

GRONDWETTELIJK HOF

[2019/201104]

Uittreksel uit arrest nr. 32/2019 van 28 februari 2019

Rolnummer 6658

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 2, 3 en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 oktober 2016 « houdende wijziging van het decreet van 10 juli 2013 tot invoering van een kader om te komen tot een pesticidengebruik dat verenigbaar is met duurzame ontwikkeling en tot wijziging van Boek I van het Milieuwetboek, Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en het decreet van 12 juli 2001 betreffende de beroepsopleiding in de landbouw », ingesteld door de vzw « Belgische vereniging van de industrie van plantenbeschermingsmiddelen ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen en M. Pâques, bijgestaan door de griffier F. Meersschant, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 mei 2017 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 mei 2017, heeft de vzw « Belgische vereniging van de industrie van plantenbeschermingsmiddelen », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Deltour, advocaat bij de balie te Brussel, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2, 3 en 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 oktober 2016 « houdende wijziging van het decreet van 10 juli 2013 tot invoering van een kader om te komen tot een pesticidengebruik dat verenigbaar is met duurzame ontwikkeling en tot wijziging van Boek I van het Milieuwetboek, Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en het decreet van 12 juli 2001 betreffende de beroepsopleiding in de landbouw » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 november 2016, tweede editie).

(...)

II. *In rechte*

(…)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen

B.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 2 tot 4 van het decreet van het Waalse Gewest van 20 oktober 2016 « houdende wijziging van het decreet van 10 juli 2013 tot invoering van een kader om te komen tot een pesticidengebruik dat verenigbaar is met duurzame ontwikkeling en tot wijziging van Boek I van het Milieuwetboek, Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, de wet van 28 december 1967 betreffende de onbevaarbare waterlopen en het decreet van 12 juli 2001 betreffende de beroepsopleiding in de landbouw » (hierna : het decreet van 20 oktober 2016).

De bestreden bepalingen voeren een artikel 4/1 en een artikel 4/2 in het voormelde decreet van 10 juli 2013 in en wijzigen artikel 9 van datzelfde decreet.

B.2. Artikel 3 van het decreet van 10 juli 2013, dat titel II met als opschrift « Toepassingsvoorwaarden voor de pesticiden in de openbare ruimten » vormt, bepaalt :

« § 1. De toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de openbare ruimten is vanaf 1 juni 2014 verboden.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1 kan de Regering de voorwaarden bepalen waarin de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen tot 31 mei 2019 wordt toegelaten.

Die voorwaarden bestaan met name in :

- 1° de verplichting om een plan op te maken en uit te voeren dat betrekking heeft op de beperking van de toepassing van de gewasbeschermingsmiddelen in de openbare ruimten;
- 2° kwalificaties van het personeel belast met de aankoop, de opslag en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen;
- 3° beperkingen van de vergunningen betreffende met name de gebruikte gewasbeschermingsmiddelen tot de aard en de kenmerken van de ruimten waarop die producten toegepast moeten worden;
- 4° voorwaarden m.b.t. de soorten gebruikte gewasbeschermingsmiddelen.

De Regering kan ook de voorwaarden bepalen waarin de toepassing van pesticiden toegelaten of verboden is wegens redenen van openbare gezondheid, hygiëne, veiligheid van de personen, natuurbehoud en behoud van het plantenerfgoed met inachtneming van het principe van de gewasbescherming.

De Regering bepaalt wat onder ' openbare ruimten ' moet worden verstaan ».

Artikel 4 van hetzelfde decreet, dat titel III met als opschrift « Toepassingsvoorwaarden voor de pesticiden in de door het publiek of kwetsbare groepen bezochte ruimten » vormt, bepaalt :

« De Regering kan de toepassing van pesticiden in de door het publiek of kwetsbare groepen bezochte ruimten reglementeren en, indien nodig, verbieden.

Ze kan ook de voorzorgsmaatregelen m.b.t. de toepassing van pesticiden in de nabijheid van die plaatsen bepalen.

Ze kan de toegang tot het gedeelte van de door het publiek bezochte ruimten dat het voorwerp uitmaakt van een behandeling door een gewasbeschermingsmiddel reglementeren of verbieden en de aanplakkings- en bekakingsvoorwaarden van de behandelde gebieden bepalen.

De Regering bepaalt wat onder ' door het publiek bezochte ruimten ' moet worden verstaan ».

B.3.1. Artikel 2 van het decreet van 20 oktober 2016 voert in het decreet van 10 juli 2013, onder een nieuwe titel III/1 met als opschrift « Toepassingsvoorwaarden voor bepaalde pesticiden op iedere plaats », een nieuw artikel 4/1 in, dat bepaalt :

« § 1. De Regering kan de toepassing van pesticiden op iedere plaats reglementeren en, indien nodig, tijdelijk voor een onbepaalde duur verbieden, als deze pesticiden werkzame stoffen bevatten die een risico vormen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud.

Naar gelang van de omstandigheden, bepaalt de Regering of het verbod of de reglementering bedoeld in het eerste lid toepasselijk is op het geheel of een gedeelte van het gebied van het Waalse Gewest.

Als enkel een gedeelte van het gebied van het Waalse Gewest betrokken is overeenkomstig het tweede lid, kan de Regering de voorzorgsmaatregelen m.b.t. de toepassing van pesticiden in de nabijheid van bedoeld gebied bepalen.

In voorkomend geval, kan de Regering de toegang tot het gedeelte van de door het publiek bezochte plaatsen, dat het voorwerp uitmaakt van een behandeling door pesticiden, reglementeren of verbieden, en de aanplakkings- en bekakingsvoorwaarden van de behandelde gebieden bepalen.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1, kan de Regering, bij gebrek aan alternatieven, in uitzonderingen voorzien voor professionele gebruikers, voor zover ze ervoor zorgt dat ze in kennis worden gesteld van het risico van bedoelde werkzame stoffen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud.

De Regering bepaalt wat onder ' professionele gebruikers ' moet worden verstaan ».

B.3.2. Volgens de parlementaire voorbereiding heeft die nieuwe bepaling :

« [...] tot doel de Regering ertoe te machtigen maatregelen te nemen die de toepassing beperken of verbieden van sommige pesticiden die werkzame stoffen bevatten die een risico vormen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud.

De bepaling beoogt de werkzame stoffen die een risico vormen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud. Het door de werkzame stof veroorzaakte risico moet worden aangevoeld door de Regering in het kader van de motivering van de aangenomen beperking of het aangenomen verbod. Die motivering zal kunnen verwijzen naar het voorzorgsbeginsel bedoeld in artikel 23 van de Grondwet. In dat opzicht dient te worden herinnerd aan het beginsel 15 van de Verklaring van Rio van 1992, waarin dat voorzorgsbeginsel in de volgende bewoordingen wordt gedefinieerd : ' Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als voorwendsel worden gebruikt voor het uitstellen van effectieve maatregelen om schade aan het milieu te voorkomen '.

Die beperkingen of verbodsbepalingen zullen betrekking kunnen hebben op een of meer pesticiden, en zullen kunnen worden genomen voor bepaalde of onbepaalde duur. Zij zullen eveneens betrekking kunnen hebben op het volledige of een deel van het Waalse grondgebied. Hierdoor zullen zij betrekking kunnen hebben op het gebruik, door de particulieren, van stoffen op hun privégronden.

De bepaling strekt eveneens ertoe de Regering toe te laten maatregelen te nemen tot bescherming van bepaalde plaatsen en van de directe omgeving daarvan wanneer de reglementering of het verbod beperkt is tot een deel van het grondgebied. In het bijzonder worden de bufferzones beoogd, reeds ingesteld bij het besluit van de Waalse Regering van 11 juli 2013 betreffende een pesticidengebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling en tot wijziging van het Boek II van het Milieuwetboek, dat het Waterwetboek inhoudt, en het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 5 oktober 1978 betreffende het opmaken van een verslag over de toestand van het Waalse leefmilieu.

Paragraaf 2 maakt het de Regering mogelijk de uitzonderingen op de reglementeringen en/of op de verbodsmaatregelen voor de professionele gebruikers te definiëren. Die uitzonderingen kunnen evenwel alleen worden toegekend voor zover hiervoor geen alternatief bestaat en op voorwaarde dat die professionele gebruikers beschikken over de vereiste informatie in verband met het zorgwekkende karakter van de beoogde pesticiden. In dat kader zal de Regering, wanneer zij een reglementering zal aannemen waarbij een afwijking wordt toegekend aan de professionele gebruikers, begeleidende maatregelen moeten nemen om zich ervan te vergewissen dat die gebruikers worden ingelicht over het risico dat de beoogde werkzame stoffen inhouden voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud. Die maatregelen van informatieverstrekking moeten worden aangenomen door de Regering in het kader van haar machtiging. Die bepaling is precies bedoeld om in het decreet de voorwaarden te bepalen waaronder de Regering, wanneer zij gebruikmaakt van de reglementaire bevoegdheid met toepassing van het ontworpen artikel 4/1, § 1, de professionele gebruikers kan ontslaan van de verplichting om de regels in acht te nemen die bij die gelegenheid zijn aangenomen » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 556/1, pp. 6-7).

B.4. Artikel 3 van het decreet van 20 oktober 2016 voert in het decreet van 10 juli 2013 een nieuw artikel 4/2 in, dat bepaalt :

« De Regering kan verplichtingen vastleggen ten laste van het personeel belast met het verkoop van de pesticiden bedoeld in artikel 4/1 voor wat betreft de te verstrekken informatie inzake de te nemen voorzorgsmaatregelen m.b.t. de toepassing ervan en inzake het risico van bedoelde werkzame stoffen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud.

De Regering neemt alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie krachtens het eerste lid wel degelijk wordt meegedeeld aan de gebruikers ».

B.5. Artikel 4 van het decreet van 20 oktober 2016 vervangt in artikel 9, eerste lid, van het decreet van 10 juli 2013 de woorden « de artikelen 3, 4 en 6 » door de woorden « de artikelen 3, 4, 4/1, 4/2 en 6 », zodat artikel 9 van het decreet van 10 juli 2013 bepaalt :

« Er wordt een overtreding van derde categorie in de zin van deel VIII van het decreetaal gedeelte van Boek I van het Milieuwetboek begaan door degene die pesticiden in overtreding met de artikelen 3, 4, 4/1, 4/2 en 6 van dit decreet, alsook met hun uitvoeringsbesluiten toepast, gebruikt of hanteert.

Er wordt een overtreding van derde categorie in de zin van deel VIII van hetzelfde Wetboek begaan door de overtreder van de algemene beginselen inzake geïntegreerde gewasbescherming zoals bepaald door de Regering overeenkomstig artikel 5, § 1 ».

B.6.1. De bestreden bepalingen breiden het toepassingsgebied van het decreet van 10 juli 2013 uit. Zij maken het de Waalse Regering mogelijk om « op iedere plaats » en « op het geheel of een gedeelte van het gebied van het Waalse Gewest » het gebruik van pesticiden te reglementeren of te verbieden wanneer die pesticiden werkzame stoffen bevatten die een risico vormen voor de bescherming van het leefmilieu, voor de menselijke gezondheid of voor het natuurbehoud (nieuw artikel 4/1, § 1, van het decreet van 10 juli 2013) en, bij gebrek aan alternatieven, te voorzien in uitzonderingen op die beperkingen of verbodsmaatregelen voor de professionele gebruikers (nieuw artikel 4/1, § 2, van hetzelfde decreet). Daarnaast laten zij de Regering toe verplichtingen vast te stellen ten aanzien van het personeel dat belast is met de verkoop van de pesticiden wat betreft de aan de gebruikers te verstrekken informatie (nieuw artikel 4/2 van hetzelfde decreet).

B.6.2. Op grond van die machtigingen heeft de Waalse Regering het gebruik verboden van de gewasbeschermingsmiddelen op basis van de werkzame stof glyfosaat op het volledige grondgebied van het Waalse Gewest, gedurende een periode van achttien maanden, behalve voor de professionele gebruikers die houder zijn van een fytolicentie P1, P2 of P3, die die producten mogen gebruiken onder de voorwaarden bepaald in artikel 2, § 1, tweede en derde lid, van het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2017 houdende een verbod op het gebruik van glyfosaat in gewasbeschermingsmiddelen.

B.6.3. Bij het besluit van de Waalse Regering van 22 maart 2018 houdende een verbod op het gebruik van neonicotinoiden in pesticiden heeft de Waalse Regering eveneens het gebruik verboden van pesticiden die neonicotinoiden bevatten, behalve voor de professionele gebruikers die houder zijn van een fytolicentie P1, P2 of P3, die de pesticiden die neonicotinoiden bevatten, mogen gebruiken onder de voorwaarden bepaald in artikel 2, tweede lid en volgende, van dat besluit.

B.7. Luidens artikel 1 ervan, voorziet het decreet van 10 juli 2013 in de gedeeltelijke omzetting van de 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 ». Die richtlijn heeft blijkens artikel 1 ervan als doel « de totstandbrenging van een duurzaam gebruik van pesticiden door vermindering van de risico's en de effecten van pesticidengebruik op de menselijke gezondheid en het milieu en door bevordering van het gebruik van geïntegreerde plaagbestrijding en alternatieve benaderingswijzen of technieken, zoals niet-chemische alternatieven voor pesticiden ».

Artikel 12 van die richtlijn vereist van de lidstaten 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 ». De in die bepaling 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 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 ».

Artikel 2, lid 3, van die richtlijn voorziet erin dat de bepalingen ervan « voor de lidstaten geen beletsel [vormen] om het voorzorgsbeginsel toe te passen bij het beperken of [het] verbieden van het gebruik van pesticiden onder bepaalde omstandigheden of in bepaalde gebieden ».

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.8.1. De Waalse Regering betwist het belang van de verzoekende partij, omdat de aangevoerde schendingen niet zouden voortvloeien uit de bestreden bepalingen, maar uitsluitend uit de wijze waarop de Waalse Regering zou gebruikmaken van de daarbij verleende machtigingen.

B.8.2. Aangezien de exceptie van niet-ontvankelijkheid verband houdt met de draagwijdte van de bestreden bepalingen, valt het onderzoek ervan samen met dat van de grond van de zaak.

B.9. Het Hof beperkt zijn onderzoek tot de bestreden bepalingen waartegen daadwerkelijk grieven zijn gericht.

Geen enkele grief heeft betrekking op de artikelen 3 en 4 van het decreet van 20 oktober 2016.

Het Hof onderzoekt het beroep uitsluitend in zoverre het artikel 2 van dat bestreden decreet beoogt.

B.10. Het Hof is niet bevoegd om te oordelen over een beroep dat is gericht tegen een besluit van de Waalse Regering, dat geen wetskrachtige norm is. Het staat aan de bevoegde rechter om na te gaan of het voormelde besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2017 bestaanbaar is met de hogere rechtsnormen.

Het beroep is derhalve niet ontvankelijk, in zoverre het betrekking heeft op het besluit van de Waalse Regering van 30 maart 2017.

B.11.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden geschonden zijn, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.11.2. De verzoekende partij zet, in het kader van het enige middel, niet uiteen op welke manier de bestreden bepalingen de artikelen 7bis, 23 en 35 van de Grondwet, artikel 6, § 1, V, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de verordening (EG) nr. 1107/2009, de richtlijn 2009/128/EG, of het redelijkheidsbeginsel zouden schenden.

In de mate waarin het middel is afgeleid uit een schending van die bepalingen, is het niet ontvankelijk.

B.12. Wetskrachtige normen, behoudens wanneer zij bepalingen bevatten die de bevoegdheid tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten verdelen, behoren niet tot de normen waaraan het Hof een andere wetskrachtige norm vermag te toetsen. In beginsel staat immers niets eraan in de weg dat een bepaling van wetgevende aard afwijkt van een andere bepaling van dezelfde aard.

Koninklijke besluiten behoren, onder hetzelfde voorbehoud, evenmin tot de normen waaraan het Hof een wetskrachtige norm vermag te toetsen.

In de mate waarin het middel is afgeleid uit de schending van de wet van 21 december 1998 « betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers », van het koninklijk besluit van 28 februari 1994 « betreffende het bewaren, het op de markt brengen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik » en van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 « ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen », is het niet ontvankelijk.

B.13. In zoverre de verzoekende partij in haar memorie van antwoord aanvoert dat de machtigen waarin de bestreden bepalingen voorzien, de artikelen 69 tot 71 van de verordening (EG) nr. 1107/2009 schenden, voert zij een nieuw middel aan dat bijgevolg niet ontvankelijk is.

Ten gronde

B.14.1. Het enige middel is afgeleid uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10, 11, 39, 134 en 143, § 1, van de Grondwet, en van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, en VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, al dan niet in samenhang gelezen met het evenredigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen of dat zij minstens de uitoefening van die federale bevoegdheid onmogelijk of overdreven moeilijk maken. Aldus zouden zij tevens het beginsel van de economische en de monetaire unie schenden.

B.14.2. Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidsverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan.

B.15.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

Artikel 134 van de Grondwet bepaalt :

« De wetten ter uitvoering van artikel 39 bepalen de rechtskracht van de regelen die de organen, welke zij oprichten, uitvaardigen in de aangelegenheden, welke zij aanduiden.

Zij kunnen aan deze organen de bevoegdheid toekennen om decreten met kracht van wet uit te vaardigen op het gebied en op de wijze die zij bepalen ».

B.15.2. Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, en tweede lid, 1^o, en VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn :

[...]

II. Wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft :

1^o De bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder;

[...]

De federale overheid is echter bevoegd voor :

1^o Het vaststellen van de productnormen;

[...]

VI. Wat de economie betreft :

[...]

In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

B.16. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging. De gewestwetgever vindt in het eerste lid, 1^o, van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu te regelen, onder meer die bescherming van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu.

Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te nemen ter voorkoming en beperking van de risico's verbonden aan pesticiden, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke pesticiden die zich doorheen het leefmilieu verspreiden.

B.17.1. Door de bijzondere wet van 16 juli 1993 ter vervollediging van de federale staatsstructuur kreeg artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met ingang van 30 juli 1993, zijn huidige redactie. Daardoor verviel de bevoegdheid van de federale wetgever om nog normen ter bescherming van het leefmilieu vast te stellen. Die bevoegdheid komt voortaan toe aan de gewesten.

Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijft de federale overheid evenwel bevoegd om dienaangaande productnormen vast te stellen, mits de gewestregeringen bij de vaststelling van die normen worden betrokken (artikel 6, § 4, 1^o, van diezelfde bijzondere wet).

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.17.2. 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.18. De bestreden bepalingen bepalen niet de eisen waaraan de door de Waalse 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.19.1. Niettemin dient de decreetgever bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de federale loyaliteit in acht te nemen.

B.19.2. 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 loyaliteit in acht ».

De inachtneming van de federale loyaliteit 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 loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden : zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden.

Het beginsel van de federale loyaliteit 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.20.1. Op zich houdt artikel 4/1 van het decreet van 10 juli 2013, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 20 oktober 2016, geen enkel verbod op het gebruik van pesticiden in. Zoals is vermeld in B.6.1, beperkt de bestreden bepaling zich ertoe de Waalse Regering ertoe te machtigen, enerzijds, het gebruik van sommige pesticiden « op iedere plaats » en « op het geheel of een gedeelte van het gebied van het Waalse Gewest » te reglementeren of te verbieden wegens de risico's verbonden aan de werkzame stoffen die zij bevatten en, anderzijds, bij gebrek aan alternatieven, te voorzien in uitzonderingen op die beperkingen of verbodsmaatregelen voor de professionele gebruikers.

B.20.2. In verband met de aan de Waalse Regering toegekende machtiging heeft de minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening, Mobiliteit, Vervoer en Dierenwelzijn erop gewezen :

« In de commissie waren sommige parlementsleden van mening dat die machtiging die bij dat decreet aan de Regering wordt verleend, te ruim was. Niettemin is het niet redelijkerwijs mogelijk om, op het niveau van een decreet, te voorzien in alle in acht te nemen regels, in de eventuele verbodsmaatregelen en in mogelijke afwijkingen, stof per stof. U vraagt mij [...] te komen met een decreet waarin de stof wordt geïdentificeerd, alsook het geval waarin die verboden is, en dat de beperkte dosering, de beperkte perimeters en het gebruik of gebruiksverbod worden vastgesteld. In een decreet zou dit onleesbaar zijn. Een machtiging is noodzakelijk om een en ander te doen via een besluit, stof per stof.

Een dergelijke uitvoering moet formeel gebeuren op het niveau van een uitvoeringsbesluit.

In die context strekt de machtiging ertoe dat de Regering bevoegd zou zijn om voor elke stof op basis van de ontwikkeling van de kennis de vereiste maatregelen te nemen.

Die machtiging is vergelijkbaar met die welke reeds in de andere gewesten is verleend en is niet betwist door de Raad van State » (*C.R.I.*, Waals Parlement, 2016-2017, nr. 5, pp. 32-33).

B.20.3. Een algemeen gebruiksverbod voor bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van het Waalse 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.

B.21. Om verenigbaar te zijn met het beginsel van de federale loyaliteit kan artikel 4/1 van het decreet van 10 juli 2013, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 20 oktober 2016, niet in die zin worden geïnterpreteerd dat de Waalse Regering ertoe gemachtigd zou zijn om een algemeen gebruiksverbod voor bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van het Waalse Gewest uit te vaardigen, wat voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect zou sorteren.

B.22. Onder voorbehoud van de in B.21 vermelde interpretatie is het middel niet gegrond.

B.23. Ten aanzien van de vermeende schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet voert de verzoekende partij aan dat de marktdeelnemers die hun activiteiten in het Waalse Gewest uitoefenen, anders worden behandeld dan de marktdeelnemers die hun activiteiten elders in België en in de Europese Unie uitoefenen, daar in het Waalse Gewest het privégebruik en het in de handel brengen van sommige pesticiden kunnen worden verboden. Dat verschil in behandeling, dat ertoe zou strekken de op federaal en op Europees niveau verleende erkenningen tot het op de markt brengen van die producten in het geding te brengen, zou niet redelijk verantwoord zijn.

B.24. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, houdt artikel 4/1 van het decreet van 10 juli 2013, ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 20 oktober 2016, geen verbod in tot het in de handel brengen van pesticiden. Die bepaling houdt op zich evenmin een algemeen verbod op het gebruik ervan in. Uit de parlementaire voorbereiding van het bestreden decreet blijkt overigens dat de decreetgever de erkenningen tot het op de markt brengen van pesticiden niet in het geding heeft willen brengen, maar alleen heeft getracht het gebruik van pesticiden te reglementeren nadat zij op de markt zijn gebracht (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2015-2016, nr. 556/1, pp. 4-5).

B.25. Een verschil in behandeling in aangelegenheden waarin de gemeenschappen en de gewesten over eigen bevoegdheden beschikken, is het mogelijke gevolg van een onderscheiden beleid, dat is toegelaten door de autonomie die hun door of krachtens de Grondwet is toegekend. Een zodanig verschil kan op zich niet geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Die autonomie zou geen betekenis hebben, mocht een verschil in behandeling tussen adressaten van regels die in eenzelfde aangelegenheid in de verschillende gemeenschappen en gewesten toepasselijk zijn, als zodanig geacht worden strijdig te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In zoverre een verschil in behandeling inzake de reglementering van het gebruik van pesticiden wordt aangeklaagd tussen de marktdeelnemers die hun activiteiten in het Waalse Gewest uitoefenen en de marktdeelnemers die hun activiteiten in het Vlaamse Gewest of in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitoefenen, is het enige middel niet gegrond.

B.26. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet strekken overigens uitsluitend ertoe te verzekeren dat normen die in de Belgische rechtsorde van toepassing zijn het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht nemen. Vergelijkingen met rechtsnormen van en situaties in een niet-Belgische rechtsorde zijn daarbij niet dienstig. Voorts zet de verzoekende partij niet uiteen in welke zin de regels inzake het gebruik van pesticiden die van toepassing zijn in het Waalse Gewest, zouden verschillen van de regels die van toepassing zijn in de andere lidstaten van de Europese Unie.

B.27. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is het enige middel niet gegrond.

Om die redenen,
het Hof

onder voorbehoud van de in B.21 vermelde interpretatie, verwierpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 februari 2019.

De griffier,
F. Meersschaut

De voorzitter,
F. Daoût