

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.886/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.886/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 januari 2002 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en soortgelijke producten", heeft op 19 februari 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 16 janvier 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires", a donné le 19 février 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt in hoofdzaak de omzetting in het interne recht van 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.

Voornoemde richtlijn beoogt de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de maximumgehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten, de waarschuwingen betreffende de gezondheid en de overige vermeldingen die op de verpakkingseenheden van tabaksproducten moeten staan, alsmede van bepaalde maatregelen inzake de ingrediënten en de benamingen van tabaksproducten, waarbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van gezondheidsbescherming (artikel 1 van de richtlijn).

Om dat doel te bereiken brengt het ontworpen besluit een aantal wijzigingen aan in het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en soortgelijke producten.

1.2. Twee wijzigingen van dat koninklijk besluit staan los van de omzetting van de richtlijn. Het gaat om de invoeging van een paragraaf 2bis in artikel 2 van dat besluit, en om de wijziging van bijlage 1 ervan.

Het nieuwe artikel 2, § 2bis (artikel 2, 3°, van het ontwerp), heeft betrekking op het verbod op de verkoop van kleine pakjes sigaretten; de wijziging van bijlage 1, punt 1.5.1 (artikel 6 van het ontwerp), betreft een loutere actualisering : de verwijzing naar het koninklijk besluit van 12 september 1972 wordt vervangen door een verwijzing naar het koninklijk besluit van 11 mei 1992.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, §§ 1, a), en 2, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten.

.../...

Naar luid van artikel 6, § 1, a), van de wet kan de Koning, o.m. in het belang van de volksgezondheid, een aantal maatregelen die hij i.v.m. voedingsmiddelen kan nemen, ook toepassen op tabaksproducten.

Volgens artikel 6, § 2, van de wet kan de Koning, o.m. wat tabaksproducten betreft, de "zelfstandigheden" bepalen die deze producten niet of slechts in een bepaalde mate mogen bevatten, en kan hij ook de grenzen en de voorwaarden bepalen waaraan die zelfstandigheden moeten beantwoorden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het eerste lid dient in fine geredigeerd te worden als volgt : "(...), inzonderheid op artikel 6, § 1, a), vervangen bij de wet van 22 maart 1989, en § 2;".

2. Bij de verwijzing, in het vierde lid, naar het advies van de Commissie van advies inzake voedingsmiddelen, dient de datum van 29 september 1997 vermeld te worden.

3. Aangezien de Raad van State om advies wordt verzocht met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het vijfde lid vervangen te worden door de volgende twee leden :

"Gelet op de beslissing van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 32.886/3 van de Raad van State, gegeven op 19 februari 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Voordrachtformule

Het ontworpen besluit moet mede voorgedragen worden door de ministers bevoegd voor de economische zaken en voor de middenstand (zie artikel 124, tweede en derde lid, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument). De voordrachtformule dient in die zin aangevuld te worden.

Bepalend gedeelte

Artikel 1

1. In de definitie van het begrip "tabaksproducten voor oraal gebruik", in het ontworpen artikel 1, 4°, zou het zinsdeel ", met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden gerookt of gepruimd" geplaatst moeten worden net na de woorden "alle producten voor oraal gebruik", aan het begin van de definitie (zie artikel 2, 4., van richtlijn 2001/37/EG).

2. De definitie van het begrip "teer" in het ontworpen artikel 1, 7°, stemt niet overeen met de definitie van dit begrip in artikel 2, 2., van de voornoemde richtlijn 2001/37/EG.

De gemachtigde ambtenaar stemt ermee in dat de definitie van de richtlijn letterlijk overgenomen wordt in het ontwerp.

Artikel 2

1. In de inleidende zin van dit artikel schrijve men "In artikel 2 van hetzelfde besluit ..." in plaats van "Aan artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 13 augustus 1990 ...".

2. Duidelijkheidshalve dient het ontworpen artikel 2, § 2bis (artikel 2, 3°, van het ontwerp), te worden geredigeerd als volgt :

"§ 2bis. Het is verboden sigaretten te verkopen in pakjes die minder dan 19 sigaretten bevatten, tenzij de prijs van deze pakjes minstens evenveel bedraagt als de standaardprijs van pakjes sigaretten die 19 of meer sigaretten bevatten."

3. In 3° schrijve men de inleidende zin als volgt :

"3° er wordt een § 2bis ingevoegd, luidend als volgt :".

Artikel 3

1. Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, 3°, moeten de in paragraaf 1, 2° en 3°, van dat artikel bedoelde vermeldingen worden omgeven met een minstens 3 mm en hoogstens 4 mm brede matte niet-reflecterende zwarte rand, die geen belemmering vormt voor de leesbaarheid van de verplichte vermeldingen. Het ontworpen voorschrift is aldus een bijna letterlijke overname van het bepaalde in artikel 5, lid 6, d), van de voornoemde richtlijn 2001/37/EG.

De gemachtigde ambtenaar heeft er in dit verband op gewezen dat een interpretatieprobleem is ontstaan m.b.t. de vraag of de zwarte rand (3-4 mm) die de tekst van o.m. de waarschuwingen moet omgeven, al dan niet begrepen is in de minimale oppervlakte die de waarschuwingen moeten beslaan, overeenkomstig artikel 5, lid 5, van de richtlijn (en het ontworpen artikel 3, § 2, 4°, van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990).

De tabaksindustrie zou van oordeel zijn dat deze rand deel uitmaakt van de minimale oppervlakte van de tekst. De Belgische overheid meent daarentegen dat deze rand een bijkomende oppervlakte inneemt. Dienaangaande werd aan de Europese Commissie een vraag gesteld, waarop geantwoord werd dat de interpretatie van de Belgische overheid correct was, en dat in gelijkaardige zin geantwoord zou worden aan de andere lidstaten.

.../...

Zonder dienaangaande een definitief standpunt in te nemen, meent de Raad van State te moeten vaststellen dat de interpretatie van de Belgische overheid en van de Europese Commissie in elk geval steun vindt in de tekst van de richtlijn. Artikel 5, lid 5, heeft het enkel over de tekst zelf van de waarschuwing, terwijl artikel 5, lid 6, d), het heeft over de rand waarmee die waarschuwing "omgeven" moet worden. De combinatie van beide bepalingen leidt op het eerste gezicht inderdaad tot de conclusie dat de oppervlakte, bedoeld in artikel 5, lid 5, enkel slaat op de tekst zelf van de waarschuwing, en niet op de rand die pas in artikel 5, lid 6, d), ter sprake komt.

Het zijn echter de Europese instanties, in het bijzonder het Hof van Justitie, die in deze aangelegenheid het laatste woord hebben.

2. Het zou de duidelijkheid en de overeenstemming met artikel 5, lid 5, van de richtlijn ten goede komen, zo men de inleidende zin van het ontworpen artikel 3, § 2, 4°, zou redigeren als volgt :

"4° De algemene waarschuwing voor tabaksproducten bestemd voor het roken, bedoeld in § 1, 2°, a), en de waarschuwing voor niet voor roken bestemde tabaksproducten, bedoeld in § 1, 4°, moeten ten minste de volgende procentuele oppervlakte beslaan, ... (verder zoals in het ontwerp)".

Bijlagen

Aan het slot van elk van de bijlagen bij het ontwerp dient de hiernavolgende formule te worden gebruikt :

"Gezien om te worden gevoegd bij Ons besluit van [datum] tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en soortgelijke producten".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à transposer en droit interne la directive 2001/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac.

La directive précitée a pour objet le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant la teneur maximale en goudron, en nicotine et en monoxyde de carbone des cigarettes, les avertissements relatifs à la santé et autres indications à faire figurer sur les unités de conditionnement des produits du tabac ainsi que certaines mesures relatives aux ingrédients et aux dénominations des produits du tabac, par référence à un niveau élevé de protection de la santé (article premier de la directive).

Pour réaliser cet objectif, l'arrêté en projet apporte un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires.

1.2. Deux modifications de cet arrêté royal ne concernent pas la transposition de la directive. Il s'agit de l'insertion d'un paragraphe 2bis dans l'article 2 de cet arrêté et de la modification de l'annexe 1 de ce dernier.

Le nouvel article 2, § 2bis (article 2, 3°, du projet), porte sur l'interdiction de la vente de petits paquets de cigarettes; la modification de l'annexe 1, point 1.5.1 (article 6 du projet), est une simple actualisation : la référence à l'arrêté royal du 12 septembre 1972 est remplacée par une référence à l'arrêté royal du 11 mai 1992.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans l'article 6, §§ 1^{er}, a), et 2, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits.

Selon l'article 6, § 1^{er}, a), de la loi, le Roi peut, notamment dans l'intérêt de la santé publique, appliquer également aux produits du tabac un certain nombre de mesures qu'il peut prendre en matière de denrées alimentaires.

L'article 6, § 2, de la loi prévoit que le Roi peut, notamment en ce qui concerne les produits du tabac, déterminer les "substances" que ces produits ne peuvent pas contenir ou ne peuvent contenir que dans une certaine mesure et qu'il peut également déterminer les limites et conditions auxquelles ces substances doivent satisfaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il y a lieu de rédiger la fin du premier alinéa comme suit : "(...), notamment l'article 6, § 1^{er}, a), remplacé par la loi du 22 mars 1989, et § 2;".

2. Au quatrième alinéa qui fait référence à l'avis de la Commission consultative en matière de denrées alimentaires, il faut indiquer la date du 29 septembre 1997.

3. Dès lors qu'il est demandé au Conseil d'Etat de donner un avis en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il y a lieu de remplacer le cinquième alinéa par les deux alinéas suivants :

"Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 32.886/3 du Conseil d'Etat, donné le 19 février 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;".

.../...

Formule de proposition

L'arrêté en projet doit être proposé conjointement par les ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions (voir l'article 124, alinéas 2 et 3, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur). La formule de proposition doit être complétée en ce sens.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Dans la définition de la notion de "produits du tabacs (lire : tabac) à usage oral", figurant à l'article 1^{er}, 4°, en projet, le membre de phrase ", à l'exception de ceux destinés à être fumés ou mâchés" devrait être inséré juste après les mots "tous les produits destinés à un usage oral", au début de la définition (voir l'article 2, 4., de la directive 2001/37/CE).

2. La définition de la notion de "goudron" mentionnée à l'article 1^{er}, 7°, en projet, ne correspond pas à la définition de cette notion, donnée à l'article 2, 2., de la directive 2001/37/CE précitée.

De l'accord du fonctionnaire délégué, la définition de la directive sera reproduite telle quelle dans le projet.

Article 2

1. Dans la phrase liminaire de cet article, il conviendrait d'écrire "A l'article 2 du même arrêté sont apportées les modifications suivantes" au lieu de "A l'article 2 de l'arrêté royal précité du 13 août 1990 les modifications suivantes sont apportées :".

.../...

2. Par souci de clarté, il faut rédiger l'article 2, § 2bis, en projet (article 2, 3°, du projet), comme suit :

"§ 2bis. Il est interdit de vendre des cigarettes conditionnées dans des paquets contenant moins de 19 cigarettes, à moins que le prix de ces paquets soit égal ou supérieur au prix courant des paquets de cigarettes contenant 19 cigarettes ou plus."

3. Au 3°, la phrase liminaire sera rédigée comme suit :

"3° il est inséré un § 2bis, rédigé comme suit :".

Article 3

1. Selon l'article 3, § 2, 3°, en projet, les mentions visées au paragraphe 1^{er}, 2° et 3°, de cet article doivent être entourées d'un bord noir mat non-réfléchissant d'une épaisseur minimale de 3 mm et maximale de 4 mm, qui n'affecte pas la lisibilité des mentions obligatoires. La règle en projet constitue donc une reproduction quasi littérale de celle contenue à l'article 5, paragraphe 6, d), de la directive 2001/37/CE précitée.

A cet égard, le fonctionnaire délégué a signalé qu'un problème d'interprétation est survenu quant à la question de savoir si le bord noir (3-4 mm) qui doit entourer notamment le texte des avertissements est ou non compris dans la superficie minimale que les avertissements doivent couvrir conformément à l'article 5, paragraphe 5, de la directive (et à l'article 3, § 2, 4°, en projet, de l'arrêté royal du 13 août 1990).

Selon l'industrie du tabac, ce bord serait compris dans la superficie minimale du texte. Les autorités belges, en revanche, estiment que ce bord occupe une superficie additionnelle. Une question a été posée à ce propos à la Commission européenne, laquelle a répondu que l'interprétation des autorités belges était correcte et qu'une réponse similaire serait donnée aux autres Etats membres.

Sans adopter de point de vue définitif à ce sujet, le Conseil d'Etat estime devoir observer que l'interprétation des autorités belges et de la Commission européenne

.../...

est en tout cas confirmée par le texte de la directive. A l'article 5, paragraphe 5, il n'est question que du texte même de l'avertissement, alors qu'à l'article 5, paragraphe 6, d), il s'agit du bord dont cet avertissement doit être "entouré". En effet, à première vue, il peut être conclu de la combinaison de ces deux dispositions que la superficie visée à l'article 5, paragraphe 5, ne porte que sur le texte même de l'avertissement et non sur le bord dont il n'est question qu'à l'article 5, paragraphe 6, d).

Toutefois, la décision finale en cette matière revient aux instances européennes, en particulier à la Cour de justice.

2. Dans un souci de clarté et pour améliorer le parallélisme avec l'article 5, paragraphe 5, de la directive, il conviendrait de rédiger la phrase introductive de l'article 3, § 2, 4°, en projet, comme suit :

"4° L'avertissement général pour les produits du tabac destinés à être fumés, visé au § 1^{er}, 2°, a), et l'avertissement pour les produits du tabac non destinés à être fumés, visé au § 1^{er}, 4°, doivent couvrir au moins la superficie suivante, exprimée en pourcentage, ... (la suite comme dans le projet)".

Annexes

A la fin de chacune des annexes du projet, il faut utiliser la formule suivante :

"Vu pour être annexé à Notre arrêté du [date] modifiant l'arrêté royal du 13 août 1990 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en het verslag werd uitgebracht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. D. ALBRECHT.

La note du Bureau de coordination a été rédigée et le rapport a été présenté par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER