

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.876 van 23 december 2024
in de zaak A. 241.961/XII-9724**

In zake : 1. de VZW PERSTABLO
 2. de BV GYSENS EN CO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas De Meese en Karl Stas
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Joseph Stevensstraat 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jean-François De Bock en Joy Moens
kantoor houdende te 1180 Brussel
Bosveldweg 70
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. De vordering, ingesteld op 21 mei 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2024.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karl Stas, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jean-François De Bock, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Richtlijn 2001/37/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2001 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten stelt op het niveau van de Europese Unie de voorschriften inzake tabaksproducten vast.

Gelet op onder meer de wetenschappelijke, internationale en marktontwikkelingen ter zake, werd deze richtlijn in 2014 ingetrokken en vervangen door richtlijn 2014/40/EU betreffende de onderlinge aanpassing van

de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (hierna: richtlijn 2014/40/EU).

De markt van tabaks- en aanverwante producten evolueert voortdurend en de Europese Commissie dient de nationale, internationale, juridische, economische en wetenschappelijke ontwikkelingen, evenals de marktontwikkelingen te onderzoeken en zij dient hierover verslag uit te brengen.

Daarnaast heeft de Commissie eveneens de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen. Hiervan kan zij gebruikmaken wanneer zij vaststelt dat er zich een “aanzienlijke verandering in de omstandigheden heeft voorgedaan”. In haar verslag van 15 juni 2022 stelt de Commissie dergelijke aanzienlijke verandering vast in de omstandigheden met betrekking tot de verhitte tabaksproducten.

Als gevolg van deze aanzienlijke verandering, heeft de Commissie besloten dat artikel 7, lid 12, van richtlijn 2014/40/EU aangepast diende te worden in die zin dat het verbod op het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma en het verbod op het in de handel brengen van tabaksproducten met bestanddelen die geur- of smaakstoffen bevatten of met technische elementen die de geur, de smaak of de intensiteit van de rook kunnen wijzigen, uitgebreid moest worden tot de verhitte tabaksproducten. Om dezelfde reden heeft de Commissie besloten dat ook artikel 11, lid 1, van de voor-noemde richtlijn moest gewijzigd worden zodat de lidstaten verhitte tabaks-producten, voor zover het voor roken bestemde tabaksproducten betreft, niet meer kunnen vrijstellen van de verplichting om de informatieve boodschap uit artikel 9, lid 2 en de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen uit artikel 10 op te nemen.

Deze wijzigingen aan richtlijn 2014/40/EU werden doorgevoerd via de gedelegeerde richtlijn (EU)2022/2100 van de Commissie van 29 juni 2022 tot wijziging van Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad

wat betreft de intrekking van bepaalde vrijstellingen met betrekking tot verhitte tabaksproducten' (hierna: gedelegeerde richtlijn (EU)2022/2100).

3.2. Het koninklijk besluit van 5 februari 2016 'betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten' (hierna: koninklijk besluit van 5 februari 2016) betreft een gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2014/40/EU in intern recht.

Naar aanleiding van de totstandkoming van de gedelegeerde richtlijn (EU)2022/2100, diende het koninklijk besluit van 5 februari 2016 gewijzigd te worden. Omdat de verwerende partij tegelijk een aantal bijkomende wijzigingen wenste door te voeren in het kader van de Interfederale strategie 2022-2028 en dit gevolgen had voor de leesbaarheid en de structuur van het voornoemde koninklijk besluit, werd het opgeheven en vervangen door het koninklijk besluit van 3 maart 2024 'betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten' (hierna: koninklijk besluit van 3 maart 2024).

Dit is het bestreden besluit.

3.3. Artikel 15, § 5, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 legt een bijsluiterverplichting op aan ieder product op basis van tabak en voor roken bestemd kruidenproduct en luidt:

“Elke verpakkingseenheid van een product bevat een bijsluiter met informatie over de risico's van het gebruik van het product en informatie over stoppen met roken. De Minister bepaalt de inhoud van de informatie in de bijsluiter.”

De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring zijn in essentie tegen deze bepaling gericht.

De artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 betreffen de overgangsbepalingen en de inwerkingtreding ervan en luiden:

“Art. 19. De producten op basis van tabak en de voor roken bestemde kruidenproducten gefabriceerd of in de handel gebracht conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten mogen in de handel zijn tot 31 december 2024.

[...]

Art. 20. Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van de artikelen 2, 6 en 11 inzake verhitte producten op basis van tabak, die in werking treden op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad.”

Het koninklijk besluit van 3 maart 2024 wordt samen met het verslag aan de Koning bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 maart 2024.

3.4. Op 17 september 2024 geeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 77.011/1/V over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’ (hierna: koninklijk besluit van 28 oktober 2024). Dit koninklijk besluit beoogt volgens de in het voornoemde advies gegeven duiding onder ‘strekking van het ontwerp’, “enkele onnauw-keurigheden en leemtes in het koninklijk besluit van 3 maart 2024” te verbeteren.

Artikel 4, 3°, van het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 vervangt artikel 15, § 5, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 als volgt:

“§ 5. In elke verpakkingseenheid wordt een, ten minste in het Nederlands, het Frans en het Duits opgestelde bijsluiter gevoegd, met informatie over de risico’s verbonden aan het gebruik van het product en informatie over stoppen met gebruik.

De Minister bepaalt de vorm en de inhoud van de informatie in de bijsluiter.”

Artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 vervangt artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 als volgt:

“Art. 19. De producten op basis van tabak en de voor roken bestemde kruidenproducten gefabriceerd of in de handel gebracht conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten mogen in de handel zijn tot 31 december 2025.”

Artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 vult artikel 20 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 aan met de woorden “en met uitzondering van artikel 15 § 5 dat in werking treedt op 1 januari 2027. De producten in de handel gebracht conform het koninklijk besluit van 3 maart 2024 mogen in de handel zijn tot 31 december 2027.”

Het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 wordt samen met het verslag aan de Koning bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 november 2024.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie ratione materiae

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zou alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel

wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VI. *Spoedeisendheid*

Standpunt van de verzoekende partijen

6. Ter verantwoording van de spoedeisendheid benadrukken de verzoekende partijen dat het koninklijk besluit van 3 maart 2024 in de eerste plaats beoogt de wijzigingen aan richtlijn 2014/40/EU door de gedelegeerde richtlijn (EU)2022/2100 om te zetten in Belgisch recht. Het bevat echter een aantal verplichtingen, zoals de invoering van een verplichte bijsluiter, die verder gaan dan wat de richtlijn vereist en die als dusdanig niet voorzienbaar waren. De nieuwe verplichtingen worden volgens de verzoekende partijen ingevoerd zonder redelijke overgangstermijn, nu het voornoemde koninklijk besluit krachtens artikel 20 in werking treedt op 1 januari 2025, zodat de kleinhandelaars slechts 9 maanden hebben om zich aan te passen. Althans volgens de Nederlandstalige tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 mogen producten die conform het “oude” koninklijk besluit van 5 februari 2016 gefabriceerd of in de handel zijn gebracht, maar in de handel blijven tot 31 december 2024, terwijl de Franse tekst van artikel 19 suggereert dat producten die conform zijn aan het koninklijk besluit van 5 februari 2016 tot 31 december 2024 in de handel mogen worden gebracht, wat een wezenlijke divergentie inhoudt tussen de twee taalversies van het voornoemde artikel. Deze inconsistentie leidt volgens de verzoekende partijen voor de kleinhandelaars tot zeer grote rechtsonzekerheid, temeer nu overtredingen met strafrechtelijke sancties beteugeld worden. De verzoekende partijen wijzen erop dat op een informatiesessie die op 16 mei 2024 gehouden werd door de FOD Volksgezondheid, alvast werd gesteld dat de Nederlandse tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 zou gevolgd worden en de Franstalige tekst gelezen moet worden zonder het woord “mis” (dus als “peuvent être sur le marché”, vrij vertaald “kunnen op de markt zijn”). Hoe en wanneer de tekst nog aangepast zou worden, is op datum van neerlegging van huidig verzoekschrift echter niet duidelijk. Er kan volgens de

verzoekende partijen niet op voorhand worden aangenomen dat het nog te nemen ministerieel besluit een overgangstermijn zal toekennen en bovendien valt volgens hen evenmin in te zien hoe bij ministerieel besluit zou kunnen worden afgeweken van een hogere norm, namelijk van de artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016, die duidelijk bepalen dat het besluit – zonder uitzondering voor artikel 15, § 5, – op 1 januari 2025 in werking moet treden én (althans in de Nederlandse tekst) dat producten die conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 op de markt zijn gebracht, na 31 december 2025 (lees: 2024) niet meer in de handel mogen zijn. Indien de kleinhandelaars – zoals het er nu naar uitziet – niet de mogelijkheid krijgen om hun voorraden van conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 wettig op de markt gebrachte producten ook nog na 1 januari 2025 te verkopen, zal dit hen enorme economische schade toebrengen. De kleinhandelaars dreigen dan opgezadeld te blijven met grote voorraden waarvoor zij zelf reeds betaald hebben, maar die voortaan onverkoopbaar zijn. Zij moeten de producten met name betalen bij levering, inclusief de accijnzen die ongeveer 87 % van de verkoopprijs bedragen. Deze accijnzen zijn nadien niet meer te recupereren bij de administratie van Douane en Accijnzen, bij gebrek aan wettelijke basis die dit zou toelaten. Het is volgens de verzoekende partijen weinig waarschijnlijk dat de fabrikanten of groothandelaars de producten zullen terugnemen of de kleinhandelaars zullen terugbetalen of zelfs maar compenseren voor de betaalde accijnzen. De onverkochte en onverkoopbare producten zullen allicht vernietigd moeten worden, wat voor de kleinhandelaars betekent dat zij een verlies zouden incasseren van 100 % op de investering in de aankoop van de producten. Evenmin is het volgens de verzoekende partijen weinig waarschijnlijk dat de fabrikanten in staat zullen zijn om reeds tegen 1 januari 2025 voldoende producten te produceren en uit te leveren die aan alle nieuwe regels voldoen.

De verzoekende partijen wijzen er vervolgens op dat artikel 15, § 5, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 een nieuwe verplichting invoert om in elke verpakkingseenheid een bijsluiter toe te voegen met informatie over de risico's van het gebruik van het product en informatie over stoppen met roken. De fabrikanten kunnen echter nog niet beginnen met de

voorbereiding van de implementatie van deze nieuwe verplichting, omdat er nog geen duidelijkheid is over wat de vorm en inhoud van de bijsluiter moeten zijn. Artikel 15, § 5, van het voornoemde koninklijk besluit delegeert immers aan de minister van Volksgezondheid de bevoegdheid om de inhoud van de informatie in de bijsluiter vast te stellen. Wanneer dit ministerieel besluit wordt genomen, is nog onduidelijk. De tijdens de informatiesessie van de FOD Volksgezondheid op 16 mei 2024 vooropgestelde periode van de herfst van 2024, laat volgens de verzoekende partijen manifest te weinig tijd over om de verplichting te implementeren. Zij benadrukken dat het invoegen van een bijsluiter in de verpakkingseenheden zeer significante aanpassingen aan de productieprocessen vergt. Zelfs indien het ministerieel besluit er snel komt (en *a fortiori* als het er pas in de herfst komt), is het volgens de verzoekende partijen onwaarschijnlijk dat de fabrikanten in staat zullen zijn om tegen 1 januari 2025 de nodige aanpassingen te implementeren. Bovendien is er zelfs na aanpassing van de productieprocessen nog tijd nodig om voldoende verpakkingseenheden die aan de nieuwe regels voldoen te produceren en te verdelen. Dit betekent dat de kleinhandelaren niet al ruim voor 1 januari 2025 voorraden van, met de nieuwe regels conforme, producten kunnen beginnen inslaan, wat nochtans noodzakelijk is om de hiervoor beschreven situatie te vermijden en de verliezen op onverkoopbare voorraden minstens te beperken. Bovendien is volgens de verzoekende partijen een onderbreking van de bevoorrading na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 meer dan waarschijnlijk en dreigen de winkelrekken dus na 1 januari 2025 gedurende een hele tijd leeg te blijven, bij gebrek aan conforme producten. Dit zou dan wederom een belangrijk inkomstenverlies betekenen voor de kleinhandelaars, aangezien rookwaren één van de voornaamste pijlers vormt van hun handelsactiviteit. Daarbij komt dat krachtens artikel 7, § 2, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’, het toevoegen van een bijsluiter thans verboden is: “Binnenin de verpakkingseenheden, de buitenverpakkingen en de oververpakkingen is elke bijlage of elk ander element verboden”, waarbij overtredingen strafrechtelijk worden beteugeld. Gelet op artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024, betekent dit volgens de verzoekende partijen dat er tot en met 23:59 op 31 december 2024

géén verpakkingseenheden met een bijsluiter in de handel mogen zijn, terwijl er vanaf 1 januari 2025 om 00:00 alleen nog verpakkingen met bijsluiter in de handel mogen zijn. Dit is volgens de verzoekende partijen volstrekt onwerkbaar. Zelfs in de hypothese dat de fabrikanten/groothandelaars in staat zouden zijn om de kleinhandel nu al te bevoorraden met voldoende aan de nieuwe regels conforme producten (*quod non*), is een overgangstermijn van slechts 9 maanden voor de uitverkoop van de conform het oude koninklijk besluit in de handel gebrachte producten volgens de verzoekende partijen hoe dan ook te kort, want buiten enkele populaire sigarettenmerken kennen veel van de betrokken producten een lage rotatie, die voor sommige producten zelfs meer dan een jaar kan bedragen. Dit betekent dat er sowieso niet voldoende tijd rest om een belangrijk deel van de huidige voorraden van de kleinhandelaars tegen 1 januari 2025 uit te verkopen. De combinatie van al deze factoren leidt volgens de verzoekende partijen tot de conclusie dat zij *de facto* afsteveneren op een drooglegging van de kleinhandel vanaf 1 januari 2025 en dit wellicht voor vele maanden. Dienaangaande benadrukken zij dat de krantenwinkels veelal kleine handelszaken zijn (microvennootschappen, handelaars die als natuurlijke persoon handeldrijven) die doorgaans met flinterdunne marges werken. De gemiddelde marge van de tweede verzoekende partij op tabaksproducten bedraagt bijvoorbeeld maar rond de 3 %. De dubbele impact van het verlies op onverkochte en onverkoopbare voorraden enerzijds, en het verlies door onderbreking van de bevoorrading anderzijds, kan de financiële stabiliteit van vele van deze kleine handelszaken ernstig in gevaar brengen. Naast het verlies aan inkomsten rechtstreeks uit de verkoop van rookwaren moet daarbij volgens de verzoekende partijen eveneens rekening worden gehouden met de onrechtstreekse weerslag op de verkoop van andere producten. Een klant die de winkel binnenstapt om een pakje sigaretten te kopen, zal namelijk ook al vaak eens een ander product aankopen (persartikel, loterijticket, snoepgoed of frisdrank, enz.). De verzoekende partijen benadrukken dat de schade echter niet van louter financiële aard is. De rechtsonzekerheid die voortvloeit uit de inconsistentie tussen de twee taalversies van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 betekent immers dat de handelaars zich mogelijk strafbaar stellen, afhankelijk van welke versie toegepast wordt. De gevolgen voor een

handelaar van het oplopen van een strafblad zijn uiteraard zeer ernstig en onherstelbaar.

Beoordeling

7. Naar eis van artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevallt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een – voortdurende – tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Voorts kan luidens artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een vordering tot schorsing worden gevorderd “op elk moment” en dus niet meer, zoals in de voorheen bestaande regelgeving, noodzakelijk in een enig verzoekschrift samen met de vernietiging. Met deze regeling heeft de wetgever precies de situaties willen verlaten waarbij “geen enkele bijzondere gebeurtenis vereist dat de Raad van State zich bij spoedeisendheid over de zaak die haar wordt voorgelegd uitspreekt” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 4). De spoedeisendheid “zal worden vastgesteld wanneer de verzoeker het resultaat van [de] procedure [ten gronde] niet kan afwachten om zijn beslissing te verkrijgen, op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13). Bovendien mag een nieuwe vordering worden ingediend, indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen (artikel 17, § 2, derde lid, gecoördineerde wetten op de Raad van State).

Uit wat voorafgaat, volgt dat niet zal volstaan te stellen dat de doorlooptijd van een annulatieprocedure te lang duurt of dat het resultaat van een annulatieprocedure niet kan worden afgewacht.

8. Ter verantwoording van de spoedeisendheid laten de verzoekende partijen in essentie gelden dat de nieuwe verplichtingen zonder redelijke overgangstermijn worden ingevoerd, nu het voornoemde koninklijk besluit krachtens artikel 20 in werking treedt op 1 januari 2025, zodat de kleinhandelaars slechts 9 maanden hebben om zich aan te passen. Althans volgens de Nederlandstalige tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 mogen producten die conform het “oude” koninklijk besluit van 5 februari 2016 gefabriceerd of in de handel zijn gebracht, maar in de handel blijven tot 31 december 2024, terwijl de Franse tekst van artikel 19 suggereert dat producten die conform zijn aan het koninklijk besluit van 5 februari 2016 tot 31 december 2024 in de handel mogen worden gebracht, wat een wezenlijke divergentie inhoud tussen de twee taalversies van het voornoemde artikel en tot zeer grote rechtsonzekerheid aanleiding kan geven, nu overtredingen met strafrechtelijke sancties beteugeld worden. Zij benadrukken dat indien de kleinhandelaars – zoals het er nu naar uitziet – niet de mogelijkheid krijgen om hun voorraden van conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 wettig op de markt gebrachte producten ook nog na 1 januari 2025 te verkopen, zal dit hen enorme economische schade toebrengen. Evenmin is het volgens hen weinig waarschijnlijk dat de fabrikanten in staat zullen zijn om reeds tegen 1 januari 2025 voldoende producten te produceren en uit te leveren die aan alle nieuwe regels voldoen, nu zij niet in de mogelijkheid zullen zijn om tegen 1 januari 2025 de nodige aanpassingen te implementeren. Bovendien is volgens de verzoekende partijen een onderbreking van de bevoorrading na de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 meer dan waarschijnlijk en dreigen de winkelrekken dus na 1 januari 2025 gedurende een hele tijd leeg te blijven, bij gebrek aan conforme producten. De combinatie van al deze factoren leidt, volgens de verzoekende partijen, tot de conclusie dat zij *de facto* afstevenen op een drooglegging van de kleinhandel vanaf 1 januari 2025 en dit wellicht voor vele maanden. De dubbele impact van het verlies op onverkochte en

onverkoopbare voorraden enerzijds, en het verlies door onderbreking van de bevoorrading anderzijds, kan de financiële stabiliteit van vele van deze kleine handelszaken ernstig in gevaar brengen.

9. Zoals wordt aangegeven onder randnummer 3.4 wijzigt het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 het thans bestreden koninklijk besluit van 3 maart 2024. De relevante wijzigingen in het licht van de door de verzoekende partijen ter verantwoording van de spoedeisendheid aangevoerde argumenten zijn: i) de vervanging van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024, waardoor de producten op basis van tabak en de voor roken bestemde kruidenproducten gefabriceerd of in de handel gebracht conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 in de handel mogen zijn tot 31 december 2025 (artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2024); ii) de opheffing van de discordantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 door het schrappen van het woord “mis” in de Franse tekst (“mogen in de handel zijn tot 31 december 2025”/ “peuvent être sur le marché jusqu’au 31 décembre 2025”); en iii) de aanvulling van artikel 20 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 met de woorden “en met uitzondering van artikel 15 § 5 dat in werking treedt op 1 januari 2027” (artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2024).

Uit het voorgaande volgt dat i) de producten conform het koninklijk besluit van 5 februari 2016 in de handel mogen zijn tot 31 december 2025 in plaats van tot 31 december 2024; ii) de discrepantie dienaangaande tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 19 is weggewerkt en iii) de inwerkingtreding van de bijsluiterverplichting wordt uitgesteld tot 1 januari 2027.

Met het voorgaande dient te worden vastgesteld dat met het wijzigend koninklijk besluit van 28 oktober 2024 aan de door de verzoekende partijen ter verantwoording van de spoedeisendheid aangevoerde argumenten met name: i) een vermeende de-factodrooglegging van de kleinhandel vanaf 1 januari 2025 gedurende maanden en het in gevaar brengen van de financiële stabiliteit ten gevolge van het verlies op onverkochte en onverkoopbare voorraden

enerzijds, en het verlies door onderbreking van de bevoorrading anderzijds, ii) de rechtsonzekerheid ten gevolge van de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 19 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 en iii) de onmogelijkheid om zich aan de nieuwe verplichtingen tegen 1 januari 2025 aan te passen, werd tegemoetgekomen.

De door de verzoekende partijen aangevoerde reden om tot de spoedeisendheid te besluiten, is derhalve niet langer voorhanden.

In zoverre de verzoekende partijen nog laten gelden dat i) de fabrikanten nog niet kunnen beginnen met de voorbereiding van de implementatie van de nieuwe verplichting, omdat er nog geen duidelijkheid is over wat de vorm en de inhoud van de bijsluiter moet zijn; ii) artikel 15, § 5, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 de bevoegdheid om de inhoud van de informatie in de bijsluiter vast te stellen, delegeert aan de minister van Volksgezondheid en iii) het onduidelijk is wanneer dit ministerieel besluit wordt genomen, volstaat de vaststelling – nog daargelaten het gegeven dat met het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 de inwerkingtreding van zowel de bijsluiterverplichting als het bepalen van de inhoud van de informatie in de bijsluiter door de bevoegde minister wordt uitgesteld tot 1 januari 2027 – dat dit vermeende nadeel niet rechtstreeks voortvloeit uit het thans bestreden besluit, nu dit besluit enkel de rechtsgrond biedende bepaling betreft voor de aan de minister toegewezen bevoegdheid.

Conclusie

10. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn, wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwierpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps