



Date de réception : 04/08/2026

Zaak C-666/26 *

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

16 juni 2026

Verwijzende rechter:

Conseil d’État (België)

Datum van de bekendmaking van de verwijzingsbeslissing:

8 juni 2026

Verzoekende partijen:

Association belgo-luxembourgeoise de l’industrie de la protection des plantes, a.s.b.l. (BELPLANT)

K.H.

M.S.

Verwerende partij:

Région de Bruxelles-Capitale

Andere partijen in de procedure:

Association NATURE ET PROGRÈS – BELGIQUE, a.s.b.l.

Association PESTICIDE ACTION NETWORK EUROPE, a.s.b.l.

Association WE ARE NATURE, a.s.b.l.

Association SRABE, a.s.b.l.

* Procestaal: Frans.

1. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 juni 2024, dat voor het volledig grondgebied van het gewest het gebruik regelt van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico.

2. Aard en voorwerp van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende de uitlegging van artikel 2, lid 3, en artikel 12 van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.

3. Toepasselijke bepalingen

A. Bepalingen van nationaal recht

Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 juni 2024 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

Commented [M1]: Tekst te raadplegen via 2024-06-06 - Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot reglementering van het gebruik van gewas... - Strada lex

1 Artikel 1 luidt:

„Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° ‚ordonnantie’: de ordonnantie van 20 juni 2013 betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

2° ‚gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico’: om het even welk gewasbeschermingsmiddel zoals bedoeld in artikel 47 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;

...”

2 Artikel 2 bepaalt:

„1. Alleen het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico is toegestaan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2. In afwijking van paragraaf 1 mogen andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico worden gebruikt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onder de voorwaarden zoals bedoeld in artikel 9, [leden] 1 en 4, van de ordonnantie.”

3 Artikel 3 luidt gedeeltelijk als volgt:

„...“

3. In afwijking van artikel 2 kan de Minister, op voorstel van Leefmilieu Brussel, tijdelijke vrijstellingen voor maximaal 1 jaar toestaan om bepaalde andere gewasbeschermingsmiddelen dan deze bedoeld in de artikelen 2 en 3, [lid] 1, te gebruiken, om als laatste redmiddel te strijden tegen de schadelijke organismen die hij bepaalt, wanneer een dergelijke maatregel nodig is wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden. De afwijking kan onder dezelfde voorwaarden worden verlengd, zolang de situatie die de toekenning ervan rechtvaardigde, voortduurt.”

B. Bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden

4 Artikel 2 bepaalt:

„Toepassingsgebied

...

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.”

5 Artikel 12 luidt als volgt:

„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:

Commented [M2]: In deze tekst staat voorzorgbeginsel (en niet voorzorgsbeginsel); in de rest van dit document heb ik daarom gekozen voor voorzorgbeginsel.

- 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.”

4. Korte uiteenzetting van de vaststelling van het bestreden besluit en de procedure in het hoofdgeding

- 6 Overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij hebben de Belgische autoriteiten op 23 november 2023 de Commissie in kennis gesteld van een ontwerpbesluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarin het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico wordt verboden.
- 7 Het ontwerp diende ter uitvoering van en aanvulling op de ordonnantie van 20 juni 2013 betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarmee richtlijn 2009/128 werd omgezet.
- 8 De Commissie heeft op 26 februari 2024 een uitvoerig gemotiveerde mening C(2024) 1284 uitgebracht. Het antwoord (2024-1028) op deze uitvoerig gemotiveerde mening is op 16 april 2024 aan de Commissie toegezonden. De Commissie heeft vervolgens op 13 juni 2024 aangegeven kennis te nemen van de redenen die in de toelichting van de Belgische autoriteiten werden uiteengezet, volgens welke „vrijwel het volledige grondgebied van het gewest als een risicogebied kan worden beschouwd, wat zou kunnen worden opgevat als een verwijzing naar het toepassingsgebied van artikel 12 van de richtlijn inzake een duurzaam gebruik van pesticiden”.
- 9 De afdeling wetgeving van de Conseil d’État (Raad van State, België) heeft op 28 mei 2024 haar advies 76.298/16 uitgebracht.
- 10 Op 6 juni 2024 heeft de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het bestreden besluit aangenomen, waarbij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, behalve die met een laag risico, op het grondgebied van het gewest wordt verboden, waarbij echter vier uitzonderingen zijn voorzien.

- 11 Bij verzoekschrift van 16 september 2024 hebben de drie verzoekende partijen, namelijk een vereniging die tot doel heeft de gewasbeschermingssector en de beroepsbelangen van haar leden te bevorderen, alsmede een veehouder en een landbouwer wier gronden gedeeltelijk op het grondgebied van het Brussels Gewest liggen, bij de Conseil d'État beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit.
- 12 Bij verzoekschrift van 16 december 2024 hebben de verenigingen zonder winstoogmerk Nature et Progrès – Belgique, Pesticide Action Network Europe, We are nature en SRABE geïntervenieerd ter ondersteuning van het bestreden besluit, voor zover dit tot doel heeft het gebruik van synthetische chemische pesticiden op het grondgebied van het gewest beter te controleren.

5. Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

A. Verzoekende partijen

- 13 De verzoekende partijen voeren aan dat het bestreden besluit het vrije verkeer belemmert van gewasbeschermingsmiddelen waarvan het in de handel brengen en het gebruik evenwel is toegestaan overeenkomstig de procedure waarin het Unierecht, en meer in het bijzonder verordening nr. 1107/2009, voorziet. Volgens hen is het in het bestreden besluit vastgestelde algemene gebruiksverbod niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.
- 14 Bovendien is het bestreden besluit niet in overeenstemming met richtlijn 2009/128, waarin is bepaald dat de lidstaten het gebruik van bepaalde producten alleen in specifieke gebieden mogen beperken of verbieden. Het bestreden besluit is echter van toepassing op het volledige grondgebied van het gewest.
- 15 Zij stellen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een kennelijk onredelijke uitlegging geeft aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Zij erkennen dat richtlijn 2009/128 het mogelijk maakt om onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden maatregelen te nemen die op het voorzorgbeginsel zijn gebaseerd, maar zij voeren aan dat dergelijke maatregelen in overeenstemming moeten blijven met de regels inzake het vrije verkeer van goederen. Zij wijzen erop dat artikel 2, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat deze richtlijn alle overige relevante bepalingen van het Unierecht onverlet laat, zodat de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het vrije verkeer van goederen van toepassing blijft, ook wanneer een maatregel wordt vastgesteld op grond van artikel 2, lid 3, van de richtlijn.
- 16 Zij stellen dat het aan de nationale autoriteiten is om aan te tonen dat de opgelegde beperkingen noodzakelijk en evenredig zijn ter bescherming van de volksgezondheid of het milieu. Volgens hen moeten de lidstaten zich beperken tot wat strikt noodzakelijk is en de voorkeur geven aan maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer zo min mogelijk beperken. Zij betwisten dan

ook de evenredigheid van het bestreden besluit, dat een algemeen verbod instelt op het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico en slechts in uiterst beperkte gevallen in afwijkingen voorziet.

- 17 Zij voeren aan dat het bestreden besluit het gebruik van deze producten bij wijze van afwijking alleen toestaat als laatste redmiddel tegen bepaalde schadelijke organismen, op voorstel van Leefmilieu Brussel en uitsluitend bij plaatselijke behandelingen. Zij zijn van mening dat het bestreden besluit verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is, zonder dat de regering met onderbouwde argumenten heeft aangetoond dat een totaalverbod onontbeerlijk was in plaats van enkel een beperking van het gebruik. Zij stellen dat artikel 12 van richtlijn 2009/128 juist de voorkeur geeft aan gerichte beperkingen boven een algemeen verbod.
- 18 Zij wijzen er tevens op dat de betreffende producten, voordat ze op de markt worden gebracht, al onderworpen zijn aan toelatingsprocedures en gebruiksvoorwaarden die met name zijn vastgelegd in verordening nr. 1107/2009. Als voorbeeld noemen zij het product „Aako Chlortoluron 500 SC”, waarvan de toelating voorziet in specifieke gebruiksvoorwaarden en maximale doseringen. Zij concluderen hieruit dat er reeds mechanismen bestaan om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken zonder dat een absoluut verbod nodig is.
- 19 Zij voegen hieraan toe dat de ordonnantie van 20 juni 2013 reeds gebruiksverboden in talrijke specifieke gebieden voorschrijft. Volgens hen verplichtte het bestaan van dit regelgevingskader de regering ertoe om bijzonder nauwkeurig aan te tonen dat een algemeen verbod op het volledige grondgebied van het gewest noodzakelijk was, wat zij niet heeft gedaan. Zij stellen dan ook dat, zelfs in de veronderstelling dat het volledige grondgebied van het Brussels Gewest als een „specifiek gebied” in de zin van richtlijn 2009/128 kan worden aangemerkt, het bestreden besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en het vrije verkeer van goederen.
- 20 Zij stellen bovendien dat het bestreden besluit voortvloeit uit een onjuiste toepassing van het voorzorgbeginsel zoals vastgelegd in artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128, waardoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zich niet op goede gronden op deze bepaling zou kunnen beroepen om de vaststelling ervan te rechtvaardigen.
- 21 Vervolgens stellen zij dat de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de interveniënten aangevoerde elementen niet volstaan om aan te tonen dat het volledige grondgebied van het gewest een „specifiek gebied” zou vormen of onder „bepaalde omstandigheden” zou vallen in de zin van richtlijn 2009/128. Zij wijzen erop dat bepaalde delen van het gewest, met name ten westen van Anderlecht, kenmerken vertonen die vergelijkbaar zijn met die van aangrenzende gebieden van het Vlaamse Gewest, met een lagere bevolkingsdichtheid en een groter aandeel landbouwgrond. Zij stellen dat een onderscheid tussen deze delen en de centrale gemeenten van het Brusselse gewest geen buitensporige of onuitvoerbare geografische versnippering vereist. Zij concluderen hieruit dat het niet

Commented [M3]: In art. 2 van de richtlijn wordt “zone spécifique” vertaald als “bepaald gebied”. In art. 12 als “specifiek gebied”. Ik heb voor deze laatste gekozen omdat ik dat prettiger leesbaar vind ik deze context, maar aan het einde van dit punt wordt wel gesproken over art. 2. Dus dat zou een reden kunnen zijn om toch te kiezen voor “bepaald gebied”.

gerechtvaardigd was om het volledige grondgebied van het gewest als één enkel „specifiek gebied” te beschouwen teneinde een beroep te doen op artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128.

- 22 Zij betwisten eveneens het argument dat de omstreden beperkende maatregel gerechtvaardigd zou zijn vanwege de aanhoudende zorgwekkende verontreiniging van het milieu door pesticiden. Zij wijzen erop dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de interveniënten de relevantie van de door de Europese Commissie gepubliceerde risico-indicator terzijde schuiven, met als argument dat de vastgestelde afname van de risico's het gevolg zou zijn van een beter beheer van de producten in plaats van een afname van hun intrinsieke gevaar. Zij stellen echter dat de oorzaak van deze afname niet van belang is en dat de regering, om een dergelijke restrictieve maatregel vast te kunnen stellen, zich had moeten baseren op adequate feitelijke gegevens waaruit de concrete noodzaak van het verbod blijkt, in een context waarin de risico's in verband met pesticiden juist afnemen.
- 23 Wat betreft de milieugevaren van gewasbeschermingsmiddelen, verduidelijken zij allereerst dat het begrip „pesticiden” zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden omvat, zodat niet alle pesticiden gewasbeschermingsmiddelen vormen. Zij voegen hieraan toe dat niet alle gewasbeschermingsmiddelen bedoeld zijn om levende organismen te doden of uit te schakelen; sommige worden met name gebruikt als groeiregulators, afweermiddelen of middelen die de afweer van planten verhogen.
- 24 Vervolgens gaan ze in op de argumenten met betrekking tot pesticiden die PFAS bevatten. Ze stellen dat de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen al onderworpen zijn aan strenge controles op Europees en Belgisch federaal niveau. In dit verband verwijzen zij naar de informatie op de website Phytoweb, waaruit blijkt dat zeer persistente en zeer bioaccumuleerbare stoffen niet kunnen worden goedgekeurd in het kader van de wetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen. Zij stellen dan ook dat producten die PFAS bevatten niet automatisch kunnen worden gelijkgesteld met de bijzonder controversiële stoffen die momenteel aanleiding geven tot bezorgdheid op milieugebied.
- 25 Wat de bescherming van bijen betreft, stellen zij dat België de door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid opgestelde richtsnoeren al toepast, hoewel deze op Europees niveau nog niet bindend zijn. Zij wijzen erop dat deze richtsnoeren door sommige lidstaten als bijzonder streng, zo niet onrealistisch worden beschouwd, en zijn van mening dat de Belgische federale overheid op dit gebied al een strenge aanpak hanteert.
- 26 Ze betwisten ook de beweringen van interveniënten dat er zelfs in woningen en slaapkamers zorgwekkende concentraties pesticiden zouden voorkomen. Ze beroepen zich op de adviezen van universitaire deskundigen, volgens wie de in deze omgevingen aangetroffen residuen van pesticiden geen risico vormen voor de gezondheid van de bewoners.

Commented [M4]: Of: schadelijkheid?

- 27 Wat ten slotte prosulfocarbe betreft, stellen zij dat dit voorbeeld niet relevant is, aangezien de federale autoriteit sinds februari 2024 de toelating van alle gewasbeschermingsmiddelen die deze stof bevatten heeft opgeschort, waardoor de verkoop en het gebruik ervan niet langer zijn toegestaan. Zij zijn van mening dat deze opschorting juist aantoont dat de federale autoriteiten in het kader van de toelatingsprocedures reeds rekening houden met de risico's die aan gewasbeschermingsmiddelen verbonden zijn.
- 28 Zij concluderen dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de interveniënten geen concrete gegevens aanvoeren die specifiek betrekking hebben op het Brussels Gewest en waarmee kan worden aangetoond dat de producten waarop het bestreden besluit betrekking heeft, niet reeds voldoende gereguleerd zouden zijn in het licht van de risico's die zij voor de gezondheid en het milieu inhouden. Zij stellen dat dit gebrek aan concrete gegevens eveneens bevestigt dat er geen effectbeoordeling is uitgevoerd voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit.

B. Brussels Hoofdstedelijk Gewest

- 29 De kennisgeving van het ontwerpbesluit aan de Commissie, op grond van richtlijn 2015/1535, betekent op zich niet in dat de aangemelde maatregel onverenigbaar is met het beginsel van vrij verkeer, tenzij daarmee de richtlijn van haar inhoud wordt ontdaan.
- 30 Na de gesprekken met de Commissie, de reacties op haar uitvoerig gemotiveerde mening en de wijzigingen die in het ontwerp van het bestreden besluit zijn aangebracht, is de Commissie tot de conclusie gekomen dat het antwoord van de Belgische autoriteiten **afdoende** is.
- 31 De maatregelen van het bestreden besluit worden gerechtvaardigd door toelaatbare redenen op grond van verordening nr. 1107/2009 en richtlijn 2009/128.
- 32 Het algemene gebruiksverbod dat bij het bestreden besluit wordt opgelegd, is verenigbaar met richtlijn 2009/128, aangezien de uitlegging die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan het Europese kader geeft, niet kennelijk onredelijk is.
- 33 Gezien de afwijkingen waarin het bestreden besluit voorziet en gezien de specifieke kenmerken van het Brussels Gewest, hebben de regulerende maatregelen van het bestreden besluit geen significante gevolgen voor het in de handel brengen van de producten.
- 34 Het bestreden besluit bevat als zodanig geen strikt gebruiksverbod. Elk ander product dan die met een „laag risico”, mag nog steeds in het Brussels Gewest worden gebruikt, op voorwaarde dat aan de afwijkende voorwaarden wordt voldaan.

Commented [M5]: Bevredigend / aanvaardbaar

- 35 Het bestreden besluit is volledig in overeenstemming met artikel 12 van richtlijn 2009/128, aangezien het tot doel heeft rekening te houden met de vereisten op het gebied van de volksgezondheid. De verboden zijn volkomen evenredig gezien het specifiek stedelijke karakter van het grondgebied van het Brussels Gewest, de aanwezigheid van veel kwetsbare personen en de effecten van gewasbeschermingsmiddelen op de gezondheid, alsook gezien de beperkte oppervlakte van het betrokken grondgebied.
- 36 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest herinnert eraan dat het bestreden ontwerpbesluit is aangevuld door de tijdelijke afwijkingen verlengbaar te maken, om tegemoet te komen aan een kritiekpunt van de afdeling wetgeving van de Conseil d'État op het ontwerp, die overigens ook had gewezen op het voorzorgbeginsel en het hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu waarnaar de Unie streeft, en die had geconcludeerd dat de regering binnen de grenzen van richtlijn 2009/128 bleef.
- 37 Ten slotte is zij van mening dat de toepassing van het voorzorgbeginsel niet inhoudt dat elke stof waarvan het gebruik door het bestreden besluit wordt beperkt, afzonderlijk moet worden onderzocht. Deze stoffen zijn ingedeeld als „andere stoffen dan die met een laag risico”, wat noodzakelijkerwijs inhoudt dat zij een **aanwijsbaar en wetenschappelijk onderbouwd risico** voor de gezondheid en het milieu inhouden, dat de toepassing van het voorzorgbeginsel rechtvaardigt.

Commented [M6]: Of: wetenschappelijk aanwijsbaar en onderbouwd risico

C Interveniënten

- 38 De interveniënten stellen dat de verzoekende partijen een verkeerde uitleg geven aan het beginsel van het vrije verkeer van goederen en het voorzorgbeginsel, alsook aan de bepalingen van richtlijn 2009/128. Volgens hen bagatelliseren de verzoekende partijen zowel de ambitie van deze richtlijn als de reikwijdte van het voorzorgbeginsel, terwijl de richtlijn een centrale plaats inneemt in de Europese regelgeving inzake pesticiden, net als verordening nr. 1107/2009.
- 39 Zij wijzen erop dat richtlijn 2009/128 betrekking heeft op het gebruik van pesticiden in zijn geheel, terwijl verordening nr. 1107/2009 voornamelijk het in de handel brengen van producten regelt, per product. Zij stellen tevens dat de richtlijn het voorzorgbeginsel reeds in de eerste bepalingen als leidend beginsel vastlegt, hetgeen bepaalde beperkingen op het vrije verkeer van gewasbeschermingsmiddelen zou rechtvaardigen vanwege de risico's die deze middelen voor de gezondheid en het milieu inhouden.
- 40 Vervolgens beroepen zij zich op het „cocktail-effect” van pesticiden. Zij stellen dat de bepalingen van verordening nr. 1107/2009 inzake cumulatieve en synergetische effecten alleen betrekking hebben op de interacties tussen de stoffen waaruit eenzelfde gewasbeschermingsmiddel bestaat. Volgens hen heeft het „cocktaileffect” waarnaar zij verwijzen juist betrekking op de totale blootstelling van de bevolking en het milieu aan alle tegelijkertijd gebruikte pesticiden. Zij stellen dat deze meervoudige blootstelling grotendeels ontbreekt in de

risicobeoordelingen die worden uitgevoerd voordat gewasbeschermingsmiddelen op de markt worden gebracht, en dat juist deze blootstelling de beperkende maatregelen rechtvaardigt waarin richtlijn 2009/128 voorziet op grond van het voorzorgbeginsel.

- 41 Zij stellen dat de specifieke kenmerken van het grondgebied van het Brussels Gewest deze cumulatieve blootstelling in het bijzonder versterken, gezien de stedelijke dichtheid, de nabijheid van tuinen, landbouwpercelen en woongebieden, alsook de omvang van de verstedelijkte gebieden. Zij zijn dan ook van mening dat de risico's in verband met de gecombineerde blootstelling aan pesticiden daar bijzonder groot zijn.
- 42 Wat de gevaren van gewasbeschermingsmiddelen betreft, voeren zij aan dat de toxiciteit van pesticiden die PFAS bevatten inmiddels algemeen erkend is. Zij verwijzen met name naar de recente intrekking van de toelating van flufenacet, dat als hormoonontregelaar wordt aangemerkt, en naar het voorstel om trifluorazijnzuur (TFA) in te delen als reprotoxische stof van categorie 1B. Zij stellen dat deze feiten aantonen dat PFAS-pesticiden aanzienlijke risico's voor de volksgezondheid en het milieu met zich meebrengen.
- 43 Wat betreft de gevolgen van pesticiden voor bijen, erkennen zij dat België al bepaalde Europese richtsnoeren inzake de bescherming van bestuivers toepast, maar zij stellen dat deze maatregelen de achteruitgang van de bijenpopulaties niet hebben kunnen tegengaan. Ze voegen eraan toe dat er nog geen wetenschappelijke studie is die de concrete doeltreffendheid van deze richtsnoeren voor de bijenpopulaties in België aantoont en dat de toepassing ervan, voor zover zij weten, niet heeft geleid tot een daadwerkelijk verbod op of beperking van het gebruik van pesticiden.
- 44 Ze halen ook het geval aan van prosulfocarbe, een herbicide dat zij omschrijven als vluchtig en giftig, en waarvan het gebruik in België in februari 2025 opnieuw zou zijn toegestaan, ondanks het feit dat er nog steeds geen oplossing is gevonden voor de problemen rond de verspreiding van deze stof in het milieu. Daaruit concluderen ze dat de regels voor het in de handel brengen van pesticiden nog steeds ontoereikend zijn om een doeltreffende bescherming van de gezondheid en het milieu te waarborgen.
- 45 Vervolgens steunen zij het voorstel van de eerste auditeur om prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie, waarbij zij echter voorstellen de formulering daarvan aan te passen. Zij zijn van mening dat de uitleggingsproblemen voornamelijk te wijten zijn aan het ontbreken van een definitie van het begrip „specifiek gebied” in richtlijn 2009/128.
- 46 Zij voeren aan dat noch artikel 2, lid 3, noch de artikelen 11 en 12 van richtlijn 2009/128 de „specifieke gebieden” beperken tot uitsluitend de voorbeelden die in deze bepalingen uitdrukkelijk worden genoemd. Zij wijzen er in dit verband op dat zowel de afdeling wetgeving van de Conseil d'État als de Europese

Commented [M7]:

Commented [M8R7]: Specifiek gebied (art 12); bepaald gebied (art. 2)

Commissie zelf hebben aangegeven dat de in de artikelen 11 en 12 bedoelde gebieden slechts voorbeelden van „specifieke gebieden” zijn. Zij stellen dan ook dat het begrip ook andere specifieke gebieden kan omvatten, zoals het Brussels Gewest.

- 47 Zij wijzen erop dat de in het bestreden besluit vastgestelde verbodsregeling gepaard ging met een algemene afwijkende regeling om de reikwijdte ervan te beperken. Zij zijn dan ook van mening dat deze afwijkende regeling in de formulering van de prejudiciële vragen moet worden opgenomen.
- 48 Zij stellen bovendien dat de prejudiciële vragen beperkt moeten blijven tot richtlijn 2009/128, en meer bepaald tot artikel 2, lid 3, en artikel 12 daarvan, die volgens hen de rechtsgrondslag vormen voor het bestreden besluit en voor de bevoegdheid van het Gewest op het gebied van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Zij zijn daarentegen van mening dat verordening nr. 1107/2009 hoofdzakelijk onder de federale bevoegdheid inzake productnormen valt.

6. Beoordeling door de Conseil d'État

- 49 De verzoekende partijen wijzen met name op de belemmering die het bestreden besluit opwerpt voor het vrije verkeer van pesticiden waarvan het gebruik wordt verboden.

In de uitvoerig gemotiveerde mening van 26 februari 2024 heeft de Commissie aangegeven dat „(...) de richtlijn de lidstaten alleen toestaat het gebruik van toegelaten pesticiden te verbieden in de specifieke omstandigheden waarop die richtlijn betrekking heeft, bijvoorbeeld met betrekking tot bepaalde specifieke gebieden, zoals omschreven in de artikelen 11 en 12 van die richtlijn, of wanneer de lidstaten besluiten het voorzorgbeginsel toe te passen met betrekking tot bepaalde omstandigheden of bepaalde gebieden. (...) Aangezien het algemene verbod dat voortvloeit uit het aangemelde ontwerp van toepassing zou zijn op het gehele Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zonder beperkt te blijven tot bepaalde omstandigheden of bepaalde gebieden, lijkt het verbod bovendien verder te gaan dan wat vereist is op grond van de artikelen 11 en 12 van de richtlijn inzake het duurzaam gebruik van pesticiden.”

- 50 De Conseil d'État merkt op dat het ontwerp naar aanleiding van deze uitvoerig gemotiveerde mening is herzien en dat er een extra afwijking is toegevoegd aan artikel 3 „om bepaalde andere gewasbeschermingsmiddelen (...) te gebruiken, om als laatste redmiddel te strijden tegen de schadelijke organismen die [de Minister] bepaalt, wanneer een dergelijke maatregel nodig is wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden”, voor de duur van één jaar, die kan worden verlengd.

Commented [M9]: Ik heb deze passage zelf vertaald; ik heb dit advies niet online gevonden.

Commented [M10]: Ik denk dat hier met “hij” de minister is bedoeld (In afwijking van art. 2 kan de Minister, op voorstel van Leefmilieu Brussel” tijdelijke vrijstellingen toestaan...

- 51 Volgens de Conseil d'État probeert het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan te voeren dat het specifieke karakter van zijn grondgebied de maatregel rechtvaardigt. De aangevoerde argumenten houden verband met het voorzorgbeginsel zoals vastgelegd in artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128, dat de lidstaten toestaat het gebruik van pesticiden te beperken of te verbieden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden, zoals nader wordt uitgewerkt 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 specifieke karakter zou het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dus (vrijwel) volledig overeenkomen met dergelijke gebieden.
- 52 De Conseil d'État merkt in dit verband op dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in zijn antwoord 2024-1028 op de uitvoerig gemotiveerde mening van de Commissie aanvoert dat „de lidstaten verder mogen gaan dan de richtlijn om de gezondheid en het milieu te beschermen”.
- 53 Uit het voorgaande volgt, althans impliciet, dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in reactie op de kritiek van de Commissie dat het in het ontwerp voorziene stelsel afbreuk zou doen aan de tenuitvoerlegging van verordening nr. 1107/2009, zich voornamelijk beroept op richtlijn 2009/128 als rechtvaardiging.
- 54 Voorts benadrukt de Conseil d'État dat uit het administratieve dossier blijkt dat de Commissie, in het kader van de procedure waarin richtlijn 2015/1535 voorziet – die na de bovengenoemde uitvoerig gemotiveerde mening is voortgezet –, in haar mededeling van 13 juni 2024 met name het volgende heeft opgemerkt:

„ Ten tweede blijkt uit de enkele bovengenoemde afwijkingen dat het toepassingsgebied van het verbod, zoals dat in het aangemelde ontwerp is bepaald, van algemene aard lijkt te zijn. Het zou van toepassing zijn op het gebruik van talrijke gewasbeschermingsmiddelen, ongeacht de gebieden waarin deze worden gebruikt. Als zodanig zou dit algemene verbod gevolgen kunnen hebben voor de tenuitvoerlegging van verordening (EG) nr. 1107/2009, indien het niet gerechtvaardigd zou zijn op grond van de richtlijn inzake een duurzaam gebruik van pesticiden.

De diensten van de Commissie nemen echter nota van de redenen die in de toelichting van de Belgische autoriteiten worden aangevoerd, namelijk dat ‚vrijwel het volledige grondgebied van het gewest als een risicogebied kan worden beschouwd’, wat zou kunnen worden opgevat als een verwijzing naar het toepassingsgebied van artikel 12 van de richtlijn inzake een duurzaam gebruik van pesticiden.

In dit verband gaan de diensten van de Commissie ervan uit dat het verbod dat voortvloeit uit het aangemelde ontwerp ook van toepassing zou zijn op landbouwgrond. Landbouwgrond mag op zich niet worden beschouwd als een

specifiek gebied dat onder het toepassingsgebied van artikel 12 van de richtlijn inzake een duurzaam gebruik van pesticiden valt, tenzij deze grond voldoet aan de specifieke eisen die in dat artikel zijn vastgelegd. Bijgevolg (...) zijn de diensten van de Commissie van mening dat de Belgische autoriteiten zouden moeten overwegen landbouwgrond uit te sluiten van het toepassingsgebied van het verbod dat voortvloeit uit het aangemelde ontwerp, onverminderd andere soorten eisen op basis van de bepalingen inzake een duurzaam gebruik van pesticiden, zoals die ter omzetting van de artikelen 11, 12 of 14 van de richtlijn inzake een duurzaam gebruik van pesticiden”.

- 55 De Conseil d'État neemt de tekst over van het antwoord dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 29 juni 2024 heeft gegeven:

„ Vervolgens wil het Brussels Gewest verduidelijken in hoeverre zijn ontwerpbesluit volledig in overeenstemming is met richtlijn 2009/128/EG, met inbegrip van de verboden die in landbouwgebieden gelden.

1) Zoals reeds vermeld in het antwoord van 16 [april] 2024 is het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dichtbevolkt stedelijk gebied. De bevolkingsdichtheid bedraagt er 7 512 inwoners per vierkante kilometer; er zijn talrijke instellingen waar kwetsbare doelgroepen worden opgevangen (scholen, kinderdagverblijven, ziekenhuizen, rusthuizen, enz.), die verspreid liggen over het hele grondgebied, dat dicht bezaaid is met openbare ruimten die worden bezocht door potentieel kwetsbare gebruikers (wegen, pleinen, parken...). Het gebied wordt bovendien doorkruist door verschillende waterlopen (waarvan de drie belangrijkste de Zenne, het Kanaal en de Woluwe zijn), er zijn drinkwaterwinningen aanwezig, en 53,2 % van het grondgebied, ofwel 8 545 ha van de 16 242 ha oppervlakte van het Brussels Gewest, is verhard en aangesloten op het rioolnetwerk, het hydrografische netwerk of de grondwaterlagen. Bovendien behoort ongeveer 14 % van het grondgebied tot een Natura 2000-gebied. Over het geheel genomen kan vrijwel het volledige grondgebied van het gewest worden beschouwd als een risicogebied, wat noch door de Commissie, noch door de Conseil d'État van België wordt betwist; deze laatste heeft deze specifieke status reeds bekrachtigd (Conseil d'État, arrest nr. 257.303 van 14 september 2023, Phytofar). Elk herhaald gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in of in de buurt van dit risicogebied zou kunnen leiden tot onaanvaardbare blootstelling van de bevolking en het milieu.

2) Er is inderdaad nog 1,69 % landbouwgrond over in het Brussels Gewest, waarvan sommige delen (afgezien van de bufferzones ter bescherming van het aquatisch milieu) op zichzelf niet als risicogebieden kunnen worden beschouwd. Deze kleine landbouwpercelen liggen echter ingeklemd in een multifunctioneel stedelijk milieu en bevinden zich zo dicht bij kwetsbare stedelijke gebieden dat het volkomen rationeel en evenredig is om het gebruik van de gevaarlijkste gewasbeschermingsmiddelen (per definitie die welke geen „laag risico” hebben) daar te reguleren, teneinde de blootstelling van de aangrenzende kwetsbare gebieden te beperken. **Bovendien zijn deze landbouwpercelen omringd door**

Commented [M11]: Zin in het Frans klopt mi niet: “De surcroît, quand ces parcelles...” (ik heb het nu vertaald dat al deze landbouwgronden omringd zijn ... maar misschien zou het ook “veel van deze” of iets dergelijks kunnen zijn.

openbare wegen die veel wandelaars en hardlopers aantrekken, door woningen en tuinen van omwonenden, door sportterreinen en door instellingen waar kwetsbare doelgroepen verblijven. In dit verband moet worden gewezen op het belang van verschijnselen als afdrift en vervluchtiging na het sproeien van landbouwgewassen, die tot verontreiniging over grote afstanden kunnen leiden.

Gezien de hierboven beschreven specifieke regionale context en op basis van een gecombineerde lezing van de artikelen 2, 11 en 12 van richtlijn 2009/128, lijkt het volkomen redelijk om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de weinige landbouwpercelen in het Brussels Gewest te beperken.

(...)

– Artikel 2, [lid 3], van richtlijn 2009/128/EG bepaalt dat „de bepalingen van deze richtlijn [...] voor de lidstaten geen beletsel [vormen] om het voorzorgbeginsel toe te passen bij het beperken of verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden”. Het is duidelijk dat de hoge bevolkingsdichtheid, de aanzienlijke bodemverharding, de aanwezigheid van waterlopen en waterwinningen, en de aanwezigheid van beschermde natuurgebieden op het beperkte grondgebied van Brussel een aanzienlijke invloed hebben op de gevolgen voor de gezondheid en het milieu van het gebruik van pesticiden in deze regio. Gezien de mogelijke gevolgen voor de gezondheid van de bevolking en voor het milieu moet het [Brussels Hoofdstedelijk] Gewest het voorzorgbeginsel toepassen door risicobeheersmaatregelen vast te stellen die gelden voor alle gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen op zijn grondgebied, met inbegrip van de landbouwers, die nog steeds de belangrijkste gebruikers van gevaarlijke producten zijn. Evenzo kunnen de maatregelen ter regulering van het gebruik van deze producten in het [Brusselse Gewest] alleen doeltreffend en efficiënt worden vastgesteld als zij het volledige beperkte grondgebied van het gewest bestrijken, met inbegrip van de enkele landbouwpercelen die aan de stad grenzen en die tot op heden nog steeds de belangrijkste regionale bronnen van punt- en diffuse verontreiniging door pesticiden vormen.

(...)”

- 56 De Conseil d’État merkt op dat de Europese Commissie dit antwoord **afdoende** heeft bevonden.

Commented [M12]: Bevestigend / aanvaardbaar

7. Motivering van de prejudiciële verwijzing

- 57 Zoals de afdeling wetgeving in haar advies van 28 mei 2024 heeft opgemerkt, wordt de materie van gewasbeschermingsmiddelen in het recht van de Unie met name geregeld door verordening nr. 1107/2009 en richtlijn 2009/128.
- 58 Zoals in overweging 3 van richtlijn 2009/128 wordt aangegeven, „[dienen] de maatregelen waarin deze richtlijn voorziet, [...] een aanvulling te vormen op en

mogen geen afbreuk doen aan de maatregelen die zijn neergelegd in andere aanverwante communautaire wetgeving”, met name verordening nr. 1107/2009.

59 In overweging 16 van richtlijn 2009/128 wordt het volgende aangegeven:

„Het gebruik van pesticiden kan bijzonder gevaarlijk zijn in zeer kwetsbare gebieden zoals Natura 2000-gebieden die bescherming genieten uit hoofde van richtlijn 79/409/EEG en richtlijn 92/43/EEG. Op andere plaatsen zoals openbare parken, sport- en recreatieterrainen, schoolterreinen en speelplaatsen voor kinderen, en in de nabijheid van zorginstellingen bestaat er een groot risico van blootstelling aan pesticiden. In dergelijke gebieden dient het gebruik van pesticiden tot een minimum te worden beperkt of te worden verboden.”

60 Uit de bovengenoemde uitwisselingen tussen de Commissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkt dat het Gewest van mening is dat vrijwel zijn gehele grondgebied, vanwege het dichtbevolkte stedelijke karakter en de uiteenlopende vormen van landgebruik, moet worden beschouwd als een specifiek gebied dat het in staat stelt gebruik te maken van het voorzorgbeginsel als bedoeld in artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128 om het gebruik van pesticiden op zijn grondgebied te verbieden, onder voorbehoud van de door hem vastgestelde afwijkingen.

61 Deze benadering is gebaseerd op de veronderstelling dat de specifieke gebieden waarbinnen een lidstaat het gebruik van pesticiden op grond van het voorzorgbeginsel kan verbieden, andere kunnen zijn dan de gebieden die uitdrukkelijk in artikel 12 van richtlijn 2009/128 worden genoemd.

62 Gezien de samenhang tussen verordening nr. 1107/2009 en richtlijn 2009/128 zou, mocht deze veronderstelling kloppen, de vermeende inbreuk op verordening nr. 1107/2009 door het bestreden besluit hoofdzakelijk voortvloeien uit de feitelijke situatie op het grondgebied van het Brussels Gewest, zodat het bestreden besluit a priori binnen de grenzen zou blijven van de mogelijkheden die richtlijn 2009/128 biedt door het gebruik van andere gewasbeschermingsmiddelen dan die met een laag risico te verbieden of althans drastisch te beperken, gelet op het niveau van bescherming van het milieu en de gezondheid dat richtlijn 2009/128 nastreeft.

63 Alvorens te kunnen bepalen of de regeling inzake een algemeen gebruiksverbod, en de daarin voorziene afwijkingen, die bij het bestreden besluit is ingevoerd, evenredig is in het licht van artikel 1, lid 4, van verordening nr. 1107/2009, moet derhalve worden nagegaan of artikel 2, lid 3, van richtlijn 2009/128 de lidstaten toestaat om, op grond van het voorzorgbeginsel, een dergelijke regeling vast te stellen voor een gebied waarvan de kenmerken verder gaan dan de in artikel 12 van diezelfde richtlijn genoemde gevallen, en, in voorkomend geval, in hoeverre.

8. Prejudiciële vraag

64 De Conseil d'État stelt de volgende vraag:

„Kunnen de artikelen 2, lid 3, en 12 van 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 aldus worden uitgelegd dat zij op grond van het voorzorgbeginsel op het grondgebied van een gebied zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – namelijk een overwegend stedelijk gebied met een verwaarloosbaar percentage landbouwgrond – een verbod toestaan van het gebruik van alle gewasbeschermingsmiddelen in de zin van artikel 2, lid 1, 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, met uitzondering van de gewasbeschermingsmiddelen met een laag risico als bedoeld in artikel 47 van de bovengenoemde verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, de basisstoffen als bedoeld in artikel 23 van de bovengenoemde verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 en gewasbeschermingsmiddelen die uitsluitend werkzame stoffen bevatten die in de biologische landbouw mogen worden gebruikt, overeenkomstig bijlage I bij uitvoeringsverordening (EU) 2021/1165 van de Commissie van 15 juli 2021 betreffende de toelating van bepaalde producten en stoffen voor gebruik in de biologische productie en de opstelling van de lijsten van die producten en stoffen, onder voorbehoud van een algemene afwijkende regeling, die tijdelijk maar verlengbaar is, om deze producten te gebruiken om als laatste redmiddel te strijden tegen de schadelijke organismen, wanneer een dergelijke maatregel nodig is wegens een uitzonderlijke noodsituatie op het vlak van gewasbescherming die niet met andere redelijke middelen kan worden bestreden?”

Commented [M13]: Ik heb dit overgenomen, maar zou voor de leesbaarheid m.i. weg kunnen.

Commented [M14]: Idem.