



Date de réception : 06/12/2021



Gepubliceerd id	: C-658/21
Nummer van het stuk	: 1
Volgnummer in het register	: 1203607
Datum van neerlegging	: 29/10/2021
Datum van inschrijving in het register	: 03/11/2021
Soort stuk	: Verzoek om een prejudiciële beslissing
Referentie van de neerlegging via e-Curia	: Stuk DC155931
Nummer van het bestand	: 1
Auteur van het neergelegde stuk	: Delannay Gregory (J358399)

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.906 van 21 oktober 2021
in de zaak A. 223.164/VII-40.089**

In zake : de VZW BELGISCHE VERENIGING VAN DE INDUSTRIE
VAN PLANTENBESCHERMINGSMIDDELEN (PHYTOFAR)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bernard Deltour
kantoor houdend te 1030 Brussel
A. Reyerslaan 80
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kristien Vanderheiden en Jan Bergé
kantoor houdend te 3000 Leuven
Diestsevest 47, bus 001
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 maart 2013 houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 28 april 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 september 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bernard Deltour, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jutte Nijs, die *loco* advocaten Kristien Vanderheiden en Jan Bergé verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten en wetgevend kader

3. Verordening (EG) nr. 1107/2009 van het 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 (hierna: verordening 1107/2009):

“[...] heeft tot doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens en dier en van het milieu te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen van de communautaire landbouw te vrijwaren. De bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen zoals zwangere vrouwen, zuigelingen en kinderen verdient bijzondere aandacht. Het voorzorgsbeginsel dient te worden toegepast en deze verordening dient te

VII-40.089-2/38

waarborgen dat de industrie aantoont dat de stoffen of producten die worden geproduceerd of op de markt worden gebracht geen enkel schadelijk effect op de gezondheid van mens of dier hebben, noch enig onaanvaardbaar effect voor het milieu”.

Voor de toepassing van deze verordening zijn gewasbeschermingsmiddelen (artikel 2, lid 1):

“[...] middelen, in de vorm waarin zij aan de gebruiker worden geleverd, die geheel of gedeeltelijk bestaan uit werkzame stoffen, beschermstoffen of synergisten, en die bestemd zijn voor een van de volgende toepassingen:

a) de bescherming van planten of plantaardige producten tegen alle schadelijke organismen of het verhinderen van de werking van dergelijke organismen, tenzij deze middelen worden beschouwd als middelen die vooral om hygiënische redenen worden gebruikt veeleer dan ter bescherming van planten of plantaardige producten;

b) het beïnvloeden van de levensprocessen van planten, zoals het beïnvloeden van hun groei, voor zover het niet gaat om nutritieve stoffen;

c) de bewaring van plantaardige producten, voor zover die stoffen of middelen niet onder bijzondere communautaire bepalingen inzake bewaarmiddelen vallen;

d) de vernietiging van ongewenste planten of delen van planten, met uitzondering van algen tenzij de producten op de bodem of in water worden gebruikt ter bescherming van planten;

e) de beperking of voorkoming van de ongewenste groei van planten, met uitzondering van algen tenzij de producten op de bodem of in water worden gebruikt ter bescherming van planten”.

De werkzame stoffen, beschermstoffen, en synergisten die worden aangewend in gewasbeschermingsmiddelen zijn onderworpen aan een goedkeuringsprocedure op het niveau van de Europese Unie (Hoofdstuk II van verordening 1107/2009). Glyfosaat is goedgekeurd als werkzame stof (uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie van 25 mei 2011 tot uitvoering van verordening 1107/2009 wat de lijst van goedgekeurde werkzame stoffen betreft, gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van uitvoeringsverordening 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stof glyfosaat).

Artikel 28, lid 1, van de verordening bepaalt dat een gewasbeschermingsmiddel alleen op de markt wordt gebracht of gebruikt wanneer

het in de betrokken lidstaat is toegelaten overeenkomstig de verordening (daarin begrepen wederzijdse erkenningen van toelating en vergunningen voor parallelhandel).

Wie een gewasbeschermingsmiddel op de markt wenst te brengen moet een toelatingsaanvraag indienen bij elke lidstaat waar het op de markt zal worden gebracht (artikel 33). De aanvraag wordt onderzocht door een van de lidstaten van de betrokken zone (artikel 35). Artikel 36, lid 1, bepaalt:

“1. De lidstaat die de aanvraag onderzoekt, voert op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis met gebruikmaking van de richtsnoeren die ten tijde van de aanvraag beschikbaar zijn, een onafhankelijke, objectieve en transparante beoordeling uit. Hij geeft alle lidstaten in dezelfde zone de mogelijkheid tot het indienen van opmerkingen waarmee tijdens de beoordeling rekening moet worden gehouden.

Daarbij worden de in artikel 29, lid 6, bedoelde uniforme beginselen voor de beoordeling en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen toegepast om voor zover mogelijk vast te stellen of het gewasbeschermingsmiddel in dezelfde zone aan de eisen van artikel 29 voldoet wanneer het overeenkomstig artikel 55 en in realistische gebruiksomstandigheden wordt gebruikt.

De lidstaat die de aanvraag onderzoekt, maakt zijn beoordeling toegankelijk voor de andere lidstaten in dezelfde zone. De vorm van het beoordelingsverslag wordt vastgesteld volgens de in artikel 79, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure”.

De andere betrokken lidstaten verlenen of weigeren toelatingen op grond van de conclusies van die lidstaat. Daarbij kunnen er wel krachtens het Gemeenschapsrecht passende voorwaarden worden opgelegd wat de naleving van de in artikel 31, leden 3 en 4, bedoelde voorschriften betreft, alsmede andere risicobeperkende maatregelen die voortvloeien uit specifieke gebruiksomstandigheden. Indien de bezorgdheid van een lidstaat in verband met de gezondheid van mens en dier of het milieu daardoor niet kan worden weggenomen en deze lidstaat als gevolg van specifieke omstandigheden in verband met milieu of landbouw gegronde redenen heeft om aan te nemen dat het betrokken middel nog steeds een onaanvaardbaar risico vormt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, kan deze weigeren een toelating voor een gewasbeschermingsmiddel op zijn grondgebied te verlenen (artikel 36, lid 3):

“In afwijking van lid 2 en krachtens het Gemeenschapsrecht kunnen passende voorwaarden worden opgelegd wat de naleving van de in artikel 31, leden 3 en 4 bedoelde voorschriften betreft, alsmede andere risicobeperkende maatregelen die voortvloeien uit specifieke gebruiksomstandigheden.

Indien de bezorgdheid van een lidstaat in verband met de gezondheid van mens en dier of het milieu niet kan worden weggenomen door de in de eerste alinea bedoelde nationale risicobeperkende maatregelen, kan een lidstaat weigeren een toelating voor een gewasbeschermingsmiddel op zijn grondgebied te verlenen indien die lidstaat, als gevolg van specifieke omstandigheden in verband met milieu of landbouw, gegronde redenen heeft om aan te nemen dat het betrokken middel nog steeds een onaanvaardbaar risico vormt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu.

De lidstaat stelt de aanvrager en de Commissie onverwijld op de hoogte van zijn besluit en verstrekt daarvoor een technische of wetenschappelijke rechtvaardiging.

De lidstaten bieden de mogelijkheid om tegen het besluit waarbij een toelating voor een dergelijk product wordt geweigerd, in beroep te gaan bij de nationale rechterlijke instanties of bij andere beroepsinstanties”.

De artikelen 69, 70 en 71 (Hoofdstuk IX van de verordening) voorzien in een regeling voor noodsituaties:

“Artikel 69

Noodmaatregelen

Wanneer duidelijk is dat een goedgekeurde werkzame stof, beschermstof, synergist of formuleringshulpstof of een overeenkomstig deze verordening toegelaten gewasbeschermingsmiddel waarschijnlijk een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, en dat dit risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de betrokken lidstaat of lidstaten, worden volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, op eigen initiatief van de Commissie of op verzoek van een lidstaat, onmiddellijk maatregelen genomen om het gebruik en/of de verkoop van die stof of dat middel te beperken of te verbieden. Alvorens deze maatregelen te nemen, onderzoekt de Commissie het bewijsmateriaal en kan zij advies van de Autoriteit inwinnen. De Commissie kan een termijn vaststellen waarbinnen een dergelijk advies moet worden verstrekt.

Artikel 70

Noodmaatregelen in uiterst spoedeisende gevallen

In afwijking van artikel 69 kan de Commissie in uiterst spoedeisende gevallen voorlopig noodmaatregelen aannemen, na de betrokken lidstaat of lidstaten te hebben geraadpleegd en de overige lidstaten in kennis te hebben gesteld.

Deze maatregelen worden zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk na tien werkdagen, volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, bevestigd, gewijzigd, ingetrokken of verlengd.

Artikel 71

Andere noodmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat de Commissie officieel in kennis stelt van de noodzaak om noodmaatregelen te nemen en er geen maatregelen zijn genomen overeenkomstig artikel 69 of 70, kan de lidstaat voorlopige beschermende maatregelen nemen. In dat geval stelt hij de overige lidstaten en de Commissie onverwijld daarvan in kennis.
2. De Commissie legt de aangelegenheid binnen dertig werkdagen volgens de regelgevingsprocedure van artikel 79, lid 3, voor aan het bij artikel 79, lid 1, ingestelde comité met het oog op de verlenging, wijziging of intrekking van de nationale voorlopige beschermende maatregelen.
3. De lidstaat mag zijn tijdelijke beschermende nationale maatregelen handhaven tot communautaire maatregelen zijn vastgesteld”.

4. Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (hierna: richtlijn 2009/128/EG) beoogt een gemeenschappelijk regelgevingskader tot stand te brengen om tot een duurzaam gebruik van pesticiden te komen, uitgaande van een op voorzorg en preventie gebaseerde benadering (overweging 1); de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid en het milieu moeten worden verminderd en de ontwikkeling en invoering van geïntegreerde plaagbestrijding en alternatieve benaderingswijzen of technieken moeten worden aangemoedigd om de afhankelijkheid van het gebruik van pesticiden te beperken (overweging 5).

Artikel 2 omschrijft het toepassingsgebied:

- “1. Deze richtlijn is van toepassing op pesticiden die gewasbeschermingsmiddelen zijn in de zin van artikel 3, punt 10, onder a).
2. Deze richtlijn laat alle overige relevante communautaire wetgeving onverlet.
3. De bepalingen van deze richtlijn vormen voor de lidstaten geen beletsel om het voorzorgbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden”.

Artikel 12 van de richtlijn luidt:

“Vermindering van het pesticidengebruik of van de risico's van pesticiden in specifieke gebieden

De lidstaten dragen er zorg voor dat, met inachtneming van de eisen inzake hygiëne, volksgezondheid en biodiversiteit, of van de resultaten van desbetreffende risicobeoordelingen, het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden wordt geminimaliseerd of verboden. Er worden passende risicobeheersmaatregelen genomen en in eerste instantie worden het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico, zoals omschreven in Verordening (EG) nr. 1107/2009, en biologische bestrijdingsmiddelen overwogen. De bedoelde specifieke gebieden zijn:

- 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 recreatieterrains, 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”.

5. Richtlijn 2009/128/EG wordt voor het Vlaamse Gewest (gedeeltelijk) omgezet door het decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest (hierna: decreet Duurzaam gebruik pesticiden).

Artikel 4 van dit decreet bepaalt het toepassingsgebied:

“Dit decreet is enkel van toepassing op het gebruik van pesticiden in de open lucht:

1° in gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt;

2° in de beschermde gebieden als bedoeld in artikel 71 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en andere gebieden die ten behoeve van de uitvoering van de noodzakelijke natuurbehoudsmaatregelen zijn aangewezen overeenkomstig de bepalingen van artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;

3° in gebieden die bescherming vergen voor het aquatisch milieu en het drinkwater.

Met behoud van de toepassing van dit decreet wordt:

1° het gebruik van pesticiden op en naast de oeverzone geregeld in het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;

2° de bescherming van grondwater tegen de verontreiniging met pesticiden geregeld in het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake grondwaterbeheer en de uitvoeringsbesluiten ervan;

3° de bescherming van de natuur en het natuurlijk milieu tegen de verontreiniging met pesticiden geregeld in het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu en de uitvoeringsbesluiten ervan;

4° de bescherming van de bossen en hun natuurlijk milieu tegen de verontreiniging met pesticiden geregeld in het Bosdecreet van 13 juni 1990 en de uitvoeringsbesluiten ervan”.

Artikel 5 bepaalt de doelstelling van het decreet:

“Dit decreet heeft tot doelstelling de menselijke gezondheid en het leefmilieu te beschermen tegen de risico’s die met het gebruik van pesticiden kunnen samenhangen.

In het bijzonder worden daarbij maatregelen vastgesteld waarbij bestrijding zonder pesticideninzet bevorderd wordt en waarbij als prioriteitsvolgorde de volgende hiërarchie wordt gehanteerd :

1° het voorkomen van het gebruik van pesticiden;

2° het gebruik van alternatieve bestrijdingswijzen;

3° de inzet van chemische middelen op een wijze die het minst risico’s voor mens en leefmilieu met zich brengt”.

Artikel 6 draagt de Vlaamse regering op om daartoe maatregelen te nemen:

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

De Vlaamse Regering stelt hiervoor nadere regels vast”.

6. De Vlaamse regering geeft uitvoering aan het decreet met haar besluit van 15 maart 2013 houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik.

Artikel 3 van dit uitvoeringsbesluit bepaalt het toepassingsgebied:

“Met uitzondering van land- en tuinbouwactiviteiten zijn hoofdstuk 2, 3 en 4 van dit besluit van toepassing op de volgende terreinen die beheerd worden in het kader van een openbare dienst of in het kader van een commerciële activiteit:

1° alle terreinen, inclusief de bermen, op minder dan zes meter van het talud van het oppervlaktewater;

2° alle bermen langs wegen en spoorwegen;

3° alle wegranden, trottoirs en andere verharde terreinen die deel uitmaken van de openbare weg of die erbij horen, zoals parkeerterreinen en pleinen;

4° alle verharde terreinen die 200 m² of groter zijn;

5° alle terreinen die toegankelijk zijn voor het brede publiek of voor kwetsbare groepen, zoals:

a) parken, plantsoenen, tuinen, pleinen en begraafplaatsen;

b) sportdomeinen, recreatiedomeinen, dieren- en pretparken;

c) terreinen bij kinderopvang, scholen en instellingen voor kleuter-, basisonderwijs en secundair onderwijs, deeltijds kunstonderwijs en centra voor leerlingenbegeleiding;

d) speelplaatsen, speelterreinen, sportterreinen, schoolterreinen en terreinen van zorgverstreckende instellingen die niet vervat zijn onder c);

6° alle andere terreinen dan de terreinen vermeld in punt 1° tot en met 5°, die gebruikt worden voor een openbare dienst of die horen bij een gebouw dat gebruikt wordt voor een openbare dienst.

In het eerste lid wordt verstaan onder:

1° kwetsbare groepen: mensen die specifieke aandacht behoeven als het gaat om de beoordeling van acute en chronische gevolgen van pesticiden voor de gezondheid;

2° oppervlaktewater: water, vermeld in artikel 3, § 2, 3°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;

3° talud: talud vermeld in artikel 3, § 2, 42°, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid;

4° verhard terrein: grondoppervlak dat op een of andere wijze bedekt is met een verharding, al dan niet waterdoorlatend;

5° zorgverstreckende instelling: instelling zoals een ziekenhuis, rust- en verzorgingstehuis of een psychiatrisch verzorgingstehuis”.

Artikel 4 bevat een gebruiksverbod en een regeling betreffende een minimumgebruik:

“Tot en met 31 december 2014 geldt:

1° een verbod op het gebruik van pesticiden op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, 2° ;

2° het decreet van 21 december 2001 houdende vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen door openbare diensten in het Vlaamse Gewest dat van toepassing is op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, die gebruikt worden voor een openbare dienst;

3° een minimumgebruik van pesticiden op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, die geen eigendom zijn van een overheid of niet in beheer zijn voor een openbare dienst.

Vanaf 1 januari 2015 geldt:

1° een verbod op het gebruik van pesticiden:

a) op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 5°, c);

b) op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, die gebruikt worden voor een openbare dienst of die horen bij een gebouw dat gebruikt wordt voor een openbare dienst;

2° een minimumgebruik van pesticiden op alle terreinen vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, 5° a), b) en d) voor zover het geen terreinen betreft die gebruikt worden voor een openbare dienst of die horen bij een gebouw dat gebruikt wordt voor een openbare dienst.

Onder minimumgebruik wordt verstaan het verminderen van het pesticidengebruik door:

1° pesticiden alleen pleksgewijs te gebruiken op de locaties die nog niet pesticidenvrij te beheren zijn. Bij een pleksgewijs gebruik wordt uitsluitend de te bestrijden soort behandeld met pesticiden en niet de omliggende ruimte;

2° alleen de pesticiden te gebruiken die erkend zijn als gewasbeschermingsmiddelen door de federale overheid of die als biociden toegelaten zijn door de federale overheid. In beide gevallen worden de toepassingsvoorschriften strikt gerespecteerd;

3° de aanleg en heraanleg van de terreinen, vermeld in artikel 3, eerste lid, te onderwerpen aan een pesticidentoets.

Onder pesticidentoets wordt verstaan het toetsen van de ontwerpplannen voor de aanleg of heraanleg van groenzones of verhardingen met het oog op onkruidpreventie en een efficiëntere bestrijding met niet-chemische bestrijdingsmethoden na de aanleg of heraanleg”.

7. Op 30 juni 2016 zal de goedkeuring van glyfosaat als werkzame stof in gewasbeschermingsmiddelen verstrijken. Er is inmiddels controversie ontstaan over de veiligheid ervan. Omdat de procedure voor de eventuele verlenging vertraging heeft opgelopen, wordt de lopende termijn verlengd tot 31 december 2017 (uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016).

8. Bij artikel 96 van het decreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw wordt artikel 4, eerste lid, 1°, van het decreet Duurzaam gebruik pesticiden gewijzigd tot “in gebieden die door het brede publiek, door kwetsbare groepen of door particulieren worden gebruikt”. Bij artikel 97 wordt artikel 6, eerste lid, van hetzelfde decreet gewijzigd, zodat voortaan onderscheid kan worden gemaakt “naar type werkzame stof, terreinen in specifieke gebieden, activiteit of doelgroep”.

Het door de verzoekende partij ingediende beroep tot vernietiging van de artikelen 96 en 97 van dit decreet wordt door het Grondwettelijk Hof verworpen bij arrest nr. 38/2019 van 28 februari 2019.

9. Op 14 juli 2017 neemt de Vlaamse regering het bestreden besluit.

De aanhef luidt:

“[...]”

Gelet op het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, artikel 1.2.1, §2;

Gelet op het decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest, artikel 6, gewijzigd bij het decreet van 30 juni 2017;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 15 maart 2013 houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik;

Gelet op de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, artikel 3, §§ 1 en 2;

Gelet op de dringende noodzakelijkheid;

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

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

Overwegende dat, vanwege de afwezigheid van een wetenschappelijke consensus over de gevolgen van glyfosaat en de onkruidverdelgers op basis

van glyfosaat op de menselijke gezondheid, alsook de impact ervan op het leefmilieu en de natuur, het voorzorgsbeginsel in aanmerking genomen moet worden;

Overwegende dat het Hof van Justitie van de Europese Unie meermaals, en in het bijzonder in arrest T-13/99, het voorzorgsbeginsel herhaald heeft, alsook de plichten die eruit voortvloeien;

Op voorstel van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw;

[...]

10. Voor het voorliggend annulatieberoep zijn volgende bepalingen van het beschikkend gedeelte van belang:

“Artikel 1. In artikel 3, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 maart 2013 houdende nadere regels inzake duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest voor niet-land- en tuinbouwactiviteiten en de opmaak van het Vlaams Actieplan Duurzaam Pesticidengebruik wordt de zinsnede ‘hoofdstuk 2, 3 en 4’ vervangen door de zinsnede ‘hoofdstuk 2, 3, 4 en 4/1’.

Art. 2. In hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2017, wordt een artikel 3/1 ingevoegd, dat luidt als volgt:

‘Art. 3/1. Hoofdstuk 4/1 is van toepassing op de gebieden die door particulieren worden gebruikt.’

[...]

Art. 5. In hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 februari 2017, wordt een hoofdstuk 4/1, dat bestaat uit artikel 8/1, ingevoegd, dat luidt als volgt:

‘Hoofdstuk 4/1. Gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten

Art. 8/1. Alleen een professionele gebruiker met een fytolicentie P1, P2 of P3 mag pesticiden die glyfosaat bevatten, toepassen.

In het eerste lid wordt verstaan onder professionele gebruiker: elke persoon die, in de landbouwsector of in een andere sector, producten gebruikt in het kader van zijn beroepsactiviteiten, met inbegrip van bedieners van toepassingsapparatuur, technici, werkgevers en zelfstandigen.

De professionele gebruiker, vermeld in het eerste lid, handelt conform artikel 5 van het decreet en artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen”.

11. Bij uitvoeringsverordening (EU) 2017/2324 van de Commissie van 12 december 2017 wordt de goedkeuring van glyfosaat verlengd voor een termijn van 5 jaar.

12. Bij koninklijk besluit van 16 september 2018 tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik wordt het niet-professioneel gebruik verboden van onder meer pesticiden die glyfosaat bevatten. Er wordt bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring ingediend, onder meer door de huidige verzoekende partij. Dit beroep is hangende (A. 226.754/VI-21.367).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de verwerende partij

13. De verzoekende partij toont volgens de verwerende partij niet aan wat het causaal verband is tussen het bestreden besluit en het nadeel dat zij, dan wel haar leden, ondergaan.

Zij ziet ook niet in hoe de verzoekende partij dan wel haar leden enig nadeel lijden bij het bestreden besluit. De leden van de verzoekende partij zijn commerciële bedrijven die pesticiden, waaronder glyfosaathoudende pesticiden, produceren en/of op de markt brengen en het bestreden besluit beperkt op generlei wijze het op de markt brengen van glyfosaathoudende pesticiden.

Om te kunnen optreden namens een groep waarvan de collectieve belangen zijn bedreigd of geschaad dient de vereiste van representativiteit te zijn voldaan, hetgeen een feitenkwestie is. Behalve de statuten brengt de verzoekende partij geen enkel stuk hieromtrent bij.

Ook is het collectief belang dat de verzoekende partij inroept volgens de verwerende partij beperkt tot de individuele belangen van haar leden.

Derhalve heeft de verzoekende partij te dezen noch een individueel, noch een collectief belang.

Het beroep tot nietigverklaring is volgens de verwerende partij onontvankelijk.

Beoordeling

14. De bestreden norm kan een rechtstreekse impact hebben op de verkoop van pesticiden die glyfosaat bevatten, in het bijzonder wat betreft het gebruik door particulieren.

Uit de statuten van de verzoekende partij en de stukken en verwijzingen die zij voorlegt blijkt genoegzaam dat zij haar maatschappelijk doel daadwerkelijk nastreeft en dat zij voldoende representatief is voor de betrokken sector.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

15. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (hierna: richtlijn 2015/1535), in samenhang met het loyaliteitsbeginsel verwoord in artikel 4, § 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

Artikel 1, lid 1, f), van richtlijn 2015/1535 definieert een “technisch voorschrift” als:

“een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden”.

Artikel 1, lid 1, c), definieert een “technische specificatie” als

“een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures”.

Artikel 1, lid 1, d), definieert een “andere eis” als

“een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden”.

Artikel 5, lid 1, eerste alinea, van de Richtlijn legt een aanmeldingsplicht op voor ieder ontwerp van een technisch voorschrift:

“Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken”.

Volgens de verzoekende partij maakt het bestreden besluit een “technisch voorschrift” uit, en meer bepaald een “andere eis”:

“Immers het Bestreden Besluit:

- omvat eisen, zonder een ‘technische specificatie’ te zijn: het glyfosaat-vrij zijn van de pesticiden voor niet-professioneel, particulier gebruik in het Vlaamse Gewest;
- is beweerdelijk aangenomen ter bescherming van de consument of het milieu;
- heeft betrekking op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht (in dit geval een gewasbeschermingsmiddel dat over een toelating tot het op de markt brengen beschikt, aangemaakt met een werkzame stof [die] op EU-niveau goedgekeurd is, namelijk glyfosaat), meer bepaald het gebruik van het product;
- beïnvloedt op significante wijze de verhandeling van het product door een principieel verbod op te leggen voor het particulier gebruik van elke pesticide die glyfosaat bevat, behoudens wanneer dit gebeurt door een professionele gebruiker, houder van een fytolicensie P1, P2 of P3. Aldus verdwijnt de afzetmarkt voor het niet-professionele gebruik van de betrokken producten in het Vlaams Gewest - een wezenlijk deel van de lidstaat België - volledig.

De artikelen 1 en 2 van het bestreden Besluit vormen dan ook ‘technische voorschriften’ in de zin van de Richtlijn Technische Voorschriften: ze kwalificeren meer in het bijzonder als ‘bestuursrechtelijke bepalingen [...] van de lidstaten waarbij [...] het gebruik van een product [...] wordt verboden”.

Volgens het Hof van Justitie is het niet naleven van deze plicht tot mededeling een vormverzuim dat tot de niet-toepasselijkheid van de betreffende technische voorschriften leidt, en dus een overtreding van een substantiële vorm bedoeld in artikel 14, § 1, eerste lid, van de RvS-wet.

16. De verwerende partij antwoordt dat er geen sprake is van een “andere eis”:

“Een andere eis is in artikel 1, d) als volgt gedefinieerd:

‘een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of de verwijdering van het product wanneer deze voorwaarde op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden’.

Het bestreden besluit beïnvloedt in geen geval de verhandeling van glyfosaathoudende pesticiden. Het stelt dat enkel nog professionele

VII-40.089-16/38

gebruikers welke over een vereiste fytolicensie beschikken pesticiden die glyfosaat bevatten mogen toepassen”.

Voorts betoogt ze:

“[...] Conform de rechtspraak van het Hof van Justitie dient het verbod van gebruik van producten algemeen te zijn, hetgeen betekent dat het verbod het werkelijke gebruik tot een louter marginaal gebruik herleidt. Het bestreden besluit legt enkel aan particulieren een verbod op om glyfosaat te gebruiken. Hierdoor valt het niet onder het toepassingsgebied van de hierboven aangehaalde Richtlijn technische voorschriften en de erin vervatte aanmeldingsplicht.

Er is geen sprake van een technisch voorschrift, zodat er ook geen schending is van een substantiële vormvereiste”.

17. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij toe dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie duidelijk maakt dat zelfs een partieel verbod tot de exploitatie van bepaalde producten (speelautomaten uitsluitend in casino's toegelaten) terdege kwalificeert als “technisch voorschrift” in de zin van de “Richtlijn Technische Voorschriften”, dat er te dezen wel degelijk sprake is van het totale verbod, in het gehele Vlaamse Gewest, van elk gebruik van een welbepaalde soort producten: glyfosaathoudende gewasbeschermingsproducten voor particuliere toepassing (of “garden”-, conform de federale nomenclatuur), en dat dit minstens tot gevolg heeft dat de volledige lijst van glyfosaathoudende producten die door de federale overheid specifiek zijn toegelaten voor particulier gebruik, geen afzetmarkt meer vinden in het Vlaamse Gewest.

De economische finaliteit van het op de markt brengen van deze producten wordt met het bestreden besluit volgens haar totaal weggenomen.

18. In haar laatste memorie betoogt de verzoekende partij dat een lezing van het bestreden besluit als zou er slechts sprake zijn van één enkel product, namelijk “pesticiden die glyfosaat bevatten”, de feitelijke markteconomische gegevens negeert, en elke effectieve draagwijdte ontzegt aan het specifieke federale productnormrechtelijke kader, nu in het bijzonder de artikelen 8/1 en 10/1

van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 precies in dergelijk fundamenteel onderscheid voorzien.

Daarnaast verwijst zij naar de opmerkingen die de Europese Commissie heeft geformuleerd in het kader van haar saisine krachtens artikel 5, § 1, van richtlijn 2015/1535 met betrekking tot een ontwerpbesluit van de Brusselse regering betreffende een verbod tot het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten.

Beoordeling

19. Richtlijn 2015/1535 is een codificatie van de herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigde richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, die zelf reeds een codificatie was van de herhaaldelijk en ingrijpend gewijzigde richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

Het begrip “technisch voorschrift” wordt gedefinieerd in het hiervoor geciteerde artikel 1, lid 1, f), van de richtlijn 2015/1535.

Abstractie gemaakt van de hier niet relevante bepalingen betreffende dienstenactiviteiten bestaan er drie categorieën van “technische voorschriften” (Hof van Justitie, C-267/03 van 21 april 2005):

“Blijkens artikel 1, punt 9, van Richtlijn 83/189 is het begrip ‘technisch voorschrift’ in drie categorieën verdeeld, te weten in de eerste plaats de ‘technische specificatie’ in de zin van artikel 1, punt 2, van deze richtlijn, in de tweede plaats de ‘andere eis’ zoals gedefinieerd in artikel 1, punt 3, van deze richtlijn, en, in de derde plaats, het in artikel 1, punt 9, eerste alinea, van deze richtlijn genoemde ‘verbod van de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product’”.

De verzoekende partij begrijpt de zinsnede aanvangend met “alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen” in de hoger geciteerde

definitie niet als een op zich staande categorie, maar als een verduidelijking van wat eraan voorafgaat.

Het bestreden besluit voegt in het bestaande besluit van de Vlaamse regering van 15 maart 2013 een regeling in betreffende het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten. Het ingevoegde hoofdstuk 4/1 is van toepassing op de gebieden die door particulieren worden gebruikt. Daar mogen pesticiden die glyfosaat bevatten enkel worden toegepast door professionele gebruikers met een fytolicensie P1, P2 of P3.

Het product dat hier in beschouwing moet worden genomen zijn pesticiden die glyfosaat bevatten. Deze kunnen op diverse wijze in de markt worden gezet maar dat betekent niet dat daardoor, voor wat hier relevant is, sprake is van meerdere afzonderlijk te beschouwen producten. Een pesticide die glyfosaat bevat is geen ander product naargelang ze wordt toegepast door een gebruiker in algemene zin of door een professionele gebruiker met een fytolicensie P1, P2 of P3. Het eigenlijke voorwerp van de bestreden regeling bestaat erin om een verbod op te leggen op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik.

Het past dan ook volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

“Moet artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 „betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij” aldus worden uitgelegd dat een verbod op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik wordt geacht betrekking te hebben op een technisch voorschrift dat overeenkomstig het bepaalde in dat artikel bij de Europese Commissie moet worden aangemeld?”

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

20. In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 3, §§ 1 en 2, en artikel 84, §§ 1, 3^o, 3 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, “al dan niet samen gelezen met het legaliteits-, rechtszekerheids- en proportionaliteitsbeginsel”.

Zij betoogt dat het bestreden besluit ten onrechte het vereiste voorafgaande advies van de Raad van State beperkte tot een spoedeisend advies, waarvan de toetsing beperkt blijft tot een onderzoek naar de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

De verzoekende partij citeert de motivering van de door de verwerende partij ingeroepen “dringende noodzakelijkheid” en vat deze als volgt samen:

- Wetenschappelijk onderzoek biedt geen uitsluitel over de gevolgen van glyfosaathoudende pesticiden voor het leefmilieu en de volksgezondheid;
- Het onderzoek naar de gevolgen van glyfosaat is beïnvloed door belanghebbende bedrijven;
- Het voorzorgsbeginsel gebiedt een verbod op te leggen;
- De vraag naar een verbod op glyfosaathoudende pesticiden is hoogdringend aangezien verder uitstel van regelgeving te laat zou komen waardoor glyfosaathoudende pesticiden reeds door particulieren zouden zijn aangewend”.

Zij stelt daar in essentie tegenover dat de werkzame stof glyfosaat sedert 1 juli 2002 Europees is toegelaten en dat de uitvoeringsverordening 2016/1056 de goedkeuringstermijn voor glyfosaat heeft verlengd tot 31 december 2017. Sedert 2002 zijn in België een reeks toelatingen afgeleverd voor hetzij het professionele, hetzij het “amateur gebruik” van gewasbeschermingsmiddelen met glyfosaat als werkzame stof. Actueel instrueren de ter zake bevoegde Europese overheden de al dan niet verlenging van de goedkeuring van glyfosaat als werkzame stof voor de periode na 31 december

VII-40.089-20/38

2017. Nergens lijkt volgens de verwerende partij op Europees of op lidstatelijk niveau sprake te zijn van een dringende noodzakelijkheid om het gebruik van alle glyfosaathoudende gewasbeschermingsproducten door particulieren nu plots te gaan verbieden. Zij verwijst daarbij naar de webstek “Fytoweb”, waar onder meer in de antwoorden op bepaalde vragen “uiterst relevante gegevens” worden geboden.

Dat er geen feitelijk gefundeerde en rechtens aanvaardbare motieven voorhanden waren om zich in juni en juli 2017 omwille van een “beweerde ‘dringende noodzakelijkheid’” te onttrekken aan de adviesverplichting van de afdeling wetgeving, zou volgens de verzoekende partij des te meer blijken uit het bestaan van twee besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke regering respectievelijk de Waalse regering inzake het verbod van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten.

Als er toch sprake zou zijn van een materiële grond voor een verbod op glyfosaathoudende pesticiden, dan zou de spoedeisendheid om zich te onttrekken aan de gemeenrechtelijke adviestermijn van de afdeling wetgeving uitsluitend te wijten zijn aan het dralen van de Vlaamse regering.

21. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat met verordening 2017/2324 van 12 december 2017 inmiddels is aangetoond dat er geen reden is om glyfosaat als werkzame stof te verbieden.

22. In haar laatste memorie voegt zij nog toe dat de Vlaamse regering kennelijk in gebreke is gebleven om ten gepaste tijde het initiatief te nemen tot het vaststellen van een adequaat of adequater decretaal kader om op te treden “tegen het gebruik van beweerdelijk dringend gevaarlijke pesticiden”.

Beoordeling

23. De deugdelijkheid van de motieven waarmee de overheid haar verzoek om spoedbehandeling van een adviesaanvraag omkleedt moet worden onderscheiden van de deugdelijkheid van de motieven die aan het betreffende reglementair besluit ten grondslag liggen.

In de adviesaanvraag en in de aanhef van het bestreden besluit stelt de Vlaamse regering dat “het voorzorgsbeginsel gebiedt” om in de gegeven omstandigheden “meteen een verbod op te leggen op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensee beschikken op terreinen in particulier gebruik” en dat “bij ontstentenis van hoogdringende behandeling een dergelijk verbod pas dreigt in te gaan op een ogenblik dat glyfosaat bevattende pesticiden door de beoogde gebruikers op de bedoelde terreinen reeds zijn aangewend”. Vanuit de veronderstelde noodzaak om bedoeld verbod in te voeren kan dit niet onredelijk of feitelijk onjuist worden genoemd.

De Vlaamse regering wijst er ook op dat zij het verbod reeds eerder had willen invoeren, maar dat zij heeft moeten wachten op een decreetswijziging die dat mogelijk zou maken. De decreetswijziging werd aangenomen op 28 juni 2017, en werd bekrachtigd en afgekondigd op 30 juni 2017. Op 4 juli 2017 werd de afdeling wetgeving om advies gevraagd; dat werd op 10 juli 2017 verleend waarna het bestreden besluit werd genomen op 14 juli 2017. Men kan de Vlaamse regering niet verwijten de hoogdringendheid zelf te hebben gecreëerd door eerst lang te talmen, en de opmerking in de laatste memorie van de verzoekende partij over het “talmen” bij het nemen van een initiatief voor het creëren van een decretaal kader, doet daaraan niet af.

Met de verwerende partij kan voorts aangenomen worden dat het akkoord van 15 maart 2017 binnen de schoot van het European Healthcare Agency (EHCA) het bestaan van tegenovergestelde wetenschappelijke adviezen aantoonde.

De Raad van State ziet voorts niet in hoe de op 12 december 2017 afgekondigde uitvoeringsverordening van de Europese Commissie de

VII-40.089-22/38

spoedeisendheid van de adviesaanvraag bij het ontwerp dat heeft geleid tot het bestreden besluit van 14 juli 2017 zou kunnen beïnvloeden.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

24. In een derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 4, lid 3, van het EU-Verdrag; van de artikelen 1, 13, 28, lid 1, 31, 44 en 69 tot en met 71 van verordening 1107/2009; van “punt 25 van de bijlage bij de Uitvoeringsverordening (EU) 540/2011, zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056”; en van de artikelen 2, lid 2, en 12 van richtlijn 2009/128/EG, “al dan niet samen gelezen met de artikelen 34, 35 en 36 van het VWEU betreffende het vrij verkeer van goederen en de voorzorgs-, legaliteits-, rechtszekerheids- en proportionaliteitsbeginselen”.

Volgens de verzoekende partij belemmert het bestreden besluit op een rechtens onaanvaardbare wijze het vrij verkeer van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en voorziet het op het hele grondgebied van het Vlaamse Gewest in een algemeen verbod voor particulier gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten.

Zij citeert artikel 31 van de verordening, betreffende de inhoud van de toelating voor het op de markt brengen en het gebruik, die “de nodige gebruiksvoorwaarden en -bepalingen, onder meer *ratione loci en ratione personae*” omvat. Uit de samenlezing van artikel 2, lid 2, van richtlijn 2009/128/EG, dat bepaalt dat deze alle overige communautaire wetgeving onverlet laat, en het hoger geciteerde artikel 12 van diezelfde richtlijn, dat betrekking heeft op de zorg van de lidstaten om het gebruik van pesticiden in bepaalde specifieke gebieden te minimaliseren of te verbieden en op het nemen van passende risicobeheersmaatregelen, leidt zij af dat “een strikt omschreven

mogelijkheid tot het verbieden van gebruik van pesticiden in [...] welbepaalde en specifiek opgesomde beschermde gebieden” wordt voorzien.

Een algemene, niet specifiek plaatsgebonden omschreven uitsluiting van het particuliere gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die glyfosaat bevatten is volgens haar dus geenszins mogelijk, *a fortiori* buiten het terzake toepasselijke Europese administratiefrechtelijke kader om.

De verzoekende partij vervolgt dat overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie, de nationale rechter de taak heeft om de “volle werking” van het Unierecht te verzekeren en te verhinderen dat rechtsnormen die strijdig zijn met het Europese recht worden toegepast, en wijst daarbij op de voorschriften van artikel 4, § 3, van het EU-Verdrag:

“Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen ze elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien.

De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen”.

en op het verbindend karakter van verordeningen, richtlijnen en besluiten.

Zij betoogt voorts:

“In dezen valt het in het licht van voormeld artikel 4, par. 3 van het EU-Verdrag te noteren dat de Verordening onder meer in het volgende voorziet:

- in artikel 21: de mogelijkheid voor de Commissie om te allen tijde de goedkeuring van een werkzame stof opnieuw te bekijken, desgevallend rekening houdend met het verzoek van een lidstaat daartoe, in het licht van nieuwe wetenschappelijke en technische kennis en monitoringgegevens;
- in artikel 44: de mogelijkheid voor de lidstaten een toelating opnieuw te bekijken wanneer niet langer aan de eisen terzake wordt voldaan, vervolgens, na het volgen van een tegensprekelijke instructie van de administratieve procedure, tot de wijziging of de intrekking van de toelating over te gaan. Deze initiatieven dienen vervolgens onmiddellijk

medegedeeld aan onder meer de houder van de toelating, de andere lidstaten en de Commissie;

- voorts in de mogelijkheid voor de Commissie, conform de procedures voorzien in de artikelen 69 tot 71, noodmaatregelen te nemen wanneer onder meer een werkzame stof een ernstig risico inhoudt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Desgevallend gebeurt dit op verzoek van een lidstaat. Dergelijke maatregelen betreffen het gebruik en/of de verkoop van die stof of dat middel. In uiterst spoedeisende gevallen kan de Commissie ook voorlopige noodmaatregelen nemen. Bij stilzitten van de Commissie kan de lidstaat zelf voorlopige beschermende maatregelen vaststellen. Hij kan die dan handhaven totdat communautaire maatregelen zijn vastgesteld”.

De Vlaamse regering heeft er volgens de verzoekende partij “wetens en willens, doelbewust, voor [...] gekozen om het omvattende administratieve Europese en federale systeem van specifieke productnormering inzake gewasbeschermingsmiddelen, flagrant met de voeten te treden”.

Daarmee is er volgens haar voor geopteerd om zonder enige rechtens aanvaardbare feitelijke motieven van wetenschappelijk-technische aard, afbreuk te doen aan de Europeesrechtelijk geordende, eengemaakte markt van glyfosaathoudende gewasbeschermingsproducten voor particulier gebruik. Het bestreden besluit schendt de specifieke bakens voorzien in de Europese verordening en in de richtlijn Duurzaam Gebruik Pesticiden, met als gevolg dat het gebruiksverbod van de Vlaamse regering, alle marktoperatoren met volgende “totaal rechtsonzekere” situatie confronteert:

“- enerzijds: glyfosaathoudende producten voor particulier gebruik zijn rechtsgeldig beschikbaar in de handelszaken gelegen op het Belgische grondgebied, met inbegrip van het Vlaamse Gewest, terdege vergezeld van de formeel voorgeschreven, federaal bepaalde gebruiksvoorwaarden,
- anderzijds: het materiële gebruik van diezelfde producten is op het grondgebied van hetzelfde Gewest, verboden ingevolge een gewestelijke rechtsregel”.

De verzoekende partij meent dat de motivering van het bestreden besluit inhoudt dat “uit voorzorg en gelet op de dringende noodzakelijkheid, alle particulier gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die glyfosaat bevatten, in het hele Vlaamse Gewest dient verboden” en dat “de gezondheid van mens, dier en het leefmilieu enkel toereikend zou kunnen worden beschermd met een algemeen

VII-40.089-25/38

gebruiksverbod van glyfosaathoudende gewasbeschermingsmiddelen voor amateurgebruik”.

Het rechtsinstrument om dergelijke situatie adequaat en rechtens conform te beheren is volgens de verzoekende partij expliciet voorzien in het hoger geciteerde artikel 69 van verordening 1107/2009.

Aldus wordt het nemen van sanitair en/of milieuhygiënisch verantwoorde noodmaatregelen die de vorm moeten aannemen van een gebruiks- en/of verkoopbeperking of -verbod, jegens een eerder goedgekeurde werkzame stof, in beginsel voorbehouden aan de Commissie, desgevallend op verzoek van één of meerdere lidstaten.

Volgens de verzoekende partij kan de verwerende partij zich niet beroepen op het voorzorgsbeginsel. Zij verwijst naar het arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2017 in de zaak C-111/16 (Fidenato), waarin volgens haar “de onderliggende feiten perfect vergelijkbaar zijn”. De beoordeling van dit arrest moet volgens haar worden toegepast op huidig beroep.

Beoordeling

25. Uit de samenlezing van de artikelen 2 en 12 van richtlijn 2009/128 kan niet worden afgeleid dat er in andere dan de daar genoemde specifieke gebieden geen omstandigheden kunnen bestaan die het verbieden of beperken van het gebruik van pesticiden op grond van het voorzorgsbeginsel kunnen verantwoorden (of dat er binnen deze specifieke gebieden geen andere omstandigheden kunnen bestaan dan deze die reeds de reden waren om deze specifieke gebieden aan te wijzen).

Overweging 29 bij verordening (EG) nr. 1107/2009 luidt:

"Het beginsel van wederzijdse erkenning is een van de middelen waarmee het vrije verkeer van goederen in de Gemeenschap wordt gewaarborgd. Om dubbel werk te vermijden, de administratieve belasting van bedrijven en lidstaten te verminderen en een geharmoniseerde beschikbaarheid van

gewasbeschermingsmiddelen te vergroten, moeten toelatingen die door een lidstaat worden verleend, door andere lidstaten met vergelijkbare landbouw-, fytosanitaire en ecologische (waaronder klimatologische) omstandigheden worden aanvaard. Om deze wederzijdse erkenning te vergemakkelijken, moet de Gemeenschap worden verdeeld in zones waar dergelijke vergelijkbare omstandigheden heersen. Milieu- of landbouwkundige omstandigheden die specifiek zijn voor het grondgebied van een of meer lidstaten kunnen evenwel vereisen dat lidstaten, op verzoek, een door een andere lidstaat afgegeven toelating erkennen of wijzigen dan wel afzien van het toelaten van het gewasbeschermingsmiddel op hun grondgebied indien specifieke milieu- of landbouwkundige omstandigheden dit rechtvaardigen of indien het hoge beschermingsniveau van de gezondheid van mens en dier, alsmede van het milieu, waarin deze verordening voorziet, niet kan worden verwezenlijkt. Het moet tevens mogelijk zijn, passende voorwaarden op te leggen in verband met de doelstellingen die vermeld zijn in het overeenkomstig Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden aangenomen nationaal actieplan".

Voor de toepassing van het meermaals aangehaalde artikel 69 van verordening 1107/2009 is vereist dat het gaat om een "waarschijnlijk (...) ernstig risico (...) voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu", van die aard dat het noodzakelijk is om onmiddellijk maatregelen te nemen om het gebruik en/of de verkoop van een stof of een middel te beperken of te verbieden. Bovendien moet blijken dat dit risico niet toereikend kan worden bestreden met maatregelen van de betrokken lidstaat of lidstaten.

Het bestreden besluit laat nog steeds toe dat pesticiden die glyfosaat bevatten worden gebruikt in de gebieden die door particulieren worden gebruikt, weliswaar niet door die particulieren zelf, maar wel door professionele gebruikers waarop zij beroep kunnen doen. Dit kan niet worden beschouwd als een maatregel die volgens artikel 69 van de Verordening in eerste instantie enkel door de Commissie zou kunnen worden genomen.

Alleen al om die reden is het voorliggend beroep niet vergelijkbaar met de zaak die heeft geleid tot het arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2017 in de zaak C-111/16 (Fidenato), waarnaar de verzoekende partij verwijst. Het ging in die zaak om de uitlegging van artikel 34 van verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003

inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders (PB 2003, L 268, blz. 1), en van de artikelen 53 en 54 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. Italië had aan de Commissie gevraagd om bij wege van noodmaatregel de teelt te verbieden van een eerder toegelaten genetisch gemodificeerde maïsvariëteit, en nadat de Commissie had laten weten daar voorlopig niet op in te gaan, had Italië zelf een verbod opgelegd, wat in beginsel mogelijk was volgens de betreffende EU-regelgeving. In het arrest wijst het Hof van Justitie erop dat een lidstaat zich niet louter kan beroepen op het voorzorgsbeginsel zonder dat voldaan is aan de voorwaarden die specifiek gelden voor het nemen van noodmaatregelen.

De stelling van de verzoekende partij dat de lidstaten geen enkele maatregel kunnen nemen op grond van het voorzorgsbeginsel als niet voldaan is aan de specifieke voorwaarden om de noodmaatregelen van artikel 69 van verordening 1107/2009 te nemen, vindt geen steun in het arrest waarnaar ze verwijst.

De EU-regelgeving laat duidelijk wel ruimte voor maatregelen die het gebruik van pesticiden beperken buiten de toepassing van artikel 12 van de richtlijn, en buiten de toepassing van de regeling van de noodmaatregelen voorzien in de artikelen 69 tot 71 van die verordening.

Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de verzoekende partij

26. In een vierde middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 10, 11, 23, 33, 35, 39, 134 en 143, § 1, van de Grondwet; artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, en V, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980

tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), al dan niet samen gelezen met het proportionaliteitsbeginsel en de beginselen van de economische unie en het vrije verkeer binnen de federatie (zoals onder meer beschermd bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, BWHI), al dan niet in samenlezing met “de Verordening, onder meer haar artikelen 69 tot en met 71”.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij haar bevoegdheden overschrijdt en zich een federale bevoegdheid toe-eigent, minstens dat zij het de federale overheid onmogelijk of overdreven moeilijk maakt haar eigen bevoegdheden terzake uit te oefenen. De bevoegdheid van de gewesten voor het Leefmilieu neemt niet weg dat de federale overheid bevoegd blijft voor het vaststellen van productnormen.

Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding met betrekking tot het wetsvoorstel dat heeft geleid tot artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1° van de BWHI (*Parl. St. Senaat, 1992-93, 558/1, 17*), licht de verzoekende partij toe dat het begrip “productnormen” breed moet worden geïnterpreteerd.

Een “totaal verbod op elk gebruik door particulieren, in het gehele territorium van het Vlaamse Gewest, van gewasbeschermingsmiddelen die glyfosaat bevatten, zoals voorgeschreven door het Bestreden Besluit”, maakt volgens de verzoekende partij *de facto* een verbod uit op het op de markt brengen van de voor dergelijk gebruik erkende producten en maakt zodoende een “gewestelijke” productnorm uit, te weten een gewestelijke maatregel van gelijke werking als een productnorm.

Zowel het Grondwettelijk Hof als de Raad van State hanteren volgens de verzoekende partij het proportionaliteitsbeginsel om knelpunten en eventuele overlappings in de bevoegdheidsverdelende regels op te lossen. Te dezen maakt de verwerende partij het de federale overheid minstens disproportioneel moeilijk om haar bevoegdheden terzake effectief uit te oefenen.

De schending van het proportionaliteitsbeginsel komt des te duidelijker vast te staan in het licht van het reeds beschreven mechanisme voorzien

VII-40.089-29/38

in de artikelen 69 tot en met 71 van verordening 1107/2009. Immers, de hele werking van het specifieke administratieve politiestelsel, zoals voorzien door en in het kader van de verordening en de federale wetgeving terzake, wordt volgens de verzoekende partij tenietgedaan door een gewestelijke overheid. Dit heeft een evidente uitwerking op het nuttig en werkzaam functioneren van de gespecialiseerde instellingen terzake, op federaal en op Europees niveau. Tevens doet dergelijke handelswijze flagrant afbreuk aan de specifieke rechtsbescherming die voorzien is voor de betrokken marktoperatoren.

27. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe, zoals bij haar kritiek met betrekking tot het eerste middel, dat de lezing die in het auditorsverslag wordt gegeven de feitelijke markteconomische gegevens negeert en elke effectieve draagwijdte ontzegt aan het specifieke federale productnormrechtelijke kader.

Zij verwijst eveneens naar de arresten van de Raad van State nr. 247.769 van 11 juni 2020 en 249.446 van 11 januari 2021, met betrekking tot besluiten van het Waalse Gewest van 22 maart 2018 respectievelijk 30 maart 2017, ter ondersteuning van haar betoog dat het bestreden besluit voorziet in een algemeen gebruiksverbod “voor de gewasbeschermingsmiddelen voor particulier gebruik (met ‘G-erkenningsnummer’)”.

Beoordeling

28. In het verzoekschrift wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden besluit de artikelen 10, 11, 23, 35, 39 en 134 van de Grondwet schendt. Dit wordt evenmin uiteengezet voor wat betreft de schending van artikel 6, § 1, V, tweede lid, 1^o, van de BWHI, en voor wat betreft de schending van verordening 1107/2009, “onder meer haar artikelen 69 tot 71”. Wat de schending van deze normen betreft is het middel onontvankelijk.

Bij arrest nr. 38/2019 van 28 februari 2019, waar zowel de verzoekende als de verwerende partij naar verwijzen, heeft het Grondwettelijk Hof het door de verzoekende partij ingediende beroep tot vernietiging van de

VII-40.089-30/38

artikelen 96 en 97 van het decreet van het Vlaamse Parlement van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw verworpen.

Het Hof oordeelde:

“Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.

[...]

B.13.3. In de parlementaire voorbereiding (Parl. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44) is bij herhaling erop gewezen dat als ‘productnormen’ waarvan het vaststellen aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden ‘bij het op de markt brengen’. Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (Parl. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (Parl. St., Senaat, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67).

B.14. De bestreden bepalingen bepalen niet de eisen waaraan de door de Vlaamse Regering aangeduide pesticiden moeten voldoen bij het op de markt brengen. Zij beogen slechts een regeling van het gebruik van pesticiden. Aldus houden de bestreden bepalingen geen productnorm in en vallen zij onder de bevoegdheid van de decreetgever inzake de bescherming van het leefmilieu.

B.15.1. Niettemin dient de decreetgever bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de federale loyauteit in acht te nemen.

B.15.2. Artikel 143, § 1, van de Grondwet bepaalt : ‘Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyauteit in acht’.

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyauteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

B.16.1. De bestreden bepalingen houden op zichzelf geen algemeen verbod op het gebruik van pesticiden in. Artikel 96 van het decreet van 30 juni 2017 breidt het toepassingsgebied van het decreet van 8 februari 2013 uit tot gebieden die door particulieren worden gebruikt.

Artikel 97 van hetzelfde decreet breidt de machtiging waarover de Vlaamse Regering beschikt om het gebruik van pesticiden te reglementeren, uit door haar toe te laten een onderscheid te maken naar het type werkzame stof.

B.16.2. Een algemeen gebruiksverbod voor bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest zou voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect sorteren, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk zou maken.

De bestreden bepalingen machtigen de Vlaamse Regering evenwel niet om een dergelijk algemeen gebruiksverbod uit te vaardigen. De in artikel 6 van het decreet van 8 februari 2013 bedoelde machtiging is immers beperkt tot het territoriale toepassingsgebied van dat decreet, dat krachtens artikel 4, eerste lid, ervan enkel de ‘gebieden die door het brede publiek, door kwetsbare groepen of door particulieren worden gebruikt’, de ‘beschermde gebieden als bedoeld in artikel 71 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en andere gebieden die ten behoeve van de uitvoering van de noodzakelijke natuurbehoudsmaatregelen zijn aangewezen overeenkomstig de bepalingen van artikel 36bis van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ en de ‘gebieden die bescherming vergen voor het aquatisch milieu en het drinkwater’ omvat.

B.16.3. In dat verband moet worden opgemerkt dat, wanneer een decreetgever een machtiging verleent, aangenomen dient te worden - behoudens aanwijzingen in de tegenovergestelde zin - dat hij de gemachtigde enkel de bevoegdheid verleent om die machtiging aan te wenden in overeenstemming met de Grondwet. Het staat aan de administratieve en aan de justitiële rechter na te gaan in welke mate de gemachtigde de hem toegekende machtiging te buiten zou zijn gegaan.

De aangevoerde schending van de bevoegdheidsverdelende regels ligt dus niet besloten in de bestreden bepalingen, doch zou enkel het gevolg kunnen zijn van de wijze waarop de Vlaamse Regering de haar verleende machtiging zou aanwenden.

B.17. Om dezelfde redenen zijn de bestreden bepalingen evenmin onverenigbaar met het in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vervatte beginsel van het vrij verkeer van goederen.

B.18. Het middel is niet gegrond”.

In overeenstemming met overweging B.14 van dit arrest van het Grondwettelijk Hof moet worden vastgesteld dat ook het bestreden besluit geen productnorm bevat.

De Vlaamse regering heeft bij het nemen van het bestreden besluit gehandeld binnen de haar door de decreetgever verleende machtiging. Het bestreden besluit is enkel van toepassing op de gebieden die door particulieren worden gebruikt, wat één van de gebieden is waarvoor haar in artikel 4, eerste lid, van het decreet Duurzaam gebruik pesticiden machtiging werd verleend. In die gebieden wordt een gebruiksbeperking opgelegd: pesticiden die glyfosaat bevatten mogen enkel worden toegepast door professionele gebruikers met een fytolicensie P1, P2 of P3. De Vlaamse regering is overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van het decreet Duurzaam gebruik pesticiden gemachtigd om dergelijke gebruiksbeperking op te leggen.

Het Grondwettelijk Hof heeft de aan de Vlaamse regering verleende machtiging om in gebieden die door particulieren worden gebruikt een gebruiksbeperking op te leggen voor pesticiden met een bepaald type werkzame stof, niet strijdig bevonden met de federale loyaleit, noch met het beginsel van het vrij (intern) verkeer van goederen. De Vlaamse regering is bij het nemen van het bestreden besluit de haar verleende machtiging niet te buiten gegaan. In overeenstemming met het arrest van het Grondwettelijk Hof moet worden besloten dat het bestreden besluit geen schending inhoudt van de federale loyaleit, noch van het beginsel van het vrij (intern) verkeer van goederen.

De verwijzing in de laatste memorie van de verzoekende partij naar de arresten van de Raad van State nr. 247.769 van 11 juni 2020 en 249.446 van 11 januari 2021, met betrekking tot besluiten van het Waalse Gewest van 22 maart 2018 respectievelijk 30 maart 2017, is niet ter zake aangezien de betrokken besluiten van de Waalse regering een ruimer toepassingsgebied hebben dan het te dezen bestreden besluit van de Vlaamse regering. De thans bestreden regeling betreft enkel de “gebieden die door particulieren worden gebruikt”, en laat daar enkel aanwending toe door professionele gebruikers. De Waalse regeling betrof het hele grondgebied van het gewest, en liet daarop uitzonderingen toe, vooral voor landbouwgebruik (door professionele gebruikers). De Waalse regeling was duidelijk ruimer: zij sloot zowat alle gebruik uit in wat het Vlaams Gewest omschrijft als gebieden die door particulieren worden gebruikt, ook als er beroep zou worden gedaan op professionele gebruikers.

Het vierde middel is niet gegrond.

E. Vijfde middel

Standpunt van de verzoekende partij

29. In het vijfde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de materiële motiveringsplicht, “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het voorzorgsbeginsel, samen gelezen met de Verordening en de Richtlijn Duurzaam Gebruik Pesticiden, waaronder haar artikelen 2 en 12” en “het ontbreken van, de vergissing in of de onvoldoende oorzaken en motieven, het bestaan van een kennelijke beoordelingsfout”, en de schending van het proportionaliteitsbeginsel.

In de toelichting bij het middel betoogt de verzoekende partij dat het bestreden besluit een zorgvuldige motivering ontbeert wat betreft “de ingeroepen toepasselijkheid van het voorzorgsbeginsel en de dringende noodzakelijkheid van de ingestelde verbodsmaatregel van glyfosaathoudende producten voor amateurgebruik”. Er dient volgens haar tevens aangetoond te worden dat geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden waren die tot eenzelfde beschermingsniveau hadden kunnen leiden.

Zij stelt voorts dat een zorgvuldige motivering des te meer vereist is en des te omstandiger en preciezer verduidelijkt dient te worden “wanneer - zoals in deze - de kwestieuze stof en de betrokken (gewasbeschermings)middelen op Europees, respectievelijk federaal niveau, actueel conform worden bevonden met de van toepassing zijnde specifieke regelgeving, die onder meer gebaseerd is op de terzake toepasselijke beginselen van hoge beschermingsgraad van de menselijke en dierlijke gezondheid- en van het leefmilieu, met inbegrip van het voorzorgsbeginsel”.

Zij wijst daarbij op rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, en naar rechtsleer volgens dewelke de Europese Commissie voor de toepassing van het voorzorgsprincipe vereist dat wordt voldaan aan volgende drie elementen:

- “1) de toepassing van het principe is gegrond op wetenschappelijke elementen;
- 2) de potentiële gevolgen van een bepaalde maatregel moeten worden afgewogen tegen de accuraatheid van het wetenschappelijk bewijs dat de (potentiële) negatieve gevolgen ondersteunt;
- 3) samenwerking met de betrokken actoren en transparantie over de gehanteerde wetenschappelijke studies”.

Diezelfde rechtsleer stelt dat volgens de Europese Commissie, te allen tijde rekening moet worden gehouden met de proportionaliteit van een bepaalde beslissing, het niet-discriminatoire karakter en de coherentie ervan, een afweging van kosten en baten en een onderzoek naar de wetenschappelijke betrouwbaarheid van de ingeroepen studies.

Van een dergelijke motivering vindt de verzoekende partij geen spoor in het bestreden besluit.

30. In haar laatste memorie leidt de verzoekende partij uit de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof glyfosaat bij uitvoeringsverordening 2017/2324 van 12 december 2017 van de Commissie, af dat “de terzake bevoegde Europese diensten en overheid de materiële gegrondheid van het middel hebben bevestigd”.

Beoordeling

31. De motiveringswet heeft alleen betrekking op de uitdrukkelijke motivering van individuele bestuurshandelingen zodat het bestreden besluit niet onder het toepassingsgebied van die wet valt. Dat neemt niet weg dat het besluit wel op correcte materiële motieven moet steunen.

Het bestreden besluit werd genomen naar aanleiding van een ruim weerklank vindende controverse over de veiligheid van glyfosaat, waarbij uiteenlopende standpunten werden ingenomen door enerzijds het Internationaal Instituut voor kankeronderzoek en anderzijds de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid. Deze kwestie wordt ook uitdrukkelijk uiteengezet in de overwegingen bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/1056 van de Commissie van 29 juni 2016 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 wat betreft de verlenging van de goedkeuringsperiode van de werkzame stof glyfosaat, waarbij de lopende goedkeuringsperiode werd verlengd om nader onderzoek van de gerezen controverse mogelijk te maken.

In de aanhef van het bestreden besluit luidt het:

“dat wetenschappelijk onderzoek geen uitsluitel biedt over de al dan niet schadelijke gevolgen voor zowel de volksgezondheid als het leefmilieu van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten; dat onderzoek naar kankerverwekkende of toxische gevolgen van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten, beïnvloed blijkt door belanghebbende bedrijven”.

Daaraan wordt de conclusie verbonden:

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

Het beschikkend gedeelte bepaalt inderdaad dat in gebieden die door particulieren worden gebruikt enkel professionele gebruikers met een fytolicensie P1, P2 of P3 deze pesticiden mogen toepassen.

De beoordeling door de verwerende partij “dat wetenschappelijk onderzoek geen uitsluitel biedt over de al dan niet schadelijke gevolgen voor zowel de volksgezondheid als het leefmilieu van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten”, heeft haar er niet toe gebracht het gebruik van die pesticiden te verbieden. De vraag is niet of er voldoende grond zou hebben bestaan voor een dergelijk algemeen verbod, maar enkel of er voldoende grond bestond voor de werkelijk genomen maatregel.

Gelet op de hoger geschetste omstandigheden kan de overweging “dat wetenschappelijk onderzoek geen uitsluitsel biedt over de al dan niet schadelijke gevolgen voor zowel de volksgezondheid als het leefmilieu van het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten” niet onredelijk worden genoemd. De maatregel die daaraan wordt verbonden moet helpen waarborgen dat deze pesticiden oordeelkundig worden toegepast, overeenkomstig de reeds bestaande gebruiksvoorschriften. Dit kan bezwaarlijk een disproportionele maatregel worden genoemd.

Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt de volgende vraag gesteld :

“Moet artikel 5, lid 1, van richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 „betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij” aldus worden uitgelegd dat een verbod op het gebruik van pesticiden die glyfosaat bevatten door gebruikers die niet over een fytolicensie beschikken op terreinen in particulier gebruik wordt geacht betrekking te hebben op een technisch voorschrift dat overeenkomstig het bepaalde in dat artikel bij de Europese Commissie moet worden aangemeld?”

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast om na ontvangst van het antwoord van het Hof van Justitie een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig oktober tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaëys,

Pierre Lefranc,

Peter Sourbron,

bijgestaan door

Bart Tettelin,

De griffier

Bart Tettelin

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De voorzitter

Eric Brewaëys