



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.966/3
van 17 maart 2016

avis 58.966/3
du 17 mars 2016

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
samenstelling, de opmaak, de
voorstelling en de vorm van de
gecombineerde
gezondheidswaarschuwingen
op voor sigaretten, roltabak en
waterpijptabak'

un projet d'arrêté ministériel
'relatif à la composition, la
disposition, la présentation et
la forme des avertissements
sanitaires combinés concernant
les cigarettes, le tabac à rouler
et le tabac à pipe à eau'

Op 16 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de samenstelling, de opmaak, de voorstelling en de vorm van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen op voor sigaretten, roltabak en waterpijptabak’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 maart 2016.

*

Le 16 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘relatif à la composition, la disposition, la présentation et la forme des avertissements sanitaires combinés concernant les cigarettes, le tabac à rouler et le tabac à pipe à eau’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mars 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de regeling van de wijze van vermelding van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen (bestaande uit een afbeelding en een tekst) op verpakkingseenheden van sigaretten, roltabak en waterpijptabak. Het bevat bepalingen met betrekking tot de samenstelling van de gecombineerde gezondheidswaarschuwing (artikel 2 en bijlage I van het ontwerp), de opmaak en de vorm ervan (artikel 3 en bijlage II) en de voorstelling ervan (artikel 4 en bijlage II). Tevens worden specifieke voorschriften opgenomen voor verpakkingseenheden met een klapdeksel (artikel 5 en bijlage II).

Het te nemen besluit treedt in werking op 19 mei 2016¹ (artikel 7) en komt in de plaats van het ministerieel besluit van 28 mei 2009 ‘tot vastlegging van gecombineerde waarschuwingen voor alle in de handel gebrachte verpakkingseenheden van sigaretten’, dat wordt opgeheven (artikel 6).

Met de ontworpen regeling wordt de verdere² gedeeltelijke omzetting beoogd van artikel 10 van richtlijn 2014/40/EU 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’ en van het uitvoeringsbesluit (EU) 2015/1842 van de Commissie van 9 oktober 2015 ‘betreffende de technische specificaties voor de opmaak, het ontwerp en de vorm van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen op voor roken bestemde tabaksproducten’.

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 8, § 3, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten’.³ Bij die bepaling wordt de minister bevoegd voor volksgezondheid (hierna: de minister) gemachtigd om de technische specificaties vast te stellen betreffende de samenstelling, de lay-out, de voorstelling en de vorm van de gecombineerde gezondheidswaarschuwingen, rekening houdend met de verschillende verpakkingsvormen, alsook om regels vast te stellen wat betreft het gebruik in groep van gecombineerde gezondheidswaarschuwingen en de jaarlijkse afwisseling hiervan.

¹ Dit is dezelfde datum als de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten’.

² Na het voormelde koninklijk besluit van 5 februari 2016.

³ De Raad van State maakt van de gelegenheid gebruik om aan te stippen dat bij de bekendmaking van dit besluit de opschriften van de artikelen telkens boven de artikelen zijn geplaatst in plaats van erachter, in tegenstelling tot de door de Koning ondertekende versie die de gemachtigde ter beschikking heeft gesteld. Er kan worden overwogen om deze ongelukkige presentatie te verhelpen door het besluit met in rechtezittingsbericht (*erratum*) opnieuw bekend te maken in de juiste presentatie.

3.2. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere produ[c]ten’. Op grond van die bepaling kan de Koning, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, de maatregelen bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid, en in artikel 3, 2°, a), en 3°, c), van die wet toepassen op onder meer producten op basis van tabak en soortgelijke producten. Die maatregelen omvatten het stellen van regels en het voorschrijven van verbodsmaatregelen op de fabricage, de uitvoer en de handel van deze producten, waaronder de mogelijkheid om de samenstelling van tabaksproducten te bepalen en om de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie, alsook het van toepassing maken van deze maatregelen op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met tabaksproducten, om het gebruik van deze voorwerpen en stoffen te regelen en te verbieden en om het gebruik en de hygiëne te reglementeren van de recipiënten en de apparaten bestemd om met tabaksproducten in aanraking te worden gebracht.

3.3. De in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 10 en 18 van de wet van 24 januari 1977 betreffen de rechtsgrond voor andere bepalingen van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 die zelf geen rechtsgrond bieden voor het ontworpen ministerieel besluit. Die wetsbepalingen moeten bijgevolg worden weggelaten uit de aanhef.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In de aanhef, in artikel 2, § 1, 1°, en in artikel 4, § 5, eerste lid, 7°, van het ontwerp moet de datum (5 februari 2016) van het erin vermelde koninklijk besluit nog worden ingevuld.

5. De bijlagen bij het ontworpen besluit moeten met Arabische cijfers en niet met Romeinse cijfers worden genummerd. Dat geldt uiteraard ook voor de verwijzingen ernaar in de artikelen 2 tot 5 van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In de Nederlandse tekst van het opschrift moet het woord “op” worden weggelaten.

Aanhef

7. Het eerste lid van de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen in opmerking 3.3 is uiteengezet.

Artikel 1

8. In de Nederlandse tekst van artikel 1 schrijve men “gedeeltelijke omzetting” in plaats van “omzetting” en “het uitvoeringsbesluit” in plaats van “de uitvoeringsbesluit”.

Artikel 4

9. In artikel 4, § 5, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “de punten 5° en 6°” in plaats van “de punten e) en f)”.

Artikel 5

10. In de inleidende zin van artikel 5, § 1, van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 3, § 2, eerste en tweede zin” in plaats van naar “artikel 3, lid 2, eerste alinea”. Eventueel kunnen die twee zinnen worden omgevormd tot een eerste lid, in welk geval kan worden verwezen naar artikel 3, § 2, eerste lid.

11. In de inleidende zin van artikel 5, § 1, 2°, van het ontwerp schrijve men “artikel 3, § 2” in plaats van “artikel 3, lid 2”.

12. In artikel 5, § 2, van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 4, § 5, 5° en 6°” in plaats van naar “artikel 4, lid 5, onder 5° en 6°”.

Bijlage I (lees: 1)

13. In bijlage I (lees: 1) moeten de afbeeldingen nog worden opgenomen die voorkomen in bijlage II bij richtlijn 2014/40/EU.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de régler les modalités relatives à la mention des avertissements sanitaires combinés (consistant en une image et un texte) sur les unités de conditionnement des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau. Il contient des dispositions relatives à la composition de l'avertissement sanitaire combiné (article 2 et annexe I du projet), à sa disposition et à sa forme (article 3 et annexe II) et à sa présentation (article 4 et annexe II). Il comprend également des prescriptions spécifiques pour les unités de conditionnement comportant un couvercle supérieur rabattable (article 5 et annexe II).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 19 mai 2016¹ (article 7) et se substitue à l'arrêté ministériel du 28 mai 2009 'déterminant les avertissements combinés pour toutes les unités de conditionnement de cigarettes mises dans le commerce', qui est abrogé (article 6).

Les dispositions en projet visent à poursuivre² la transposition partielle de l'article 10 de la directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 'relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE' et de la décision d'exécution (UE) 2015/1842 de la Commission du 9 octobre 2015 'relative aux spécifications techniques concernant la disposition, la présentation et la forme des avertissements sanitaires combinés concernant les produits du tabac à fumer'.

3.1. L'arrêté ministériel en projet trouve son fondement juridique dans l'article 8, § 3, de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac'³. Cette disposition habilite le ministre qui a la santé publique dans ses attributions (ci-après : le ministre) à fixer les spécifications techniques concernant la composition, la disposition, la présentation et la forme des avertissements sanitaires combinés, en tenant compte des différentes formes de paquets, ainsi qu'à fixer les règles en matière d'utilisation en série des avertissements sanitaires combinés et des rotations annuelles de celles-ci.

¹ Il s'agit de la même date que celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits du tabac'.

² Après l'arrêté royal précité du 5 février 2016.

³ Le Conseil d'État met l'occasion à profit pour signaler que lors de la publication de cet arrêté, les intitulés des articles ont chaque fois été placés au-dessus des articles plutôt qu'à la suite de ceux-ci, contrairement à la version signée par le Roi et mise à disposition par le délégué. On peut envisager de remédier à cette présentation malheureuse en republiant l'arrêté, avec la bonne présentation, dans un avis rectificatif (*erratum*).

3.2. Cette disposition trouve elle-même son fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, a), 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'. En vertu de cette disposition, le Roi peut, dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine, appliquer les mesures visées à l'article 2, alinéas 1^{er} et 2, et à l'article 3, 2°, a), et 3°, c), de cette loi notamment aux produits à base de tabac et produits similaires. Ces mesures permettent de réglementer et d'interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de ces produits, ce qui comprend la possibilité de déterminer la composition de produits du tabac et de réglementer les indications utiles à l'information, ainsi que de rendre ces mesures applicables aux objets et matières destinés à entrer en contact avec des produits du tabac et de réglementer et d'interdire l'emploi de ces objets et matières et de réglementer l'utilisation et l'hygiène des récipients et appareils destinés à entrer en contact avec des produits du tabac.

3.3. Les articles 10 et 18 de la loi du 24 janvier 1977 mentionnés dans le premier alinéa du préambule concernent le fondement juridique d'autres dispositions de l'arrêté royal du 5 février 2016 qui ne procurent pas elles-mêmes de fondement juridique à l'arrêté ministériel en projet. Il convient par conséquent de distraire ces dispositions légales du préambule.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Dans le préambule, à l'article 2, § 1^{er}, 1°, et à l'article 4, § 5, alinéa 1^{er}, 7°, du projet, on complètera encore la date (5 février 2016) de l'arrêté royal qui y est mentionné.

5. Les annexes de l'arrêté en projet doivent être numérotées en chiffres arabes et non en chiffres romains. Cette observation s'applique évidemment aussi aux références à celles-ci dans les articles 2 à 5 du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on supprimera le mot « op ».

Préambule

7. Il y a lieu d'adapter le premier alinéa du préambule conformément à l'observation formulée au point 3.3.

Article 1^{er}

8. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, on écrira « gedeeltelijke omzetting » au lieu de « omzetting », ainsi que « het uitvoeringsbesluit » au lieu de « de uitvoeringsbesluit ».

Article 4

9. À l'article 4, § 5, alinéa 2, du projet, on écrira « aux points 5° et 6° » au lieu de « aux points e) et f) ».

Article 5

10. La phrase introductive de l'article 5, § 1^{er}, du projet doit viser « l'article 3, § 2, première et deuxième phrases » au lieu de « l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa ». Ces deux phrases peuvent éventuellement être refondues en un alinéa 1^{er}, auquel cas il conviendra de viser l'article 3, § 2, alinéa 1^{er}.

11. Dans la phrase introductive de l'article 5, § 1^{er}, 2°, du projet, on écrira « l'article 3, § 2 » au lieu de « l'article 3, paragraphe 2 ».

12. L'article 5, § 2, du projet doit faire référence à « l'article 4, § 5, 5° et 6° » et non à « l'article 4, paragraphe 5, points 5° et 6° ».

Annexe I (lire : 1)

13. Il faut encore incorporer les images qui figurent à l'annexe II de la directive 2014/40/UE dans l'annexe I (lire : 1).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT