



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.298/16
van 28 mei 2024

avis 76.298/16
du 28 mai 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot reglementering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, behalve die met een laag risico, tot toevoeging van gebruiksvoorwaarden aan de afwijkingen bedoeld in artikel 9 van de ordonnantie van 20 juni 2013 en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015 betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers'

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'encadrant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, ajoutant des conditions d'utilisation aux dérogations visées à l'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013, et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels '

Op 26 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot reglementering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, behalve die met een laag risico, tot toevoeging van gebruiksvoorwaarden aan de afwijkingen bedoeld in artikel 9 van de ordonnantie van 20 juni 2013 en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015 betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2024.

*

Le 26 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘encadrant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque, ajoutant des conditions d'utilisation aux dérogations visées à l'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013, et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 21 mai 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Eline YOSHIMI, greffier.

Le rapport a été présenté par Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2024.

*

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te regelen, ter uitvoering van de ordonnantie van 20 juni 2013 ‘betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (hierna: ordonnantie pesticidegebruik).

Daartoe wordt een principieel verbod ingesteld om andere gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken dan die met een laag risico. Het ontwerp voorziet niettemin in vier uitzonderingsmogelijkheden. Het ontwerp strekt er vervolgens toe om de gebruiksvoorwaarden van gewasbeschermingsmiddelen, conform de machtiging daartoe in de ordonnantie pesticidegebruik, aan te vullen. Het ontwerp brengt ten slotte twee beperkte wijzigingen aan in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 juli 2015 ‘betreffende de opslag en hantering van gewasbeschermingsmiddelen alsook het beheer van hun afval door professionele gebruikers’ (hierna: opslagbesluit). Deze wijzigingen hebben tot doel om in gebieden met verhoogd risico voor het milieu de tijdelijke opslag mogelijk te maken van gewasbeschermingsmiddelen die in afwijking van het principiële verbod zouden worden toegestaan.

2.2. Het ontwerp bestaat uit tien artikelen, verdeeld over vier hoofdstukken: hoofdstuk 1 bevat de algemene bepalingen (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp); hoofdstuk 2 voert een aanvullende gebruiksvoorwaarde in, boven op de gebruiksvoorwaarden vermeld in artikel 9, § 4, van de ordonnantie pesticidegebruik (artikelen 5 en 6); hoofdstuk 3 wijzigt het opslagbesluit (artikelen 7 en 8); hoofdstuk 4 bevat de slotbepalingen (artikelen 9 en 10).

2.2.1. In artikel 1 worden negen definities omschreven.

2.2.2. Artikel 2 bevat in een eerste paragraaf het principiële verbod op het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico door te bepalen dat alleen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico is toegestaan. De tweede paragraaf voorziet in een algemene afwijkingsmogelijkheid met verwijzing naar artikel 9, §§ 1 en 4, van de ordonnantie pesticidegebruik. Deze bepaling laat toe om toch nog pesticiden te gebruiken voor de aangeduide soorten in bepaalde gevallen, namelijk omwille van de volksgezondheid of de openbare veiligheid, omwille van het natuurbehoud of de bescherming van het plantaardige erfgoed met naleving van de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming en, in laatste instantie, voor de beperkte en lokale behandeling met een sproeislang of een rugsproeier.

2.2.3. Artikel 3 voorziet in drie bijkomende afwijkingsmogelijkheden op het verbod om andere gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken dan die met een laag risico.

De eerste paragraaf staat het gebruik toe van alle gewasbeschermingsmiddelen die in de biologische landbouw mogen worden gebruikt voor producenten op oppervlakken voor plantaardige productie.

De tweede paragraaf staat het gebruik toe van basisstoffen, onder de voorwaarden die desgevallend worden vastgesteld in de federale mededeling ten gevolge van de goedkeuring van die stof (overeenkomstig artikel 23 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'.

De derde paragraaf bepaalt ten slotte dat de minister, op voorstel van Leefmilieu Brussel, een tijdelijke vrijstelling voor maximum één jaar kan toestaan. In deze uitzondering wordt voorzien als laatste redmiddel wanneer dit nodig is wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden. De toevoeging van deze derde paragraaf beoogt, samen met een wijziging in het opschrift, tegemoet te komen aan het advies van de Europese Commissie inzake de verenigbaarheid van het ontwerp met verordening 1107/2009 en richtlijn nr. 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'.

2.2.4. Artikel 4 preciseert dat bij gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toegestaan in afwijking van het principiële verbod, de voorwaarden bedoeld in artikel 10 van de ordonnantie pesticidegebruik van toepassing zijn.

2.2.5. Artikel 5 voegt een gebruiksvoorwaarde toe aan de lijst van artikel 9, § 4, van de ordonnantie pesticidegebruik. Met name dient de professionele gebruiker een afwijkend gebruik vooraf per e-mail ter kennis te brengen van Leefmilieu Brussel. Artikel 6 regelt in dat verband de verwerking van persoonsgegevens.

2.2.6. De artikelen 7 en 8 brengen twee wijzigingen aan in het opslagbesluit. De tijdelijke opslag van gewasbeschermingsmiddelen waarin wordt voorzien door de artikelen 5, tweede lid, en 8, tweede lid, van het opslagbesluit zal voortaan ook mogelijk zijn voor de opslag van gewasbeschermingsmiddelen die zijn toegestaan in afwijking van verboden gesteld door de regering ter uitvoering van artikel 1 van de ordonnantie pesticidegebruik.

2.2.7. Artikel 9 regelt de inwerkingtreding. Het te nemen besluit treedt in werking tien dagen na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. In afwijking daarvan treden de artikelen 2, 3 en 4 pas in werking op de eerste dag van de dertiende maand na bekendmaking. Enkel voor oppervlakken voor plantaardige productie treedt artikel 2 pas in werking op de eerste dag van de drieënzeventigste maand na bekendmaking.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de in de aanhef vermelde bepalingen, namelijk de artikelen 1, derde lid, 9, § 4, 12 en 20 van de ordonnantie pesticidegebruik, onder voorbehoud van de hiernavolgende opmerkingen.

4.1. Artikel 6 van het ontwerp regelt de verwerking van persoonsgegevens, ten gevolge van de invoering van de gebruiksvoorwaarde van het voorafgaand per e-mail aan Leefmilieu Brussel ter kennis brengen van afwijkend gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico (artikel 5).

Er wordt bepaald dat Leefmilieu Brussel in het kader van de uitvoering van artikel 5 persoonsgegevens verwerkt bij de voorafgaande kennisgeving van het gebruik (§ 1). Leefmilieu Brussel wordt aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke (§ 2). De doeleinden van de verwerking zijn het zich ervan vergewissen dat de professionele gebruikers, ongeacht de betrokken zone, de principes van geïntegreerde gewasbescherming toepassen en het mogelijk maken van het toezicht gevoerd door ambtenaren (§ 3). De bewaartermijn wordt bepaald op drie jaar vanaf de datum van kennisgeving (§ 4).

4.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de ordonnantie zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.²

¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

² Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

4.3. Er dient te worden vastgesteld dat geen enkele van die essentiële elementen geregeld is in de ordonnantie pesticidegebruik zelf en dat daarentegen beoogd wordt om het kader voor de verwerking van persoonsgegevens in te voeren op het niveau van het te nemen besluit.

Artikel 6 van het ontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden. Zolang niet in een kader voor de verwerking van persoonsgegevens is voorzien in de ordonnantie pesticidegebruik, is er ook geen adequate rechtsgrond voor de in artikel 5 van het ontwerp voorziene verwerking van persoonsgegevens.

5. De nota aan de regering bevestigt dat de ontworpen regeling geldt voor alle gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen, ongeacht of deze al dan niet professionele gebruikers zijn.

In de aanhef wordt verwezen naar artikel 20 van de ordonnantie pesticidegebruik dat de regering machtigt om alle nodige maatregelen te nemen om de gevaarlijke hantering van voor niet-professioneel gebruik toegestane pesticiden te vermijden. De gemachtigde heeft echter terecht aangegeven dat ook artikel 19 van de ordonnantie pesticidegebruik, dat de regering machtigt de regels vast te leggen die van toepassing zijn op het opslaan, hanteren, verdunnen en mengen van pesticiden, net als op het beheer van afval van pesticiden en de verpakking ervan door professionele gebruikers, dient als rechtsgrond voor de ontworpen artikelen 7 en 8.

De aanhef dient bijgevolg ook artikel 19 van de ordonnantie pesticidegebruik te vermelden.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Artikel 1, 5°, van het ontwerp verduidelijkt bij het definiëren van het begrip “plantaardige productie” dat landbouw is inbegrepen. De definitie opgenomen in artikel 1, 8°, die het begrip “producent” omschrijft, maakt duidelijk dat het gaat om de persoon die de verantwoordelijkheid draagt voor de “exploitatie”, gedefinieerd in artikel 1, 7°, als, vereenvoudigd, de oppervlakken bestemd voor plantaardige productie. Het principiële verbod ingevoerd in artikel 2, § 1, geldt ook voor de plantaardige productie, evenals de afwijkingsmogelijkheden daarop waarin wordt voorzien bij de artikelen 2, § 2, en 3. Artikel 3, § 1, is een afwijkingsmogelijkheid die specifiek is afgestemd op landbouw. Zodoende bevat het ontwerp voorschriften die betrekking hebben op landbouw.

Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), dient tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid.³ Gevraagd om het bewijs te leveren dat het verplichte overleg met betrekking tot de ontworpen regeling heeft plaatsgehad en erop gewezen dat een beperkt overleg, louter in een

³ Zie ook adv.RvS 71.764/1/V van 12 augustus 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 mei 2023 ‘houdende reglementering van de begassing en de ontgassing’, opm. 5.2.

permanente werkgroep, daar niet aan beantwoordt bij gebrek aan terugkoppeling naar de verantwoordelijke ministers, antwoordde de gemachtigde:

“Le projet a été discuté lors de la réunion du GTP CIPA du 18/04/2014. Voir le rapport de cette réunion, point n°2. Ce rapport a ensuite été validé au niveau ministériel, comme en témoigne le l'e-mail annexé reprenant les notifications d'approbation par chaque Ministre compétent en matière d'agriculture.”

Uit de toelichting van de gemachtigde en uit de stukken die hij aan de Raad van State heeft overgelegd, kan worden afgeleid dat de bevoegde ministers met het resultaat van het overleg binnen de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid hebben ingestemd.

Er is bijgevolg voldaan aan de overlegverplichting bedoeld in artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de BWHI. Daarvan moet melding worden gemaakt in de aanhef van het besluit.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7. Een verbodsmaatregel als deze vervat in het ontwerp kan het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie belemmeren doordat de invoer kan worden beïnvloed van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico. Bij de beoordeling van de verenigbaarheid met het vrij verkeer moet worden rekening gehouden met twee instrumenten waarbij de handel in en het gebruik van pesticiden in de Europese Unie wordt geharmoniseerd.

8. Verordening 1107/2009 heeft, volgens artikel 1, lid 3 ervan, onder meer tot doel om de werking van de interne markt te verbeteren door de regels voor het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen te harmoniseren.

Richtlijn 2009/128/EG heeft, volgens artikel 1 ervan, tot doel een kader vast te stellen voor een duurzaam gebruik van pesticiden. Artikel 2 verduidelijkt dat deze richtlijn alle overige relevante communautaire wetgeving onverlet laat. De richtlijn vormt weliswaar geen beletsel voor de lidstaten om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden. Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128/EG moet het evenwel gaan om een beperking of verbod onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden.

Opdat de ontworpen regeling in overeenstemming zou zijn met het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie in deze geharmoniseerde aangelegenheid, dient deze in overeenstemming te zijn met verordening 1107/2009 en de daarmee verband houdende richtlijn 2009/128/EG. Slechts in de mate dat dat kader nog ruimte laat voor (verdergaande) nationale maatregelen dient afzonderlijk te worden onderzocht of de ontworpen bepalingen ook verenigbaar zijn met de artikelen 30 en 34 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).⁴

⁴ Zie in die zin HvJ 14 juli 1998, *Aher-Waggon*, C-389/86, ECLI:EU:C:1998:357.

9. Bij het aanmelden van het ontwerp bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 5, § 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende de informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, heeft de Commissie een gemotiveerd advies uitgebracht. Hierbij stelde de Commissie vast dat in de mate dat het ontwerp in een algemeen verbod voorziet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die andere stoffen dan die met een laag risico bevatten, zonder hierbij duidelijk aan te geven welke de afwijkingen⁵ op dat verbod zijn, het ontwerp van aard is om de tenuitvoerlegging van verordening 1107/2009 te beïnvloeden.

De Commissie herinnerde er vooreerst aan dat conform artikel 288 van het VWEU, een verordening verbindend is in al haar onderdelen. De lidstaten kunnen derhalve geen nationale maatregelen aannemen die afbreuk doen aan de correcte en volledige tenuitvoerlegging van het Europees Unierecht.⁶ Vervolgens bevestigt de Commissie dat verordening 1107/2009 het verkeer van gewasbeschermingsmiddelen volledig harmoniseert. Ze benadrukt dat een beperking van het gebruik van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen die uit binnen de Unie goedgekeurde werkzame stoffen bestaan of deze bevatten, de verhandeling van die producten beïnvloedt.⁷ De Commissie verduidelijkte ook dat richtlijn 2009/128/EG lidstaten enkel toelaat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verbieden bij toepassing van het voorzorgsbeginsel in het geval van specifieke omstandigheden of in specifieke gebieden (artikel 2, lid 3), zoals de specifieke gebieden bepaald bij de artikelen 11 en 12 van de richtlijn.⁸

Met betrekking tot de ontworpen regeling stelde de Commissie het volgende vast:

- Het ontworpen artikel 2 zou een algemene gebruiksbeperking invoeren waarin niet voorzien zou zijn bij de toelating, door de Belgische autoriteiten (lees: de federale overheid), voor het op de markt brengen overeenkomstig artikel 29 van verordening 1107/2009⁹. De

⁵ De kritiek van de Commissie over de vaagheid van de afwijkingen was vooral gericht op het vermeende bestaan van een afwijking wanneer het gebruik in overeenstemming zou zijn met het gewestelijk reductieprogramma voor pesticiden. Deze afwijking is evenwel niet voorzien in het ontwerp en berust op een verkeerde lezing van het ontwerp door de Commissie. De Commissie las verkeerdelijk de verwijzing naar “artikel 9, §1 en 4” als een verwijzing naar artikel 9, § 1, en naar artikel 4 van de ordonnantie pesticidegebruik.

⁶ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie nr. C(2024) 1284 van 26 februari 2024, in de zin van artikel 6, tweede lid, van richtlijn (EU) 2015/1535 (hierna: gemotiveerd advies van de Europese Commissie), 7, punt 2.3.

⁷ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 7, punt 2.3 met verwijzing naar: HvJ 24 november 2022, nr. C-658/21, Belplant, punten 38 en 39.

⁸ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 7, punt 2.3.

⁹ Artikel 31, lid 2, van verordening 1107/2009 bepaalt inderdaad: “In de toelating worden de voorschriften voor het op de markt brengen en het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel vastgesteld”. Lid 4 van dat artikel preciseert waarover dergelijke voorschriften kunnen gaan. Bij wege van voorbeelden:

a) een beperking van de distributie en het gebruik van het gewasbeschermingsmiddel ter bescherming van de gezondheid van de betrokken distributeurs, gebruikers, omstanders, omwonenden, consumenten of werknemers of het milieu, waarbij rekening wordt gehouden met krachtens andere Gemeenschapsvoorschriften geldende eisen; een eventuele beperking van die aard dient op het etiket te worden vermeld;

c) aanwijzingen voor juist gebruik overeenkomstig de beginselen van geïntegreerde gewasbescherming als bedoeld in artikel 14 van en in bijlage III bij Richtlijn 2009/128/EG.

Commissie stelt dat de gebruiksvoorwaarden worden opgenomen in de toelating en vermeld op de etikettering van het gewasbeschermingsmiddel.¹⁰

- Het verbod neemt het resultaat van de individuele aanvragen tot (verlenging van de) toelating van gewasbeschermingsmiddelen in België niet in aanmerking. De Commissie herinnert eraan dat een lidstaat ertoe gehouden is om bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen de bezorgdheden inzake de gezondheid van mensen of dieren of inzake milieu tegemoet te komen door in voorkomend geval een specifiek gewasbeschermingsmiddel te weigeren op zijn grondgebied (of een gedeelte daarvan). Volgens de Commissie wordt door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest geen argument aangebracht om aan te nemen dat alle andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met “een laag risico” een onaanvaardbaar risico zouden inhouden wanneer ze gebruikt zouden worden in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De algemeenheid van het verbod (lees: alle andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico) is niet in overeenstemming met artikel 1, lid 4, van verordening 1107/2009¹¹. De Commissie verwijst hierbij naar het arrest C-616/17 van het Hof van Justitie van de Europese Unie.¹²
- De afwijkingen waarin wordt voorzien laten het aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest over om te beslissen of een ander gewasbeschermingsmiddel dan een middel met een laag risico kan worden gebruikt, zelfs als het al is toegelaten of zou kunnen worden toegelaten overeenkomstig verordening 1107/2009.¹³
- Omdat het ontwerp betrekking heeft op het volledige grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het gebruiksverbod volgens de Commissie niet beperkt tot specifieke omstandigheden of specifieke gebieden zodat het ontwerp eveneens de artikelen 11 en 12 van richtlijn 2009/128/EG lijkt te miskennen. De Commissie benadrukt dat artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG lidstaten verplicht er zorg voor te dragen dat het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden en haalt hierbij twee van de drie in het artikel opgesomde gebieden aan: gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt en beschermde gebieden als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG.¹⁴

10. In de nota aan de regering wordt verduidelijkt dat in een bijkomende afwijkmogelijkheid wordt voorzien om tegemoet te komen aan het gemotiveerde advies van de Europese Commissie. De minister kan, op voorstel van Leefmilieu Brussel, een tijdelijke vrijstelling voor maximum één jaar toestaan. Deze uitzondering wordt voorzien als laatste redmiddel wanneer dit nodig is wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden. De nota aan de regering verduidelijkt in het bijzonder dat deze afwijkmogelijkheid tot doel heeft om in uitzonderlijke situaties toch nog het gebruik toe te staan van producten die zijn toegelaten door de

¹⁰ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 8, punt 2.3.

¹¹ Artikel 1, lid 4, van verordening 1107/2009 laat lidstaten toe om het voorzorgsbeginsel toe te passen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen.

¹² Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 8-9, punt 2.3.

¹³ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 9, punt 2.3.

¹⁴ Gemotiveerd advies van de Europese Commissie, 9-10, punt 2.3.

federale overheid, maar niet “met een laag risico” zijn of niet toegelaten zijn in de biologische landbouw.

De gemachtigde bevestigde dat bedoelde vrijstelling voor één jaar hernieuwbaar zou zijn zolang er is voldaan aan de voorwaarden. Gelet op de opmerking van de Commissie werd aan de gemachtigde gevraagd of de afwijkingsmogelijkheid voorzien bij de nieuw ingevoegde paragraaf 3 van het ontworpen artikel 3 betekent dat bij gebrek aan het nodig zijn “wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden”, de minister geen vrijstelling kan geven om toch het gebruik toe te laten van een middel dat geen “gewasbeschermingsmiddel met een laag risico” is maar wel is goedgekeurd door de EU (de artikelen 4 en volgende van verordening 1107/2009) en is toegelaten voor het op de markt brengen in België (artikel 29 van verordening 1107/2009). Hierop antwoordde de gemachtigde:

“Correct.

Mais précisons que ces limitations spécifiques s’expliquent pas les caractéristiques urbaines du territoire bruxellois et aux risques accrus pour la santé et l’environnement qu’entraînent les utilisations de produits phytopharmaceutiques.

Par arrêt du 14 septembre 2023, la Conseil d’État de Belgique a ainsi jugé qu’ ‘il est évident que la forte densité de population et le degré d’urbanisation de la Région de Bruxelles-Capitale ont un impact significatif sur les conséquences environnementales de l’utilisation des pesticides dans cette région. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la concentration de l’utilisation serait beaucoup plus élevée que dans les autres régions. En d’autres termes, l’impact environnemental négatif de l’utilisation des pesticides dans la région de Bruxelles-Capitale ne peut être comparé à l’impact environnemental dans une autre région beaucoup plus grande et où la densité de population est considérablement moindre. Par conséquent, une mesure de protection de l’environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être adoptée de manière efficace et efficiente que si elle couvre l’ensemble du territoire de la Région’.”

Vervolgens gevraagd hoe de afwijkingsmogelijkheid derhalve tegemoetkomt aan de opmerkingen van de Commissie, antwoordde de gemachtigde:

“Le règlement 1107/2009 concerne la mise sur la marché, et non l’utilisation.

Le projet d’arrêté n’interfère nullement avec le processus de mise sur le marché et l’établissement de normes de produits établies par l’autorité fédérale belge. Il n’empêche par ailleurs ni la vente, ni la circulation, ni l’achat de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le projet d’arrêté respecte et repose même précisément sur l’exercice des compétences fédérales, en se basant sur les classifications officielles de ‘produits phytopharmaceutiques à faible risque’ et ‘produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique’ reprises dans les autorisations de mise sur le marché.

En ce qui concerne l’utilisation des produits phytopharmaceutiques, il faut se référer à la directive 2009/128/CE, laquelle vise à instaurer ‘un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l’environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides’.

Rappelons également les termes de l'article 193 TFUE, selon lequel '(les) mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 [ex-article 175] ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission'.

En l'espèce, la directive 2009/128/CE est fondée sur l'article 192 TFUE. Toutefois, comme exposé dans la réponse à l'avis circonstancié de la Commission, les mesures de protection prévues par le projet d'arrêté, qui visent à encadrer l'utilisation de pesticides en milieu urbain sont conformes au règlement 1107/2009 et à la directive 2009/128/CE, eu égard en particulier à l'article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE selon lequel 'Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques'."

Met het standpunt dat verordening 1107/2009 geen betrekking heeft op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen kan niet worden ingestemd. Niettegenstaande het opschrift van de verordening volgt uit artikel 1, lid 1, ervan dat de verordening uitdrukkelijk ook het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen binnen de Europese Unie beoogt te regelen. In dat verband bepaalt artikel 31, lid 2, dat in de toelating van een gewasbeschermingsmiddel voorschriften voor het gebruik worden vastgesteld. Artikel 55 betreft specifiek het gebruik en bepaalt dat gewasbeschermingsmiddelen dienen te worden gebruikt conform de voorschriften vastgelegd overeenkomstig artikel 31 en het gebruik dient te voldoen aan artikel 14 van richtlijn 2009/128/EG en diens bijlage III.

Gelet daarop lijkt ook niet zonder meer te kunnen worden ingestemd met het standpunt dat de ontworpen regeling niet interfereert met het op de markt brengen of verkopen van gewasbeschermingsmiddelen. Een andere kwestie is of deze interferentie in overeenstemming is met het Europeesrechtelijk kader.

Blijkens de antwoorden van de gemachtigde en het officiële antwoord 2024-1028 aan de Commissie, steunt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het gebruiksverbod in ieder geval in aanzienlijke mate op richtlijn 2009/128/EG.

11.1. Uit het samenlezen van het advies van de Commissie en het hiervoor uiteengezette standpunt van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgt dat de verenigbaarheid van de voorliggende regeling met het Europeesrechtelijk kader afhangt van de interpretatie van de draagwijdte van, en de onderlinge wisselwerking tussen, verordening 1107/2009 en richtlijn 2009/128/EG.

11.2. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is bevoegd om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te regelen. Overeenkomstig artikel 31 van verordening 1107/2009 blijkt evenwel uitdrukkelijk dat bij het toelaten van een gewasbeschermingsmiddel op de Belgische markt eveneens elementen van het gebruik kunnen worden bepaald door – gelet op de

bevoegdheidsverdeling in het federale België – de federale overheid die bevoegd is bij het op de markt brengen van producten.¹⁵

In het verlengde daarvan, kan in het kader van de implementatie van verordening 1107/2009 niet zonder meer worden besloten dat het vaststellen van elementen van het gebruik door de federale overheid overeenkomstig artikel 31 van verordening 1107/2009 bij de procedure tot toelating van gewasbeschermingsmiddelen zo ver gaat dat het gebruik daarna niet verder zou kunnen worden geregeld door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Van het tegendeel uitgaan zou het voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijzonder moeilijk of onmogelijk maken om zijn bevoegdheid inzake milieubescherming uit te oefenen in de context van gewasbeschermingsmiddelen. Het gemotiveerde standpunt van de Commissie lijkt niet onverenigbaar met die bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, maar benadrukt wel dat de ontworpen regeling afbreuk doet aan verordening 1107/2009 door een uniforme regeling uit te werken voor het hele grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met een principieel verbod dat niet enkel geldt voor de specifieke zones bedoeld in artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG in dat gewest.

12.1. In dat verband lijkt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest richtlijn 2009/128/EG nochtans als doorslaggevend te beschouwen¹⁶. Zo repliceert het in zijn officiële antwoord 2024-1028 op het gemotiveerde advies van de Commissie:

“c) Hoewel het ontwerp een (zeer) beperkt effect op de verkoop kan hebben, is het volledig verenigbaar met de Europese wetgeving en doelstellingen.

Zelfs indien het ontwerpbesluit de verkoop van gewasbeschermingsmiddelen niet verbiedt, zou het feit dat het gebruik ervan meer gereguleerd is, inderdaad gevolgen kunnen hebben voor de verkoop, met een verwachte toename in de aankopen van producten met een ‘laag risico’ en alternatieve oplossingen, en een vermindering in de aankopen van producten met een hoger risico.

Deze trend is desalniettemin volledig wenselijk en sluit nauwkeurig aan bij de Europese doelstellingen van Richtlijn 2009/128/EG, maar ook meer recentelijk in het Groene Pact voor Europa (COM/2019/640), de ‘van boer tot bord’-strategie (COM/2020/381, zie punt 2.1, onder 3) en de Biodiversiteitsstrategie 2030, met name wat betreft vergroeningsplannen voor stedelijke en voorstedelijke gebieden (COM/2020/380, zie punt 2.2.8, onder 4).

De regio onderneemt concrete maatregelen in overeenstemming met de visie van de Europese Commissie en is daarom verbaasd dat het zich hiertegen verzet in plaats van haar te steunen.

Ook dient te worden opgemerkt dat het totale effect zeer gering zal zijn, gezien de beperkte oppervlakte van het Brussels Gewest, een stedelijk gebied van 161,4 km², d.w.z. 0,5 % van het Belgische gebied.”

¹⁵ Naar het inzicht van de afdeling Wetgeving maakt het invoeren van het gebruiksverbod, nationaalrechtelijk bekeken in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, ook geen schending uit van de federale loyaliteit: er wordt geen onevenredige afbreuk gedaan aan de federale bevoegdheid tot het vaststellen van productnormen daar het verbod niet absoluut is.

¹⁶ Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest verwijst in zijn antwoord aan de Commissie ook naar een wetgevingsvoorstel van de Commissie, meer bepaald de ontwerpverordening ‘inzake het gebruik van pesticiden’.

De nota aan de regering betoogt dat de interpretatie van de Commissie volgens dewelke de toelating na individuele beoordeling van het dossier een voldoende toepassing van het voorzorgsbeginsel¹⁷ zou zijn, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zou verhinderen zijn bevoegdheid inzake leefmilieu uit te oefenen. In de nota aan de regering wordt bovendien benadrukt dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bijkomend voorzichtig moet zijn omwille van zijn specifieke kenmerken. Hiermee wordt verwezen naar volgende passage, die ook is opgenomen in het officiële antwoord 2024-1028 aan de Commissie:

“Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een dicht bevolkt stedelijk gebied. Volgens de gegevens van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (BISA) en het Belgische Statistiekbureau telde het Gewest begin 2021 1.219.970 inwoners op 162,4 km², wat betekent dat 10,6% van de bevolking woont op 0,53% van het nationale grondgebied. Brussel heeft dus een bevolkingsdichtheid van 7.512 inwoners per vierkante kilometer, wat 15 keer hoger is dan in Vlaanderen en 35 keer hoger dan in Wallonië. Het is ook belangrijk om rekening te houden met de hoge mate van verstedelijking van het Gewest: meer dan 50% van het grondgebied is verhard en 30 tot 40% van de groene oppervlakte van het Gewest bestaat uit privétuinen.

Het gewestelijk grondgebied is sterk versnipperd en is verdeeld in een zeer groot aantal kadastrale percelen: 577.370 percelen, of bijna 3.578 percelen per vierkante kilometer (8,6 keer meer dan in Vlaanderen en 14,5 keer meer dan in Wallonië). Door het zeer grote aantal percelen en hun relatief kleine omvang is de bodembezetting zeer gevarieerd, met wegen, parken, landbouwgrond, gemeenschappelijke moestuinen, tuinen en woningen, scholen en speelplaatsen, natuurreservaten, spoorlijnen, ziekenhuizen enzovoort die alle naast elkaar bestaan.

Bovendien is er bij het gebruik van pesticiden een constellatie van spelers betrokken die in verhouding staat tot de bevolkingsdichtheid en de institutionele complexiteit van het Gewest. Bij de openbare ruimten zijn meer dan veertig spelers betrokken (gewestelijke instellingen, gemeenten, OCMW's, intercommunales enzovoort). Wat betreft de privétuinen zou het dan weer gaan om een aantal tussen 150.000 en 200.000 terreinen, i.e. evenveel - zo niet meer - potentiële betrokkenen, en nog meer omwonenden (onder wie de kwetsbaarste groepen: kinderen, zwangere vrouwen, ouderen ...), die potentieel worden blootgesteld aan het gebruik van pesticiden door niet-professionele gebruikers of door ondernemingen die voor hen werken (bedrijven voor park- en tuinaanleg, onderhouds- en schoonmaakbedrijven ...).”

Doorheen de nota aan de regering steunt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ter benadrukking van de eigenheid van zijn grondgebied ook op rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, meer bepaald op overweging 39 van het arrest van 14 september 2023 met nr. 257.303. In die zaak diende de Raad van State zich uit te spreken over een beroep tot nietigverklaring tegen twee besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die pesticiden verbieden die specifieke stoffen bevatten. De verzoekende partijen hielden voor, samengevat, dat er een algemeen verbod werd ingevoerd met marktuitsluitend effect zodat, in strijd met de federale loyaliteit, afbreuk werd gedaan aan de bevoegdheid van de federale overheid inzake productnormen. In de nota aan de regering wordt overweging nr. 39 van de afdeling Bestuursrechtspraak geciteerd, waarbij volgende passage het meest pertinent lijkt:

¹⁷ Namelijk het in aanmerking nemen van de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu ter rechtvaardiging van een weigering van toelating.

“Als voor bepaalde pesticiden een gebruiksverbod op de in de ordonnantie aangeduide specifieke plaatsen niet volstaat om de risico's voor de menselijke gezondheid of voor het leefmilieu voldoende te beperken, zal dat, gelet op de grote homogeniteit van het bodemgebruik en de aanwezige functies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het geval zijn voor een groot deel van het resterende grondgebied van dat gewest. In die omstandigheden vereist de federale loyaliteit niet dat de Brusselse Hoofdstedelijke regering het gebruik van de betreffende pesticiden op geografisch heel gedetailleerde wijze zou regelen, enkel opdat er voor de federale overheid een principiële maar - in dit geval - veeleer symbolische bevoegdheidsruimte zou overblijven. De afweging lijkt eerder in andere zin te moeten worden gemaakt. De toepassing van het beginsel van de federale loyaliteit werkt immers ook in de omgekeerde richting. Het mag er evenmin toe leiden dat de verwerende partij haar bevoegdheden in het kader van de bescherming van het leefmilieu niet, of niet op redelijke wijze, zou kunnen uitoefenen, louter als gevolg van de homogeniteit die haar grondgebied kenmerkt, dat overigens slechts 0,5% van het Belgisch grondgebied uitmaakt.”¹⁸

Met het voorgaande tracht het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest te argumenteren dat de eigenheid van zijn grondgebied de maatregel rechtvaardigt. De uitgebreide argumentatie houdt verband met het voorzorgsbeginsel vervat in artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128/EG waardoor het lidstaten toegestaan is het gebruik van pesticiden te beperken of te verbieden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden, zoals verder bepaald in de artikelen 11 (aquatische milieu en drinkwater) en 12 (gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt, bepaalde beschermde gebieden en bepaalde recentelijk behandelde gebieden) van de richtlijn. Door zijn eigenheid zou het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dus (quasi) volledig beantwoorden aan dergelijke gebieden.

Als laatste punt in zijn officiële antwoord 2024-1028 op het gemotiveerde advies van de Commissie stelt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in dat verband het volgende:

“b) De lidstaten kunnen verder gaan dan de Richtlijn met betrekking tot doelstellingen op het gebied van gezondheid en milieubescherming.

De Commissie geeft aan dat het ontwerpbesluit niet wordt beperkt tot de specifieke gebieden die zijn omschreven in de artikelen 11 en 12 van Richtlijn 2009/128/EG en derhalve verder zou gaan dan het Europese recht.

In dit verband zij herinnerd aan de bewoordingen van artikel 193 VWEU, dat bepaalt dat ‘beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192 [oud artikel 175], [...] beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met de Verdragen. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.’

In dit geval is Richtlijn 2009/128 gebaseerd op artikel 192 VWEU. Zoals hierboven is uiteengezet, zijn de beschermende maatregelen waarin het ontwerpbesluit voorziet, die erop gericht zijn het gebruik van pesticiden in stedelijke gebieden te reguleren, wel degelijk in overeenstemming met Verordening 1107/2009 en Richtlijn 2009/128, met name met betrekking tot artikel 2, lid 3, van Richtlijn 2009/128/EG, namelijk: ‘De bepalingen van deze richtlijn vormen voor de lidstaten geen beletsel om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden’.

¹⁸ RvS 14 september 2023, nr. 257.303, vzw Belplant, 40, randnr. 39.

De maatregelen waarin het ontwerpbesluit voorziet, vormen derhalve geen strengere beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 195 VWEU. Indien nodig vormt dit echter een kennisgeving in de zin van dit artikel.”

Uit het voorgaande volgt, minstens impliciet, dat in antwoord op de kritiek van de Commissie dat de ontworpen regeling afbreuk zou doen aan de implementatie van verordening 1107/2009, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in belangrijke mate richtlijn 2009/128/EG aanhaalt als rechtvaardiging.

13. Bijgevolg hangt de verenigbaarheid van de voorliggende regeling af van de interpretatie die aan het Europeesrechtelijke kader moet worden gegeven. Er zijn echter twee plausibele lezingen mogelijk.

13.1. In een strenge lezing van het Europeesrechtelijk kader zou kunnen worden gesteld dat het in artikel 2, § 1, ontworpen verbod geen doorgang kan vinden omdat het afbreuk doet aan verordening 1107/2009. Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2009/128/EG bepaalt uitdrukkelijk dat deze richtlijn alle overige relevante communautaire wetgeving onverlet laat. Zodoende kan zij ook geen afbreuk doen aan de toelatingsprocedure voortvloeiende uit verordening 1107/2009 en evenmin tot gevolg hebben dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het gebruik verbiedt van een nochtans toegelaten gewasbeschermingsmiddel ander dan een gewasbeschermingsmiddel met een laag risico.

Daarnaast is het zo dat richtlijn 2009/128/EG niet alleen het verbieden, maar ook minder verregaand het minimaliseren of beperken van gewasbeschermingsmiddelen vooropstelt. Zo verplicht artikel 12 van de richtlijn de lidstaten niet louter tot het verbieden van pesticiden in specifieke gebieden, maar biedt die bepaling ook het alternatief van het minimaliseren van het gebruik ervan, waarbij wordt aangenomen dat een totaalverbod immers niet altijd geschikt is. Weliswaar wordt voorrang gegeven aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico en biologische bestrijdingsmiddelen, maar die bepaling kan niet zo worden gelezen dat het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico wordt uitgesloten als de omstandigheden dat zouden vereisen. Artikel 14 van de richtlijn verplicht lidstaten in het kader van de geïntegreerde gewasbescherming evenwel tot het nemen van alle nodige maatregelen om bestrijding met lage pesticideninzet te bevorderen, en stelt ook dat dit ervoor moet zorgen dat “waar mogelijk” voorrang dient te worden gegeven aan niet-chemische methoden, zodat professionele gebruikers van pesticiden overschakelen op praktijken en producten die binnen het gehele voor de bestrijding van een bepaald schadelijk organisme ter beschikking staande aanbod het laagste risico voor de gezondheid van de mens en het milieu opleveren. Dat neemt echter niet weg dat in sommige gevallen die alternatieven niet mogelijk zijn, en er dus ruimte moet zijn voor het gebruik van het soort gewasbeschermingsmiddelen die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest principieel beoogt uit te sluiten omwille van de bescherming van mens en milieu, ook al impliceert het feit dat die gewasbeschermingsmiddelen overeenkomstig verordening 1107/2009 werden toegelaten op de markt dat verondersteld moet worden dat ze voldoen aan de eis van artikel 29, lid, e), van die

verordening, en dus aan de minimale eisen van artikel 4, lid 3, van de verordening inzake effectiviteit en toxiciteit.¹⁹

De bijkomend voorziene afwijkingsmogelijkheid in de toegevoegde paragraaf 3 van artikel 3 van het ontwerp lijkt in die lezing niet te volstaan om tegemoet te komen aan de kritiek van de Commissie dat nog altijd een nochtans toegelaten gewasbeschermingsmiddel kan worden verboden indien die vrijstelling niet wordt toegekend of verstreken is. In dat verband zou het al een belangrijk verschil maken indien de “tijdelijke vrijstellingen voor maximum 1 jaar” kunnen worden vernieuwd, wat uit de tekst van artikel 3, § 3, van het ontwerp echter niet duidelijk blijkt, hoewel dat volgens de gemachtigde wel de bedoeling zou zijn.²⁰

Daarmee samenhangend zou het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ook geen beroep kunnen doen op artikel 1, lid 4, van verordening 1107/2009 dat toelaat dat lidstaten het voorzorgsbeginsel toepassen wanneer er wetenschappelijk gezien onzekerheid bestaat over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu van de op hun grondgebied toe te laten gewasbeschermingsmiddelen. Daarover heeft het Hof van Justitie reeds het volgende geoordeeld:

“Deze vaststelling volstaat echter niet als bewijs dat deze verordening in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel. (...)”

Voor een juiste toepassing van het voorzorgsbeginsel op het door die verordening geregelde gebied is immers in de eerste plaats vereist dat wordt vastgesteld welke negatieve gevolgen het gebruik van de onder die verordening vallende werkzame stoffen en gewasbeschermingsmiddelen kan hebben voor de gezondheid, en in de tweede plaats dat op basis van de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens en van de meest recente resultaten van internationaal onderzoek een complete beoordeling van het risico voor de gezondheid wordt gemaakt.”²¹

In het licht van dat arrest kan niet zonder meer worden aanvaard dat het algemeen uitsluiten van alle andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico, berust op een aangetoonde wetenschappelijk onzekerheid over de risico's voor de gezondheid van mensen en dieren of voor het milieu met betrekking tot elk van de verboden gewasbeschermingsmiddelen. De toepassing van het voorzorgsbeginsel dat is opgenomen in artikel 1, lid 4, van verordening 1107/2009 lijkt minstens niet adequaat te worden verantwoord.

¹⁹ In dat verband moet worden opgemerkt dat voor een gewasbestrijdingsmiddel op de Belgische markt beschikbaar is, er tot drie stappen reeds zijn doorlopen: eerst moet op Europees niveau beslist worden over het toelaten van de actieve stof, vervolgens zal de bevoegde lidstaat beslissen over het toelaten van een product met een of meer actieve stoffen, en ten slotte beslist elke lidstaat nogmaals zelf of een product dat eerder werd vergund op de eigen markt wordt toegelaten, waarbij weliswaar het eerdere oordeel van de bevoegde autoriteit kan worden overgedaan, maar wel geactualiseerd in het licht van de recentste wetenschappelijke inzichten. Op die manier wordt het voorzorgsbeginsel al intensief beschermd op het niveau van de markttoegang, zodat de vraag rijst of via gebruiksvoorschriften die toegang nog verder kan worden beperkt.

²⁰ Zie opmerking 10.

²¹ HvJ 1 oktober 2019, *Blaise e.a.*, nr. C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800, punten 45-46.

13.2. Een alternatieve lezing van het Europeesrechtelijk kader, met een bijzondere nadruk op het voorzorgsbeginsel en het door de Unie overeenkomstig de artikelen 35 en 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie nagestreefde hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en van het leefmilieu, is evenwel mogelijk.

De Europese Commissie lijkt vooral de territoriale algemeenheid van het verbod aan de kaak te stellen. Door die algemene territoriale werking van het verbod leidt de ontworpen regeling ertoe dat een op de markt toegelaten gewasbeschermingsmiddel dat geen “laag risico inhoudt” toch wordt verboden in zijn gebruik. Mocht het verbod inderdaad slechts beperkt zijn tot de in artikelen 11 en 12 van de richtlijn bedoelde gebieden,²² dan lijkt het verbod geen afbreuk te doen aan verordening 1107/2009 omdat alle overeenkomstig die verordening toegelaten gewasbeschermingsmiddelen hoe dan ook in de overige gebieden zouden kunnen worden gebruikt.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest argumenteert echter dat zijn (quasi) volledig grondgebied, door het dichtbevolkt stedelijk karakter en de zeer gevarieerde bodembezetting ervan, als dergelijke gebieden dient te worden beschouwd.

In die interpretatie is de vermeende afbreuk aan verordening 1107/2009 door de ontworpen regeling vooral het gevolg van een feitelijk gegeven, zodat de regering ermee binnen de mogelijkheden geboden door richtlijn 2009/128/EG blijft. Het beperken of zelfs verbieden van het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen kan dan in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest alleen maar worden gerealiseerd aan de hand van een uniforme regeling met een principieel verbod voor het hele grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, gelet op het door het gewest nagestreefde niveau van bescherming van het leefmilieu en de gezondheid.

Bovendien hebben de stellers van het ontwerp voorzien in een algemene afwijkmogelijkheid waarbij het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico die op de markt toegelaten zijn alsnog kan worden toegestaan, zij het als laatste redmiddel en onder strikte voorwaarden. In die zin wordt het voorzorgsbeginsel dat niet alleen aan verordening 1107/2009 ten grondslag ligt, maar ook aan richtlijn 2009/128/EG, doorgetrokken tot op het niveau van de aanwending van de op de markt toegelaten gewasbestrijdingsmiddelen.

In die lezing moet de verenigbaarheid van de ontworpen regeling nog bijkomend worden onderzocht in het licht van het vrij verkeer van goederen. Het voorgenomen verbod komt de Raad van State pertinent voor in het licht van de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aangehaalde beschermingsdoelstellingen. De Raad van State beschikt echter over onvoldoende informatie om de proportionaliteit ervan te beoordelen.

²² Artikel 11 van richtlijn 2009/128/EG heeft betrekking op gebieden waar maatregelen nodig zijn ter bescherming van het aquatisch milieu en het drinkwater. De gebieden in artikel 12 omvatten:

“a) gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen, zoals omschreven in artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1107/2009, worden gebruikt, zoals parken, openbare tuinen, sport- en recreatieterreinen, schoolterreinen en speelplaatsen, en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen;

b) beschermde gebieden als omschreven in Richtlijn 2000/60/EG en andere gebieden die ten behoeve van de uitvoering van de noodzakelijke natuurbehoudsmaatregelen zijn aangewezen overeenkomstig de bepalingen van Richtlijn 79/409/EEG en Richtlijn 92/43/EEG;

c) recentelijk behandelde gebieden die door werknemers in de landbouw worden gebruikt of voor hen toegankelijk zijn.”

13.3. De uitlegging die het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest aan het Europeesrechtelijk kader geeft, komt de Raad van State niet kennelijk onredelijk voor. Finaal zou echter alleen het Hof van Justitie daarover uitsluitend kunnen geven. De Raad stelt tegelijk vast dat de stellers van het ontwerp nog in dialoog lijken te zijn met de Europese Commissie, en bereid zijn om verdere aanpassingen te doen als de Commissie nieuwe elementen aanbrengt. Gelet op de onzekerheid over de verenigbaarheid van de regeling met het vrij verkeer van goederen zoals (inzake gewasbeschermingsmiddelen) geharmoniseerd door verordening 1107/2009, strekt het daarom tot aanbeveling om, alvorens de regeling aan te nemen, die dialoog verder te zetten.

Indien die dialoog zou leiden tot aanpassingen aan de thans voorliggende tekst, moet het ontwerp opnieuw voor advies worden voorgelegd aan de Raad van State.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

14. In de aanhef moet bijkomend melding worden gemaakt van artikel 19 van de ordonnantie pesticidegebruik en van het landbouwoverleg.

Artikel 5

15. Artikel 5 van het ontwerp voert een aanvullende gebruiksvoorwaarde in, boven op de gebruiksvoorwaarden vermeld in artikel 9, § 4, van de ordonnantie pesticidegebruik. De professionele gebruiker moet afwijkend gebruik voorafgaand per e-mail ter kennis brengen van Leefmilieu Brussel.

Artikel 22 van de ordonnantie pesticidegebruik voorziet de strafbaarstelling van iedere inbreuk op de artikelen 6 tot 12 ervan en hun uitvoeringsbesluiten. De gemachtigde bevestigde dat het miskennen van de verplichting ingevoerd door artikel 5 aanleiding kan geven tot strafsancities.

De verplichting wordt, conform de machtiging daartoe, genomen als aanvulling op artikel 9, § 4, van de ordonnantie pesticidegebruik. Er in dat verband op gewezen dat artikel 9, § 4, enkel gebruiksverplichtingen oplegt aan de “eigenaar en/of beheerder van het te behandelen gebied”, daar waar artikel 5 van het ontwerp de plicht eerder lijkt op te leggen aan de professionele gebruiker, verduidelijkte de gemachtigde:

“L’ordonnance souligne que le propriétaire et/ou (nous soulignons) le gestionnaire de la zone à traiter. En l’état, il est raisonnable que l’obligation de notification préalable soit dans le chef du gestionnaire titulaire de phytoliceuse ainsi que le prévoient les conditions d’application des dérogations générales (art. 9, §4, 2° de l’ordonnance). Cela pourra être explicité et clarifié.”

Het voorgaande blijkt niet uit het ontwerp en dient te worden verduidelijkt om de bepaling af te stemmen op de bewoordingen van de ordonnantie pesticidegebruik. Door de verplichting te leggen bij de eigenaar en/of beheerder van het te behandelen gebied, wordt bovendien niet enkel een rechtsgrondprobleem vermeden, maar ook een vraag naar de verenigbaarheid van de regeling met het vrij verkeer van diensten in hoofde van de professionele gebruikers.

Artikel 9

16. Luidens artikel 9 treedt het te nemen besluit in werking op de tiende dag na bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, met uitzondering van:

- De artikelen 2, 3 en 4 die in werking treden de eerste dag van de dertiende maand volgend op de maand van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad;
- Artikel 2, wat betreft oppervlakken voor plantaardige productie, dat pas in werking treedt de eerste dag van de drieënzeventigste maand volgend op de maand van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

17.1. Een bepaling die de inwerkingtreding van een regelgevende tekst vaststelt, geeft aan vanaf welke datum deze tekst verbindend wordt, dit wil zeggen rechtsgevolgen kan hebben die aan de rechtzoekenden kunnen worden tegengeworpen: vanaf deze datum kunnen de rechtsgevolgen die voortvloeien uit de bepalingen van de tekst, verbonden worden aan de rechtsfeiten die onder het toepassingsgebied ervan vallen.²³

Artikel 9, tweede lid, beoogt artikel 2 van het ontwerp, en de daarin vervatte plicht om enkel gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico te gebruiken, pas op een veel latere datum, namelijk de eerste dag van de drieënzeventigste maand na de bekendmaking ervan, van toepassing te maken op oppervlakken voor plantaardige productie. Bijgevolg moet die bepaling niet worden geformuleerd als een afwijking van de inwerkingtreding van artikel 2, maar als een overgangsmaatregel die de geviseerde gevallen tijdelijk aan het toepassingsgebied van artikel 2 onttrekt:

“Artikel 2 van het ontwerp wordt voor oppervlakken voor plantaardige productie voor het eerst toegepast vanaf de eerste dag van de drieënzeventigste maand die volgt op de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad.”

²³ Adv.RvS 59.209 van 2 mei 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 9 september 2016 ‘betreffende externe warmtelevering en houdende de wijziging van diverse ministeriële besluiten in het kader van de energieprestatieregelgeving’, opm. 8; *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 146, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

17.2. Het grote uitstel voor die toepassingen wordt in de nota aan de regering verantwoord in het licht van de strengere voorwaarden en moeilijkheden waarmee producenten geconfronteerd worden. Gevraagd over welke voorwaarden en moeilijkheden het gaat en wat dit verschil in behandeling ten opzichte van anderen verantwoordt, antwoordde de gemachtigde:

“Les producteurs (agriculteurs) sont plus dépendants de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et si bien que des restrictions brutales risqueraient de mettre en péril la viabilité économique de leur exploitation, notamment pour les raisons suivantes:

- Le choix des variétés, les itinéraires techniques pratiques et les investissements dans les équipements agricoles coûteux (tracteur, pulvérisateur, ...) sont influencés par la possibilité d'utiliser les produits phytopharmaceutiques mis sur le marché. Les pratiques culturales doivent être modifiées en profondeur lorsque les pesticides de synthèse ne sont plus utilisés, et des investissements doivent être réalisés dans du matériel (outillage pour désherbage mécanique notamment) afin de compenser l'absence d'utilisation de certains produits.

- Les débouchés économiques des productions (prix et acheteurs) ne sont également pas du tout les mêmes entre les produits conventionnels et les productions bio.

- La transition vers des pratiques agroécologique requière du temps, de la formation, des essais, des investissements et le développement de nouveaux débouchés économiques.

La période de transition proposée découle de consultations réalisées auprès de professionnels du secteur et de consultants spécialisés dans la transition d'agriculteurs conventionnels vers l'agriculture biologique.

Ces difficultés ne sont pas rencontrées par les autres secteurs, notamment les entreprises de parcs et jardins (car l'activité professionnelle est davantage tournée vers l'entretien des plantations – taille, tonte, désherbage mécanique – que vers la production de matériel végétal qualitatif).”

Het strekt tot aanbeveling om de toelichting van de gemachtigde op te nemen in de nota aan de regering.

SLOTOPMERKING

18. De tekst van het ontwerp vereist een bijkomend redactioneel nazicht. Louter bij wege van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- In de aanhef wordt gewag gemaakt van “de uitvoerig gemotiveerde mening”, terwijl in de Franse versie van de tekst gewag wordt gemaakt van “l’avis circonstancié”. “Mening” is een letterlijke en, in dit geval, foutieve vertaling van “avis”. Het woord “mening” moet worden vervangen door “advies”.
- In artikel 3, § 3, van het ontwerp moet niet worden verwezen naar “Brussel Leefmilieu” maar naar “Leefmilieu Brussel”.

- Daar waar in de Franse tekst doorgaans het woord “surface” wordt gehanteerd, worden in de Nederlandse tekst de woorden “oppervlak” en “oppervlakte” door elkaar gebruikt (voor de aanduiding van gronden is het woord “oppervlak” meer aangewezen, vermits “oppervlakte” veeleer verwijst naar de afmetingen ervan).

*

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

2.1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de régler l'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, en exécution de l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale' (ci-après : l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides).

À cet effet, le projet instaure une interdiction de principe d'utiliser des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque. Néanmoins, il prévoit quatre exceptions. Ensuite, il a pour objet de compléter les conditions d'utilisation de produits phytopharmaceutiques, conformément à l'habilitation conférée à cet effet dans l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. Enfin, il apporte deux modifications limitées à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 'relatif au stockage et à la manipulation des produits phytopharmaceutiques ainsi qu'à la gestion de leurs déchets par les utilisateurs professionnels' (ci-après : arrêté relatif au stockage). Ces modifications ont pour but de permettre, dans les zones présentant un risque accru pour l'environnement, de stocker temporairement des produits phytopharmaceutiques qui seraient autorisés par dérogation à l'interdiction de principe.

2.2. Le projet se compose de dix articles, divisés en quatre chapitres : le chapitre 1^{er} comporte les dispositions générales (articles 1^{er} à 4 du projet); le chapitre 2 introduit une condition d'utilisation complémentaire, en plus des conditions d'utilisation mentionnées à l'article 9, § 4, de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides (articles 5 et 6); le chapitre 3 modifie l'arrêté relatif au stockage (articles 7 et 8); le chapitre 4 contient les dispositions finales (articles 9 et 10).

2.2.1. L'article 1^{er} énonce neuf définitions.

2.2.2. En son paragraphe 1^{er}, l'article 2 comporte l'interdiction de principe d'utiliser des produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque en ce qu'il prévoit que seule l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à faible risque est autorisée. Son paragraphe 2 prévoit une possibilité de dérogation générale en se référant à l'article 9, §§ 1^{er} et 4, de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. Cette disposition permet de continuer à utiliser des pesticides pour les espèces désignées dans certains cas, à savoir pour des raisons de santé ou de sécurité publique, de conservation de la nature ou de conservation du patrimoine végétal dans le respect des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, en dernier recours, pour le traitement limité et localisé par pulvérisateur à lance ou par pulvérisateur à dos.

2.2.3. L'article 3 prévoit trois possibilités supplémentaires de déroger à l'interdiction d'utiliser d'autres produits phytopharmaceutiques que ceux à faible risque.

Le paragraphe 1^{er} autorise l'utilisation par les producteurs de tous les produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique sur les surfaces de production végétale.

Le paragraphe 2 autorise l'utilisation de substances de base aux conditions prévues, le cas échéant, dans la communication fédérale consécutive à l'approbation de cette substance conformément à l'article 23 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'.

Enfin, le paragraphe 3 dispose que sur proposition de Bruxelles Environnement, le ministre peut octroyer une dérogation temporaire de maximum un an. Cette exception est prévue en dernier recours lorsqu'elle s'impose en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables. L'ajout de ce paragraphe 3 ainsi qu'une modification de l'intitulé visent à répondre à l'avis de la Commission européenne sur la compatibilité du projet avec le règlement 1107/2009 et la directive n° 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'.

2.2.4. L'article 4 précise qu'en cas d'utilisation de produits phytopharmaceutiques autorisés par dérogation à l'interdiction de principe, les conditions visées à l'article 10 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides s'appliquent.

2.2.5. L'article 5 ajoute une condition d'utilisation à la liste de l'article 9, § 4, de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. En particulier, l'utilisateur professionnel doit notifier au préalable, par courrier électronique, une utilisation dérogatoire à Bruxelles Environnement. L'article 6 règle le traitement des données à caractère personnel concernant ce point.

2.2.6. Les articles 7 et 8 apportent deux modifications à l'arrêté relatif au stockage. Le stockage temporaire de produits phytopharmaceutiques, prévu par les articles 5, alinéa 2, et 8, alinéa 2, de l'arrêté relatif au stockage, sera dorénavant également possible pour les produits phytopharmaceutiques qui sont autorisés par dérogation aux interdictions imposées par le gouvernement en exécution de l'article 1^{er} de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides.

2.2.7. L'article 9 règle l'entrée en vigueur. L'arrêté envisagé entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge*. Par dérogation, les articles 2, 3 et 4 n'entreront en vigueur que le premier jour du treizième mois après leur publication. Pour les surfaces de production végétale uniquement, l'article 2 n'entrera en vigueur que le premier jour du septante-troisième mois après sa publication.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet peut trouver un fondement juridique dans les dispositions mentionnées dans le préambule, à savoir les articles 1^{er}, alinéa 3, 9, § 4, 12 et 20 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides, sous réserve des observations suivantes.

4.1. L'article 6 du projet règle le traitement des données à caractère personnel consécutivement à l'instauration de la condition d'utilisation consistant à notifier au préalable, par courrier électronique, à Bruxelles Environnement une utilisation dérogatoire de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque (article 5).

Il est prévu que Bruxelles Environnement traite des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 5 lors de la notification préalable des utilisations (§ 1^{er}). Bruxelles Environnement est désigné comme le responsable du traitement (§ 2). Les finalités du traitement consistent à s'assurer que les utilisateurs professionnels, quelle que soit la zone concernée, appliquent les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à permettre la surveillance par des agents (§ 3). La durée de conservation est fixée à trois ans à compter de la notification (§ 4).

4.2. Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ¹.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être fixés dans l'ordonnance elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ².

4.3. Force est de constater qu'aucun de ces éléments essentiels n'est réglé dans l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides elle-même et qu'au contraire, l'objectif est d'insérer un cadre pour le traitement des données à caractère personnel dans l'arrêté envisagé.

¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

² Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101. Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

En conséquence, l'article 6 du projet ne saurait se concrétiser. Tant qu'aucun cadre pour le traitement des données à caractère personnel n'aura été prévu dans l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides, le traitement des données à caractère personnel inscrit à l'article 5 du projet sera dépourvu du fondement juridique adéquat.

5. La note au gouvernement confirme que le dispositif en projet s'applique à tous les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, qu'ils soient professionnels ou non.

Le préambule vise l'article 20 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides qui habilite le gouvernement à fixer toutes les mesures nécessaires afin d'éviter les manipulations dangereuses des pesticides autorisés pour un usage non professionnel. Toutefois, le délégué a indiqué à juste titre que les articles 7 et 8 en projet trouvent également un fondement juridique dans l'article 19 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides qui habilite le Gouvernement à fixer les règles applicables aux opérations de stockage, de manipulation, de dilution et de mélanges de pesticides, ainsi qu'à la gestion des déchets de pesticides et de leurs emballages par les utilisateurs professionnels.

Le préambule visera par conséquent aussi l'article 19 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides.

FORMALITÉS PRÉALABLES

6. L'article 1^{er}, 5°, du projet précise dans la définition de la notion « production végétale » que l'agriculture y est comprise. La définition donnée à l'article 1^{er}, 8°, de la notion « producteur » indique clairement qu'il s'agit de la personne responsable de l'« exploitation » que l'article 1^{er}, 7°, définit, pour faire simple, comme les surfaces destinées à la production végétale. L'interdiction de principe instaurée par l'article 2, § 1^{er}, s'applique aussi à la production végétale, au même titre que les possibilités d'y déroger inscrites dans les articles 2, § 2, et 3. L'article 3, § 1^{er}, est une possibilité de dérogation spécifiquement adaptée à l'agriculture. Ainsi, le projet contient des règles relatives à l'agriculture.

Selon l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole ³. Invité à produire la preuve que la concertation obligatoire concernant le dispositif en projet a bien eu lieu et ayant été informé qu'une concertation restreinte, dans le cadre d'un simple groupe de travail permanent, ne répond pas à cette exigence en l'absence de retour aux ministres responsables, le délégué a répondu :

« Le projet a été discuté lors de la réunion du GTP CIPA du 18/04/2014. Voir le rapport de cette réunion, point n°2. Ce rapport a ensuite été validé au niveau ministériel, comme en témoigne le l'e-mail annexé reprenant les notifications d'approbation par chaque Ministre compétent en matière d'agriculture ».

³ Voir également l'avis C.E. 71.764/1/V du 12 août 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 mai 2023 'réglementant les fumigations et les défumigations', observation 5.2.

Les explications et documents fournis au Conseil d'État par le délégué permettent de déduire que les ministres compétents se sont ralliés au résultat de la concertation menée dans le cadre du groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole.

En conséquence, l'obligation de concertation visée à l'article 6, § 3*bis*, 5°, LSRI, est remplie. Il convient d'en faire mention dans le préambule de l'arrêté.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Une mesure d'interdiction telle que celle prévue par le projet est susceptible d'entraver la libre circulation des biens dans l'Union européenne du fait qu'elle peut influencer l'importation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque. Pour apprécier sa compatibilité avec la libre circulation, il faut tenir compte de deux instruments qui harmonisent le commerce et l'utilisation de pesticides dans l'Union européenne.

8. Selon son article premier, paragraphe 3, le règlement 1107/2009 vise, entre autres, à améliorer le fonctionnement du marché interne par l'harmonisation des règles concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques.

Selon son article premier, la directive 2009/128/CE a pour objet d'instaurer un cadre régissant une utilisation durable des pesticides. L'article 2 précise que cette directive s'applique sans préjudice des autres dispositions de la législation communautaire. La directive n'empêche certes pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la restriction ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE, il doit toutefois s'agir d'une limitation ou d'une interdiction instaurée dans des circonstances ou des zones spécifiques.

Pour que le dispositif en projet soit en conformité avec la libre circulation des biens dans l'Union européenne pour cette matière harmonisée, il doit être conforme au règlement 1107/2009 et à la directive 2009/128/CE qui y est relative. Ce n'est que dans la mesure où ce cadre laisse assez de latitude pour des mesures nationales (plus ambitieuses) qu'il convient d'examiner séparément si les dispositions en projet se concilient également avec les articles 30 et 34 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) ⁴.

9. Lors de la notification du projet à la Commission européenne conformément à l'article 5, § 1^{er}, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et 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', la Commission a émis un avis circonstancié. À cet égard, la Commission a relevé que dans la mesure où le projet prévoit une interdiction générale de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des

⁴ Voir en ce sens CJUE, 14 juillet 1998, *Aher-Waggon*, C-389/86, ECLI:EU:C:1998:357.

substances autres que celles à faible risque, sans indiquer clairement quelles sont les dérogations⁵ à cette interdiction, le projet est de nature à affecter l'application du règlement 1107/2009.

La Commission a rappelé en premier lieu que, conformément à l'article 288 du TFUE, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments. Ainsi, les États membres ne peuvent prévoir des règles nationales qui nuisent à l'application correcte et complète du droit de l'Union⁶. Ensuite, la Commission a confirmé que le règlement 1107/2009 harmonise pleinement les règles relatives à la circulation des produits phytopharmaceutiques. Elle a souligné qu'une restriction à la possibilité d'utiliser des produits phytopharmaceutiques autorisés contenant ou consistant en des substances actives spécifiques approuvées dans l'Union affecte la commercialisation de ces produits⁷. La Commission a également précisé que la directive 2009/128/CE n'autorise les États membres à interdire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques qu'en application du principe de précaution, dans des circonstances ou des zones spécifiques (article 2, paragraphe 3), comme les zones spécifiques telles que définies aux articles 11 et 12 de ladite directive⁸.

En ce qui concerne le dispositif en projet, la Commission a relevé ce qui suit :

- L'article 2 en projet ajouterait une restriction générale à l'utilisation, qui ne serait pas prévue dans l'autorisation accordée par les autorités belges (lire : l'autorité fédérale) pour la mise sur le marché conformément à l'article 29 du règlement 1107/2009⁹. La Commission rappelle que les conditions d'utilisation sont énoncées dans l'autorisation et spécifiées dans l'étiquetage des produits phytopharmaceutiques¹⁰.
- L'interdiction ne prend pas en considération le résultat des demandes individuelles d'autorisation (ou de renouvellement d'autorisation) des produits phytopharmaceutiques en Belgique. La Commission rappelle que lors de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques, un État membre est tenu de répondre aux préoccupations liées à la santé humaine ou animale ou à l'environnement en refusant, le cas échéant, un produit

⁵ La critique de la Commission concernant le caractère flou des dérogations portait surtout sur l'existence présumée d'une dérogation si l'utilisation était conforme au programme régional de réduction des pesticides. Cette dérogation ne figure toutefois pas dans le projet et repose sur une lecture erronée du projet par la Commission. La Commission a interprété erronément la référence à l'« article 9, § 1^{er}, et 4 » comme étant une référence à l'article 9, § 1^{er}, et à l'article 4 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides.

⁶ Avis circonstancié de la Commission européenne n° C(2024) 1284 du 26 février 2024, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/1535 (ci-après : avis circonstancié de la Commission européenne), p. 7, point 2.3.

⁷ Avis circonstancié de la Commission européenne, p. 7, point 2.3 qui se réfère à : CJUE 24 novembre 2022, n° C-658/21, *Belplant*, points 38 et 39.

⁸ Avis circonstancié de la Commission européenne, p. 7, point 2.3.

⁹ L'article 31, paragraphe 2, du règlement 1107/2009 dispose en effet : « L'autorisation énonce les exigences relatives à la mise sur le marché et l'utilisation du produit phytopharmaceutique ». Le paragraphe 4 de cet article précise ce que comprennent ces exigences. À titre d'exemple :

a) une restriction relative à la distribution et à l'emploi du produit phytopharmaceutique afin d'assurer la protection de la santé des distributeurs, des utilisateurs, des personnes présentes sur les lieux, des habitants, des consommateurs ou des travailleurs concernés ou de l'environnement, en prenant en considération les exigences imposées par d'autres dispositions communautaires; une telle restriction est indiquée sur l'étiquette;

c) des indications relatives à l'utilisation appropriée conformément aux principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures tels que visés à l'article 14 et à l'annexe III de la directive 2009/128/CE.

¹⁰ Avis circonstancié de la Commission européenne, p. 8, point 2.3.

phytopharmaceutique spécifique sur son territoire (ou partie de celui-ci). Selon la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale n'a fourni aucun argument de nature à admettre que tous les produits phytopharmaceutiques autres que ceux « à faible risque » présenteraient un risque inacceptable s'ils étaient utilisés en région de Bruxelles-Capitale. La généralité de l'interdiction (lire : tous les produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque) n'est pas conforme à l'article premier, paragraphe 4, du règlement 1107/2009¹¹. La Commission renvoie à cet égard à l'arrêt C-616/17 de la Cour de justice de l'Union européenne¹².

- Les dérogations prévues laissent à la discrétion de la Région de Bruxelles-Capitale le soin de décider si un produit phytopharmaceutique autre qu'un produit à faible risque peut être utilisé, même s'il a déjà été autorisé ou pourrait l'être en vertu du règlement 1107/2009¹³.
- Le projet concernant l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission est d'avis que l'interdiction d'utilisation n'est pas limitée à des circonstances ou à des zones spécifiques, de sorte qu'il semble également méconnaître les articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE. La Commission souligne que l'article 12 de la directive 2009/128/CE oblige les États membres à veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques et cite à cet égard deux des trois zones énumérées dans l'article : les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables et les zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive 2000/60/CE¹⁴.

10. La note au gouvernement précise qu'une possibilité de dérogation supplémentaire est prévue afin de répondre à l'avis circonstancié de la Commission européenne. Sur proposition de Bruxelles Environnement, le ministre peut octroyer une dérogation temporaire d'un an maximum. Cette exception est prévue en dernier recours lorsqu'elle est nécessaire en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables. La note au gouvernement précise en particulier que cette possibilité de dérogation a pour objectif d'autoriser néanmoins, dans des situations exceptionnelles, l'utilisation des produits autorisés par l'autorité fédérale mais qui ne sont pas « à faible risque » ou qui ne sont pas autorisés en agriculture biologique.

Le délégué a confirmé que la dérogation visée serait renouvelable pour un an tant qu'il sera satisfait aux conditions. Compte tenu de l'observation de la Commission, il a été demandé au délégué si la possibilité de dérogation prévue par le paragraphe 3, nouvellement inséré, de l'article 3, en projet, signifie qu'en l'absence de nécessité « en raison d'une situation exceptionnelle d'urgence en matière de protection phytosanitaire qui ne peut être maîtrisée par d'autres moyens raisonnables », le ministre ne peut pas octroyer de dérogation en vue d'autoriser malgré tout l'utilisation d'un produit qui n'est pas un « produit phytopharmaceutique à faible risque » mais qui a bien été approuvé par l'UE (les articles 4 et suivants du règlement 1107/2009) et qui a été autorisé

¹¹ L'article premier, paragraphe 4, du règlement 1107/2009 autorise les États membres à appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire.

¹² Avis circonstancié de la Commission européenne, pp. 8-9, point 2.3.

¹³ Avis circonstancié de la Commission européenne, p. 9, point 2.3.

¹⁴ Avis circonstancié de la Commission européenne, pp. 9-10, point 2.3.

en vue de sa mise sur le marché en Belgique (article 29 du règlement 1107/2009). Le délégué a répondu à cette question comme suit :

« Correct.

Mais précisons que ces limitations spécifiques s'expliquent pas les caractéristiques urbaines du territoire bruxellois et aux risques accrus pour la santé et l'environnement qu'entraînent les utilisations de produits phytopharmaceutiques.

Par arrêt du 14 septembre 2023, la Conseil d'État de Belgique a ainsi jugé qu' 'il est évident que la forte densité de population et le degré d'urbanisation de la Région de Bruxelles-Capitale ont un impact significatif sur les conséquences environnementales de l'utilisation des pesticides dans cette région. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la concentration de l'utilisation serait beaucoup plus élevée que dans les autres régions. En d'autres termes, l'impact environnemental négatif de l'utilisation des pesticides dans la région de Bruxelles-Capitale ne peut être comparé à l'impact environnemental dans une autre région beaucoup plus grande et où la densité de population est considérablement moindre. Par conséquent, une mesure de protection de l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale ne peut être adoptée de manière efficace et efficiente que si elle couvre l'ensemble du territoire de la Région' ».

Interrogé ensuite sur la manière dont la possibilité de dérogation répond donc aux observations de la Commission, le délégué a répondu :

« Le règlement 1107/2009 concerne la mise sur le marché, et non l'utilisation.

Le projet d'arrêté n'interfère nullement avec le processus de mise sur le marché et l'établissement de normes de produits établies par l'autorité fédérale belge. Il n'empêche par ailleurs ni la vente, ni la circulation, ni l'achat de produits phytopharmaceutiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Le projet d'arrêté respecte et repose même précisément sur l'exercice des compétences fédérales, en se basant sur les classifications officielles de 'produits phytopharmaceutiques à faible risque' et 'produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique' reprises dans les autorisations de mise sur le marché.

En ce qui concerne l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, il faut se référer à la directive 2009/128/CE, laquelle vise à instaurer 'un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides'.

Rappelons également les termes de l'article 193 TFUE, selon lequel '(les) mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 [ex-article 175] ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission'.

En l'espèce, la directive 2009/128/CE est fondée sur l'article 192 TFUE. Toutefois, comme exposé dans la réponse à l'avis circonstancié de la Commission, les mesures de protection prévues par le projet d'arrêté, qui visent à encadrer l'utilisation de pesticides en milieu urbain sont conformes au règlement 1107/2009 et à la directive 2009/128/CE, eu égard en particulier à l'article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE selon lequel 'Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques' ».

On ne peut pas se rallier au point de vue selon lequel le règlement 1107/2009 ne concerne pas l'utilisation de produits phytopharmaceutiques. Malgré l'intitulé du règlement, il ressort de son article premier, paragraphe 1, qu'il vise aussi explicitement à réglementer l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à l'intérieur de l'Union européenne. À ce sujet, l'article 31, paragraphe 2, dispose que l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique énonce les exigences relatives à son utilisation. L'article 55 concerne spécifiquement l'utilisation et prévoit que les produits phytopharmaceutiques doivent être utilisés conformément aux exigences établies en vertu de l'article 31 et que l'utilisation doit être conforme à l'article 14 de la directive 2009/128/CE et à son annexe III.

Compte tenu de ce qui précède, il ne semble pas non plus possible de souscrire purement et simplement au point de vue selon lequel le dispositif en projet n'interfère pas avec la mise sur le marché ou la vente de produits phytopharmaceutiques. Une autre question est de savoir si cette interférence est conforme au cadre de droit européen.

Selon les réponses du délégué et la réponse officielle 2024-1028 à la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale se fonde en tout cas, dans une large mesure, sur la directive 2009/128/CE en ce qui concerne l'interdiction d'utilisation.

11.1. Il se déduit de la lecture combinée de l'avis de la Commission et du point de vue de la Région de Bruxelles-Capitale, exposé ci-avant, que la compatibilité du régime à l'examen avec le cadre de droit européen dépend de l'interprétation de la portée du règlement 1107/2009 et de la directive 2009/128/CE, ainsi que des interactions entre ceux-ci.

11.2. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour régler l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Conformément à l'article 31 du règlement 1107/2009, il ressort toutefois explicitement que lors de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique sur le marché belge, des éléments de l'utilisation peuvent également être déterminés – compte tenu de la répartition des compétences dans la Belgique fédérale – par l'autorité fédérale compétente pour la mise sur le marché de produits ¹⁵.

Dans le prolongement de ce qui précède, on ne peut pas simplement conclure dans le cadre de la mise en œuvre du règlement 1107/2009 que la détermination, par l'autorité fédérale, des éléments relatifs à l'utilisation conformément à l'article 31 du règlement 1107/2009 dans le cadre de la procédure d'autorisation des produits phytopharmaceutiques est à ce point précise que la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait plus régler l'utilisation par la suite. Dans le cas contraire, il serait particulièrement difficile, voire impossible, pour la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence en matière de protection de l'environnement dans le contexte des produits phytopharmaceutiques. Le point de vue motivé de la Commission ne semble pas incompatible avec cette compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, mais souligne néanmoins que le régime en projet porte atteinte au règlement 1107/2009 en ce qu'il élabore un régime uniforme pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale contenant une interdiction de principe

¹⁵ Selon la section de législation, l'instauration de l'interdiction d'utilisation, considérée en droit national au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État, ne constitue pas non plus une violation de la loyauté fédérale : il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à la compétence fédérale de fixer des normes de produits puisque l'interdiction n'est pas absolue.

qui ne s'applique pas uniquement aux zones spécifiques visées à l'article 12 de la directive 2009/128/CE dans cette région.

12.1. À cet égard, la Région de Bruxelles-Capitale semble toutefois considérer la directive 2009/128/CE comme déterminante¹⁶. Voici ce qu'elle réplique dans sa réponse officielle 2024-1028 à l'avis circonstancié de la Commission :

« c) Le projet pourrait certes avoir un impact (très) limité sur les ventes, mais tout à fait compatible avec les législations et objectifs européens.

Même si le projet d'arrêté n'interdit pas la vente de produits phytopharmaceutiques, le fait d'encadrer davantage leur utilisation pourrait en effet se répercuter sur les ventes, avec une augmentation attendue des achats de produits 'à faible risque' et des solutions alternatives, et une réduction des achats de produits à plus haut risque.

Cette tendance est néanmoins tout à fait souhaitable, et rejoint précisément les objectifs européens repris dans la directive 2009/128/CE, mais aussi plus récemment dans le Pacte Vert pour l'Europe (COM/2019/640), la stratégie 'De la ferme à la table' (COM/2020/381, voy. point 2.1, § 3) ainsi que la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, notamment pour ce qui relève des plans d'écologisation des zones urbaines et péri-urbaines (COM/2020/380, voy. point 2.2.8, § 4).

La Région agit concrètement et conformément à la vision fixée par la Commission européenne et s'étonne donc qu'elle s'y oppose au lieu d'y apporter son soutien.

Par ailleurs, notons que l'impact sera globalement très faible, étant donné la superficie limitée de la Région bruxelloise, zone urbaine de 161,4 km², soit 0,5 % de la superficie belge ».

La note au Gouvernement soutient que l'interprétation de la Commission selon laquelle l'autorisation à l'issue de l'évaluation individuelle du dossier serait une application suffisante du principe de précaution¹⁷, empêcherait la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer sa compétence en matière d'environnement. La note au Gouvernement souligne en outre que la Région de Bruxelles-Capitale doit être d'autant plus prudente en raison de ses caractéristiques singulières. À cet égard, il est renvoyé au passage suivant, qui est également inscrit dans la réponse officielle 2024-1028 à la Commission :

« La Région de Bruxelles-Capitale est un territoire urbain densément peuplé. Selon les données de l'Institut Bruxellois de Statistiques et d'Analyses (IBSA) et de l'Office Belge de Statistique, la Région comptait début 2021, 1.219.970 habitants pour 162,4 km², soit 10,6 % de la population résidante sur 0,53 % du territoire national. La densité bruxelloise est dès lors de 7512 habitants par kilomètre carré, soit une densité de population 15 fois plus élevée qu'en Flandre et 35 fois plus élevée qu'en Wallonie. Il importe également de considérer le haut degré d'urbanisation de la Région : plus de 50 % du territoire est imperméabilisé, et 30 à 40 % de la surface verte régionale est composée de jardins privés.

¹⁶ Dans sa réponse à la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale renvoie également à une proposition de législation de la Commission, plus précisément le projet de règlement 'sur l'utilisation des pesticides'.

¹⁷ À savoir prendre en considération les risques pour la santé humaine et animale ou pour l'environnement en vue de justifier un refus d'autorisation.

Le territoire régional est particulièrement morcelé, découpé en un très grand nombre de parcelles cadastrales : 577.370 parcelles, soit près de 3.578 parcelles par kilomètre carré (8,6 fois plus qu'en Flandre et 14,5 fois plus qu'en Wallonie). En raison du très grand nombre de parcelles et de leur petitesse relative, les occupations du sol sont contrastées et font coexister voiries, parcs, terres agricoles, potagers collectifs, jardins et habitations, écoles et cours de récréation, réserves naturelles, voies ferrées, hôpitaux, etc.

L'utilisation des pesticides fait en outre intervenir une constellation d'acteurs proportionnelle à la densité de population et à la complexité institutionnelle de la Région. Les espaces publics font intervenir plus d'une quarantaine d'acteurs (institutions régionales, fédérales, communales, intercommunales, parastatales, etc.). Les jardins privés concerneraient quant à eux entre 150.000 et 200.000 terrains, soit tout autant – si ce n'est plus – d'intervenants potentiels, et encore plus de riverains (dont les publics les plus vulnérables : enfants, femmes enceintes, personnes âgées...) potentiellement exposés aux utilisations de pesticides par les non professionnels ou par les entreprises qui travaillent pour eux (entreprises de parcs et jardins, entreprises d'entretien et de nettoyage...) ».

Dans l'ensemble de la note au Gouvernement, la Région de Bruxelles-Capitale s'appuie, pour souligner la spécificité de son territoire, également sur la jurisprudence du Conseil d'État, section du contentieux administratif, et plus particulièrement sur le considérant 39 de l'arrêt du 14 septembre 2023 portant le n° 257.303. Dans cette affaire, le Conseil d'État devait statuer sur un recours en annulation contre deux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale interdisant les pesticides contenant des substances spécifiques. Les parties requérantes ont estimé, en résumé, qu'une interdiction générale entraînant une exclusion du marché avait été instaurée si bien que, en violation de la loyauté fédérale, il a été porté atteinte à la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits. La note au Gouvernement cite le considérant n° 39 de la section du contentieux administratif, dont l'extrait suivant semble le plus pertinent :

« (traduction) Si une interdiction d'utilisation de certains pesticides aux endroits précis indiqués dans l'ordonnance ne suffit pas à limiter suffisamment les risques pour la santé humaine ou l'environnement, compte tenu de la grande homogénéité de l'occupation du sol et des fonctions présentes dans la Région de Bruxelles-Capitale, cela sera le cas pour une grande partie du reste du territoire de cette région. Dans ces conditions, la loyauté fédérale n'exige pas que le gouvernement de Bruxelles-Capitale réglemente l'utilisation des pesticides en question de manière géographiquement très détaillée, en raison du fait que le gouvernement fédéral dispose d'un champ de compétence de principe mais – dans ce cas – plutôt symbolique. L'équilibre semble plutôt devoir être fait dans un sens différent. L'application du principe de loyauté fédérale fonctionne en effet également dans le sens inverse. [Ce principe] ne devrait pas non plus conduire à ce que la partie adverse ne soit pas en mesure d'exercer ses compétences dans le cadre de la protection de l'environnement, ou de les exercer de manière raisonnable, du seul fait de l'homogénéité caractérisant son territoire, qui ne représente au demeurant que 0,5 % du le territoire belge »¹⁸.

Dans l'argumentation qui précède, la Région de Bruxelles-Capitale tente de faire valoir que la spécificité de son territoire justifie la mesure. Les arguments développés sont liés au principe de précaution inscrit à l'article 2, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE, qui autorise les États membres à limiter ou à interdire l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques, comme le précisent plus loin les articles 11 (milieu aquatique et eau potable) et 12 (zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables, certaines zones protégées

¹⁸ C.E. 14 septembre 2023, n° 257.303, vzw Belplant, p. 40, cons. 39.

et certaines zones récemment traitées) de la directive. Par sa spécificité, le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale correspondrait donc (quasi) totalement à de telles zones.

À ce sujet, dans sa réponse officielle 2024-1028 à l'avis circonstancié de la Commission, la Région de Bruxelles-Capitale fait valoir comme dernier point ce qui suit :

« b) Les États membres peuvent aller plus loin que la directive pour des objectifs de protection de la santé et de l'environnement.

La Commission indique que le projet d'arrêté ne se limite pas aux zones spécifiques définies aux articles 11 et 12 de la directive 2009/128/CE, et outrepasserait dès lors le droit européen.

Il convient, à cet égard, de rappeler les termes de l'article 193 TFUE, selon lequel '(les) mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 [ex-article 175] ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission'.

En l'espèce, la directive 2009/128 est fondée sur l'article 192 TFUE. Toutefois, comme exposé ci-avant, les mesures de protection prévues par le projet d'arrêté, qui visent à encadrer l'utilisation de pesticides en milieu urbain sont conformes au règlement 1107/2009 et à la directive 2009/128, eu égard en particulier à l'article 2, § 3, de la directive 2009/128/CE selon lequel 'Les dispositions de la présente directive n'empêchent pas les États membres d'appliquer le principe de précaution à la limitation ou à l'interdiction de l'utilisation des pesticides dans des circonstances ou des zones spécifiques'.

Partant, les mesures prévues par le projet d'arrêté ne constituent pas des mesures de protection renforcées au sens de l'article 195 TFUE. Néanmoins, pour autant que de besoin, la présente constitue une notification au sens de cet article ».

Il découle de ce qui précède, du moins implicitement, qu'en réponse à la critique de la Commission selon laquelle le régime en projet porterait atteinte à la mise en œuvre du règlement 1107/2009, la Région de Bruxelles-Capitale invoque dans une large mesure la directive 2009/128/CE à titre de justification.

13. Par conséquent, la compatibilité du régime à l'examen dépend de l'interprétation qu'il faut donner au cadre de droit européen. Deux lectures plausibles sont toutefois possibles.

13.1. Dans une lecture stricte du cadre de droit européen, on pourrait affirmer que l'interdiction en projet à l'article 2, § 1^{er}, ne peut pas se concrétiser parce qu'elle porte atteinte au règlement 1107/2009. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 2009/128/CE prévoit expressément que cette directive s'applique sans préjudice des autres dispositions de la législation communautaire. De ce fait, elle ne peut pas non plus porter atteinte à la procédure d'autorisation qui découle du règlement 1107/2009 ni amener la Région de Bruxelles-Capitale à interdire l'utilisation d'un produit phytopharmaceutique, pourtant autorisé, autre qu'un produit phytopharmaceutique à faible risque.

Par ailleurs, la directive 2009/128/CE prévoit non seulement d'interdire les produits phytopharmaceutiques, mais également, dans une mesure moindre, de les restreindre ou de les limiter à un minimum. Ainsi, l'article 12 de la directive n'oblige pas simplement les États membres à interdire les pesticides dans des zones spécifiques, mais cette disposition propose aussi comme solution alternative de limiter leur utilisation à un minimum, tout en admettant qu'une interdiction totale n'est en effet pas toujours appropriée. Si elle privilégie l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à faible risque et de pesticides biologiques, il n'en demeure pas moins que cette disposition ne peut pas être interprétée comme excluant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque si les circonstances l'exigent. L'article 14 de la directive oblige toutefois les États membres, dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, à prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, et prévoit également qu'ils doivent, « chaque fois que possible » veiller à privilégier les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures. Il n'en demeure pas moins que, dans certains cas, ces alternatives ne sont pas possibles et qu'il faut donc prévoir une place pour l'utilisation du type de produits phytopharmaceutiques que la Région de Bruxelles-Capitale entend en principe exclure afin de protéger l'homme et l'environnement, même si le fait que ces produits phytopharmaceutiques ont été autorisés sur le marché conformément au règlement 1107/2009, implique qu'il faut supposer qu'ils satisfont à l'exigence prévue par l'article 29, paragraphe 1, e), de ce règlement, et, partant, aux exigences minimales prévues par article 4, paragraphe 3, du règlement en matière d'efficacité et de toxicité ¹⁹.

La possibilité de dérogation supplémentaire prévue dans le paragraphe 3 ajouté de l'article 3 du projet ne semble pas suffire dans cette interprétation pour répondre à la critique de la Commission selon laquelle un produit phytopharmaceutique, pourtant autorisé, peut encore être interdit si cette dérogation n'est pas accordée ou a expiré. À cet égard, pouvoir renouveler les « dérogations temporaires de maximum 1 an » ferait déjà toute la différence, ce qui ne ressort cependant pas clairement du texte de l'article 3, § 3, du projet, alors que, selon le délégué, telle serait pourtant l'intention ²⁰.

¹⁹ À cet égard, il y lieu d'observer qu'avant qu'un produit phytopharmaceutique soit disponible sur le marché belge, il doit avoir franchi jusqu'à trois étapes : tout d'abord, il faut décider au niveau européen si la substance active est autorisée, ensuite, l'État membre compétent décidera s'il autorise un produit contenant une ou plusieurs substances actives, et enfin, chaque État membre décide une nouvelle fois s'il autorise sur son marché un produit ayant déjà fait l'objet d'une autorisation auparavant, l'évaluation antérieure de l'autorité compétente pouvant certes être reproduite, mais devant être actualisée à la lumière des dernières connaissances scientifiques. De cette manière, le principe de précaution se trouve déjà fortement protégé en ce qui concerne l'accès au marché, de sorte que la question se pose de savoir si des règles d'utilisation peuvent encore en limiter davantage l'accès.

²⁰ Voir l'observation 10.

Corrélativement, la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait pas non plus invoquer l'article premier, paragraphe 4, du règlement 1107/2009, qui autorise les États membres à appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire. À ce sujet, la Cour de justice a déjà jugé ce qui suit :

« Pour autant, ce constat ne saurait suffire à établir la conformité dudit règlement au principe de précaution. (...) »

En effet, une application correcte de ce principe dans le domaine couvert par le même règlement présuppose, en premier lieu, l'identification des conséquences potentiellement négatives pour la santé de l'utilisation des substances actives et des produits phytopharmaceutiques relevant de son champ d'application et, en second lieu, une évaluation globale du risque pour la santé fondée sur les données scientifiques disponibles les plus fiables et les résultats les plus récents de la recherche internationale »²¹.

À la lumière de cet arrêt, on ne peut pas simplement admettre que l'exclusion générale de tous les produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque repose sur une incertitude scientifique démontrée quant aux risques pour la santé humaine ou animale ou l'environnement en ce qui concerne chacun des produits phytopharmaceutiques interdits. L'application du principe de précaution inscrit dans l'article premier, paragraphe 4, du règlement 1107/2009 semble à tout le moins ne pas être justifiée de manière adéquate.

13.2. Il est toutefois possible de faire une autre lecture du cadre de droit européen, qui met l'accent particulièrement sur le principe de précaution et le niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement vers lequel tend l'Union en vertu des articles 35 et 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La Commission européenne semble surtout stigmatiser la généralité territoriale de l'interdiction. Il résulte de l'effet territorial général de l'interdiction que le régime en projet induit tout de même une interdiction d'utiliser un produit phytopharmaceutique autorisé sur le marché, qui n'est pas « à faible risque ». En effet, si l'interdiction est limitée aux seules zones visées aux articles 11 et 12 de la directive²², elle ne paraît pas porter atteinte au règlement 1107/2009 puisque tous les produits phytopharmaceutiques autorisés conformément à ce règlement pourraient de toute façon être utilisés dans les autres zones.

²¹ C.J.U.E., 1^{er} octobre 2019, *Blaise e.a.*, n° C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800, points 45-46.

²² L'article 11 de la directive 2009/128/CE concerne des zones nécessitant des mesures spécifiques de protection du milieu aquatique et de l'eau potable. Les zones visées à l'article 12 comprennent :

« a) les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables au sens de l'article 3 du règlement (CE) n° 1107/2009, comme les parcs et les jardins publics, les terrains de sports et de loisirs, les terrains scolaires et les terrains de jeux pour enfants, ainsi qu'à proximité immédiate des établissements de soins ;

b) les zones protégées telles qu'elles sont définies dans la directive 2000/60/CE ou les autres zones recensées aux fins de la mise en place des mesures de conservation nécessaires conformément aux dispositions des directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ;

c) les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder ».

Or, la Région de Bruxelles-Capitale soutient que la (quasi) totalité de son territoire, en raison de son caractère urbain densément peuplé et des occupations du sol contrastées, doit être considérée comme une telle zone.

Dans cette interprétation, l'atteinte présumée portée au règlement 1107/2009 par le régime en projet est surtout la conséquence d'un élément de fait, de sorte que le gouvernement reste ainsi dans les limites des possibilités offertes par la directive 2009/128/CE. Il n'est dès lors possible de limiter, voire d'interdire, l'utilisation de certains produits phytopharmaceutiques dans la Région de Bruxelles-Capitale qu'à l'aide d'un régime uniforme contenant une interdiction de principe pour l'ensemble du territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu du niveau de protection de l'environnement et de la santé auquel tend la Région.

En outre, les auteurs du projet ont prévu une possibilité de dérogation générale permettant d'encore autoriser l'utilisation de produits phytopharmaceutiques autres que ceux à faible risque autorisés sur le marché, ne fût-ce qu'en dernier recours et dans des conditions strictes. Dans ce sens, le principe de précaution qui sous-tend non seulement le règlement 1107/2009, mais aussi la directive 2009/128/CE est étendu à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques autorisés sur le marché.

Dans cette interprétation, la compatibilité du régime en projet doit encore être soumise à un examen complémentaire au regard de la libre circulation des biens. L'interdiction prévue paraît pertinente au Conseil d'État à la lumière des objectifs de protection invoqués par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Le Conseil d'État ne dispose toutefois pas de suffisamment d'informations pour en apprécier la proportionnalité.

13.3. Il n'apparaît pas au Conseil d'État que l'interprétation que la Région de Bruxelles-Capitale donne au cadre de droit européen soit manifestement déraisonnable. En définitive, seule la Cour de justice pourrait toutefois trancher cette question. Parallèlement, le Conseil constate que les auteurs du projet semblent continuer de dialoguer avec la Commission européenne et sont disposés à procéder à de nouvelles adaptations si la Commission apporte de nouveaux éléments. Compte tenu de l'incertitude concernant la compatibilité du régime avec la libre circulation des biens, harmonisée (en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques) par le règlement 1107/2009, il est dès lors recommandé de poursuivre ce dialogue avant d'adopter le régime.

Si ce dialogue donne lieu à des adaptations du texte actuellement à l'examen, le projet devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

14. Le préambule doit également viser l'article 19 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides et la concertation agricole.

Article 5

15. L'article 5 du projet instaure une condition d'utilisation supplémentaire à celles mentionnées à l'article 9, § 4, de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. L'utilisateur professionnel doit notifier, au préalable, par courrier électronique, une utilisation dérogatoire à Bruxelles Environnement.

L'article 22 de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides prévoit l'incrimination de toute infraction aux articles 6 à 12 de celle-ci et à ses arrêtés d'exécution. Le délégué a confirmé que la méconnaissance de l'obligation instaurée par l'article 5 peut donner lieu à des sanctions pénales.

Conformément à l'habilitation dans ce sens, l'obligation est adoptée en complément de l'article 9, § 4, de l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. Son attention ayant été attirée à cet égard sur le fait que l'article 9, § 4, impose des obligations d'utilisation uniquement au « propriétaire et/ou au gestionnaire de la zone à traiter », tandis que l'article 5 du projet semble plutôt imposer l'obligation à l'utilisateur professionnel, le délégué a précisé :

« L'ordonnance souligne que le propriétaire et/ou (nous soulignons) le gestionnaire de la zone à traiter. En l'état, il est raisonnable que l'obligation de notification préalable soit dans le chef du gestionnaire titulaire de phytolice ainsi que le prévoient les conditions d'application des dérogations générales (art. 9, §4, 2° de l'ordonnance). Cela pourra être explicité et clarifié ».

L'observation qui précède ne ressort pas du projet et doit être précisée afin d'aligner la disposition sur les termes employés dans l'ordonnance sur l'utilisation des pesticides. En imposant l'obligation au propriétaire et/ou au gestionnaire de la zone à traiter, on évite en outre non seulement un problème de fondement juridique, mais aussi une question quant à la compatibilité du régime avec la libre circulation des services dans le chef des utilisateurs professionnels.

Article 9

16. Selon l'article 9, l'arrêté envisagé entre en vigueur dix jours après sa publication au Moniteur belge, à l'exception :

- des articles 2, 3 et 4, qui entrent en vigueur le premier jour du treizième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge ;
- de l'article 2, en ce qui concerne les surfaces de production végétale, qui n'entre en vigueur que le premier jour du septante-troisième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge.

17.1. Une disposition fixant l'entrée en vigueur d'un acte détermine la date à partir de laquelle celui-ci est obligatoire, c'est-à-dire susceptible de produire des effets juridiques à l'égard des justiciables : à partir de cette date, les conséquences juridiques qui résultent des dispositions de l'acte peuvent commencer à être attachées aux faits qui entrent dans son champ d'application ²³.

L'article 9, alinéa 2, vise à rendre l'article 2 du projet et l'obligation qu'il contient et qui consiste à utiliser uniquement des produits phytopharmaceutiques à faible risque, applicables aux surfaces de production végétale seulement à une date beaucoup plus lointaine, soit le premier jour du septante-troisième mois après sa publication. Par conséquent, cette disposition ne doit pas être formulée comme une dérogation à l'entrée en vigueur de l'article 2, mais comme une mesure transitoire qui soustrait temporairement les cas visés au champ d'application de l'article 2 :

« L'article 2 du projet est appliqué pour la première fois aux surfaces de production végétale le premier jour du septante-troisième mois qui suit la publication du présent arrêté au Moniteur belge ».

17.2. Le report important prévu pour ces applications est justifié dans la note au Gouvernement à la lumière des conditions plus strictes et des difficultés auxquelles les producteurs sont confrontés. Interrogé sur le point de savoir de quelles conditions et difficultés il s'agit et qu'est-ce qui justifie cette différence de traitement par rapport à d'autres, le délégué a répondu :

« Les producteurs (agriculteurs) sont plus dépendants de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, et si bien que des restrictions brutales risqueraient de mettre en péril la viabilité économique de leur exploitation, notamment pour les raisons suivantes :

- Le choix des variétés, les itinéraires techniques pratiques et les investissements dans les équipements agricoles coûteux (tracteur, pulvérisateur, ...) sont influencés par la possibilité d'utiliser les produits phytopharmaceutiques mis sur le marché. Les pratiques culturales doivent être modifiées en profondeur lorsque les pesticides de synthèse ne sont plus utilisés, et des investissements doivent être réalisés dans du matériel (outillage pour désherbage mécanique notamment) afin de compenser l'absence d'utilisation de certains produits.

- Les débouchés économiques des productions (prix et acheteurs) ne sont également pas du tout les mêmes entre les produits conventionnels et les productions bio.

- La transition vers des pratiques agroécologiques requiert du temps, de la formation, des essais, des investissements et le développement de nouveaux débouchés économiques.

La période de transition proposée découle de consultations réalisées auprès de professionnels du secteur et de consultants spécialisés dans la transition d'agriculteurs conventionnels vers l'agriculture biologique.

Ces difficultés ne sont pas rencontrées par les autres secteurs, notamment les entreprises de parcs et jardins (car l'activité professionnelle est davantage tournée vers l'entretien des plantations – taille, tonte, désherbage mécanique – que vers la production de matériel végétal qualitatif) ».

²³ Avis C.E. 59.209 du 2 mai 2016 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 9 septembre 2016 'relatif à la fourniture de chaleur externe et portant la modification de divers arrêtés ministériels dans le cadre de la réglementation de la performance énergétique', obs. 8 ; *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 146, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Il est recommandé de mentionner les explications du délégué dans la note au Gouvernement.

OBSERVATION FINALE

18. Le texte du projet requiert un examen complémentaire sur le plan rédactionnel. À titre purement indicatif, on relèvera ce qui suit :

- Le texte néerlandais du préambule mentionne « de uitvoerig gemotiveerde mening », tandis que la version française du texte fait état de « l'avis circonstancié ». « Mening » est une traduction littérale et, dans ce cas-ci, erronée du mot « avis ». Le mot « mening » doit être remplacé par « advies ».
- Le texte néerlandais de l'article 3, § 3, du projet ne doit pas renvoyer à « Brussel Leefmilieu » mais à « Leefmilieu Brussel ».
- Là où le texte français utilise habituellement le mot « surface », le texte néerlandais utilise indifféremment les mots « oppervlak » et « oppervlakte » (pour viser des terrains, le mot « oppervlak » est plus indiqué, puisque « oppervlakte » renvoie plutôt à leurs dimensions).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC