



Vlaams
Parlement

ingediend op **726** (2020-2021) – Nr. 1
13 april 2021 (2020-2021)

Verslag van het verzoekschrift

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Energie
uitgebracht door Mieke Schauvliege en Andries Gryffroy

over een verbod op reclame voor onkruidverdelgers

Samenstelling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie:

Voorzitter: Gwenny De Vroe.

Vaste leden:

Piet De Bruyn, Inez De Coninck, Andries Gryffroy, Freya Perdaens,
Wilfried Vandaele;
Bart Claes, Leo Pieters, Sam Van Rooy;
Tinne Rombouts, Koen Van den Heuvel;
Steven Coenegrachts, Gwenny De Vroe;
Björn Rzoska, Mieke Schauvliege;
Bruno Tobback.

Plaatsvervangers:

Annick De Ridder, Marius Meremans, Joris Nachtergaele, Axel Ronse,
Nadia Sminate;
Carmen Ryheul, Stefaan Sintobin, Wim Verheyden;
Robrecht Bothuyne, Lode Ceyssens;
Bart Tommelein, Bart Van Hulle;
Johan Danen, Chris Steenwegen;
Hannes Anaf.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

1. Procedure	4
2. Inhoud van het verzoekschrift.....	4
3. Bespreking.....	4
4. Conclusie	6
Bijlagen:	
– Nota van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement van 6 november 2020 aan de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie	7
– Advies van het kabinet van minister Benjamin Dalle	19

1. Procedure

Op 7 juli 2020 werd een verzoekschrift ingediend over een verbod op reclame voor onkruidverdelgers (verzoekschrift nr. 20 (2019-2020)). De federale Kamer van volksvertegenwoordigers had zichzelf onbevoegd verklaard en het verzoek verwezen naar het Vlaamse Gewest.

Het verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard op 15 juli 2020 en voor verdere behandeling verwezen naar de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie.

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie agendeerde het verzoekschrift op 20 oktober 2020 waarbij werd besloten dat zich met betrekking tot de bevoegdheid een nader onderzoek opdrong. De Juridische Dienst van het Vlaams Parlement verstrekke op 9 november 2020 een nota met betrekking tot de bevoegdheid. In de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van 8 december 2020 werd vervolgens besloten tot een behandeling ten gronde en werd vervolgens nog bijkomende info opgevraagd met betrekking tot de bevoegdheid voor reclame op radio en televisie aan het kabinet van minister Benjamin Dalle. Dit advies werd verstrekt op 2 februari 2020. Op dezelfde datum was er ook nog de vraag om uitleg aan minister Zuhair Demir over het gebruik van pesticiden in privétuinen (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2020-21, nr. 1541). Het verzoekschrift werd vervolgens geagendeerd op 16 maart 2020.

2. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoekster vindt het ongepast om mensen aan te moedigen om onkruidverdelgers te gebruiken. Het gebruik van onkruidverdelgers is nefast voor al wat leeft: de planten, de dieren, de insecten. Ze vraagt het Vlaams Parlement een verbod uit te vaardigen op reclame voor onkruidverdelgers. Reclame voor tabaksproducten is al verboden. Tabaksproducten beschadigen het eigen ecosysteem, onkruidverdelgers dat van iedereen, aldus de verzoekster.

3. Bespreking

Freya Perdaens schetst de ontwikkelingsgang van het verzoekschrift: doorverwezen door de Kamer naar het Vlaams Parlement, waar bijkomend juridisch advies werd opgevraagd gezien het complex karakter. Gevoelsmatig is iedereen voor dergelijk verbod. Volgens het juridisch advies is een samenwerkingsakkoord ervoor nodig, maar het federale niveau heeft door het door te verwijzen, niet echt blijk gegeven van de wil daartoe. Een verbod zal volgens het lid daarenboven zorgen voor minder informatie, terwijl sensibilisering over het gebruik heel belangrijk is. De overheid zet intussen in op het afsluiten van green deals die inzetten op het ecologisch beheer van terreinen. Een ervan, de 'Green Deal Bedrijven en Biodiversiteit' is al in werking, de andere (Natuurlijke Tuinen en Sportdomeinen) zijn in opmaak. De deals zetten in op minder gebruik van pesticiden door de deelnemers. De vraag van de verzoekster wordt in die zin toch ingewilligd: geen verbod maar wel een beleid voor een bewust omgaan met pesticiden. Die werkwijze is juridisch robuuster.

Ook *Tinne Rombouts* vindt dat het beleid het gebruik van pesticiden ontmoedigt, wat het tegengestelde is aan reclame. In pesticiden moet verder een onderscheid gemaakt worden tussen gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waar ook andere Europese regels voor gelden. Dat zorgt ervoor dat andere bevoegdheidsniveaus verantwoordelijk zijn, met onder andere regels voor productselectie en voor de manier waarop de toegestane producten mogen worden gebruikt en door wie. Het verbod van communicatie staat in contrast met het feit dat de producten toegestaan zijn. Dan is er ook geen informatie mogelijk over de wijze waarop er veilig

en conform de regels mee om te gaan. Het is dus belangrijker te sensibiliseren. Het parlement kan de minister vragen daar verder op in te zetten, wat efficiënter zal zijn dan een reclameverbod.

Mieke Schauvliege pleit er namens Groen voor om het verbod op reclame goed te keuren. Dat verhindert sensibiliseren niet, de combinatie is perfect mogelijk. Verbod op reclame voor wat schadelijk is voor de gezondheid, is een goed principe, dat ook voor roken geldt. Het zal echter niet eenvoudig zijn en overeenkomsten met andere gewesten zijn nodig. Een verbod is echter het noodzakelijke duidelijk signaal dat het gebruik van de bestrijdingsmiddelen schadelijk is voor de gezondheid.

Gweny De Vroe herinnert aan de wettelijke maatregelen die al genomen zijn, zoals het verbod op glyfosaat. Goede informatie over producten en eventueel schadelijke gevolgen, is echter wezenlijk. Ook zij pleit ervoor aan de minister te vragen welke acties die bijkomend zal nemen om de burger te informeren over verstandig gebruik en schadelijke gevolgen.

Freya Perdaens begrijpt gevoelsmatig de argumenten voor een verbod. Met een verbod op reclame begeeft de wetgever zich, volgens het advies, op juridisch los zand. Dat zet de deur open voor procedures, anders dan in het geval van tabak. Enkel een verbod op reclame is daarenboven niet meer dan symptoombestrijding. De verkoop wordt niet gereguleerd, noch worden de producten erdoor aangepast. Informatie beperken, zal het experimenteren in de hand werken. Goede sensibilisering kan een correct gebruik bevorderen.

Mieke Schauvliege beaamt dat een verbod op reclame op zich onvoldoende is. Het moet gepaard gaan met regulering van de handel, met sensibilisering enzovoort. Dat zal het gebruik zoveel mogelijk beperken en de volksgezondheid zo goed mogelijk beschermen.

Chris Steenwegen wijst erop dat reclame geen informatie is. Reclame heeft tot taak mensen te overtuigen een product te kopen, nooit om te sensibiliseren.

Freya Perdaens is het ermee eens dat reclame en informatie andere doeleinden hebben. Reclame verbieden zorgt er echter voor dat burgers niet geneigd zijn andere informatie over dat product op te zoeken. Bedrijven kunnen ook verplicht worden bij de reclame de risico's en een correct gebruik te vermelden. Productregulering op Belgisch niveau alleen vindt ze trouwens zinloos als het product net over de grens kan gekocht worden. Haar centrale punt van haar houding is dat een verbod op reclame geen verschil zal maken.

Tinne Rombouts ziet ook in dat er verschillen zijn tussen reclame en informatie, maar beide zijn vormen van communicatie. Het hogere doel is het correct gebruik van toegestane producten en beter nog alternatieven te promoten. De communicatie, sensibilisering maar ook de reclame, dient daarop afgestemd te zijn. Procedurele moeilijkheden zijn dus niet het motief om het voorgestelde verbod op reclame af te wijzen. Ze wijst voorts op de verschillen: gewasbeschermingsmiddelen versus biociden, professioneel versus niet-professioneel gebruik, en op het feit dat de Europese regelgeving voor bepaalde categorieën beperkingen verbiedt.

Chris Steenwegen heeft de indruk dat het verbod op reclame verward wordt met een verbod op gebruik. Het is onlogisch dat reclame mogelijk is voor producten waarvan alle parlementsleden vinden dat het gebruik en dan vooral het niet-professionele gebruik moet verminderen. Het huis- en tuingebruik is misschien zelfs groter dan het professionele gebruik, terwijl er goede alternatieven zijn. Als er geen reclame voor gemaakt wordt, zullen mensen sneller die alternatieven zoeken.

4. Conclusie

De *commissievoorzitter* stelt vast dat de leden van de commissie het eens zijn over de grond van de zaak, namelijk dat het gebruik van pesticiden moet beperkt worden, maar dat er een verschil van mening is wat de aanpak betreft, en er aldus geen meerderheid kan gevonden worden voor het invoeren van een verbod op reclame voor pesticiden. Het parlement vraagt de minister wel extra in te zetten op sensibilisering en informatie over de gezondheidsrisico's verbonden aan gebruik van pesticiden.

Gwenny DE VROE,
voorzitter

Mieke SCHAUVLIEGE
Andries GRYFFROY,
verslaggevers

BIJLAGE 1:

Nota van de Juridische Dienst van het Vlaams Parlement van 6 november 2020
aan de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Energie

Verzoekschrift – verbod op reclame voor onkruidverdelgers – bevoegdheidsverdeling**Situering**

In een verzoekschrift 30 juni 2020 vraagt mevrouw Truus Keustermans een verbod in te voeren op reclame voor onkruidverdelgers, naar analogie met het verbod op tabaksproducten: "Tabaksproducten beschadigen het eigen ecosysteem. Onkruidverdelgers dat van iedereen." Dit verzoekschrift is gericht tot de Kamer van volksvertegenwoordigers. Op 7 juli 2020 deelt de heer Patrick Dewael, voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, aan verzoekster mee dat de Kamer niet bevoegd is om het verzoekschrift te onderzoeken aangezien het een Vlaamse aangelegenheid betreft. Hij stelt dan ook voor dat ze haar verzoekschrift indient bij het Vlaams Parlement, wat ze ook onmiddellijk doet.

Op 15 juli 2020 heeft de parlementsvoorzitter dit verzoekschrift ontvankelijk verklaard, en naar de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie verwezen. Op 20 oktober 2020 heeft deze Commissie beslist dat ze eerst een verduidelijking wenst over de bevoegdheid van de decreetgever, vooraleer het verzoekschrift ten gronde te bespreken.

Analyse**1.**

In wat volgt worden enkele mogelijke bevoegdheidsgronden voor de invoering van een reclameverbod op pesticiden overlopen. Hierbij moet de lezer zich ervan bewust zijn dat een dergelijke vraag door de bevoegde instanties (de afdeling wetgeving van de Raad van State, en uiteindelijk het Grondwettelijk Hof) nooit in abstracto beantwoord wordt, maar steeds beantwoord wordt met betrekking tot een concrete (voorgestelde) wettekst, met een eigen verantwoording (wat is de draagwijdte van het verbod ? Zijn er uitzonderingen ? Tot wie is het verbod gericht ? Welk doel of effect wordt ermee nagestreefd ? enz.). Dit alles ontbreekt hier, het zal dan ook moeilijk zijn een definitieve uitspraak te doen over de gestelde vraag.

2. Doelstelling van het reclameverbod op pesticiden: bescherming van het leefmilieu**2.1.**

De gewesten zijn bevoegd inzake de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu (art. 6, § 1, II, eerste lid, 1^o BWHI¹).

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. De gewestbevoegdheid inzake leefmilieu strekt zich immers ook uit tot de volksgezondheid wanneer ze op het leefmilieu van de mens betrekking heeft.²

Een verbod op reclame voor pesticiden zou als een maatregel ter bescherming van het leefmilieu gecatalogeerd kunnen worden, in die zin dat een dergelijk verbod

¹ Een andere gewestelijke bevoegdheid, die inzake het landbouwbeleid (art. 6, § 1, V, eerste lid, 1^o BWHI), zou eventueel ook in aanmerking kunnen komen, maar wordt hier niet verder onderzocht aangezien het verzoekschrift kennelijk gericht is op reclame voor pesticiden gericht op het grote publiek.

² Zie bv. Decr. 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en Decr. 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest.

beoogt te verhinderen dat producenten en distributeurs van pesticiden de verkoop ervan promoten en bevorderen, met als verhoopt effect dat die middelen daardoor ook minder verkocht zullen worden, minstens steeds moeilijker de weg vinden naar nieuwe kopers, en uiteindelijk zo minder gebruikt zullen worden, wat het leefmilieu ten goede zou komen.

Een dergelijk verbod, ingevoerd door de Vlaamse decreetgever, zou dan wel beperkt blijven tot het grondgebied van het Nederlandse taalgebied. Bij de invoering van een dergelijk verbod zou dan in elk geval nagegaan moeten worden of het de beginselen van vrij verkeer van goederen en diensten, en het algemeen normatief kader van de economische unie in acht neemt (art. 6, § 1, VI, derde lid BWHI). Zo kan men zich wel op gewestelijk niveau een verbod op reclame voor pesticiden via affichering voorstellen (*dat was de concrete aanleiding voor het verzoekschrift*), maar veel minder een verbod voor reclame via drukwerk en krantenadvertenties, wanneer dat drukwerk circuleert over de gewestgrenzen heen, waarbij in het ene gewest wel, en het andere geen reclameverbod geldt. Mocht om die reden ervoor geopteerd worden om het reclameverbod te beperken tot een bepaald medium, zou het onderscheid dat dan tussen de verschillende media gemaakt worden getoetst moeten worden aan het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel (art. 10 en 11 Gw.).

Deze complicaties zouden niet bestaan indien de gewestelijke overheid kiest voor een minder verregaande maatregel, zoals het voeren van een ontradingscampagne voor het gebruik van pesticiden, het promoten van alternatieven voor dit gebruik e.d. Dergelijke maatregelen behoren zonder twijfel ook tot de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu.

2.2.

Op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijft de federale overheid, als uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu, bevoegd om productnormen vast te stellen, mits de gewestregeringen bij de vaststelling van die normen worden betrokken (artikel 6, § 4, 1^o BWHI). 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 ze kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten. Dit federaal bevoegdheidsvoorbehoud heeft alleen betrekking op normen die gelden "bij het op de markt brengen" van die producten, omdat deze bevoegdheid verband houdt met de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen.

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ³ blijkt bv. dat een regeling die louter het *gebruik* van pesticiden betreft, maar niet de normen waaraan pesticiden moeten voldoen bij het op de markt brengen ervan, geen productnorm is, en dus wel degelijk onder de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu valt. Niettemin, benadrukt het Hof, dient de decreetgever bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de federale loyaliteit in acht te nemen (artikel 143, § 1, van de Grondwet). 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. Zo zou, volgens het Hof, een algemeen gebruiksverbod voor bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van een gewest voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend

³ GwH nr. 32/2019 en 38/2019 van 28 februari 2019.

effect sorteren, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk zou maken.

De invoering van een reclameverbod voor pesticiden die niet aan voor die producten vastgestelde federale productnormen voldoen, en dus overeenkomstig die productnormen ook niet op de markt gebracht zouden mogen worden, zou o.i. onlosmakelijk verbonden zijn met de regeling van de productnormen en dus tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren.

De invoering van een reclameverbod voor pesticiden die wel aan de vastgestelde federale productnormen voldoen (of waarvoor er geen dergelijke productnormen vastgesteld zouden zijn), en die dus wel degelijk op de markt gebracht mogen worden, valt o.i. evenwel niet onder het federale bevoegdheidsvoorbehoud voor de vaststelling van productnormen.

Een dergelijk reclameverbod zou dan op zich geen norm zijn waaraan pesticiden moeten voldoen om op de markt gebracht te worden, maar treft alleen pesticiden die reeds (en legaal) op de markt aangeboden worden. Het reclameverbod zou dus geen productnorm zijn, en dus wel degelijk door de decreetgever ingevoerd kunnen worden in het kader van zijn bevoegdheid inzake leefmilieu. Om in overeenstemming te zijn met de geciteerde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zou de decreetgever dan wel moeten aantonen dat de voorgenomen maatregel geen marktuitsluitend effect heeft⁴, zoals een totaal gebruiksverbod voor pesticiden dat wel heeft. Uiteraard blijft ook de voorwaarde gelden dat de beginselen van vrij verkeer van goederen en diensten, en het algemeen normatief kader van de economische unie in acht genomen moeten worden (art. 6, § 1, VI, derde lid BWHI).

3. Doelstelling van het reclameverbod op pesticiden: bescherming van de volksgezondheid en veiligheid van de voedselketen

3.1.

In het verzoekschrift wordt de vergelijking gemaakt met het verbod op tabaksreclame. Het accent ligt daarbij veel meer op de gezondheid van de personen die tabaksproducten gebruiken, en de onmiddellijke omstanders (de 'passieve' rokers), eerder dan op de gevolgen van het tabaksgebruik voor het leefmilieu in het algemeen (bv. de afvalberg van sigarettenpeukjes).

Het verbod op tabaksreclame steunt op de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid. Bij de totstandkoming van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 werd uitdrukkelijk gesteld dat de gemeenschappen – ondanks hun nieuwe bevoegdheid inzake (preventieve) gezondheidszorg – o.m. niet bevoegd waren voor de reglementering inzake geneesmiddelen, levensmiddelen en aanverwante activiteiten.⁵ Hiermee werd verwezen naar de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten. Op dit ogenblik betreft de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid bijna uitsluitend die levensmiddelen-reglementering.⁶

⁴ De redenering is dan dat een verbod op reclame voor een product niet verhindert dat het product op de markt gebracht wordt (vgl. verbod op tabaksreclame)

⁵ *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 52

⁶ J. VAN NIEUWENHOVE, "Het gezondheidsbeleid", in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gemeenschappen*, Brugge, die Keure, 2016, (203) 286.

Het is in deze wet dat het verbod inzake tabaksreclame opgenomen is (art. 7, §2bis).⁷ Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vallen de bepalingen die de reclame of sponsoring regelen van producten als tabak, alcohol of geneesmiddelen met het doel de volksgezondheid te beschermen onder de federale bevoegdheid inzake de bescherming van de voedingswaren.⁸ De aard van het medium dat de reclameboodschap brengt, doet aan die bevoegdheid niets af.⁹ Het Hof staat doorgaans ook afwijzend tegenover de mogelijkheid voor de gemeenschappen en gewesten om hierbij een beroep te doen op hun impliciete bevoegdheden (art. 10, BWHI).¹⁰ Met verwijzing naar deze rechtspraak heeft de Raad van State bv. negatief geadviseerd over de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om in zijn omroepdecreet bepalingen op te nemen in verband met reclame en sponsoring op radio en televisie van bovengenoemde producten, maar ook voor suikerhoudend snoepgoed.¹¹

Niettemin valt te betwijfelen of deze bevoegdheidscategorie eindeloos uitgebreid kan worden tot andere producten dan voedingswaren. De wet van 1977 heeft immers ook betrekking op andere producten dan levensmiddelen. Sinds 1980 is de wet van 1977 uitgebreid met categorieën als “gebruiksartikelen die bij het gebruik, hetzij door het innemen van delen ervan, hetzij door het inademen ervan, hetzij door contact met het lichaam een fysiologische uitwerking kunnen hebben” en “tatoeage-inkten”: volstaat het dan om met een eenvoudige wetswijziging eender welk product op deze lijst te zetten (zoals pesticiden) om de federale bevoegdheid te vestigen? Moet m.a.w. de bevoegdheid van de federale wetgever niet beperkt blijven tot die producten die in 1980 in de wet opgenomen waren?¹²

3.2.

Toch moet vastgesteld worden dat de Raad van State minstens in twee adviezen geoordeeld heeft dat op grond van deze residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid (ook) de wetgever een regeling kan treffen voor *het gebruik van pesticiden*. Deze federale bevoegdheid is volgens de Raad van State complementair aan de bevoegdheid van de gewestelijke decreetgever om een dergelijk gebruik van pesticiden te regelen: *“indien pesticiden beschouwd worden als bestanddelen van een product dat in de voedselketen zal terechtkomen, en dus in verband moet worden gebracht met de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid, is de federale overheid bevoegd, en kan haar bevoegdheid verder reiken dan het loutere vaststellen van productnormen in de betekenis die het Grondwettelijk Hof daaraan geeft; indien pesticiden daarentegen bekeken worden als producten die verspreid worden in het milieu, zijn de gewesten bevoegd in het kader van hun milieubeleid. Er zou dus kunnen worden gesteld dat we te maken hebben met “complementaire” bevoegdheden op het gebied van milieu-bescherming en volksgezondheid zoals reeds erkend is door het Grondwettelijk Hof.”*¹³ De Raad van State voegt eraan toe dat iedere wetgever uiteraard bij de

⁷ De wet machtigt bovendien de Koning om in het belang van de volksgezondheid regels te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven op de reclame betreffende de voedingsmiddelen in verband met hun samenstelling of met diëtetische eigenschappen of met hun uitwerking op de gezondheid, alsook betreffende een aantal andere producten (technologische hulpstoffen, detergentia, reinigings- en onderhoudsmiddelen, cosmetica, enz.) in verband met hun samenstelling of met hun uitwerking op de gezondheid (art. 7, § 1). In het belang van de volksgezondheid kan de Koning tot slot regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven in verband met de reclame voor alcohol en alcoholhoudende dranken (art. 7, § 2).

⁸ Zie bv. GwH 6/92, 5 februari 1991, nr. 7/93, 27 januari 1993, nr. 17/93, 4 maart 1993, nr. 102/99 van 30 september 1999, nr. 109/2000 van 31 oktober 2000 en nr. 36/2001 van 13 maart 2001.

⁹ GwH nr. 109/2000 van 31 oktober 2000, B.12.2; GwH nr. 102/99 van 30 september 1999, B.6.

¹⁰ Zie bv. GwH nr. 36/2001 van 13 maart 2001, B.6.2.

¹¹ Adv. RvS 44.986/1/V 10 september 2008 over een voorontwerp van decreet betreffende radio-omroep en televisie, *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2014/1, p. 159-160, randnr. 4.3,

¹² Zie J. VAN NIEUWENHOVE, o.c. 264-265.

¹³ Adv. RvS nr. 67.651/1/V van 31 juli 2020 over een wetsvoorstel tot invoering van een verbod op het op de markt brengen van biociden en gewasbeschermingsmiddelen die actieve stoffen van de familie der neonicotinoïden bevatten, *Parl. St.* Kamer nr. 55-0975/003; adv. RvS 52.679/VR/3 van 3 januari

uitoefening van zijn bevoegdheden ervoor moet zorgen dat hij zich niet begeeft op het bevoegdheidsdomein van één van de andere wetgevers, of het de andere wetgevers niet buitensporig moeilijk of onmogelijk maken hun eigen bevoegdheden uit te oefenen.

Deze redenering zou men ook kunnen toepassen op een geheel of beperkt reclameverbod voor pesticiden, dat niet rechtstreeks het gebruik van pesticiden verbiedt, maar dit gebruik wel wil reduceren door producenten of distributeurs van pesticiden te verhinderen de verkoop en het gebruik ervan te promoten. Afhankelijk van het oogmerk van een dergelijk verbod (bescherming volksgezondheid en voedselketen, resp. leefmilieu) zou de federale, resp. gewestelijke overheid over een complementaire bevoegdheid ter zake beschikken.

4. Doelstelling van het reclameverbod op pesticiden: regeling van een handelspraktijk en bescherming van de consument

4.1.

De federale overheid is ook bevoegd voor het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken (art. 6, § 1, VI, vijfde lid, 4^o, BWHI). Hiermee verwees de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 naar "alle wetten en reglementeringen die regels vaststellen met het oog op het waarborgen van een werkbare concurrentie tussen de marktdeelnemers". Bij wijze van voorbeeld wordt, wat de handelspraktijken betreft, verwezen naar de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken (aanduiding van prijs, aanduiding van hoeveelheid, gebruik van benamingen, gereguleerde handelspraktijken, opsporingsmaatregelen, enz.) en de uitvoeringsbesluiten ervan, het wetsontwerp tot herziening van die wet (dit wetsontwerp zou later de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument worden), de "wetgeving en reglementering betreffende voedingswaren en andere producten (onder meer handel in dieren, diervoeding, schadelijke producten, zeep en cosmetica, elektrische toestellen)" en "de diverse wetten en besluiten tot reglementering van bijzondere handelspraktijken, bijvoorbeeld leurhandel, reizende verkopen, uitverkoop, kortingstitels, gezamenlijk aanbod".¹⁴

4.2.

Daarnaast is de federale overheid ook bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker (d.i. consumentenbescherming) (art. 6, § 1, VI, vierde lid, 2^o BWHI). Hiermee worden bedoeld "de minimanormen inzake veiligheid en kwaliteit van producten en diensten"¹⁵ of "het geheel van normen dat met het oog op de bescherming van de belangen van de verbruiker, regels vastlegt met betrekking tot de veiligheid en kwaliteit van producten en diensten"¹⁶. In tegenstelling tot wat geldt voor de bevoegdheid van de federale wetgever inzake handelspraktijken, die exclusief is, is de bevoegdheid van de federale wetgever inzake consumentenbescherming een federale kaderbevoegdheid, die door de gewesten aangevuld kan worden om een beleid te voeren aangepast aan de eigen

2013 over het voorontwerp van ordonnantie betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, *Parl. St.* Br.H.Parl. 2012-13, nr. A-384/1, 45 e.v. In zoverre de Raad van State hier verwijst naar de veiligheid van de voedselketen, is o.i. evenwel niet de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid (zoals beschreven onder 3.1) in het geding, maar wel het expliciete bevoegdheidsvoorbehoud voor de federale overheid voor het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, als uitzondering op de gewestelijke bevoegdheid inzake het landbouwbeleid (art. 6, § 1, V, tweede lid, 1^o en 2^o BWHI).

¹⁴ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 516/6, 134-135.

¹⁵ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 156/1, 10.

¹⁶ *Parl.St.* Kamer 1988, nr. 156/6, 127; GwH nr. 105/98, 21 oktober 1988, B.3.2; GwH nr. 95/99, 15 juli 1999, B.2.2.

behoefden (bv. door de federale regels aan te vullen of te verstrengen, maar niet ze af te zwakken).

4.3.

De Raad van State heeft in een advies geoordeeld dat de voorlichting die erop gericht is de verkoop van een product of dienst bij de bevolking te bevorderen, ongeacht het product of de dienst waarop zij betrekking heeft, behoort tot het recht inzake handelspraktijken.¹⁷ Hoewel de gemeenschappen de bevoegdheid inzake reclame op radio en televisie uitoefenen (art. 4, 6° BWHI), moeten zij daarbij de specifieke bevoegdheden die ter zake aan de federale overheid toekomen, ongemoeid laten.¹⁸

In een ander advies heeft de Raad van State de bevoegdheid om misleidende commerciële communicatie te regelen dan weer in verband gebracht met de consumentenbescherming, wat eveneens de bevoegdheid van de federale wetgever is.¹⁹

4.4.

Wat in deze veel minder duidelijk of evident is, is de vraag of met de federale bevoegdheden inzake handelspraktijken en consumentenbescherming, ook de bevoegdheid bedoeld wordt om niet alleen algemene regels inzake handelspubliciteit vast te leggen (zoals een reglementering voor vergelijkende reclame, of een verbod op misleidende reclame), maar ook voor specifieke producten of diensten een reclameverbod in te voeren, ook wanneer de met het verbod nagestreefde doelstelling kennelijk ligt buiten het louter regelen van de verhoudingen tussen marktdeelnemers onderling, of tussen de aanbieders van producten en goederen en de consumenten anderzijds, maar past binnen een andere bevoegdheids-categorie.

Zo wordt de federale bevoegdheid om een reclameverbod voor tabaksproducten op te leggen (maar ook een eventueel reclameverbod voor alcohol²⁰) gesteund op de residuaire federale bevoegdheid inzake volksgezondheid (supra, 3.1), niet op de bevoegdheid inzake handelspraktijken en consumentenbescherming. De federale bevoegdheid om de reclame voor geneesmiddelen en medische behandelingen, inclusief ingrepen van medische esthetiek, te regelen steunt dan weer op de federaal gebleven bevoegdheid inzake de uitoefening van de geneeskunst.²¹ Kan een verbod op reclame voor pesticiden met het oog op de bescherming van het leefmilieu dan door de federale wetgever ingevoerd worden, louter op basis van het feit dat het hier gaat om het verbieden van een handelspraktijk, wanneer de bijzondere wetgever de doelstelling van dat verbod (de bescherming van het leefmilieu) uitdrukkelijk aan de gewesten als exclusieve aangelegenheid toegewezen heeft ?

¹⁷ Adv.RvS 20.365/1 van 22 november 1990 over een amendement dat geleid heeft tot de wet van 114 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de gebruiker, *Parl. St.* Kamer 1989-90, nr. 1240/17.

¹⁸ Adv.RvS 20.083/8 van 12 februari 1991 over een voorontwerp van decreet tot regeling van de reclame, de sponsoring en de boodschappen van algemeen nut op radio en televisie, *Parl. St.* VI.Parl. 1990-91, nr. 489/1, 34-35.

¹⁹ Adv.RvS 44.986/1/V 10 september 2008 over een voorontwerp van decreet betreffende radio-omroep en televisie, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2014/1, p. 161, randnr. 4.4

²⁰ GwH nr.109/2000 van 31 oktober 2000, B.12.6.

²¹ GwH nr. 109/2000 van 31 oktober 2000, B.12.7; GwH. nr. 70/2013 van 22 mei 2013, B.5. In dit laatste arrest wordt ook geoordeeld dat in de mate dat het verbod op reclame voor ingrepen van medische esthetiek tevens slaat op reality-tv-uitzendingen, dit niet op onevenredige wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om de radio-omroep en televisie te regelen (art. 4, 6° BWHI).

4.5.

De federale wetgever is kennelijk van oordeel dat dit inderdaad mogelijk is.

Zo heeft hij, op grond van zijn bevoegdheid inzake handelspraktijken en consumentenbescherming, in art. VI.35 Wetboek Economisch Recht, de Koning gemachtigd voor de goederen of diensten die Hij bepaalt de reclame te verbieden of beperken, teneinde een betere bescherming van de veiligheid van de consument *en van het leefmilieu* te waarborgen.²² Een geheel of gedeeltelijk reclameverbod voor onkruidverdelgers zou zo een maatregel kunnen zijn (zie 5.1).

5. Adviezen van de Raad van State: (impliciete) erkenning van federale bevoegdheid

5.1.

Een Koninklijk Besluit van 4 april 2019 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruiken van biociden²³ verbiedt elke reclame, onder welke vorm ook, voor biociden die krachtens de bepalingen van dit besluit niet mogen op de markt worden aangeboden of gebruikt (art. 29). Dit KB geeft uitvoering aan Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden, dat zelf een regeling – maar geen verbod – voor reclame voor biociden bevat.²⁴

In de aanhef bij dit KB wordt o.m. verwezen naar genoemd artikel VI.35 W.E.R. (*supra* 4.5), 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, en de betrokkenheid van de gewestregeringen bij het ontwerpen van dit besluit.

In zijn advies 64.236/1 van 30 oktober 2018 over het ontwerp van dit koninklijk besluit maakt de Raad van State geen enkel gewag van een bevoegdheidsprobleem.²⁵ Hij ziet een rechtsgrond voor het KB (dat veel meer regelt dan alleen het reclameverbod) in de wet van 21 december 1998 en het W.E.R. Men kan hier argumenteren dat het reclameverbod geldt voor biociden die niet op de markt gebracht mogen worden, en in die zin ook nauw samenhangt met de vastgestelde productnorm voor biociden. In die zin valt het onder de bevoegdheidscategorie voor productnormen, waarvoor voorafgaand overleg met de gewestregeringen vereist was (en kennelijk ook heeft plaatsgevonden).

²² Het Grondwettelijk Hof heeft (nog) niet de gelegenheid gehad om zich over de conformiteit van deze bepaling met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling uit te spreken.

²³ BS 23 april 2020

²⁴ Artikel 72 Verordening (EU) nr. 528/2012 luidt als volgt: "1. Elke reclame voor biociden dient te voldoen aan Verordening (EG) nr. 1272/2008 Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (en gaat vergezeld van de zinnen: „Gebruik biociden veilig. Lees vóór gebruik eerst het etiket en de productinformatie.“. Deze zinnen moeten binnen de reclametekst duidelijk opvallen en leesbaar zijn. 2. Adverteerders mogen het woord „biociden“ in de voorgeschreven zinnen vervangen door een duidelijke vermelding van de geadverteerde productsoort. 3. In reclame voor biociden mag niet naar het product worden verwezen op een manier die misleidend is met betrekking tot de gevaren van het product voor de gezondheid van mens en dier of het milieu, of de doeltreffendheid ervan. In geen geval mogen in de reclame voor biociden vermeldingen als „biocide met een gering risico“, „niet-giftig“, „on-schadelijk“, „natuurlijk“, „milieuvriendelijk“, „diervriendelijk“ en dergelijke voorkomen."

²⁵ Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de Raad van State in zijn adviezen over uitvoeringsbesluiten zich in de regel beperkt tot de vraag of er een rechtsgrond voor dat besluit is in een wetgevende norm, maar de conformiteit van die wetgevende norm met de bevoegdheidsverdeling niet meer onderzoekt.

5.2.

In een ander advies²⁶ boog de Raad van State zich over een wetsvoorstel dat beoogde reclame voor biociden, pesticiden en gewasbeschermingsmiddelen die aan niet-professionele gebruikers worden verkocht, te verbieden. Het voorstel wijzigde daartoe de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid te wijzigen.

In zijn advies formuleert de Raad van State een reeks inhoudelijke bedenkingen bij het voorstel, maar hij trekt de bevoegdheid van de federale wetgever ter zake geenszins in twijfel. Met betrekking tot een aantal bepalingen uit het voorstel wordt hierbij verwezen naar de bevoegdheid inzake productnormen, en bijgevolg ook de plicht om de gewestregeringen erbij te betrekken (Art. 6, § 4, 1° BWHI), maar met betrekking tot de reclameregeling geeft de Raad van State geen indicatie over de grondslag voor de federale bevoegdheid. Merk op dat, in tegenstelling tot de regeling vermeld onder 5.1, het hier wel degelijk een reclameverbod betrof voor biociden die wel op de markt gebracht mogen worden.

6. Conclusie

6.1.

De vraag wie nu uiteindelijk bevoegd is om in het algemeen, los van het gebruikte medium, reclame op pesticiden die legaal op de markt gebracht worden geheel of gedeeltelijk te verbieden, kan beantwoord worden vanuit de aard of het voorwerp van de geregelde rechtsverhouding, en dan lijkt het eerder onder te brengen onder de federale reglementering inzake handelspraktijken: een reclameverbod richt zich tot de producenten en distributeurs van de pesticiden, en beperkt hun mogelijkheden om de koop van hun product te bevorderen. Betreft het verbod specifiek reclame voor pesticiden die niet op de markt gebracht mogen worden, maakt de regeling eerder deel uit van de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van productnormen, een bevoegdheid die wel alleen uitgeoefend kan worden na overleg met de gewestregeringen.

Kijken we naar de doelstelling van een dergelijk verbod – het reduceren van het gebruik van pesticiden door de reclame ervoor te verbieden met het oog op de bescherming van de gezondheid van de gebruiker van pesticiden, maar ook ruimer de bescherming van het leefmilieu (en dus niet alleen, en zelfs niet noodzakelijk de gezondheid van de koper/gebruiker van het product) – is de conclusie veel minder duidelijk. Het gewestelijk leefmilieubeleid strekt er volgens het Grondwettelijk Hof immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren.²⁷ Omgekeerd verzet niets zich ertegen dat de federale overheid maatregelen neemt die wezenlijk bijdragen tot de bescherming van het leefmilieu, als zij een activiteit regelt op grond van haar eigen bevoegdheden (inzake volksgezondheid, handelspraktijken, consumentenbescherming, productnormen enz.). Ze dient dan wel te vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheden van de gewesten inzake het leefmilieu en het natuurbehoud, wat inhoudt dat zij de bepalingen die door de gewesten zijn aangenomen in die domeinen, dient te eerbiedigen.²⁸ Zo bekeken gaat het hier om een complementaire federale en gewestelijke bevoegdheid.

²⁶ Adv.RvS nr. 49.213/3 van 15 februari 2011 over een voorstel van wet betreffende de reclame voor, de informatie over, en de verkoop van pesticiden en biociden aan amateurgebruikers, *Parl.St.* Kamer, nr. 53-451/002, p.9 e.v.

²⁷ GwH nr. 2/2009, 15 januari 2009, B.4.2. en B.6.

²⁸ Adv. RvS 42.505/VR/3 van 17 april 2007 over het voorontwerp van decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van

6.2.

Komt men tot de conclusie dat de federale wetgever bevoegd is, dan blijft het belangrijk te bepalen op welke grondslag dat dan wel is: handelspraktijken zijn exclusief federaal, en sluiten bijgevolg elke bevoegdheid van de gewesten uit; consumentenbescherming is voorwerp van een federale kaderwetgeving, die wel aangevuld kan worden door gewestelijke maatregelen; bij de opmaak van federale productnormen moeten voorafgaand de gewestregeringen betrokken worden...

6.3.

Los van de precieze vraag over de invoering van een reclameverbod heeft de Raad van State in verband met maatregelen om het gebruik van pesticiden te reduceren er herhaaldelijk op gewezen dat er sprake is van complementaire federale en gewestelijke (en zelfs gemeenschaps-)bevoegdheden, en dat een samenwerkingsakkoord wenselijk is.²⁹ Tot vandaag is hieraan geen gevolg gegeven.

6.4.

Tot slot: welke wetgever ook bevoegd is, deze zal in voorkomend geval bij de uittekening van een reclameverbod voor pesticiden inhoudelijk ook rekening moeten houden met andere hogere rechtsnormen. Zo is een reclameverbod een beperking op de vrijheid van meningsuiting, die moet voldoen aan de vereisten van o.m. art. 19 Gw en art. 10 EVRM. Een dergelijk verbod zal ook getoetst moeten worden aan de Europese milieunormen, zoals de eerder geciteerde Verordening (EU) nr. 528/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het op de markt aanbieden en het gebruik van biociden.

milieuschade, *Parl. St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1252/1, 185-186.

²⁹ Zie adv. RvS 52.679/VR/3 van 3 januari 2013 over het voorontwerp van ordonnantie betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, *Parl. St.* Br.H.Parl. 2012-13, nr. A-384/1, 45 e.v. (met verwijzingen naar andere adviezen).

BIJLAGE 2:

Advies van het kabinet van minister Benjamin Dalle

Vraag van 27 januari 2021:

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie had graag vernomen, indien een verbod vanuit de bevoegdheid voor de bescherming van het leefmilieu zou worden overwogen, met welke elementen inzake reclame op radio en televisie zij dient rekening te houden.

Antwoord van 2 februari 2021:

Zoals in de nota correct aangegeven, heeft de Raad van State in het verleden steeds gesteld dat de regels bevat betreffende de commerciële communicatie voor tabaksproducten, geneesmiddelen en medische behandelingen, wapens, alcoholhoudende dranken en suikerhoudend snoepgoed in het Mediadecreet niet onder de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever valt. De Raad van State verwijst hiervoor steeds naar vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: het regelen van commerciële communicatie over producten of diensten waarvoor de federale overheid bevoegd is, valt onder federale bevoegdheid.

De Vlaamse decreetgever heeft het advies van de Raad van State steeds naast zich neergelegd. Er werd aangevoerd dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor de inhoudelijke en technische aspecten van de audiovisuele en de auditieve mediadiensten (art. 4, 6° BWHI). Commerciële communicatie vormt een deel van de inhoud die wordt uitgezonden via omroepdiensten en videoplatformdiensten. Krachtens artikel 2, 26°, b) van het Mediadecreet is de commerciële communicatie zelf een omroepdienst. Bijgevolg bezitten de gemeenschappen de volle bevoegdheid voor het regelen van audiovisuele en auditieve commerciële communicatie. Door het regelen van de inhoud van omroepdiensten (commerciële communicatie) overschrijdt de Vlaamse Gemeenschap geenszins haar bevoegdheid. De draagwijdte van het verbod op commerciële communicatie voor tabaksproducten, geneesmiddelen en medische behandelingen, wapens, alcoholhoudende dranken en suikerhoudend snoepgoed is dermate groot dat het onderbrengen hiervan bij de federale overheid op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om audiovisuele en auditieve mediadiensten te regelen.

In een recent advies 68.221/3 van 16 december 2020 mbt de omzetting van de Audiovisuele Mediadiensten Richtlijn in het Mediadecreet heeft de Raad van State het volgende gesteld: *"Men zou echter kunnen betogen, op grond van arrest nr. 70/2013 van het Grondwettelijk Hof, dat de gemeenschappen principieel bevoegd zijn voor de reclameregels in dit verband. In dat arrest heeft het Hof een van de federale wetgever uitgaand verbod op reclame in reality-tv-uitzendingen voor ingrepen van medische esthetiek aanvaard, op grond van de overweging dat "[r]ekening houdend met de zeer beperkte draagwijdte van het verbod, (...) de maatregel niet op onevenredige wijze afbreuk [doet] aan de bevoegdheid van de gemeenschappen om de radio-omroep en televisie te regelen".*

Daarnaast wens ik nog mee te geven dat dit in elk geval niet behoort tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake media. Als het al een deelstatelijke bevoegdheid zou zijn, dan is het enkel een gewestelijke bevoegdheid (leefmilieu).