangevuld.