



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.369/3
van 11 maart 2019

avis 65.369/3
du 11 mars 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Volksgezondheid
‘betreffende de voorwaarden
inzake neutraliteit en
eenvormigheid van de
verpakkingseenheden en de
buitenverpakkingen van
sigaretten, roltabak en
waterpijptabak’

un projet d'arrêté de la
Ministre de la Santé publique
‘relatif aux conditions de
neutralité et d'uniformisation
des unités de conditionnement
et des emballages extérieurs
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 ministerieel besluit ‘betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen 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 Annemie GOOSSENS, 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 ministériel ‘relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs 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 Annemie GOOSSENS, 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. 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 de minister 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 minister in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot uitvoering van het koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’, waarover de Raad van State advies 65.367/3 geeft op dezelfde dag als dit advies.

Zo wordt de kleur of kleurschakering van verpakkingseenheden en buitenverpakking (artikel 2 van het ontwerp) en van het papier van sigaretten en roltabak (artikel 5) bepaald. Voorts wordt de vermelding van de handelsbenaming, de gegevens van de fabrikant en de streepjescode (artikel 3), de binnenkant van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen (artikel 4), en het aluminium dekplaatje (artikel 6) geregeld. Tevens wordt de manier bepaald waarop de opgave van het aantal sigaretten (artikel 7) en de opgave van het gewicht in gram van de roltabak (artikel 8) worden gedrukt. Ten slotte wordt bepaald welke van de voormelde regels van toepassing zijn op verpakkingseenheden van sigarettenhulzen of van sigarettenpapier wanneer de handelsbenaming haar naamsbekendheid hoofdzakelijk haalt uit een product op basis van tabak (artikel 9).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in het voormelde koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’, namelijk in de artikelen 5, § 2,¹ 6, § 2,² 8, § 2,³ 10, § 5,⁴ en 11, 4,⁵ ervan.

Uit het tweede lid van de aanhef blijkt dat ook rechtsgrond wordt gezocht in artikel 9, § 2, van het voormelde koninklijk besluit, naar luid waarvan de minister bevoegd voor de volksgezondheid bijkomende karakteristieken kan vastleggen voor de oppervlakten vermeld in de eerste paragraaf van die bepaling. Vermits het ontworpen besluit geen regeling hieromtrent bevat, is die bepaling niet nodig als rechtsgrond, zodat er in de aanhef niet naar moet worden verwezen.

4.2. In tweede orde kan rechtsgrond worden gevonden 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.

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.

¹ Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 2, 4, § 1, en 9 van het ontworpen besluit.

² Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 4, §§ 1 en 3, en 9 van het ontworpen besluit.

³ Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 5 en 9 van het ontworpen besluit.

⁴ Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 6 en 9 van het ontworpen besluit.

⁵ Dat rechtsgrond biedt voor de artikelen 3, 7, 8 en 9 van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het vierde lid van de aanhef dient de datum van het advies van de inspecteur van financiën te worden toegevoegd, met name 24 januari 2019.

Artikel 5

7. De gemachtigde stelde voor om in artikel 5, § 1, van het ontwerp te schrijven dat de kleurschakering⁶ van het papier, *vermeld in de eerste paragraaf van artikel 8 van het bovenvermelde koninklijk besluit*, wit is met matte afwerking.

Hiermee kan worden ingestemd, onder voorbehoud dat moet worden geschreven “vermeld in artikel 8, § 1, van het bovenbedoelde koninklijk besluit”. Hetzelfde geldt overigens voor de verwijzing in artikel 5, § 2, van het ontwerp.

Artikel 8

8. Volgens de gemachtigde moet in het opschrift van artikel 8 en in de inleidende zin van paragraaf 1 ervan na de woorden “de roltabak” de woorden “en waterpijptabak” worden toegevoegd.

Vermits in artikel 11, § 1, 3°, van het (ontwerp van) koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ gewag wordt gemaakt van “roltabak of waterpijptabak” kan hiermee worden ingestemd.

Slotopmerkingen

9. De in het ontwerp gebruikte terminologie in de Nederlandse tekst verschilt op sommige punten van die gebruikt in de Nederlandse tekst van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ waarover de Raad van State advies 65.367/3 geeft op dezelfde dag als dit advies. Zo heeft, bijvoorbeeld, artikel 3, § 4, van het ontwerp het over “streepjescode” terwijl in artikel 11, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit gewag wordt gemaakt van de “barcode”. Het ontwerp heeft het over de “kleurschakering” (artikelen 2 en 4, §§ 1 en 2) terwijl in het ontwerp van koninklijk besluit het woord “kleurnuance” (artikelen 3, 9°, 5 en 8) wordt gebruikt. In het voorliggende ontwerp wordt gesproken van de “bekleding” (artikel 4, §§ 2 en 3) terwijl het ontwerp van koninklijk besluit het heeft over de “bedekking” (artikel 6).

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

⁶ Zie opmerking 9.

10. Vermits het ontwerp geen regeling van inwerkingtreding bevat, zal het te nemen besluit met toepassing van artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’, in werking treden de tiende dag na de bekendmaking ervan.

Het te nemen koninklijk besluit ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ tot uitvoering waarvan het ontwerp strekt en dat er rechtsgrond voor biedt, treedt evenwel slechts in werking op 1 januari 2020, uitgezonderd voor de kleinhandelaar, voor wie dat besluit in werking treedt op 1 januari 2021. In geen geval kan het te nemen ministerieel besluit eerder in werking treden dan het koninklijk besluit dat ervoor de rechtsgrond biedt.

Bijgevolg moet de inwerkingtreding van het te nemen besluit worden afgestemd op die van het voormelde koninklijk besluit.

*

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.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. 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 du ministre 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 la ministre peut prendre en considération lorsqu'elle doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'arrêté royal 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau', sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 65.367/3 le même jour que le présent avis.

C'est ainsi que le projet fixe la couleur ou la nuance de couleur des unités de conditionnement et de l'emballage extérieur (article 2 du projet), et du papier des cigarettes et du tabac à rouler (article 5). Il règle en outre la mention de la dénomination commerciale, des coordonnées du fabricant et du code-barre (article 3), l'intérieur des unités de conditionnement et les emballages extérieurs (article 4), et l'opercule d'aluminium (article 6). Il détermine également les modalités de l'impression de l'indication du nombre de cigarettes (article 7) et du poids en grammes du tabac à rouler (article 8). Le projet précise enfin lesquelles des règles précitées sont applicables aux unités de conditionnement contenant des tubes de cigarettes ou du papier à cigarettes lorsque la dénomination commerciale doit principalement sa notoriété à un produit à base de tabac (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'arrêté royal 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau', précité, plus spécifiquement dans ses articles 5, § 2¹, 6, § 2², 8, § 2³, 10, § 5⁴, en 11, 4⁵.

Le deuxième alinéa du préambule indique que le fondement juridique est également recherché dans l'article 9, § 2, de l'arrêté royal précité, selon lequel le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut fixer des caractéristiques supplémentaires des surfaces mentionnées au paragraphe 1^{er} de cette disposition. Dès lors que l'arrêté en projet ne comporte pas de règle sur ce point, il est inutile de viser cette disposition à titre de fondement juridique, de sorte que le préambule ne doit pas y faire référence.

4.2. Subsidiairement, l'arrêté en projet peut trouver un 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.

FORMALITÉS

5. 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' impose aux États membres de communiquer 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 élaboration.

¹ Qui procure un fondement juridique aux articles 2, 4, § 1^{er}, et 9, de l'arrêté en projet.

² Qui procure un fondement juridique aux articles 4, §§ 1^{er} et 3, et 9, de l'arrêté en projet.

³ Qui procure un fondement juridique aux articles 5 et 9 de l'arrêté en projet.

⁴ Qui procure un fondement juridique aux articles 6 et 9 de l'arrêté en projet.

⁵ Qui procure un fondement juridique aux articles 3, 7, 8 et 9 de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Au quatrième alinéa du préambule, on ajoutera la date de l'avis de l'inspecteur des Finances, à savoir le 24 janvier 2019.

Article 5

7. Le délégué a proposé d'écrire à l'article 5, § 1^{er}, du projet, que la nuance de couleur⁶ du papier, *mentionnée au paragraphe 1^{er} de l'article 8 de l'arrêté royal précité*, est la couleur blanche de finition matte.

Cette proposition peut être accueillie, sous la réserve qu'il convient d'écrire « mentionnée à l'article 8, § 1^{er}, de l'arrêté royal susvisé ». Il en va au demeurant de même en ce qui concerne la référence inscrite à l'article 5, § 2, du projet.

Article 8

8. Le délégué a déclaré que dans l'intitulé de l'article 8 et dans la phrase introductive de son paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'ajouter, après les mots « du tabac à rouler », les mots « et du tabac à pipe à eau ».

Dès lors que l'article 11, § 1^{er}, 3^o, du (projet) d'arrêté royal 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau' fait état « du tabac à rouler ou du tabac à pipe à eau », cette proposition peut être accueillie.

Observation finale

9. La terminologie utilisée dans le texte néerlandais du projet diffère sur certains points de celle utilisée dans le texte néerlandais du projet d'arrêté royal 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau', sur lequel le Conseil d'État donne l'avis 65.367/3 le même jour que le présent avis. C'est ainsi que, par exemple, l'article 3, § 4, du projet utilise le mot « streepjescode », alors que l'article 11, § 2, du projet d'arrêté royal fait état de « barcode ». Le projet utilise le mot « kleurschakering » (articles 2 et 4, §§ 1^{er} et 2), tandis que le projet d'arrêté royal fait état de « kleurnuance » (articles 3, 9^o, 5 et 8). Dans le projet à l'examen, il est question de « bekleding » (article 4, §§ 2 et 3), tandis que le projet d'arrêté royal fait état de « bedekking » (article 6).

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

⁶ Voir l'observation 9.

10. Le projet ne comportant pas de disposition d'entrée en vigueur, l'arrêté envisagé entrera en vigueur le dixième jour après sa publication, en application de l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

L'arrêté envisagé 'relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau', auquel le projet vise à donner exécution et qui lui procure son fondement juridique, n'entre toutefois en vigueur que le 1^{er} janvier 2020, excepté pour le détaillant pour lequel cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. L'arrêté ministériel envisagé ne peut en aucun cas entrer en vigueur avant l'arrêté royal qui lui procure son fondement juridique.

Il s'ensuit que l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé doit être alignée sur celle de l'arrêté royal précité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT