

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.624 van 17 maart 2025
in de zaak A. 243.953/XII-9832**

In zake: 1. de VZW FEDERATIE VAN DE SIGARENINDUSTRIE IN
BELGIË EN LUXEMBURG (vzw Fecibel)
2. de NV J. CORTES CIGARS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse, Thomas Quintens en Sam Vandoorne
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27 B
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 de vordering

1. De vordering, ingesteld op 13 januari 2025, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van 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’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 20 januari 2025 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2025, om 10u30.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Joy Moens, die *loco* advocaat Jean-François De Bock 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 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 '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 voornoemde richtlijn moest gewijzigd worden zodat de lidstaten verhitte

tabaksproducten, 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).

3.3. Artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 legt een procedure van kennisgeving vast. De paragrafen 1, 4, 5 en 6 luiden:

“Art. 4. § 1. Het in de handel brengen van producten en apparaten, met uitzondering van pijpen en waterpijpen, is onderworpen aan een kennisgeving bij de Dienst. De fabrikant of invoerder of de invoerder in België, als de eerste twee geen maatschappelijke zetel hebben in België en het product niet genotificeerd hebben, dient een kennisgeving in bij de Dienst voor elk product en apparaat.

De kennisgeving gebeurt elektronisch, en dit zes maanden vóór de datum waarop zijn voornemens zijn het product in de handel te brengen.

[...]

§ 4. De kennisgeving van producten bevat ten minste de volgende gegevens per merk en per type:

1° een lijst van alle ingrediënten, met opgave van de hoeveelheden, die voor de productie van die producten op basis van tabak worden gebruikt, naar afnemend gewicht van elk ingrediënt;

2° de emissieniveaus bedoeld in artikel 3, § 1;

3° indien beschikbaar, informatie over andere emissies en de niveaus daarvan;

4° de etikettering;

5° de naam en de contactgegevens van de fabrikant, de invoerder en, indien van toepassing, de invoerder in België.

§ 5. De kennisgeving van apparaten bevat ten minste de volgende gegevens per merk en per type:

1° een beschrijving van de onderdelen;

2° de gebruiksaanwijzing;

3° een technische fiche;

4° een afbeelding van het apparaat en van de verpakking;

5° informatie over welk type product kan geconsumeerd worden;

6° de naam en de contactgegevens van de fabrikant, de invoerder en, indien van toepassing, de invoerder in België.

§ 6. De kennisgeving van nieuwsoortige producten op basis van tabak bevat, naast de gegevens vermeld in paragraaf 4 van dit artikel, ten minste de volgende gegevens per merk en per type:

1° een gedetailleerde beschrijving van het nieuwsoortig product op basis van tabak;

2° de gebruiksaanwijzing;

3° een afbeelding van het product;

4° de beschikbare wetenschappelijke studies inzake de toxiciteit, de verslavende werking en de aantrekkelijkheid van het nieuwsoortig product op basis van tabak, met name wat de ingrediënten en de emissies ervan betreft;

5° de beschikbare studies, samenvattingen daarvan en marktonderzoeken inzake de voorkeuren van verschillende groepen consumenten, inclusief jongeren en huidige rokers;

6° andere beschikbare en relevante informatie, met inbegrip van een risico-batenanalyse van het product, de verwachte effecten ervan voor de beëindiging van het tabaksgebruik, de verwachte effecten ervan voor het beginnen met tabaksgebruik en de verwachte percepties door de consument.

De fabrikant of de invoerder of de invoerder in België, als die eerste twee geen maatschappelijke zetel hebben in België, van nieuwsoortige producten op basis van tabak, verstrekt de Dienst elke nieuwe of bijgewerkte informatie inzake de studies, onderzoeken en andere informatie als bedoeld in paragrafen 4, 1° tot 5° en 6, 1° tot 6°.”

Artikel 6, § 3, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 legt een additievenverbod op voor producten op basis van tabak en luidt:

“Het is verboden om producten op basis van tabak in de handel te brengen die de volgende additieven bevatten:

1° vitamines of andere additieven die de indruk wekken dat een product gezondheidsvoordelen biedt of minder gezondheidsrisico's oplevert;
2° cafeïne of taurine of andere additieven en stimulerende substanties die in verband worden gebracht met energie en vitaliteit;
3° additieven die emissies kleuren;
4° additieven die de opname van nicotine faciliteren;
5° additieven die de inhalatie faciliteren;
6° additieven die in onverbrande vorm KMR-kenmerken hebben.
Pruimtabak en snuiftabak zijn vrijgesteld van het verbod bedoeld in paragraaf 3, 5°. De Minister kan een lijst opmaken van verboden additieven en/of een lijst van toegelaten additieven.”

De artikelen 8 en 9 van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 bepalen dat algemene waarschuwingen, informatieve boodschappen en gecombineerde gezondheidswaarschuwingen moeten voorkomen op de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van voor roken bestemde producten op basis van tabak en luiden:

“Art. 8. § 1. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde producten op basis van tabak staat de volgende algemene waarschuwing:

‘Roken is dodelijk – Stop nu Fumer tue – Arrêtez maintenant Rauchen ist tödlich – hören Sie jetzt auf’.

§ 2. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde producten op basis van tabak staat de volgende informatieve boodschap:

‘Tabaksrook bevat meer dan 70 stoffen die kanker veroorzaken

La fumée du tabac contient plus de 70 substances cancérogènes

Tabakrauch enthält über 70 Stoffe, die erwiesenermaßen krebserregend sind’.

§ 3. De algemene waarschuwing en de informatieve boodschap zijn op de volgende manier gedrukt:

1° bij pakjes sigaretten, waterpijptabak en roltabak in balkvormige verpakking staat de algemene waarschuwing op het onderste gedeelte van een van de zijoppervlakken van de verpakkingseenheden en staat de informatieve boodschap op het onderste gedeelte van het andere zijoppervlak. Die gezondheidswaarschuwingen zijn ten minste 20 mm breed. Deze bepaling houdt in dat de dikte van een pakje sigaretten niet minder mag zijn van 20 mm;

2° voor verpakkingen in de vorm van een doos met scharnierend deksel waarvan de zijoppervlakken bij het openen in tweeën worden gedeeld, staan de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap volledig op de grootste delen van deze gedeelde zijoppervlakken. De algemene waarschuwing wordt ook aangebracht op de binnenkant van het bovenoppervlak die zichtbaar wordt als de verpakkingseenheid open is. De zijkanten van dit type verpakking zijn ten minste 16 mm hoog;

3° bij roltabak die in roltabakzakjes wordt verkocht staan de algemene waarschuwing en de informatieve boodschap op de oppervlakken die de volledige zichtbaarheid van deze gezondheidswaarschuwingen waarborgen. De Minister bepaalt de precieze positie van de algemene waarschuwing en de informatieve

boodschap op roltabak die in roltabakzakjes verkocht wordt, met inachtneming van de diverse vormen van de roltabakzakjes.

4° bij roltabak en waterpijptabak in cilindrische verpakkingen staat de algemene waarschuwing op het buitenoppervlak van het deksel en de informatieve boodschap op het binnenoppervlak van het deksel.

5° Zowel de algemene waarschuwing als de informatieve boodschap beslaat 50 % van de oppervlakte waarop zij wordt gedrukt.

§ 4. De algemene waarschuwing en de informatieve boodschap, bedoeld in de paragrafen 1 en 2, worden gecentreerd op het voor hen bestemde oppervlak en, op balkvormige verpakkingen en buitenverpakkingen, evenwijdig met de zijrand van de verpakkingseenheid of van de buitenverpakking.

§ 5. De tekst van de algemene waarschuwing en van de informatieve boodschap, bedoeld in de paragrafen 1 en 2 is aangebracht in zwarte vetgedrukte Helvetica-letters op een witte achtergrond, met een zodanige puntgrootte dat de tekst een zo groot mogelijk deel van de daarvoor bestemde ruimte beslaat, zonder aan leesbaarheid in te boeten.

[...]

Art. 9. § 1. Op elke verpakkingseenheid en op elke buitenverpakking van voor roken bestemde producten op basis van tabak staan gecombineerde gezondheidswaarschuwingen.

§ 2. Gecombineerde gezondheidswaarschuwingen:

1° beslaan 65 % van de buitenvoorkant en -achterkant van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking.

Op cilindrische verpakkingen dienen:

- twee gecombineerde gezondheidswaarschuwingen die op gelijke afstand van elkaar staan en die elk 65 % van de betreffende helft van het gebogen oppervlak beslaan, te worden aangebracht;
- de gecombineerde waarschuwingen heel de breedte in te nemen van de twee vlakken waarop ze zijn aangebracht;

2° hebben, in het geval van verpakkingseenheden van sigaretten, de volgende afmetingen:

a) hoogte: minimaal 44 mm;

b) breedte: minimaal 52 mm;

3° vertonen aan beide zijden van de verpakkingseenheden en de buitenverpakking dezelfde waarschuwende tekst en de bijbehorende kleurenfoto;

4° staan bovenaan de verpakkingseenheid en de buitenverpakking, in dezelfde richting als eventuele andere informatie op de betreffende kant van de verpakking.

§ 3. De Minister kan de technische specificaties betreffende de samenstelling, de lay-out, de voorstelling en de vorm van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen vaststellen, rekening houdend met de verschillende verpakkingsvormen. De Minister kan eveneens regels vaststellen voor wat betreft het gebruik in groep van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen en de jaarlijkse afwisseling hiervan.”

Artikel 14, § 4, van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 bepaalt dat de minister een lijst kan bepalen met de verboden merken van producten die niet op de buitenverpakking van het product mogen voorkomen en

een toelatingsprocedure kan bepalen voor de merken van producten op basis van tabak die nog niet in de handel zijn.

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 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.

Tegen het koninklijk besluit van 3 maart 2024 wordt door de verzoekende partijen een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ingediend gekend onder A. 242.097/XII-9587. De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring zijn in essentie tegen de voornoemde bepalingen gericht. Bij arrest nr. 261.875 van 23 december 2024 wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging verworpen.

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 onnauwkeurigheden 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.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing

Ambtshalve exceptie wat het belang betreft van de verzoekende partijen

Uiteenzetting van de ambtshalve exceptie

4. Het auditoraat werpt in zijn verslag ambtshalve op dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vordering tot schorsing omdat de schorsing van het bestreden besluit hen geen voordeel kan opleveren, op grond van de volgende overwegingen:

“8. De vraag rijst evenwel of verzoekende partijen belang hebben bij de schorsing van het bestreden besluit.

Een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging strekt er essentieel toe om een belang of belangen voorlopig, in afwachting van een uitspraak over het beroep tot nietigverklaring, veilig te stellen.

Welke belang van verzoekende partijen een schorsing in de voorliggende zaak voorlopig dient, in afwachting van een uitspraak over het annulatieberoep over het koninklijk besluit van 3 maart 2024 en over het voorliggend besluit is niet spontaan duidelijk nu de uitvoering van het koninklijk besluit van 3 maart 2024 niet werd geschorst.

Een eventuele schorsing van het voorliggend besluit zou verzoekende partijen niet tot voordeel strekken aangezien dan het koninklijk besluit van 3 maart 2024 en de daarin opgenomen inwerkingtreding ongewijzigd zou blijven en de bijsluiterverplichting en de andere verplichtingen onmiddellijk van toepassing zouden zijn. Dit zou concreet het volgende betekenen:

‘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.’

De schorsing van het voorliggend besluit zou aldus met zich meebrengen dat de bijsluiterverplichting reeds dient te worden toegepast (in plaats van 1 januari 2027) en dat de producten op basis van tabak en voor roken bestemde producten conform

het koninklijk besluit van 5 februari 2016 niet meer in de handel mogen zijn. De bepalingen betreffende de overgangsperiode tot respectievelijk 31 december 2025 en 31 december 2027 zouden dan worden geschorst.

Er is bijgevolg reden om de vordering tot schorsing te verwerpen.”

Beoordeling

5. Ter terechtzitting, de verzoekende partijen er door de verslaggever op gewezen dat het auditoraat tot de bevinding komt dat zij geen belang hebben bij de vordering tot schorsing omdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit hen geen voordeel kan opleveren, hebben zij geen argumenten aangebracht die kunnen doen besluiten tot het bestaan van een belang bij de inwilliging van de vordering tot schorsing.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, dat de ambtshalve exceptie gegrond is.

De vordering is niet ontvankelijk.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien maart tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet	staatsraad,
Frédéric Vanneste	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps