



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.639/1
van 3 juli 2018

avis 63.639/1
du 3 juillet 2018

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
28 februari 1994 betreffende
het bewaren, het op de markt
brengen en het gebruiken van
bestrijdingsmiddelen voor
landbouwkundig gebruik'

un projet d'arrêté royal
'modifiant 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'

Op 1 juni 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2018.

*

Le 1^{er} juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 juin 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2018.

*

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 koninklijk besluit van 28 februari 1994 ‘betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik’ regelt in hoofdstuk II de erkenning van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er vooreerst toe voorwaarden¹ te bepalen voor het toelaten voor niet-professioneel gebruik van een gewasbeschermingsmiddel dat bestemd is voor de vernietiging van ongewenste planten of delen van planten, met uitzondering van mossen en korstmossen², of voor de beperking of voorkoming van de ongewenste groei van planten, met uitzondering van mossen en korstmossen (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast worden voor de gewasbeschermingsmiddelen die voor niet-professioneel gebruik bestemd zijn en die niet voldoen aan de bepalingen van het vermelde koninklijk besluit van 28 februari 1994, gedifferentieerde overgangsmaatregelen opgenomen naargelang het een totaalherbicide of een selectief herbicide betreft (artikel 2).

BEVOEGDHEID

3. In haar advies 52.679/VR/3³ van 26 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, omtrent de bevoegdheidsverdeling naar aanleiding van de 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’ opgemerkt dat een bevoegdheidsvoorbehoud van de federale overheid wordt voorzien bij artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de federale staat bevoegd is om “productnormen” vast te stellen, met dien verstande dat de gewestregeringen met toepassing van artikel 6, § 4, 1°, van deze bijzondere wet hierbij worden betrokken.

¹ Waaronder één met betrekking tot toepassing van (artikel 47 van) de verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de Richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG’.

² De gemachtigde verklaarde deze uitzondering als volgt: “L’exclusion des anti-mousses est justifiée par l’absence de solutions alternatives efficaces au stade actuel.”

³ *Parl.St.* Br.H.Parl. 2012-13, nr. A-384/1.

Daarbij werd gepreciseerd dat alleen voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden bij het op de markt brengen, moeten worden beschouwd als “productnormen” en dat die enkel door de federale overheid kunnen worden vastgesteld.⁴ Dienovereenkomstig kan een maatregel die een situatie regelt die zich voordoet nadat een product op de markt is gebracht, zoals het gebruik van dat product in het leefmilieu, in beginsel niet worden aangemerkt als “productnorm” in de zin die het Grondwettelijk Hof⁵ eraan geeft. De federale overheid kan bij het vaststellen van een productnorm weliswaar voorwaarden voorschrijven die door hun aard noodzakelijkerwijs een weerslag hebben op het gebruik van het betreffende product, maar zonder zich de bevoegdheid van de gewesten aan te matigen, kan ze geen bepalingen vaststellen die rechtstreeks ertoe strekken het gebruik van het genoemde product in het leefmilieu te regelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu.

In zoverre door het ontwerp het gebruik van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik wordt geregeld, dienen de stellers van het ontwerp er bijgevolg over te waken dat de ontworpen regeling past binnen de bevoegdheid die op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de federale overheid wordt verleend.

RECHTSGROND

4. Artikel 5, § 1, 12°, 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’ wordt in het eerste lid van de aanhef aangemerkt als rechtsgrondbepaling voor het ontworpen besluit. Overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, § 1, van voornoemde wet worden aan de Koning machtigingen verleend, teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen. Deze machtigingen zijn, voor wat de ontworpen regeling betreft, evenwel veeleer algemeen ten opzichte van de specifiek met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en biociden verleende delegaties.

⁴ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4.; GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2. Zie tevens tal van adviezen in die zin, inzonderheid advies 27.333/3 van 17 maart 1998 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid’ (*Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1673/1, 50 e.v.) alsook advies 49.255/VR, van 22 maart 2011 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de milieucriteria voor biobrandstoffen’.

⁵ In verband met de concrete inhoud die aan dit begrip moet worden gegeven, oordeelde het Grondwettelijk Hof als volgt:

“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.

Laatstgenoemde delegaties machtigen de Koning om de voorwaarden van toekenning, wijziging, opschorting en intrekking van de (erkenning,) toelating of registratie te bepalen (artikel 8, tweede lid, van de wet van 21 december 1998) en, in het belang van de volksgezondheid of de werknemers, de voorwaarden te stellen inzake productie, verwerking, samenstelling, verpakking, presentatie, conditionering, hoeveelheid, oorsprong, kwaliteit, doeltreffendheid, verwerving, bezit, bewaring, verrichten van proeven en analyses met, en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (artikel 9, 1°, van dezelfde wet).

De ontworpen regeling kan bijgevolg worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen 8, tweede lid, en 9, 1°, van de wet van 21 december 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Zowel de term gewasbeschermingsmiddel als de term herbicide worden gebruikt in het ontwerp. De gemachtigde gaf dienaangaande volgende toelichting:

“Le terme ‘produit phytopharmaceutique’ renvoie à la définition de l’art. 1, 2° de l’arrêté royal du 28 février 1994 qui couvre l’ensemble des catégories telles que herbicides, fongicides, insecticides, etc. Ces différentes catégories n’étant pas spécifiquement définies dans cet arrêté mais seulement sur les actes d’autorisation délivrés par le ministre, il convenait de préciser ce que l’on entend par ‘herbicides’. Nous avons donc introduit une nouvelle définition précisant ce qu’est un herbicide : ‘Un produit phytopharmaceutique destiné à détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l’exception des mousses et lichens, ou à freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l’exception des mousses et lichens’.”

Desgewenst kan de zo-even weergegeven toelichting van de gemachtigde worden opgenomen in een verslag aan de Koning.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het begrip “selectief herbicide” in artikel 3 van het ontwerp te worden verduidelijkt.

BIJZONDERE OPMERKING

Aanhef

6. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

In het eerste lid van de aanhef dient een verwijzing naar de artikelen 8, tweede lid, en 9, 1°, van de wet van 21 december 1998 te worden toegevoegd en dient de verwijzing naar artikel 5, § 1, 12°, van dezelfde wet te worden geschrapt.

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 prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le chapitre II 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' règle l'agrément des pesticides à usage agricole.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise tout d'abord à fixer les conditions ¹ de l'autorisation pour un usage non professionnel d'un produit phytopharmaceutique destiné à détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des mousses et lichens ², ou à freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des mousses et lichens (article 1^{er} du projet). En outre, pour les produits phytopharmaceutiques destinés à un usage non professionnel qui ne satisfont pas aux dispositions de l'arrêté royal du 28 février 1994 précité, des mesures transitoires différenciées, selon qu'il s'agit d'herbicides totaux ou d'herbicides sélectifs, sont prévues (article 2).

COMPÉTENCE

3. Dans son avis 52.679/VR/3 ³ 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', le Conseil d'État, section de législation a observé, en ce qui concerne la répartition des compétences dans le cadre de la transposition 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', qu'une réserve de compétence de l'autorité fédérale est prévue par l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en vertu duquel l'État fédéral est compétent pour établir des « normes de produits », à condition d'y associer les gouvernements régionaux en application de l'article 6, § 4, 1^o, de cette loi spéciale.

Il est précisé par ailleurs qu'il faut uniquement regarder comme « normes de produits » dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue écologique, au moment de leur mise sur le

¹ Dont une concernant l'application (de l'article 47) du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE'.

² Le délégué a justifié cette exception de la manière suivante : « L'exclusion des anti-mousses est justifiée par l'absence de solutions alternatives efficaces au stade actuel ».

³ *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-384/1.

marché⁴. En conséquence, une mesure qui règle une situation intervenant après la mise sur le marché d'un produit, telle que l'utilisation de celui-ci dans l'environnement, ne peut, en principe, pas être qualifiée de « norme de produit » au sens où l'entend la Cour constitutionnelle⁵. Sans doute l'autorité fédérale peut-elle, en adoptant une norme de produit, prescrire des conditions qui, par leur nature, ont nécessairement une répercussion sur l'utilisation du produit concerné, mais elle ne peut, sans empiéter sur la compétence des Régions, adopter des mesures qui, en vue d'assurer la protection de l'environnement, ont directement pour objet de régler l'utilisation dudit produit dans l'environnement.

Dans la mesure où le projet règle l'utilisation des pesticides à usage agricole, ses auteurs doivent donc veiller à ce que le dispositif en projet s'inscrive dans la compétence réservée à l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'article 5, § 1^{er}, 12^o, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' est considéré, dans le premier alinéa du préambule, comme disposition procurant un fondement juridique à l'arrêté en projet. Les dispositions de l'article 5, § 1^{er}, de la loi précitée accordent des habilitations au Roi en vue de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables. Pour ce qui concerne le dispositif en projet, ces habilitations ont toutefois un caractère plutôt général au regard des délégations spécifiquement accordées en matière de produits phytopharmaceutiques et biocides.

Ces dernières délégations habilitent le Roi à fixer les conditions d'octroi, de modification, de suspension et de retrait (de l'agrément,) de l'autorisation ou de l'enregistrement (article 8, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998) et, dans l'intérêt de la santé publique ou des travailleurs, à 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, d'exécution des essais et des analyses, et d'utilisation de produits phytopharmaceutiques et des biocides (article 9, 1^o, de la même loi).

⁴ C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.2. Voir aussi de nombreux avis donnés en ce sens, notamment l'avis 27.333/3 donné le 17 mars 1998 sur un avant-projet devenu 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 et de la santé' (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1673/1, pp. 50 et s.), ainsi que l'avis 49.255/VR donné le 22 mars 2011 sur un projet d'arrêté royal 'concernant les critères environnementaux relatifs aux biocarburants'.

⁵ S'agissant de la portée concrète qu'il convient de conférer à cette notion, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« 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°s 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 ; C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 22 décembre 2010, n° 149/2010, B.4.1.

Le dispositif en projet peut par conséquent être réputé trouver un fondement juridique dans les articles 8, alinéa 2, et 9, 1°, de la loi du 21 décembre 1998.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Le projet utilise tant le terme produit phytopharmaceutique que le terme herbicide. À ce sujet, le délégué a apporté les précisions suivantes :

« Le terme ‘produit phytopharmaceutique’ renvoie à la définition de l’art. 1, 2° de l’arrêté royal du 28 février 1994 qui couvre l’ensemble des catégories telles que herbicides, fongicides, insecticides, etc. Ces différentes catégories n’étant pas spécifiquement définies dans cet arrêté mais seulement sur les actes d’autorisation délivrés par le ministre, il convenait de préciser ce que l’on entend par ‘herbicides’. Nous avons donc introduit une nouvelle définition précisant ce qu’est un herbicide : ‘Un produit phytopharmaceutique destiné à détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l’exception des mousses et lichens, ou à freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l’exception des mousses et lichens’ ».

Au besoin, les précisions précitées du délégué peuvent être reproduites dans un rapport au Roi.

Dans un souci de sécurité juridique, la notion d’ « herbicide sélectif » sera précisée à l’article 3 du projet.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

Préambule

6. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 4 à propos du fondement juridique.

Le premier alinéa du préambule sera complété par une référence aux articles 8, alinéa 2, et 9, 1°, de la loi du 21 décembre 1998 et la référence à l’article 5, § 1^{er}, 12°, de la même loi sera supprimée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH