

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.019 van 28 november 2025
in de zaak A. 246.070/XII-9930**

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 en Thomas Quintens
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
advocaat Bert Beelen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 7 oktober 2025, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 april 2019 betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking van 10 oktober 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.

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 27 november 2025.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steve Ronse, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Hans-Kristof Carême, die *loco* advocaat Bert Beelen 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).

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. Bij arrest nr. 261.875 van 23 december 2024 wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging verworpen.

Op 28 oktober 2024 wordt een nieuw koninklijk besluit aangenomen, waarin de overgangstermijn uit het koninklijk besluit van 3 maart

2024 werd gewijzigd en met een jaar verlengd ten opzichte van de initiële versie van het voornoemde koninklijk besluit van 3 maart 2024.

Tegen het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 wordt door de verzoekende partijen een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ingediend gekend onder A 243.953/XII-9832. Bij arrest nr. 262.624 van 17 maart 2025 wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging verworpen.

3.3. Artikel 24 van richtlijn 2014/40/EU luidt:

“Vrij verkeer

1. De lidstaten mogen, om redenen die verband houden met aspecten die bij deze richtlijn worden geregeld en behoudens de leden 2 en 3 van dit artikel, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken.

2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de volksgezondheid, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Deze maatregelen moeten evenredig zijn en mogen geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Deze maatregelen worden samen met de motivering voor de handhaving of invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht.

[...].”

Overweging 53 van de voornoemde richtlijn stelt in dat verband:

“Voor tabaks- en aanverwante producten die voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn, dient het vrije verkeer van goederen te gelden. Gezien de verschillende gradaties van harmonisering die door deze richtlijn tot stand worden gebracht, dienen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid te behouden om op bepaalde gebieden aanvullende eisen te stellen ter bescherming van de volksgezondheid. Dit geldt voor de presentatie en de verpakking van tabaksproducten, met inbegrip van kleuren, behoudens voor gezondheidswaarschuwingen, waar voor de richtlijn een eerste reeks gemeenschappelijke basisvoorschriften vaststelt. Zo kunnen de lidstaten bijvoorbeeld voorschriften invoeren voor de verdere standaardisatie van de verpakkingen van tabaksproducten, mits die voorschriften verenigbaar zijn met het VWEU en met de WTO-verplichtingen en een integrale toepassing van deze richtlijn niet in de weg staan.”

Uit het voorgaande en inzonderheid uit artikel 24.2 van richtlijn 2014/40/EU kan worden afgeleid dat een gestandaardiseerde verpakking niet verplicht is, maar dat het de lidstaten die dat wensen, toelaat om een dergelijke verpakking te verplichten op hun grondgebied.

3.4. Op 28 juli 2025 wordt het koninklijk besluit genomen ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ (hierna: koninklijk besluit van 28 juli 2025).

Het koninklijk besluit van 28 juli 2025 wordt samen met het verslag aan de Koning bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 8 augustus 2025.

3.5. De afdeling Wetgeving van de Raad van State geeft op 25 juni 2024 advies 76.596/3 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’, waarin het volgende wordt opgemerkt:

“1. Over het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit zijn slechts de volgende opmerkingen te maken.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

3. Artikel 17 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 13, § 1, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’, waarbij producten, apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenspapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en filters die niet voldoen aan de bepalingen van dat besluit, schadelijk worden verklaard.

Die bepaling vindt geen rechtsgrond in het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van

de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’, maar in artikel 18, § 1, van diezelfde wet. Aan die bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om bij een ‘verordening van het algemeen (...) bestuur’, zoals het ontwerp er een is, voedingsmiddelen of andere producten zoals bedoeld bij die wet schadelijk te verklaren.

Bijgevolg moet in het eerste lid van de aanhef bijkomend worden verwezen naar artikel 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977.”

Op 6 maart 2025 geeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State advies 77.470/3 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 28 juli 2025. Hierin wordt opgemerkt:

“1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit breidt het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 13 april 2019 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ uit naar alle producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten.

De Raad van State heeft over dit ontwerp van koninklijk besluit op 25 juni 2024 advies 76.596/3 gegeven. De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar dat advies. Enkel de nieuw voorgestelde artikelen of de voorgestelde artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit dat eerdere advies, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

2. In vergelijking met de tekst waarover de Raad van State het voormelde advies 76.596/3 heeft gegeven, werd enkel artikel 18 gewijzigd. De datum van inwerkingtreding in het eerste lid van artikel 18 werd gewijzigd van 1 juli 2025 naar 1 juni 2026, en de datum van de overgangsregeling voor de kleinhandel in het tweede lid van artikel 18 werd gewijzigd van 1 januari 2026 naar 1 juni 2027. Deze nieuwe bepalingen geven geen aanleiding tot opmerkingen.

3. In het vijfde lid van de aanhef moet evenwel ook naar dit advies en niet enkel naar advies 76.596/3 worden verwezen.”

3.6. Luidens het Verslag aan de Koning heeft het koninklijk besluit van 28 juli 2025 als doel om het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 13 april 2019 uit te breiden en de bepalingen rond gestandaardiseerde verpakkingen van toepassing te verklaren op alle producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten.

Het voorstel van een gestandaardiseerde verpakking voor deze producten heeft tot doel om kinderen en jongeren, die deze producten nog niet gebruiken, en die gevoelig zijn aan merkelementen of karakteristieken, te

beschermen en geeft hiermee uitvoering aan fiche 6.3 van de Interfederale strategie voor een rookvrije generatie, 2022-2028.

Tevens wordt aangegeven dat de invoering van de neutrale verpakking beoogt: i) de aantrekkelijkheid van de verpakking en van het imago van het merk te verminderen; ii) de doeltreffendheid te verbeteren van de tekstuele of visuele gezondheidswaarschuwingen die worden aangebracht op de verpakkingen van tabaksproducten en iii) de desinformatie van de consument aangaande de gevaren van tabak te verminderen.

3.7. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Artikel 2 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘Art. 2. Dit besluit is van toepassing op producten op basis van tabak, voor roken bestemde kruidenproducten, apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en filters.’”

Artikel 3 van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Artikel 3 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘Art. 3. § 1. Voor de toepassing van dit besluit gelden de definities zoals bepaald in 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 en voor zover dit besluit niet in een andere definitie voorziet.

§ 2. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° handelsbenaming: de combinatie van maximum drie woorden die toelaten producten te onderscheiden;

2° transparante cellofaanverpakking: de transparante verpakking in cellofaan zonder enige kleurnuance, zonder enig motief of ander element.’”

Artikel 7 van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 luidt:

“In artikel 6 van hetzelfde besluit wordt paragraaf 1 vervangen als volgt:

‘§ 1. Naast het product en de wettelijk verplichte elementen, mag een verpakkingseenheid enkel een bekleding die deel uitmaakt van de verpakking bevatten.’”

Artikel 8 van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 luidt:

“In artikel 7 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° in paragraaf 1 wordt het woord ‘oververpakkingen’ vervangen door de woorden ‘transparante cellofaanverpakkingen’;
2° paragraaf 2 wordt vervangen als volgt:
‘§ 2. Binnenin de verpakkingseenheden, de buitenverpakkingen en de transparante cellofaanverpakkingen is elke bijlage of elk ander element verboden met uitzondering van de wettelijk verplichte elementen, de bekleding die deel uitmaakt van de verpakking en het product.’.”

Artikel 18 van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 juni 2026.
De producten, apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en filters die niet beantwoorden aan dit besluit mogen na deze datum niet meer in de handel zijn, behalve in de kleinhandel en dit tot 1 juni 2027.”

Tegen het koninklijk besluit van 28 oktober 2024 wordt door de verzoekende partijen een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging ingediend gekend onder A. 246.071/XII-9931. De vordering tot schorsing is in essentie tegen de voornoemde bepalingen gericht. Bij arrest nr. 265.018 van heden wordt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging verworpen.

3.8. Op 28 juli 2025 wordt het ministerieel besluit genomen ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 april 2019 betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ (hierna: ministerieel besluit van 28 juli 2025).

Dit is het bestreden besluit.

3.9. Artikel 2 van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Artikel 1 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘Artikel. 1. Dit besluit is van toepassing op producten op basis van tabak, voor roken bestemde kruidenproducten, apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en filters’.”

Artikel 3 van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Artikel 3 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘Art.3. § 1. De vermelding van de handelsbenaming mag slechts één keer voorkomen:

1° Op de voorkant en op de boven- en onderkant van de verpakkingseenheid en de buitenverpakking;

2° Op de voorkant, de achterkant en de binnenkant van de klep of op het deksel voor het product waarvan de verpakkingseenheid of de buitenverpakking een buidel is of een cilindrische vorm heeft.

§ 2. De vermelding van de handelsbenaming wordt op de volgende manier gedrukt:

1° In letters en/of cijfers met, in voorkomend geval, een ampersand;

2° In onderkast, waarbij de eerste letter van een woord een hoofdletter mag zijn;

3° In het midden van de oppervlakken vermeld in paragraaf 1 en, wanneer op dit vlak een gezondheidswaarschuwing staat in het midden van de beschikbare ruimte;

4° Parallel met de gezondheidswaarschuwing als deze is afgedrukt op een oppervlak waar ook een gezondheidswaarschuwing staat

5° Op één enkele regel, in gewogen, normale en regelmatige Helvetica-tekens in de kleur Pantone Cool Gray 2C met matte afwerking;

6° Met lettergrootte 12.

§ 3. De gegevens van de fabrikant mogen slechts eenmaal op één vrij te kiezen kant worden vermeld, uitgezonderd de voorkant. Die gegevens, waarvan de inhoud vastgelegd is in artikel 11, § 1, 2°, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten, worden op de volgende manier gedrukt:

1° In gewogen, normale en regelmatige Helvetica-letters en/of -cijfers;

2° In voorkomend geval met een ampersand en het teken @;

3° In de kleur Pantone Cool Gray 2C met matte afwerking;

4° Met een lettergrootte van maximaal 10;

5° In onderkast, waarbij de eerste letter van een woord een hoofdletter mag zijn.

§ 4. De verpakkingseenheid en de buitenverpakking mogen een streepjescode vermeld in artikel 11, § 2, van het bovenbedoelde koninklijk besluit ofwel in de kleur Pantone 448 C en wit ofwel in zwart-wit bevatten. Die streepjescode is geen afbeelding, model, motief of symbool dat mogelijks doet denken aan iets anders dan een streepjescode.’.”

Artikel 7 van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Het opschrift van artikel 6 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt: ‘Deksel’.”

Artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Artikel 6 van hetzelfde besluit wordt vervangen als volgt:

‘Art. 6. § 1. Het deksel vermeld in artikel 10, § 3, van het bovenbedoelde koninklijk besluit is zilverkleurig of wit van kleur zonder toon- of nuancevariatie en zonder textuur.

§ 2. Het deksel bevat geen andere textuur dan die die voortvloeit uit het productieproces en op voorwaarde dat die geen afbeelding, model, motief of symbool vormt dat mogelijk doet denken aan iets anders dan een deksel.’.”

Artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 juli 2025 luidt:

“Dit besluit treedt in werking op 1 juni 2026.

De producten, apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en filters die niet beantwoorden aan dit besluit mogen na deze datum niet meer in de handel zijn, behalve in de kleinhandel en dit tot 1 juni 2027.”

De vordering tot schorsing is in essentie tegen deze bepalingen gericht.

IV. Schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, § 1, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden besloten 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 waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden beslissing *prima facie* kan worden verantwoord.

V. Spoedeisendheid

Uiteenzetting van de spoedeisendheid

5. De verzoekende partijen benadrukken dat het thans bestreden ministerieel besluit van 28 juli 2025 overeenkomstig zijn artikel 15 in werking

treedt op 1 juni 2026, wat met zich meebrengt dat vanaf 1 juni 2026 alle nieuw geproduceerde sigarenproducten in overeenstemming moeten zijn met de nieuwe voorschriften (o.a. neutrale verpakking, gestandaardiseerde lettertypes, verbod op losse bekleding en sigarenbanden) en dat de producten, die voldoen aan de thans geldende verpakkingsvereisten en legitiem in de handel zijn, vanaf 1 juni 2026 niet langer in de groothandel mogen zijn, en vanaf 1 juni 2027 niet langer in de kleinhandel.

Volgens de verzoekende partijen is er slechts een periode van 22 maanden om alle sigarenproducten die voldoen aan de thans geldende voorschriften, maar nog niet voldoen aan de (nieuwe) voorschriften van het ministerieel besluit van 28 juli 2025, te verhandelen en bedraagt de overgangstermijn voor de groothandel slechts 10 maanden. Deze termijnen zijn volgens de verzoekende partijen manifest onhaalbaar. Dienaangaande merken zij op dat de verkoop van sigaren niet dezelfde doorverkooptermijn heeft als die van sigaretten, nu de sigarenmarkt een unieke markt is die zeer divers is, mede omwille van de specifieke kenmerken van de sigaren (grootte, productiewijze, smaak etc.) en het vaak tot drie à vier jaar duurt vooraleer een kleinhandelaar zijn volledige sigarenvoorraad heeft verkocht. Uit enkele steekproeven gedaan bij kleinhandelaars die gespecialiseerd zijn in de verkoop van sigaren blijkt volgens de verzoekende partijen dat thans meer dan 15 % van de winkelveorraad sigaren ouder is dan 2 jaar, wat een aanzienlijke waarde representeert. De overgangstermijn *ex* artikel 15 van het bestreden ministerieel besluit is volgens de verzoekende partijen bijzonder nadelig omdat het handelaren niet toelaat om hun bestaande voorraad af te zetten, waarbij volgens hen nog dient te worden opgemerkt dat wanneer goederen niet meer verkoopbaar worden door (snelle) aanpassing van de wetgeving, de kleinhandelaar de btw en de accijnzen niet kan recupereren en bijgevolg belastingen zal betalen op goederen die hij niet kan verkopen.

Bovendien is volgens de verzoekende partijen het terugroepen van sigarenverpakkingen, die al op de markt zijn, om aan de voorschriften van het thans bestreden ministerieel besluit te voldoen, een dure en praktisch zo goed als

onmogelijke operatie, nu de verpakkingen van de producten zijn verzegeld en bestaande sigaren niet zomaar herverpakt kunnen worden. Eveneens gaat volgens hen het terugroepen van (voorheen) legale verpakkingen gepaard met hoge kosten (o.m. logistieke kosten), temeer nu verpakkingen van luxesigaren dikwijls zeer duur zijn. Daarenboven brengt volgens de verzoekende partijen de invoering van de nieuwe maatregelen met zich mee dat er verregaande gevolgen zijn voor langlopende inkoopcontracten, dewelke kunnen leiden tot aanzienlijke economische schade. Volgens de verzoekende partijen zijn de gevolgen voor hen enorm, zeker voor de eerste verzoekende partij die de sectorbelangen verdedigt, nu een arrest in de vernietigingszaak in alle redelijkheid niet valt te verwachten vóór 1 juni 2026, en zelfs niet vóór 1 juni 2027.

Tot slot benadrukken de verzoekende partijen dat een en ander des te meer geldt nu er met het koninklijk besluit van 3 maart 2024 recent nog gewijzigde verpakkingsvoorschriften werden opgelegd aan de producenten van sigaren en dat deze opeenvolgende gefragmenteerde wetswijzigingen een gigantische impact hebben op het productieproces, zeker gelet op de bijzondere korte duurtijd tussen de verschillende verpakkingsvoorschriften. Volgens hen dient dan ook te worden vastgesteld dat zij, en in het bijzonder de tweede verzoekende partij, ernstige nadelen en schade ondervinden ingevolge het bestreden besluit, aangezien het voor hen (technisch, praktisch en logistiek) niet mogelijk is om zich binnen de voorgeschreven termijn te conformeren aan de nieuwe voorschriften van het bestreden besluit.

Beoordeling

6. Naar eis van artikel 17, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de vordering tot schorsing “een uiteenzetting van de feiten [bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van deze vordering wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 4, § 1, eerste lid, 5°, van het koninklijk besluit van 19 november 2024 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding en tot

wijziging van diverse besluiten betreffende de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State'. Dit houdt in dat het aan verzoeker toevalt 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, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de schorsing op elk moment worden bevolen indien de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en minstens één ernstig middel wordt aangevoerd waarvan het onderzoek zich leent voor een versnelde behandeling en waarmee de nietigverklaring van de bestreden akte of het bestreden reglement *prima facie* kan worden verantwoord. Met deze wijzigingen aan artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beoogt de wetgever de schorsingsprocedure te optimaliseren en maatwerk mogelijk te maken op basis van de spoedeisendheid die in de vordering tot schorsing wordt aangevoerd. (Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, KAMER, 2022-2023, 14 maart 2023, nr. 55-3220/1, 9). Het is evenwel niet de bedoeling met deze hervorming de strekking te wijzigen van het begrip spoedeisendheid zoals dat thans gedefinieerd is door de rechtspraak van de Raad van State. (Wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, KAMER, 2022-2023, 14 maart 2023, nr. 55-3220/1, 11). Bijgevolg zal de spoedeisendheid worden vastgesteld wanneer de verzoekende partij 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. Wanneer de afdeling bestuursrechtspraak een vordering tot schorsing verwerpt wegens het gebrek aan spoedeisendheid, kan een nieuwe vordering slechts worden ingediend indien die steunt op nieuwe elementen die de spoedeisendheid van deze vordering rechtvaardigen. De afdeling bestuursrechtspraak kan bovendien een termijn bepalen waarin geen enkele nieuwe vordering tot schorsing of tot het bevelen van voorlopige maatregelen kan worden

ingediend indien het enige nieuw ingeroepen element bestaat uit het verloop van de tijd (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.

7. Het gegeven dat overeenkomstig het thans bestreden ministerieel besluit vanaf 1 juni 2026 alle nieuw geproduceerde sigarenproducten in overeenstemming moeten zijn met de nieuwe voorschriften (o.a. neutrale verpakking, gestandaardiseerde lettertypes, verbod op losse bekleding en sigarenbanden) en dat de producten, die voldoen aan de thans geldende verpakkingsvereisten en legitiem in de handel zijn, vanaf 1 juni 2026 niet langer in de groothandel mogen zijn, en vanaf 1 juni 2027 niet langer in de kleinhandel, volstaat op zich niet opdat aan het vereiste van de spoedeisendheid zou zijn voldaan zoals de verzoekende partijen aangeven. Het moeten afwachten van het normale procedureverloop in het kader van een beroep tot nietigverklaring maakt het onvermijdelijke lot uit van elke beroepsindiener en het staat aan een verzoekende partij die erop aandringt dat haar zaak bij voorrang wordt behandeld om aan te tonen, en zulks aan de hand van concrete, specifiek op haar betrekking hebbende en verifieerbare gegevens, dat zij het resultaat van de procedure tot nietigverklaring niet kan afwachten op straffe van zich in een toestand te bevinden met ernstige, onherroepelijke schadelijke gevolgen, wat zoals hierna zal blijken de verzoekende partijen nalaten te doen.

8. In zoverre door de verzoekende partijen ter ondersteuning van hun vermeende spoedeisendheid wordt aangevoerd dat de vooropgestelde termijnen onhaalbaar en bijzonder nadelig zijn omdat het de kleinhandelaren niet toelaat om hun bestaande voorraad af te zetten, volstaat de vaststelling dat de uiteengezette nadelen betrekking hebben op kleinhandelaren en bijgevolg voor de eerste verzoekende partij, als een sectorfederatie van sigarenproducenten en de

tweede verzoekende partij, als een producent van sigaren, geen persoonlijke nadelen uitmaken.

9. In zoverre de verzoekende partijen betogen dat i) het terugroepen van sigarenverpakkingen die al op de markt zijn, om aan de voorschriften van het thans bestreden ministerieel besluit te voldoen, een dure en praktisch zo goed als onmogelijke operatie is, nu de verpakkingen van de producten zijn verzegeld en bestaande sigaren niet zomaar herverpakt kunnen worden; ii) het terugroepen van (voorheen) legale verpakkingen gepaard gaat met hoge kosten (o.m. logistieke kosten), temeer verpakkingen van luxesigaren dikwijls zeer duur zijn en iii) de invoering van de nieuwe maatregelen met zich meebrengt dat er verregaande gevolgen zijn voor langlopende inkoopcontracten, dewelke kunnen leiden tot aanzienlijke economische schade, voeren zij in wezen een financieel nadeel aan.

In de mate dat een verzoekende partij een financieel nadeel aanvoert, dient te worden opgemerkt dat het op zich niet volstaat een dergelijk nadeel in te roepen, om de behandeling bij spoedeisendheid te verantwoorden. Dit is uitzonderlijk anders, indien bijzondere redenen worden aangevoerd waaruit blijkt dat de omvang van dit financiële nadeel op de situatie van de verzoekende partij een zodanige impact heeft dat zij dit niet kan lijden tot de uitspraak ten gronde.

Om de spoedeisendheid aan te tonen, moeten de financiële gevolgen, zo zij concreet zijn aangetoond, in beginsel onomkeerbaar zijn en moet de omvang *cq* impact van een financieel en economisch nadeel bijgevolg, om een gebeurlijke schorsing te verantwoorden, dermate zijn dat een verzoekende partij de duur die een annulatieprocedure in beslag neemt, niet zal kunnen overbruggen. Het financieel nadeel kan derhalve de spoedeisendheid verantwoorden wanneer het bestaan of voortbestaan zelf of, nog, het financieel evenwicht van een rechtspersoon ernstig in gevaar wordt gebracht en een vernietigingsarrest te laat zou komen. Als de activiteiten van de rechtspersoon zelf op een definitieve of op

een moeilijk omkeerbare wijze in gevaar worden gebracht, dan geldt dit als een bijzondere reden.

Wat dat betreft, kan een verzoekende partij zich er niet toe beperken te stellen dat zij dit nadeel lijdt, zonder enig gegeven te verstrekken omtrent het bestaan en de omvang ervan. De verzoekende partij dient bijgevolg het bewijs aan te brengen, minstens door het voorleggen van concrete argumenten en gegevens en door het toelichten van de te verwachten gevolgen van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing en dit alles gestaafd met verifieerbare overtuigingsstukken. De gegevens en stukken moeten de rechter wel toelaten de spoedeisendheid te verifiëren, wat inhoudt dat de verzoekende partij redelijkerwijze aannemelijk dient te maken dat, gelet op de omvang en de impact van de te verwachten financiële gevolgen, de vernietigingsprocedure niet kan worden afgewacht. Daarbij mag de Raad van State in beginsel alleen rekening houden met hetgeen in het verzoekschrift tot schorsing of de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet en gestaafd.

Hoewel het zich laat verstaan dat de nieuwe maatregelen voor de verzoekende partijen ingrijpende gevolgen zouden kunnen hebben, dan nog is vereist dat de verzoekende partijen, willen zij de spoedeisendheid verantwoorden, concreet aantonen aan de hand van verifieerbare gegevens én stavingstukken, dat het door hen aangevoerde nadeel, onomkeerbaar is en dat de omvang en impact van een financieel en economisch nadeel bijgevolg, om een gebeurlijke schorsing te verantwoorden, dermate zijn dat zij de duur die een annulatieprocedure in beslag neemt, niet zullen kunnen overbruggen. Een financieel-economisch nadeel verantwoordt immers in de regel niet de spoedeisendheid tenzij de verzoekende partijen concreet kunnen aantonen in een zodanige penurie te zitten dat zij de normale afloop van de annulatieprocedure niet kunnen afwachten, bewijs dat zoals hierna zal blijken door hen niet wordt geleverd.

Vermits het hoe dan ook aan de verzoekende partijen toekomt om door middel van overtuigende stukken een globaal en betrouwbaar inzicht te geven van hun financiële toestand, zodat de Raad van State het door hen

aangevoerde financieel nadeel met kennis van zaken kan beoordelen, volstaat de vaststelling dat, nu de verzoekende partijen zich beperken tot een algemene, vage en hypothetische uiteenzetting en tot het stellen dat het terugroepen van verpakkingen gepaard gaat met hoge kosten en de invoering van de nieuwe maatregelen verregaande gevolgen heeft voor langlopende inkoopcontracten dewelke kunnen leiden tot aanzienlijke economische schade, zij, door het ontbreken van overtuigingsstukken ter zake, verzuimen dienaangaande enig zicht te geven in hun financiële en economische toestand, op een wijze die de Raad van State zou toelaten een getrouw beeld te krijgen van het geclaimde financieel-economisch nadeel. De verzoekende partijen maken bijgevolg geenszins aannemelijk dat hun financiële situatie van dien aard is dat de afloop van de annulatieprocedure door hen niet kan worden afgewacht. Aan de hand van hun uiteenzetting doen de verzoekende partijen er dan ook niet van blijken dat zij zich thans in een toestand zouden bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen ten gevolge van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing indien het resultaat van het beroep tot nietigverklaring zou moeten worden afgewacht.

10. In zoverre de verzoekende partijen tot slot aanvoeren dat de opeenvolgende gefragmenteerde wetwijzigingen een gigantische impact hebben op het productieproces en dat in het bijzonder de tweede verzoekende partij ernstige nadelen en schade ondervindt ingevolge het bestreden besluit, aangezien het voor haar technisch, praktisch en logistiek niet mogelijk is om zich binnen de voorgeschreven termijn te conformeren aan de nieuwe voorschriften van het bestreden besluit, wordt hun betoog evenmin bijgevalen.

Los van het gegeven dat hun argument als zouden de aanpassingen aan het productieproces onmogelijk zijn, niet verder wordt toegelicht en bijgevolg beperkt blijft tot een loutere bewering, volstaat de vaststelling dat in zoverre zij verwijzen naar de eerdere wijzigingen in de wetgeving, dit vermeende nadeel geen rechtstreeks verband houdt met het thans bestreden besluit.

11. Wat voorafgaat, leidt tot het besluit dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring.

Conclusie

12. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, derde lid, 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 verwerpt de vordering.

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

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron	staatsraad,
Ann Coolsaet	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps