



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.926/16
van 15 december 2023

avis 74.926/16
du 15 décembre 2023

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
1 april 2021 tot vaststelling
van de driftreducerende
middelen of maatregelen'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 1^{er} avril 2021 fixant les
mesures ou moyens de
réduction de la dérive'

Op 20 november 2023 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 april 2021 tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 12 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2023.

*

Le 20 novembre 2023, 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 ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 12 décembre 2023. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2023.

*

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. Driftreducerende middelen of maatregelen bepalen hoeveel driftreductie moet worden verkregen bij het op de markt brengen en het gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van Landbouw strekt tot de vervanging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 april 2021 ‘tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’.

BEVOEGDHEID

3. De gemachtigde heeft als volgt toegelicht hoe het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit kan worden ingepast in de bevoegdheden van de federale overheid en hoe het zich verhoudt tot de bevoegdheden van de gewesten:

“Dit ontwerp van ministerieel besluit geeft een overzicht over welke middelen en maatregelen in aanmerking komen om een bepaald driftreductieniveau te bekomen en kadert als uitvoeringsmaatregel van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 binnen de federale bevoegdheid tot bescherming van de veiligheid van de voedselketen. Het sluit aan op de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen waarin vastgelegd wordt welke bufferzone en percentage van driftreductie nodig zijn om het product veilig te kunnen gebruiken. Deze opgelegde risicobeperkende maatregelen hebben tot doel het oppervlaktewater te beschermen. De kwaliteit van oppervlaktewater is nauw verbonden met de gezondheid van de mens omdat het gebruikt wordt bij de verwerking van voedsel. Als federale overheidsdienst is het onze verantwoordelijkheid en bevoegdheid om de veiligheid van de voedselketen te beschermen.

Het is uiteraard zo dat volksgezondheid en welzijn van het leefmilieu nauw met elkaar verweven zijn. Overleg en samenwerking is essentieel. Om hieraan tegemoet te komen is het ontwerp van MB besproken met de gewestregeringen tijdens de Interministeriële Conferentie Leefmilieu uitgebreid tot Landbouw (IUCL) van 28 september 2023. Daarbij werd kennis genomen van het besluit en werd bevestigd dat de procedure tot het betrekken van de gewestregeringen nageleefd werd. De PV van deze vergadering kan u terugvinden in de bijlagen. Bijgevolg zijn wij van mening dat we het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun bevoegdheden uit te oefenen.

Tenslotte wensen we ook te benadrukken dat voorliggend ontwerp van ministerieel besluit slechts een actualisatie omvat van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 april 2021 tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen. Aangezien er continu nieuwe driftreducerende middelen en maatregelen ontwikkeld worden, is het noodzakelijk om deze lijst op regelmatige basis bij te werken.”

Daarmee kan worden ingestemd.

RECHTSGROND

4. Uit de aanhef blijkt dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 9, 4°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’.¹ Dat is terecht. Deze bepaling ontleent op haar beurt rechtsgrond aan artikel 9, eerste lid, 1°, 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 bijgevolg eveneens terecht in de aanhef wordt vermeld.

VORMVEREISTEN

5. Vermits door de gemachtigde werd bevestigd dat de ontworpen regeling ook een indirecte impact heeft op toevoegingsstoffen, zal rekening moeten worden gehouden met de dienaangaande door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 51.526/3 geformuleerde opmerking:

“3. Gewasbeschermingsmiddelen maken het voorwerp uit van 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 van de Raad’. In die verordening wordt een onderscheid gemaakt tussen gewasbeschermingsmiddelen (artikel 2, lid 1, en hoofdstuk III), werkzame stoffen, beschermstoffen, synergisten en formuleringshulpstoffen (artikel 2, leden 2 en 3, a) tot c), en hoofdstuk II), en toevoegingsstoffen (artikel 2, lid 3, d), en hoofdstuk IV). Het ontwerp strekt tot de gedeeltelijke omzetting van de genoemde richtlijn 2009/128/EG, die blijkens artikel 2, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 3, punt 10, a), van toepassing is op gewasbeschermingsmiddelen als omschreven in de genoemde verordening. De richtlijn bevat geen bepalingen in verband met toevoegingsstoffen. In zoverre het ontwerp regels bevat die gelden voor toevoegingsstoffen, gaat het dus verder dan de richtlijn. De gemachtigde heeft bevestigd dat dit inderdaad de bedoeling is: de stellers van het ontwerp willen de voorschriften van de richtlijn bij uitbreiding toepassen op toevoegingsstoffen.

Zulks is op zich niet in strijd met het EU-recht. Enerzijds is een regeling inzake toevoegingsstoffen niet strijdig met verordening (EG) nr. 1107/2009. Artikel 58, lid 1, van de verordening voorziet weliswaar in een toelatingsvereiste, uit te werken bij afzonderlijke verordening (artikel 58, lid 2), maar in afwachting van een dergelijke verordening mogen de lidstaten nationale wetgeving toepassen (artikel 58, lid 3, en artikel 81, lid 3). Anderzijds is het de lidstaten toegestaan, op grond van artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), om verdergaande beschermingsmaatregelen te nemen dan die welke worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192 VWEU. De lidstaten kunnen dus verder gaan dan hetgeen bepaald is in

¹ Die bepaling luidt als volgt: “[O]nverminderd de in 2° bedoelde minimale bufferzones kunnen de in 3° bedoelde bufferzones worden gereduceerd mits gebruikmaking van bijkomende driftreducerende middelen of maatregelen. De minister kan bepalen welke driftreducerende middelen of maatregelen hiervoor in aanmerking komen. Bij toepassing van deze driftreducerende middelen of maatregelen mogen de vereiste bufferzones maximaal twintig meter groot zijn voor de gevallen bedoeld in artikel 8, 3°, en maximaal dertig meter groot zijn voor de gevallen bedoeld in artikel 8, 4° en 5°. Indien grotere bufferzones vereist zijn, zal geen toelating worden verleend voor het op de markt brengen van het product.”

richtlijn 2009/128/EG.² In dat geval moet de nationale maatregel overeenkomstig artikel 193 VWEU wel ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.”³

Bijgevolg zal, in de mate dat het ontwerp een regeling inzake toevoegingsstoffen inhoudt en er verdergaande beschermingsmaatregelen worden genomen dan hetgeen bepaald is in 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’, de nationale maatregel overeenkomstig artikel 193 van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ ter kennis van de Europese Commissie moeten worden gebracht.⁴

*

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Richtlijn 2009/128/EG is aangenomen op grond van artikel 175, lid 1, van het EG-Verdrag, thans artikel 192, lid 1, VWEU.

³ Adv.RvS 51.526 van 3 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 maart 2013.

⁴ Zie ook adv.RvS 67.997/1 van 6 oktober 2020 over een ontwerp van besluit van de Minister van Landbouw ‘tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’.

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. Les mesures ou moyens de réduction de la dérive déterminent le degré de réduction de la dérive qui doit être obtenu pour la mise sur le marché et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques. Le projet d'arrêté du Ministre de l'Agriculture, soumis pour avis, a pour objet de remplacer l'annexe de l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 'fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive'.

COMPÉTENCE

3. Le délégué a précisé comment le projet d'arrêté ministériel à l'examen peut s'inscrire dans les compétences de l'autorité fédérale et comment il s'articule avec les compétences des régions en ces termes :

« Dit ontwerp van ministerieel besluit geeft een overzicht over welke middelen en maatregelen in aanmerking komen om een bepaald driftreductieniveau te bekomen en kadert als uitvoeringsmaatregel van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 binnen de federale bevoegdheid tot bescherming van de veiligheid van de voedselketen. Het sluit aan op de toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen waarin vastgelegd wordt welke bufferzone en percentage van driftreductie nodig zijn om het product veilig te kunnen gebruiken. Deze opgelegde risicobeperkende maatregelen hebben tot doel het oppervlaktewater te beschermen. De kwaliteit van oppervlaktewater is nauw verbonden met de gezondheid van de mens omdat het gebruikt wordt bij de verwerking van voedsel. Als federale overheidsdienst is het onze verantwoordelijkheid en bevoegdheid om de veiligheid van de voedselketen te beschermen.

Het is uiteraard zo dat volksgezondheid en welzijn van het leefmilieu nauw met elkaar verweven zijn. Overleg en samenwerking is essentieel. Om hieraan tegemoet te komen is het ontwerp van MB besproken met de gewestregeringen tijdens de Interministeriële Conferentie Leefmilieu uitgebreid tot Landbouw (IUCL) van 28 september 2023. Daarbij werd kennis genomen van het besluit en werd bevestigd dat de procedure tot het betrekken van de gewestregeringen nageleefd werd. De PV van deze vergadering kan u terugvinden in de bijlagen. Bijgevolg zijn wij van mening dat we het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun bevoegdheden uit te oefenen.

Tenslotte wensen we ook te benadrukken dat voorliggend ontwerp van ministerieel besluit slechts een actualisatie omvat van de bijlage bij het ministerieel besluit van 1 april 2021 tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen. Aangezien er continu nieuwe driftreducerende middelen en maatregelen ontwikkeld worden, is het noodzakelijk om deze lijst op regelmatige basis bij te werken ».

On peut se rallier à ce point de vue.

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Il ressort du préambule que le fondement juridique du dispositif en projet est recherché dans l'article 9, 4°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable'¹. Avec raison. Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 9, alinéa 1^{er}, 1°, 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', qui est par conséquent également mentionné à juste titre dans le préambule.

FORMALITÉS

5. Dès lors que le délégué a confirmé que le dispositif en projet a également un effet indirect sur les adjuvants, il faudra tenir compte de l'observation formulée à ce sujet par le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 51.526/3 :

« 3. Les produits phytopharmaceutiques font l'objet 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 du Conseil'. Ce règlement opère une distinction entre produits phytopharmaceutiques (article 2, paragraphe 1, et chapitre III), substances actives, phytoprotecteurs, synergistes et coformulants (article 2, paragraphes 2 et 3, a) à c), et chapitre II), et adjuvants (article 2, paragraphe 3, d), et chapitre IV). Le projet vise à transposer partiellement la directive 2009/128/CE, précitée, qui, selon l'article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 3, point 10, a), s'applique aux produits phytopharmaceutiques définis par le règlement précité. La directive ne comporte pas de dispositions relatives aux adjuvants. Dans la mesure où le projet comporte des règles qui s'appliquent aux adjuvants, il a donc une portée plus large que celle de la directive. Le délégué a confirmé que telle était en effet l'intention : les auteurs du projet veulent étendre les prescriptions de la directive aux adjuvants.

Ceci n'est en soi pas contraire au droit de l'UE. D'une part, le règlement (CE) n° 1107/2009 ne s'oppose pas à l'établissement de règles pour les adjuvants. Même si l'article 58, paragraphe 1, du règlement prévoit qu'un règlement distinct fixera les modalités d'autorisation (article 58, paragraphe 2), les États membres peuvent appliquer la législation nationale dans l'attente d'un tel règlement (article 58, paragraphe 3, et article 81, paragraphe 3). D'autre part, l'article 193 du Traité 'sur le fonctionnement de l'union européenne' (ci-après : TFUE) permet aux États membres de prendre des mesures de protection plus strictes que celles qui sont fixées en vertu de l'article 192 du TFUE. Les États membres peuvent donc aller au-delà de ce que prévoit la

¹ Cette disposition s'énonce comme suit : « [S]ans préjudice des zones tampons minimales visées au 2°, les zones tampons visées au 3° peuvent être réduites moyennant l'utilisation de plus amples mesures ou moyens de réduction de la dérive. Le ministre peut déterminer les mesures ou moyens de réduction de la dérive pouvant entrer en ligne de compte à cet effet. En application de ces mesures ou de ces moyens de réduction de la dérive, les zones tampons nécessaires peuvent mesurer au maximum vingt mètres pour les cas visés à l'article 8, 3°, et au maximum trente mètres pour les cas visés à l'article 8, 4° et 5°. En cas de besoin de plus grandes zones tampons, l'autorisation pour la mise sur le marché du produit ne sera pas accordée ».

directive 2009/128/CE ². Dans ce cas, l'article 193 du TFUE impose toutefois que la mesure nationale soit notifiée à la Commission européenne » ³.

Par conséquent, dans la mesure où le projet contient un dispositif relatif aux adjuvants et où des mesures de protection plus étendues que celles prévues par 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' sont prises, la mesure nationale devra être notifiée à la Commission européenne conformément à l'article 193 du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne' ⁴.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : La directive 2009/128/CE a été adoptée sur le fondement de l'article 175, paragraphe 1, du Traité CE, actuellement l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

³ Avis C.E. 51.526 du 3 juillet 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2013.

⁴ Voir également l'avis C.E. 67.997/1 du 6 octobre 2020 sur un projet d'arrêté du Ministre de l'Agriculture 'fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive'.