



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.367/3
van 11 maart 2019

avis 65.367/3
du 11 mars 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
gestandaardiseerde verpakking
van sigaretten, roltabak en
waterpijptabak'

un projet d'arrêté royal 'relatif
au paquet standardisé des
cigarettes, du tabac à rouler et
du tabac à pipe à eau'

Op 7 februari 2019 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 koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 maart 2019.

*

Le 7 février 2019, 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 royal ‘relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 26 février 2019. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 mars 2019.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een gestandaardiseerde (neutrale) verpakking op te leggen voor sigaretten, roltabak, waterpijptabak, sigarettenhulzen, sigarettenpapier en papier voor roltabak.

Na in een aantal definities te hebben voorzien (artikel 3 van het ontwerp), wordt het aspect en de inhoud van de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van sigaretten, roltabak en waterpijptabak (artikel 4 tot 10), en van sigarettenhulzen of van sigarettenpapier (artikel 12) geregeld, evenals de vermeldingen op die verpakkingen (artikel 11).

Producten die in de handel worden gebracht zonder dat ze voldoen aan de ontworpen bepalingen, zijn als schadelijk te beschouwen in de zin van artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’ (artikel 13).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2020, uitgezonderd voor de kleinhandelaar, voor wie dit besluit in werking treedt op 1 januari 2021 (artikel 14).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’. 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.

4.2. Artikel 13, § 1, van het ontwerp, waarbij het schadelijk verklaren wordt geregeld van producten die niet voldoen aan de ontworpen regeling, vindt rechtsgrond in artikel 18, § 1, van de vermelde wet van 24 januari 1977. Aan die bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om bij een “verordening van het algemeen (...) bestuur”, zoals het ontworpen besluit er een is, voedingsmiddelen of andere producten zoals bedoeld bij die wet schadelijk te verklaren.

VORMVEREISTEN

5. Naar luid van artikel 29, lid 3, van 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’ delen de lidstaten de Europese Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. Bovendien wordt in artikel 24, lid 2, laatste zin, van dezelfde richtlijn bepaald dat de maatregelen met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten aan de Commissie ter kennis worden gebracht, samen met de motivering voor de handhaving of de invoering ervan.

Overeenkomstig die bepalingen moet de tekst van het te nemen besluit, evenals de motivering voor de invoering ervan, worden medegedeeld aan de Europese Commissie.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Volgens artikel 24, lid 2, van richtlijn 2014/40/EU doet deze richtlijn 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.

Het gegeven dat de ontworpen regeling evenredig moet zijn met het door de stellers ervan nagestreefde doel, vloeit overigens ook voort uit de beperking van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid van handel die deze regeling inhoudt.

6.2. Luidens het verslag aan de Koning wordt met de ontworpen regeling beoogd de aantrekkelijkheid van de verpakking en van het imago van het merk van tabaksproducten te verminderen, de doeltreffendheid te verbeteren van de gezondheidswaarschuwingen op de verpakkingen van tabaksproducten en de desinformatie van de consument aangaande de gevaren van tabak te verminderen.

In zoverre met de ontworpen regeling beoogd wordt de volksgezondheid te verbeteren, kan worden aangenomen dat een wettig doel wordt nagestreefd.

6.3. Wat de evenredigheid van de ontworpen regeling betreft, beschikt de Raad van State zelf niet over de vereiste expertise om zich een wetenschappelijk onderbouwd beeld te vormen van de weerslag van gestandaardiseerde verpakkingen voor tabaksproducten op de verkoop en het gebruik van die producten.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat in het verslag aan de Koning grotendeels in zeer algemene bewoordingen wordt verwezen naar een aantal studies die zijn uitgevoerd in andere landen waar een gelijkaardige regeling al werd ingevoerd, zonder dat wordt verduidelijkt welke instanties¹ die studies hebben uitgevoerd en wat de concrete resultaten zijn van het gevoerde onderzoek, alsook naar een aantal rechtelijke beslissingen die in die landen beroepen tegen die regelingen hebben verworpen. Uit de aan de Raad bezorgde stukken kan niet worden afgeleid of de stellers van het ontwerp zelf over die studies beschikken en of ze zich de besluiten ervan eigen hebben gemaakt.

Ook lijkt het advies van de Hoge Gezondheidsraad niet te zijn gevraagd, ofschoon dit orgaan in deze aangelegenheid zonder twijfel over de nodige deskundigheid beschikt.

Het lijkt dan ook aangewezen om de noodzaak van de ontworpen regeling verder te onderbouwen, teneinde de evenredigheid met het door de stellers ervan nagestreefde doel aan te tonen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 2

7. In het opschrift van hoofdstuk 2 wordt, zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst, gewag gemaakt van het woord “aspect”. Volgens de gemachtigde wordt hiermee het uitzicht of de verschijningsvorm bedoeld van de geviseerde verpakkingseenheden en buitenverpakkingen.

Bijgevolg schrijve men in de Nederlandse tekst van het opschrift van hoofdstuk 2 beter “Uitzicht en inhoud van de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van sigaretten, roltabak en waterpijptabak”.

¹ Er wordt wel melding gemaakt van het Frans Observatorium voor Drugs en Drugverslaving dat een zgn. ARAMIS-onderzoek (*Attitudes, Représentations, Aspirations et Motivations lors de l'Initiation aux Substances psychoactives*) heeft uitgevoerd.

Artikel 6

8. In de Nederlandse tekst van artikel 6 van het ontwerp schrijve men dat een *verpakkingseenheid* enkel een bedekking die deel uitmaakt van de verpakking, mag bevatten.

Artikel 10

9. Naar luid van artikel 10, § 2, van het ontwerp zijn voor roltabak de kenmerken toegestaan die strikt noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de cilinder of voor het proces inzake de opening of de sluiting van de verpakkingseenheid of de buitenverpakking.

Gevraagd wat hiermee wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“hiermee worden de randen bedoeld die nodig zijn opdat een doos (bv. van roltabak) kan worden gesloten.”

Artikel 11

10. Uit artikel 11, § 1, 6°, van het ontwerp vloeit voort dat “de andere wettelijk verplichte elementen” tot de vermeldingen behoren die leesbaar en uniform op een verpakkingseenheid of een buitenverpakking mogen worden aangebracht.

Volgens de gemachtigde worden hiermee “de verplichtingen [bedoeld] die voortvloeien uit andere regels, bv. logo afval, verplichtingen rond traceerbaarheid van tabaksproducten. We willen zeker zijn dat de toekomstige wettelijk verplichte elementen (...) ook [zijn] inbegrepen”.

Hoofdstuk 4

11. In het opschrift van hoofdstuk 4 wordt gewag gemaakt van verpakkingseenheden van sigarettenhulzen of van sigarettenpapier, terwijl artikel 12 van het ontwerp, dat deel uitmaakt van dat hoofdstuk, het heeft over “verpakkingseenheden van sigarettenhulzen”, “verpakkingseenheden van papier voor roltabak” en “verpakkingseenheden van filters”.

De gemachtigde was het ermee eens dat in het opschrift van hoofdstuk 4 moet worden geschreven “verpakkingseenheden van sigarettenhulzen, van papier voor roltabak en van filters”.

Slotopmerking

12. De in het thans voorliggende ontwerp gebruikte terminologie verschilt op sommige punten van die gebruikt in het ontwerp van ministerieel besluit waarover de Raad van State advies 65.369/3 geeft op dezelfde dag als dit advies. Zo wordt, bijvoorbeeld, in artikel 11, § 2, van dit ontwerp gewag gemaakt van de “barcode” terwijl artikel 3, § 3, van het ontwerp van

ministerieel besluit het heeft over een “streepjescode”. Dit ontwerp heeft het over de “kleurnuance” (artikelen 3, 9°, 5 en 8) terwijl in het ontwerp van ministerieel besluit het woord “kleurschakering” wordt gebruikt (artikelen 2 en 5, § 1). In het ontwerp wordt gesproken van de “bedekking” (artikel 6) terwijl het ontwerp van ministerieel besluit het heeft over de “bekleding” (artikel 4, §§ 2 en 3).

Er moet voor worden gezorgd dat in beide besluiten een uniforme terminologie wordt gehanteerd.

*

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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'imposer un paquet standardisé (neutre) pour les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac à pipe à eau, les tubes de cigarettes, le papier de cigarettes et le papier pour tabac à rouler.

Après avoir donné un certain nombre de définitions (article 3 du projet), le projet règle l'aspect et le contenu des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau (articles 4 à 10), et des tubes de cigarettes ou du papier à cigarette (article 12), ainsi que les mentions sur ces emballages (article 11).

Les produits mis sur le marché qui ne répondent pas aux dispositions en projet sont à considérer comme nuisibles au sens de l'article 18 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' (article 13).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2020, excepté pour le détaillant pour lequel cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021 (article 14).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6, 1^o, 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^o, a), et 3^o, 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 ces produits du tabac.

4.2. L'article 13, § 1^{er}, du projet, qui déclare nuisibles les produits qui ne répondent pas au régime en projet, trouve son fondement juridique dans l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977, précitée. Cette disposition confère au Roi le pouvoir de déclarer nuisibles des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par cette loi par un « règlement de l'administration générale », comme c'est le cas de l'arrêté en projet.

FORMALITÉS

5. Selon l'article 29, paragraphe 3, de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil 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', les États membres communiquent à la Commission européenne le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par cette directive. En outre, l'article 24, paragraphe 2, dernière phrase, de la même directive dispose que les mesures relatives à la standardisation des conditionnements des produits du tabac sont notifiées à la Commission, accompagnées des motifs justifiant leur maintien ou leur instauration.

Ces dispositions imposent de communiquer à la Commission européenne le texte de l'arrêté envisagé, ainsi que les motifs justifiant son instauration.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6.1. L'article 24, paragraphe 2, de la directive 2014/40/EU dispose que cette directive n'affecte pas le droit d'un État membre de maintenir ou d'instaurer de nouvelles exigences, applicables à tous les produits mis sur son marché, en ce qui concerne la standardisation des conditionnements des produits du tabac, lorsqu'elles sont justifiées pour des motifs de santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure cette directive. Ces mesures doivent être proportionnées et ne peuvent constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée du commerce entre les États membres.

L'exigence selon laquelle le dispositif en projet doit être proportionné aux objectifs poursuivis par les auteurs du projet découle par ailleurs également des restrictions à la liberté d'expression et à la liberté de commerce que ce dispositif implique.

6.2. Le rapport au Roi indique que le dispositif en projet vise à réduire l'attractivité de l'emballage et de l'image de la marque, à améliorer l'efficacité des avertissements sanitaires apposés sur les paquets des produits à base de tabac et à réduire la désinformation des consommateurs sur la dangerosité du tabac.

Dans la mesure où le dispositif en projet vise à améliorer la santé publique, on peut considérer qu'il poursuit un objectif légitime.

6.3. En ce qui concerne la proportionnalité du dispositif en projet, le Conseil d'État ne dispose pas lui-même de l'expertise requise pour se faire une opinion scientifiquement fondée de l'incidence des paquets standardisés pour les produits à base de tabac sur la vente et l'usage de ces produits.

Il faut cependant constater que le rapport au Roi se réfère en grande partie, en termes très généraux, à un certain nombre d'études qui ont été réalisées dans d'autres pays où une réglementation analogue a déjà été instaurée, sans préciser quelles instances¹ ont réalisé ces études et quels en sont les résultats concrets, ainsi qu'à un certain nombre de décisions judiciaires qui ont rejeté les recours dirigés contre ces réglementations dans ces pays. Les pièces communiquées au Conseil d'État ne permettent pas de déduire si les auteurs du projet disposent eux-mêmes de ces études et s'ils ont fait leurs conclusions de celles-ci.

Il semble également que l'avis du Conseil supérieur de la Santé n'ait pas été demandé, bien que cet organe dispose sans aucun doute de l'expertise requise en la matière.

Il paraît dès lors indiqué de mieux justifier la nécessité du dispositif en projet, afin que sa proportionnalité avec l'objectif poursuivi par ses auteurs soit démontrée.

EXAMEN DU TEXTE

Chapitre 2

7. Tant le texte français que le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre 2 font état du mot « aspect ». Selon le délégué, il s'agit ainsi de faire référence à l'apparence des unités de conditionnement et des emballages extérieurs visés.

Par conséquent, dans le texte néerlandais de l'intitulé du chapitre 2, mieux vaut écrire « Uitzicht en inhoud van de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van sigaretten, roltabak en waterpijptabak ».

¹ Il est toutefois fait mention d'une enquête dite ARAMIS (Attitudes, Représentations, Aspirations et Motivations lors de l'Initiation aux Substances psychoactives) réalisée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies.

Article 6

8. Dans le texte néerlandais de l'article 6 du projet, on écrira qu'« een *verpakkingseenheid* enkel een bedekking die deel uitmaakt van de verpakking, mag bevatten ».

Article 10

9. L'article 10, § 2, du projet, prévoit que pour le tabac à rouler, seules sont autorisées les caractéristiques strictement nécessaires à la fixation du cylindre ou au processus d'ouverture et de fermeture de l'unité de conditionnement ou de l'emballage extérieur.

À la question de savoir ce qui est ainsi visé, le délégué a répondu ce qui suit :

« hiermee worden de randen bedoeld die nodig zijn opdat een doos (bv. van roltabak) kan worden gesloten ».

Article 11

10. Il découle de l'article 11, § 1^{er}, 6°, du projet que « les autres éléments légalement obligatoires » font partie des mentions qui peuvent être apposées de façon lisible et uniforme sur une unité de conditionnement ou un emballage extérieur.

Le délégué a déclaré que sont visées ici « de verplichtingen [bedoeld] die voortvloeien uit andere regels, bv. logo afval, verplichtingen rond traceerbaarheid van tabaksproducten. We willen zeker zijn dat de toekomstige wettelijk verplichte elementen (...) ook [zijn] inbegrepen ».

Chapitre 4

11. L'intitulé du chapitre 4 fait état d'unités de conditionnement des tubes de cigarettes ou de papier à cigarette, alors que l'article 12 du projet, qui fait partie de ce chapitre, mentionne « unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes », « unités de conditionnement contenant le papier pour le tabac à rouler » et « unités de conditionnement contenant les filtres ».

Le délégué a convenu que dans l'intitulé du chapitre 4, il y a lieu d'écrire « unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes, du papier pour le tabac à rouler et des filtres ».

Observation finale

12. La terminologie utilisée dans le projet actuellement à l'examen diffère sur certains points de celle utilisée dans le projet d'arrêté ministériel sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 65.369/3 le même jour que le présent avis. C'est ainsi, par exemple, que le texte néerlandais de l'article 11, § 2, du projet à l'examen fait état de « barcode », tandis que l'article 3, § 3, de l'arrêté ministériel utilise le mot « streepjescode ». Le texte néerlandais du projet à l'examen utilise le mot « kleurnuance » (articles 3, 9°, 5 et 8), tandis que le projet d'arrêté ministériel utilise le mot « kleurschakering » (articles 2 et 5, § 1^{er}). Dans le texte néerlandais du projet à l'examen, il est question de « bedekking » (article 6), tandis que le projet d'arrêté ministériel fait mention de « bekleding » (article 4, §§ 2 et 3).

Il convient de veiller à utiliser une terminologie uniforme dans les deux arrêtés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT