



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.320/1
van 28 januari 2025

avis 77.320/1
du 28 janvier 2025

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
19 maart 2013 betreffende de
verwezenlijking van een
duurzaam gebruik van
gewasbeschermingsmiddelen
en toevoegingsstoffen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
19 mars 2013 pour parvenir à
une utilisation des produits
phytopharmaceutiques et
adjuvants compatible avec le
développement durable'

Op 18 december 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 januari 2025, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 betreffende de verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 januari 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, 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, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 januari 2025.

*

Le 18 décembre 2024, 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, prorogé jusqu'au 31 janvier 2025, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 janvier 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, 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.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 janvier 2025.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit heeft volgens de uitleggende nota tot doel een minimumpercentage driftreductie¹ op te leggen bij de bespuiting met een gewasbeschermingsmiddel door een professionele gebruiker², middels het gebruik van driftreducerende spuittechnieken die zijn vastgelegd in het ministerieel besluit van 1 april 2021. Het beoogt de verontreiniging van het oppervlaktewater³ te verminderen zodat meer gewasbeschermingsmiddelen veilig kunnen worden toegepast.

Het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot 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’⁴ (artikel 1 van het ontwerp).

¹ De Hoge Gezondheidsraad omschrijft “drift” in zijn advies van 12 augustus 2024 als “het verwaaien van spuitdruppels buiten het te behandelen perceel” en als “een term die ongewenste verliezen van een hoeveelheid gewasbeschermingsmiddel tijdens en na bespuitingen beschrijft”. Hij stelt dat drift door drie factoren wordt bepaald, nl. de weersomstandigheden, de omgevingskenmerken en de spuittechnieken, en onderscheidt “druppeldrift die plaatsvindt tijdens de bespuitingen, “dampdrift die “ook kan geschieden na de bespuitingen” en stofdrift.

² Artikel 2, 7°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’: “professionele gebruiker: elke persoon die, in de landbouwsector of in een andere sector, producten gebruikt in het kader van zijn beroepsactiviteiten, met inbegrip van bedieners van toepassingsapparatuur, technici, werkgevers en zelfstandigen”.

³ Artikel 2, 17°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013: “oppervlaktewater: binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren”.

⁴ Volgens de definitie van pesticiden in de betrokken richtlijn omvat die term gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 wordt aangevuld met een definitie van ‘aan keuring onderworpen spuittoestel’ als bijzondere ‘apparatuur voor de toepassing van producten’⁵ (artikel 2).

In hetzelfde koninklijk besluit wordt een nieuw artikel 9/1 ingevoegd. Dat artikel bepaalt dat bij toepassing van een product voor professioneel gebruik⁶ steeds een minimum percentage driftreductie van 75 procent wordt bereikt voor de gevallen bedoeld in artikel 8, 3° en 4° van het koninklijk besluit van 19 maart 2013⁷. Deze driftreductie wordt enkel bereikt met behulp van de driftreducerende doppen en/of het type spuittoestel voorzien door het ministerieel besluit van 1 april 2021 ‘tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’. Elk aan keuring onderworpen spuittoestel voldoet aan dit minimum percentage driftreductie (artikel 3).

Het te nemen koninklijk besluit is bedoeld om in werking te treden op 1 januari 2026 (artikel 4).

BEVOEGDHEID

4. Daarover bevestigde de gemachtigde dat het ontwerp past binnen artikel 11, lid 2, c), van richtlijn 2009/128/EG:

“De ontworpen maatregel past in punt c) van art. 11 lid 2 van richtlijn 2009/128/EG, omdat het een maatregel is die zal “voorzien in het gebruik van risicoreducerende maatregelen waardoor het risico van vervuiling buiten het terrein als gevolg van verwaaiende spuitnevel, uitspoeling en afspoeling tot een minimum wordt beperkt.”

Op grond van dat artikel 11, lid 1, van die richtlijn, dragen de lidstaten er zorg voor dat passende maatregelen worden vastgesteld om het aquatische milieu en de voorziening van drinkwater te beschermen tegen het effect van pesticiden en ondersteunen deze maatregelen de desbetreffende bepalingen van richtlijn 2000/60/EG en verordening (EG) nr. 1107/2009 en zijn ermee verenigbaar. Artikel 11, lid 2, c), van dezelfde richtlijn bepaalt dat de maatregelen in lid 1 voorzien in het gebruik van risicoreducerende maatregelen waardoor het risico van vervuiling buiten het terrein als gevolg van verwaaiende spuitnevel, uitspoeling en afspoeling tot een minimum wordt beperkt. Deze maatregelen voorzien in het afbakenen van bufferzones met passende afmetingen voor de bescherming van niet-doelwit-waterorganismen, en in

⁵ Artikel 2, 13°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013: “apparatuur voor de toepassing van producten: apparaat dat specifiek is bestemd voor de toepassing van producten, inclusief hulpstukken die essentieel zijn voor de doeltreffende werking daarvan, zoals spuitdoppen, manometers, filters, zeven en toebehoren voor het schoonmaken van tanks”.

⁶ Artikel 2, 5°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013: “producten voor professioneel gebruik: gewasbeschermingsmiddelen erkend voor professioneel gebruik en toevoegingsstoffen”.

⁷ Artikel 8 van het koninklijk besluit van 19 maart 2013:

“Bij het bepalen van bufferzones worden volgende gevallen onderscheiden:

1° behandeling van een kas zoals gedefinieerd door de verordening;

2° behandeling na de oogst zoals gedefinieerd door de verordening;

3° verticaal neerwaarts gerichte bespuitingen met uitsluiting van de gevallen bedoeld in 1° en 2°;

4° andere dan verticaal neerwaarts gerichte bespuitingen met uitsluiting van de gevallen bedoeld in 1° en 2°;

5° alle andere mogelijke toepassingswijzen waarbij blootstelling van niet-doelwitwaterorganismen aan producten kan optreden met uitsluiting van de gevallen bedoeld in 1° en 2°.”

beschermingszones voor oppervlaktewater en grondwater dat wordt gebruikt voor de onttrekking van drinkwater, waarbinnen geen pesticiden mogen worden toegepast of opgeslagen.

5. De bevoegdheid om regeland op te treden met betrekking tot het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden werd in het verleden door de Raad van State, afdeling Wetgeving onderzocht in onder meer advies 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 dat de juridische context van het complexe vraagstuk betreffende de verdeling van de bevoegdheden over de verschillende bevoegdheidsniveaus met het oog op een volledige omzetting van richtlijn 2009/128/EG in het interne recht, in herinnering heeft gebracht.⁸

De Raad van State gaf samengevat volgende voor de huidige adviesaanvraag relevante opmerkingen:

- op grond van de bevoegdheid die inzake milieubescherming aan de gewesten wordt toegekend bij artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet worden geoordeeld dat de omzetting van richtlijn 2009/128/EG *a priori* tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en dat die bevoegdheid “eveneens de bevoegdheid omvat, tenminste in beginsel, om maatregelen te nemen teneinde de gevaren en de gevolgen van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid te verminderen,⁹ op zijn minst voor wat betreft het beperken van de blootstelling van de mens aan de gevaren verbonden aan het gebruik van deze producten die in het leefmilieu worden verspreid.¹⁰”;

⁸ Adv.RvS 52.679/VR/3 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. 2012-13, nr. A-384/1), dat de gedeeltelijke omzetting betrof 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’.

⁹ Voetnoot 38 uit het geciteerde advies: De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 34.339/AV, op 29 april 2003 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, het volgende opgemerkt: “volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 148).

¹⁰ Voetnoot 39 uit het geciteerde advies: In zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 betreffende gewestelijke bepalingen die ertoe strekken te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, heeft het Grondwettelijk Hof in verband met de bevoegdheid inzake milieubescherming die bij artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt verleend, het volgende bepaald: “B.4.2. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1° van die bepaling [art. 6, § 1, II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft: 1° De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder] de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, te regelen, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu. Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico’s verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren”. (Zie betreffende de gevolgen die aan dit arrest zijn gegeven tevens arrest nr. 193.456 van 20 mei 2009 van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarbij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 ‘houdende de normering van zendmasten voor elektromagnetische golven tussen 10 MHz en 10 GHz’ is vernietigd). Er kan van

- hoewel de omzetting van richtlijn 2009/128/EG in beginsel dus tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, kan de federale overheid zich toch ook beroepen op verschillende bevoegdheden om sommige bepalingen van de richtlijn om te zetten;
- in een eerste bevoegdheidsvoorbehoud van de federale overheid wordt voorzien bij artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, op grond waarvan de federale overheid 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; alleen voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden bij het op de markt brengen, moeten worden beschouwd als “productnormen” waaruit voortvloeit dat 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 kan worden aangemerkt als “productnorm” in de zin die het Grondwettelijk Hof eraan geeft en dat de federale overheid op basis van haar bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen, niet de maatregelen zou kunnen nemen die door de omzetting van de bepalingen van richtlijn 2009/128/EG vereist zijn en die betrekking hebben op specifieke maatregelen ter bescherming van het aquatische milieu en het drinkwater (artikel 11 van richtlijn 2009/128/EG); de federale bevoegdheid inzake productnormen, en die met toepassing van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aan dit begrip moet worden gegeven, omvat evenmin alle regels die van toepassing zijn op of tijdens het op de markt brengen van deze producten, maar omvat enkel die regels die specifiek de voorwaarden bepalen waaraan een product moet beantwoorden; voortgaand op de strekking die aan dit eerste voorbehoud van de federale bevoegdheid betreffende de vaststelling van “productnormen” moet worden gegeven, zou derhalve moeten worden besloten dat het de federale overheid niet toekomt op grond van deze bevoegdheid de internrechtelijke normen vast te stellen die moeten zorgen voor de omzetting van de artikelen 6, 8, 9, 11, 12 en 13 van richtlijn 2009/128/EG, zoals ze wel heeft gedaan in het ontwerpbesluit dat aanleiding heeft gegeven tot advies 51.526/3¹¹;
- een volgend voorbehoud van de federale bevoegdheid ligt in de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de bescherming van de volksgezondheid aangezien uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volgt dat, onder voorbehoud van de bevoegdheden die bij artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzake gezondheidsbeleid aan de gemeenschappen zijn toegekend, de bescherming van de volksgezondheid voor het overige niet aan de bevoegdheid van de federale wetgever is onttrokken; in die aangelegenheid beschikken dus zowel de federale overheid als de gewesten over een bevoegdheid: “indien pesticiden beschouwd worden als bestanddelen van een product dat in de voedselketen zal terechtkomen, en dus in verband moet worden gebracht met de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid, is de federale overheid bevoegd, en kan haar bevoegdheid verder reiken dan het loutere vaststellen van productnormen in de betekenis die het Grondwettelijk Hof daaraan geeft; indien pesticiden daarentegen bekeken worden als

worden uitgegaan dat de lering van het arrest van het Hof in beginsel van toepassing is op alle soorten maatregelen die de hinder bestrijden die in het leefmilieu wordt verspreid en dat de vaststelling van dergelijke maatregelen dus tot de gewestbevoegdheid inzake milieubescherming behoort, ook wanneer deze maatregelen de bescherming van de menselijke gezondheid nastreven.

¹¹ Adv.RvS 51.526/3 van 3 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’.

producten die verspreid worden in het milieu, zijn de gewesten bevoegd in het kader van hun milieubeleid”; “[e]r zou dus kunnen worden gesteld dat we te maken hebben met ‘complementaire’ bevoegdheden op het gebied van milieubescherming en volksgezondheid, zoals reeds erkend is door het Grondwettelijk Hof.¹² Iedere wetgever moet uiteraard bij de uitoefening van zijn bevoegdheden ervoor zorgen dat hij zich niet begeeft op het bevoegdheidsdomein van één van de andere wetgevers, of het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.¹³”

6. Het komt de Raad van State voor dat het ontworpen artikel 9/1 dat een minimum percentage driftreductie voor de in artikel 8, 3° en 4°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 bedoelde gevallen voorziet “bij toepassing van” een product voor professioneel gebruik:

- als een maatregel geldt die een situatie regelt die zich voordoet nadat de driftreducerende doppen en/of het type spuittoestel voorzien door het ministerieel besluit van 1 april 2021 ‘tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’, op de markt zijn gebracht;
- niet als een maatregel geldt die enkel de voorwaarden bepaalt waaraan voormelde driftreducerende doppen en/of het type spuittoestel moeten beantwoorden.

Tenzij de steller van het ontwerp alsnog in de tekst zou kunnen verduidelijken dat het ontworpen artikel 9/1 verband houdt met het op de markt brengen van een product, in welk geval de ontworpen regeling rechtsgrond kan vinden in artikel 5, § 1, 1°, van 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 en de werknemers’, kan zij niet worden ingepast in de federale bevoegdheid op het vlak van het vaststellen van productnormen.

7. Artikel 9, eerste lid, van de wet van 21 december 1998, dat deel uitmaakt van een hoofdstuk IV met als opschrift “Bijzondere bepalingen betreffende gewasbeschermingsmiddelen en biociden”, bepaalt dat 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;

¹² Voetnoot 51 uit het geciteerde advies: GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.8.

¹³ Voetnoot 52 uit het geciteerde advies: Zie in die zin inzonderheid: GwH 9 juli 1992, nr. 55/92, 5.B.7.

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 in het interne recht de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de omzetting van meer bepaald de artikelen 6, 8, 9, 11 (gedeeltelijk), 12 (gedeeltelijk) en 13 (gedeeltelijk) van de richtlijn 2009/128/EG. Dat geldt des te meer wanneer de federale overheid als reden daarvoor haar doelstelling om de voedselketen te beschermen aanvoert.

Zolang de steller van het ontwerp deze specifieke doelstelling van de bescherming van de voedselketen niet als reden aanvoert voor het ontworpen artikel 9/1, kan het niet worden ingepast in de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de bescherming van de volksgezondheid. Daarbij moet dan wel worden opgemerkt dat maatregelen die ertoe strekken om de oppervlaktewateren, inclusief die in drinkwaterwinningsgebieden,¹⁴ te beschermen tegen pesticiden, en niet de vaststelling inhouden van maximale residu's in voedingsmiddelen geacht worden te behoren tot de bevoegdheden van de gewesten.¹⁵

In voorkomend geval wordt voor zoveel als nuttig in herinnering gebracht dat de ontworpen regeling moet voldoen aan het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel. Dit beginsel, dat samenhangt met de in artikel 143, § 1, van de Grondwet voorgeschreven federale loyaliteit, houdt in dat elke wetgever erover moet waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid, de uitoefening door de andere wetgevers van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.¹⁶ Toegepast op de door het ontwerp van koninklijk besluit geregelde materie komt dat erop neer dat het er niet toe kan leiden dat de gewesten geen invulling meer zouden kunnen geven aan hun bevoegdheid om bijvoorbeeld vestigingsvoorwaarden vast te stellen of regels aan te nemen ter bescherming van het leefmilieu.

VORMVEREISTEN

8. Het voorliggende ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie onder het nummer 2024/0502/BE¹⁷ in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 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’.

¹⁴ L. Lavrysen, “Het Leefmilieu en het Waterbeleid”, in B. Seutin en G. van Haegendoren (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, die Keure, 2016, 42-43.

¹⁵ *Idem*, 34

¹⁶ GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.27.1; GwH 16 maart 2023, nr. 44/2023, B.12.2.

¹⁷ Zie TRIS-aanmelding met kennisgevingsnummer: 2024/0502/BE, beschikbaar op <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/nl/notification/26231>

9. Het ontworpen artikel 9/1 geldt bij de toepassing van een product voor professioneel gebruik. Toevoegingsstoffen vallen onder de definitie van die producten. Bijgevolg zal rekening moeten worden gehouden met de dienaangaande door de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 51.526/3 geformuleerde opmerking¹⁸:

“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 richtlijn 2009/128/EG.¹⁹ In dat geval moet de nationale maatregel overeenkomstig artikel 193 VWEU wel ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht.”

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.

¹⁸ Adv.RvS 51.526 van 3 juli 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 maart 2013. Zie ook adv.RvS 74.926/16 van 15 december 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 2 februari 2024 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 1 april 2021 tot vaststelling van de driftreducerende middelen of maatregelen’, opmerking 5; 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’, opmerking 5.2.1-5.2.2.

¹⁹ Voetnoot 1 uit 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. In de aanhef dienen de vervulde vormvereisten in chronologische volgorde te worden vermeld. De aanhef dient nog te worden aangevuld met de TRIS-aanmelding, met inbegrip van een verwijzing naar de digitale vindplaats ervan.

De verwijzing naar artikel 19, § 1, tweede lid, van de wet van 21 december 1998 dient te worden geschrapt.

Artikel 3

11. In de inleidende zin van artikel 3, dient te worden vermeld in welke afdeling het ontworpen artikel 9/1 wordt ingevoegd.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTÉE DU PROJET

3. Selon la note explicative, le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'imposer un pourcentage minimal de réduction de la dérive ¹ lors de la pulvérisation d'un produit phytopharmaceutique par un utilisateur professionnel ², grâce à l'utilisation de techniques de pulvérisation réduisant la dérive qui sont fixées dans l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021. Il vise à réduire la pollution des eaux de surface ³ afin de pouvoir appliquer davantage de produits phytopharmaceutiques en toute sécurité.

Le projet d'arrêté royal vise à transposer partiellement 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' ⁴ (article 1^{er} du projet).

¹ Dans son avis du 12 août 2024, le Conseil supérieur de la Santé définit la « dérive » comme « la projection de gouttelettes de pulvérisation en dehors du champ à traiter » et comme « un terme qui décrit les pertes non désirées d'une quantité de produit phytopharmaceutique pendant et après la pulvérisation ». Il déclare que la dérive est déterminée par trois facteurs, à savoir les conditions météorologiques, les caractéristiques de l'environnement et les techniques de pulvérisation, et opère une distinction entre « la dérive de pulvérisation [qui] se produit pendant la pulvérisation », la dérive gazeuse « qui peut également se produire après la pulvérisation » et la dérive des poussières.

² Article 2, 7°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable' : « utilisateur professionnel : toute personne qui utilise des produits au cours de son activité professionnelle, et notamment les opérateurs, les techniciens, les employeurs et les indépendants, tant dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs ».

³ Article 2, 17°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 : « eaux de surface : les eaux intérieures, à l'exception des eaux souterraines, les eaux de transition et les eaux côtières, sauf en ce qui concerne leur état chimique, pour lequel les eaux territoriales sont également incluses ».

⁴ Selon la définition de pesticides dans la directive concernée, ce terme englobe les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides.

L'article 2 de l'arrêté royal du 19 mars 2013 est complété par une définition de la notion de « dispositif de pulvérisation soumis à inspection » comme un « dispositif [spécial d'application des produits] » ⁵ (article 2).

Dans le même arrêté royal, il est inséré un nouvel article 9/1. Cet article dispose que lors de l'application d'un produit à usage professionnel ⁶, un pourcentage minimum de réduction de la dérive de 75 pour cent est toujours atteint pour les cas visés à l'article 8, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 ⁷. Cette réduction de la dérive n'est atteinte qu'au moyen de buses réduisant la dérive et/ou du type de pulvérisateur prévu par l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 'fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive'. Chaque dispositif de pulvérisation soumis à inspection doit respecter ce pourcentage minimal de réduction de la dérive (article 3).

L'arrêté royal envisagé est censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026 (article 4).

COMPÉTENCE

4. Interrogé à ce sujet, le délégué a précisé que le projet s'inscrit dans le cadre de l'article 11, paragraphe 2, c), de la directive 2009/128/CE :

« De ontworpen maatregel past in punt c) van art. 11 lid 2 van richtlijn 2009/128/EG, omdat het een maatregel is die zal "voorzien in het gebruik van risicoreducerende maatregelen waardoor het risico van vervuiling buiten het terrein als gevolg van verwaaiende spuitnevel, uitspoeling en afspoeling tot een minimum wordt beperkt ».

⁵ Article 2, 13°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 : « matériel d'application des produits : tout équipement spécialement destiné à l'application de produits, y compris des accessoires qui sont essentiels au fonctionnement efficace de tels équipements, tels que des buses, manomètres, filtres, tamis et dispositifs de nettoyage des cuves ».

⁶ Article 2, 5°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 : « produits à usage professionnel : les produits phytopharmaceutiques agréés pour un usage professionnel et les adjuvants ».

⁷ Article 8 de l'arrêté royal du 19 mars 2013 :

« Lors de l'établissement de zones tampons, les cas suivants seront considérés :

1° le traitement d'une serre comme défini par le règlement ;

2° le traitement post-récolte comme défini par le règlement ;

3° les pulvérisations dirigées verticalement vers le sol, avec exclusion des cas visés aux 1° et 2° ;

4° les pulvérisations autres que celles dirigées verticalement vers le sol, avec exclusion des cas visés aux 1° et 2° ;

5° toute autre procédure d'application pouvant entraîner une exposition d'organismes aquatiques non cibles à des produits, à l'exclusion des cas visés aux 1° et 2° ».

En vertu de cet article 11, paragraphe 1, de cette directive, les États membres font en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides et ces mesures soutiennent les dispositions pertinentes de la directive 2000/60/CE et du règlement (CE) n° 1107/2009 et sont compatibles avec celles-ci. L'article 11, paragraphe 2, c), de la même directive dispose que les mesures prévues au paragraphe 1 consistent notamment à utiliser des mesures d'atténuation qui réduisent le risque de pollution hors site par dérive, drainage et ruissellement. Ces mesures comprennent la mise en place de zones tampons de taille appropriée pour la protection des organismes aquatiques non cibles et de zones de sauvegarde pour les eaux de surface ou souterraines utilisées pour le captage d'eau potable, à l'intérieur desquelles l'application ou l'entreposage de pesticides sont interdits.

5. Le pouvoir de légiférer en matière d'utilisation de produits phytopharmaceutiques ou de produits biocides a été examiné dans le passé par le Conseil d'État, section de législation, notamment dans l'avis 52.679/VR/3 du 26 février 2013 qui a rappelé le contexte juridique de la question complexe de la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en vue d'assurer la transposition pleine et entière de la directive 2009/128/CE en droit interne ⁸.

En résumé, le Conseil d'État a formulé les observations suivantes qui sont pertinentes pour la présente demande d'avis :

- au vu de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' attribue aux régions en matière de protection de l'environnement, il y a lieu de considérer que la transposition de la directive 2009/128/CE relève, *a priori*, de la compétence des régions, et que cette compétence « inclut également, du moins en principe, celle de prendre des mesures tendant à réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine ⁹, à tout le moins en ce qui concerne la limitation de l'exposition de l'homme aux risques liés à l'utilisation de ces produits qui se répandent dans l'environnement ¹⁰ » ;

⁸ Avis C.E. 52.679/VR/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' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2012-13, n° A-384/1), qui concernait la transposition partielle 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'.

⁹ *Note de bas de page 38 de l'avis cité* : Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 34.339/AV donné le 29 avril 2003 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'relatif à la politique de santé préventive', 'la santé publique est une des finalités des compétences attribuées aux Régions par l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière d'environnement' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1, p. 148).

¹⁰ *Note de bas de page 39 de l'avis cité* : Dans son arrêt n° 2/2009 du 15 janvier 2009, qui était relatif à des dispositions régionales visant à assurer la protection contre les effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, la Cour constitutionnelle a déclaré ce qui suit, à propos de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne aux Régions en matière de protection de l'environnement : « B.4.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, précité, les régions sont compétentes pour prévenir et combattre les différentes formes de pollution de l'environnement ; le législateur régional trouve dans le 1^o de cette disposition [Art. 6, § 1^{er}, II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau : 1^o La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit] la compétence générale lui permettant de régler ce qui

- si la transposition de la directive 2009/128/CE relève donc, en principe, de la compétence des régions, il n'en reste pas moins que l'autorité fédérale peut aussi se prévaloir de diverses compétences pour transposer certaines dispositions de la directive ;
- une première 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, lequel réserve tout d'abord à l'État fédéral la compétence d'établir des « normes de produits », à condition d'y associer les gouvernements régionaux en application de l'article 6, § 4, 1^o, de cette même loi spéciale ; il faut uniquement regarder comme « normes de produits » les prescriptions auxquelles les produits doivent répondre, d'un point de vue écologique, au moment de leur mise sur le marché, dont il découle qu'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[s] » au sens où l'entend la Cour constitutionnelle et que l'autorité fédérale ne pourrait pas, sur la base de sa compétence en matière d'établissement de normes de produits, prendre les mesures que requiert la transposition des dispositions de la directive 2009/128/CE relatives aux mesures spécifiques de protection du milieu aquatique et de l'eau potable (article 11 de la directive 2009/128/CE) ; la compétence fédérale en matière d'établissement de normes de produits ne couvre pas non plus, selon la portée qu'il convient de donner à cette notion en application de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, toutes les règles applicables aux produits ou lors de la mise sur le marché de ceux-ci, mais uniquement celles d'entre elles qui ont spécifiquement pour objet de déterminer les conditions auxquelles un produit doit satisfaire ; en s'en tenant à la portée qu'il convient de donner à cette première réserve de compétence fédérale relative à la fixation de « normes de produits », il y aurait donc lieu de conclure qu'il n'incombe pas à l'autorité fédérale d'adopter, à ce titre, comme elle l'a fait dans le projet d'arrêté qui a donné lieu à l'avis 51.526/3 ¹¹, les normes de droit interne destinées à assurer la transposition des articles 6, 8, 9, 11, 12 et 13 de la directive 2009/128/CE ;
- une réserve suivante de compétence fédérale se situe dans les compétences résiduelles de l'autorité fédérale en matière de protection de la santé publique, dès lors qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que, sous réserve des compétences qui ont été attribuées aux communautés par l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière de politique de santé, la protection de la santé publique n'a pour le surplus pas été soustraite à la compétence du législateur fédéral ; tant l'autorité fédérale que les régions jouissent donc

concerne la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions portées à l'environnement. Cette compétence implique celle de prendre des mesures en vue de prévenir et de limiter les risques liés aux radiations non ionisantes, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces radiations qui se répandent dans l'environnement. La circonstance que ces mesures contribuent à la protection de la santé publique ne fait pas obstacle à la compétence régionale. En effet, la politique environnementale vise à protéger les divers éléments de l'environnement de l'homme, en premier lieu afin de préserver ainsi sa santé ». (Concernant les suites qui ont été données à cet arrêt, voir aussi l'arrêt n° 193.456 du 20 mai 2009 de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, annulant l'arrêté royal du 10 août 2005 'fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz'). On peut considérer que l'enseignement de l'arrêt de la Cour s'applique en principe à tous les types de mesures de lutte contre les nuisances qui sont répandues dans l'environnement et que l'adoption de telles mesures relève donc de la compétence régionale en matière de protection de l'environnement, même lorsque ces mesures ont pour objectif la protection de la santé humaine.

¹¹ Avis C.E. 51.526/3 du 3 juillet 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2013 'pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable'.

d'une compétence en la matière : « si les pesticides sont envisagés comme éléments d'un produit destiné à entrer dans la chaîne alimentaire, et donc à mettre en relation avec la compétence résiduaire de l'autorité fédérale en matière de santé publique, l'autorité fédérale est compétente et sa compétence peut aller au-delà de la simple fixation de normes de produits, au sens où l'entend la Cour constitutionnelle ; si les pesticides sont au contraire envisagés sous l'angle de leur épandage dans l'environnement, ce sont alors les Régions qui sont compétentes au nom de leur politique environnementale » ; « [i]l serait donc permis de considérer que l'on se trouve en présence de compétences 'complémentaires', ainsi que cela a déjà été reconnu par la Cour constitutionnelle en matière de protection de l'environnement et de la santé publique ¹². Dans l'exercice de ces compétences, chacun des législateurs doit évidemment veiller à ne pas empiéter sur les compétences des autres ni rendre exagérément difficile ou impraticable l'exercice de ses propres compétences par chacun d'entre eux ¹³ ».

6. Il apparaît au Conseil d'État que l'article 9/1, en projet, qui prévoit un pourcentage minimum de réduction de la dérive pour les cas visés à l'article 8, 3° et 4°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 « lors de l'application » d'un produit à usage professionnel :

- s'applique comme une mesure qui règle une situation intervenant après la mise sur le marché des buses réduisant la dérive et/ou du type de pulvérisateur prévu par l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 'fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive' ;
- ne s'applique pas comme une mesure déterminant uniquement les conditions auxquelles les buses réduisant la dérive et/ou le type de pulvérisateur précités doivent répondre.

À moins que l'auteur du projet puisse encore préciser dans le texte que l'article 9/1 en projet est lié à la mise sur le marché d'un produit, auquel cas le dispositif en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 5, § 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', il ne peut s'inscrire dans le cadre de la compétence fédérale en matière d'établissement de normes de produits.

7. L'article 9, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, figurant dans un chapitre IV intitulé « Dispositions particulières relatives aux produits phytopharmaceutiques et aux biocides », dispose que le Roi peut, « dans l'intérêt de la santé publique ou des travailleurs » :

« 1° 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° 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° 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

¹² Note de bas de page 51 de l'avis cité : C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.8.

¹³ Note de bas de page 52 de l'avis cité : Voir, en ce sens, notamment : C.C., 9 juillet 1992, n° 55/92, 5.B.7.

ainsi que les conditions dans lesquelles les autorisations ou agréments délivrés peuvent être suspendus ou retirés ;

4° 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[s] » au sens de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dont il a été fait état ci-dessus 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, des articles 6, 8, 9, 11 (pour partie), 12 (pour partie) et 13 (pour partie) 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.

Tant que l'auteur du projet n'invoque pas cet objectif spécifique de protection de la chaîne alimentaire comme motif pour l'article 9/1 en projet, celui-ci ne peut s'inscrire dans la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de protection de la santé publique. À cet égard, il faut toutefois relever que les mesures visant à protéger les eaux de surface contre les pesticides, en ce compris celles situées dans des zones de captage d'eau potable ¹⁴, et n'impliquant pas la fixation de teneurs maximales en résidus dans les denrées alimentaires, sont réputées relever de la compétence des régions ¹⁵.

Le cas échéant, il est rappelé, pour autant que de besoin, que le dispositif en projet doit satisfaire au principe de proportionnalité en matière de répartition des compétences. Ce principe, corollaire de la loyauté fédérale prescrite par l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution, emporte que chaque législateur doit veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs ¹⁶. Appliqué à la matière réglée par le projet d'arrêté royal, ce principe implique qu'il ne peut pas avoir pour effet que les régions ne puissent plus exercer leurs compétences pour, par exemple, fixer des conditions d'accès à la profession ou adopter des règles de protection de l'environnement.

FORMALITÉS

8. Le projet à l'examen a été notifié à la Commission européenne sous le numéro 2024/0502/BE ¹⁷ dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et

¹⁴ L. Lavrysen, « Het leefmilieu en het waterbeleid » dans B. Seutin et G. Van Haegendoren (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, La Chartre, 2016, pp. 42-43.

¹⁵ *Idem*, p. 34.

¹⁶ C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.27.1 ; C.C., 16 mars 2023, n° 44/2023, B.12.2.

¹⁷ Voir la notification TRIS portant le numéro de notification : 2024/0502/BE, disponible sur <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/fr/notification/26231>.

du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

9. L'application d'un produit à usage professionnel relève de l'article 9/1 en projet. Les adjuvants relèvent de la définition de ces produits. Par conséquent, il faudra tenir compte de l'observation formulée à ce sujet par le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 51.526/3¹⁸ :

« 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 directive 2009/128/CE¹⁹. Dans ce cas, l'article 193 du TFUE impose toutefois que la mesure nationale soit notifiée à la Commission européenne ».

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'.

¹⁸ Avis C.E. 51.526 du 3 juillet 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 mars 2013. Voir également l'avis C.E. 74.926/16 du 15 décembre 2023 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 2 février 2024 'modifiant l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive', observation 5 ; 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', observations 5.2.1-5.2.2.

¹⁹ 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. Dans le préambule, on citera les formalités accomplies dans l'ordre chronologique. Le préambule doit encore être complété par la notification TRIS, incluant une référence à la source de publication électronique de celle-ci.

On supprimera la référence à l'article 19, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998.

Article 3

11. La phrase liminaire de l'article 3 doit mentionner la section dans laquelle l'article 9/1 en projet est inséré.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC