



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.408/3
van 12 juni 2026

avis 79.408/3
du 12 juin 2026

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
13 april 2019 betreffende de
gestandaardiseerde verpakking
van producten op basis van
tabak en voor roken bestemde
kruidenproducten'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
13 avril 2019 relatif au paquet
standardisé des produits à base
de tabac et des produits à
fumer à base de plantes'

Op 19 mei 2026 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 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Jan VELAERS en Steven LIERMAN, assessoren, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juni 2026.

*

Le 19 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des produits à base de tabac et des produits à fumer à base de plantes’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 juin 2026. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Steven LIERMAN, assesseurs, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juin 2026.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 1919 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

Artikel 6, § 1, van dat besluit bepaalt dat, naast het product en de wettelijk verplichte elementen, een verpakkingseenheid enkel een bekleding mag bevatten die deel uitmaakt van de verpakking. Het ontwerp voegt hieraan toe dat een sigaren- of cigarilloband, zijnde een strookje in papier of licht karton rond een sigaar of cigarillo, wordt beschouwd als deel uitmakend van de sigaar of cigarillo (artikel 2 van het ontwerp).

Aan artikel 11 van hetzelfde besluit wordt een paragraaf 5 toegevoegd op grond waarvan de vermelding van een submerk mag worden aangebracht op de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen van sigaren en cigarillo's (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 12 van hetzelfde besluit wordt vervangen teneinde te regelen welke bepalingen van het besluit van toepassing zijn op buitenverpakkingen en verpakkingseenheden van sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en van filters, enerzijds, en op buitenverpakkingen en verpakkingseenheden van apparaten, anderzijds (artikel 6 van het ontwerp).

Ten slotte worden enkele vormelijke wijzigingen aangebracht in de Nederlandse en de Franse tekst van hetzelfde besluit (artikelen 1, 3 en 4 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juni 2026 (artikel 7 van het ontwerp).

RECHTSGROND

2.1. Het ontwerp vindt 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 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.

2.2. Artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 biedt rechtsgrond voor artikel 13 van het koninklijk besluit van 13 april 2019. Deze bepaling wordt niet gewijzigd door het om advies voorgelegde ontwerp, zodat de verwijzing naar artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 moet worden weggelaten uit het eerste lid van de aanhef.

VORMVEREISTEN

3. Op de vraag of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ antwoordde de gemachtigde ontkennend, omdat het enkel om versoepelingen gaat.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 moet voor een wijziging van een reeds aangemeld¹ technisch voorschrift enkel worden overgegaan tot een nieuwe mededeling wanneer “significante wijzigingen [worden aangebracht] die een verandering van het toepassingsgebied, een verkorting van het oorspronkelijk geplande tijdschema voor de toepassing, een toevoeging van specificaties of eisen of het stringenter maken ervan tot gevolg hebben”. Er kan worden aangenomen dat de thans ontworpen wijzigingen niet beschouwd kunnen worden als dergelijke significante wijzigingen, zodat een aanmelding niet vereist is.²

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 1 tot 6 van het ontwerp moet telkens de wetsgeschiedenis van de te wijzigen bepalingen worden vermeld. Dat is des te belangrijker omdat het de bedoeling is dat de thans ontworpen wijzigingen voortbouwen op de wijzigingen die worden aangebracht bij het koninklijk besluit van 28 juli 2025 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’ en die op dezelfde datum in werking treden als de thans ontworpen wijzigingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar artikel 18 van de wet van 24 januari 1977 worden weggelaten (zie opmerking 2.2).

¹ Blijkens de aanhef ervan werd het koninklijk besluit van 13 april 2019 aangemeld bij de Europese Commissie, net als het koninklijk besluit van 28 juli 2025 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 april 2019 betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak’.

² Zie ook HvJ 15 april 2010, *Sandström*, C-433/05, ECLI:EU:C:2010:184, punten 46 tot 49.

6. In het vierde lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2° (niet: 1°), van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Artikel 3

7. In artikel 3, 1°, van het ontwerp moet worden vermeld dat de ontworpen vervanging wordt aangebracht in de Nederlandse tekst van artikel 7 van het koninklijk besluit van 13 april 2019.³

8. In de bij artikel 3, 2°, van het ontwerp in te voegen woorden moet op het einde in plaats van een komma het woord “en” worden opgenomen.

Artikel 5

9. Het ontworpen artikel 11, § 5, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 bepaalt dat een submerk mag worden aangebracht op de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen van sigaren en cigarillo's.⁴ Op de vraag om deze uitzondering te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Il s'agit d'une décision politique décidée en Conseil des Ministres.”

Dit neemt echter de noodzaak van een verantwoording niet weg.

Artikel 7

10. Overeenkomstig artikel 7 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juni 2026, zijnde de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 28 juli 2025.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

³ In de artikelen 1 en 4 van het ontwerp schrijve men overigens “Nederlandse tekst” in plaats van “Nederlandse versie”.

⁴ Op de vraag wat wordt bedoeld met deze uitzondering en met de term “submerk”, antwoordde de gemachtigde als volgt: “Cette disposition implique que les paquets de cigares et cigarillos pourront, en plus de la dénomination commerciale en 3 mots, comprendre d'autres mots qui correspondent à la sous-marque des produits. Le contenu de la sous-marque est ici similaire à la description applicable lors de la notification des produits de tabac sur la plateforme d'enregistrement de l'UE (EU-CEG), à savoir : la sous-marque permet une identification supplémentaire du produit qui n'est pas incluse dans le nom de la marque. Il s'agit de pouvoir informer le consommateur sur le type de tabac utilisé, l'origine, la forme, la taille etc., comme c'est actuellement le cas.”

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Zoals vermeld in het verslag aan de koning, is deze terugwerkende kracht gerechtvaardigd omdat de aangebrachte wijzigingen tot gevolg hebben dat bepaalde bepalingen van de bij het bovengenoemde besluit ingestelde regeling worden versoepeld en derhalve voordelig zijn voor de betrokkenen. Zij beoogt tevens de samenhang en de continuïteit van het sinds die datum geldende regelgevingskader te waarborgen en te voorkomen dat in de periode tussen de inwerkingtreding van het oorspronkelijke besluit en de bekendmaking van dit besluit onnodig strengere bepalingen worden toegepast. Deze terugwerkende kracht doet geen afbreuk aan de verworven rechten noch aan het beginsel van rechtszekerheid.”

De Raad van State kan niet zonder meer beamen dat de ontworpen wijzigingen voordelig zijn voor de betrokkenen. De wenselijkheid om aan te sluiten bij de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 28 juli 2025 vormt op zich ook geen voldoende verantwoording voor de terugwerkende kracht. Er moet dan ook een voorbehoud worden geformuleerd bij die terugwerkende kracht.

Slotopmerking

11. De artikelsgewijze toelichting bij het verslag aan de Koning houdt geen rekening met artikel 4 van het ontwerp, dat blijkbaar is ingevoegd na het opstellen van dat verslag. Die lacune moet worden verholpen.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 13 avril 2019 'relatif au paquet standardisé des produits à base de tabac et des produits à fumer à base de plantes'.

L'article 6, § 1^{er}, de cet arrêté dispose que, outre le produit et les éléments légalement obligatoires, seul un revêtement faisant partie de l'emballage peut être contenu dans une unité de conditionnement. Le projet ajoute à cette disposition qu'une bague de cigare ou de cigarillo, c'est-à-dire une bande de papier ou de carton fin enroulée autour d'un cigare ou d'un cigarillo, est considérée comme faisant partie du cigare ou du cigarillo (article 2 du projet).

Un paragraphe 5, conformément auquel la mention d'une sous-marque peut être apposée sur les unités de conditionnement et les emballages extérieurs des cigares et cigarillos, est ajouté à l'article 11 du même arrêté (article 5 du projet).

L'article 12 du même arrêté est remplacé afin de préciser quelles dispositions de l'arrêté sont applicables aux emballages extérieurs et aux unités de conditionnement des tubes de cigarettes, du papier à cigarettes, du papier pour le tabac à rouler, du papier pour produits à fumer à base de plantes et des filtres, d'une part, ainsi qu'aux emballages extérieurs et aux unités de conditionnement des appareils, d'autre part (article 6 du projet).

Enfin, quelques modifications formelles sont apportées aux textes néerlandais et français du même arrêté (articles 1^{er}, 3 et 4 du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2026 (article 7 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

2.1. Le projet trouve 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^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, 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.

2.2. L'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 procure un fondement juridique à l'article 13 de l'arrêté royal du 13 avril 2019. Cette disposition n'est pas modifiée par le projet soumis pour avis, de sorte que la référence à l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 doit être omise du premier alinéa du préambule.

FORMALITÉS

3. À la question de savoir si le projet a été notifié à la Commission européenne dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', le délégué a répondu par la négative, au motif qu'il s'agit uniquement d'assouplissements.

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535, la modification d'une règle technique déjà communiquée¹ ne requiert une nouvelle notification que lorsque « d'une manière significative, des changements [sont apportés] qui auront pour effet de modifier son champ d'application, d'en raccourcir le calendrier d'application initialement prévu, d'ajouter des spécifications ou des exigences, ou de rendre celles-ci plus strictes ». Il peut être admis que les modifications actuellement en projet ne peuvent pas être considérées comme de tels changements significatifs, de sorte qu'une notification n'est pas requise².

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 1^{er} à 6 du projet doivent chaque fois mentionner l'historique des dispositions à modifier. Cette mention est d'autant plus importante que l'intention est que les modifications actuellement en projet s'inspirent des modifications qui sont apportées par l'arrêté royal du 28 juillet 2025 'modifiant l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau' et qui entrent en vigueur à la même date que les modifications actuellement en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule, on omettra la référence à l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 (voir l'observation 2.2).

6. Le quatrième alinéa du préambule doit renvoyer à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o (et non : 1^o), des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

¹ Selon son préambule, l'arrêté royal du 13 avril 2019 a été communiqué à la Commission européenne, tout comme l'arrêté royal du 28 juillet 2025 'modifiant l'arrêté royal du 13 avril 2019 relatif au paquet standardisé des cigarettes, du tabac à rouler et du tabac à pipe à eau'.

² Voir aussi C.J.U.E., 15 avril 2010, *Sandström*, C-433/05, ECLI:EU:C:2010:184, points 46 à 49.

Article 3

7. L'article 3, 1°, du projet doit mentionner que le remplacement en projet est apporté dans le texte néerlandais de l'article 7 de l'arrêté royal du 13 avril 2019 ³.

8. À la fin des mots que l'article 3, 2°, du projet prévoit d'insérer, il y a lieu d'inscrire le mot « et » au lieu d'une virgule.

Article 5

9. L'article 11, § 5, en projet, de l'arrêté royal du 13 avril 2019 prévoit qu'une sous-marque peut être apposée sur les unités de conditionnement et les emballages extérieurs des cigares et cigarillos ⁴. Invité à justifier cette exception au regard du principe d'égalité, le délégué a répondu ce qui suit :

« Il s'agit d'une décision politique décidée en Conseil des Ministres ».

Cela n'enlève toutefois pas la nécessité d'une justification.

Article 7

10. Selon l'article 7 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2026, à savoir la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 28 juillet 2025.

L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

³ Par ailleurs, on écrira dans les articles 1^{er} et 4 du projet « le texte néerlandais » au lieu de « la version néerlandaise ».

⁴ À la question de savoir quel est le but de cette exception et ce qu'il faut entendre par le terme « sous-marque », le délégué a répondu ce qui suit : « Cette disposition implique que les paquets de cigares et cigarillos pourront, en plus de la dénomination commerciale en 3 mots, comprendre d'autres mots qui correspondent à la sous-marque des produits. Le contenu de la sous-marque est ici similaire à la description applicable lors de la notification des produits de tabac sur la plateforme d'enregistrement de l'UE (EU-CEG), à savoir : la sous-marque permet une identification supplémentaire du produit qui n'est pas incluse dans le nom de la marque. Il s'agit de pouvoir informer le consommateur sur le type de tabac utilisé, l'origine, la forme, la taille etc., comme c'est actuellement le cas ».

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Zoals vermeld in het verslag aan de koning, is deze terugwerkende kracht gerechtvaardigd omdat de aangebrachte wijzigingen tot gevolg hebben dat bepaalde bepalingen van de bij het bovengenoemde besluit ingestelde regeling worden versoepeld en derhalve voordelig zijn voor de betrokkenen. Zij beoogt tevens de samenhang en de continuïteit van het sinds die datum geldende regelgevingskader te waarborgen en te voorkomen dat in de periode tussen de inwerkingtreding van het oorspronkelijke besluit en de bekendmaking van dit besluit onnodig strengere bepalingen worden toegepast. Deze terugwerkende kracht doet geen afbreuk aan de verworven rechten noch aan het beginsel van rechtszekerheid ».

Le Conseil d'État ne peut simplement admettre que les modifications en projet sont avantageuses pour les personnes concernées. L'opportunité de s'aligner sur l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 28 juillet 2025 ne constitue pas en soi une justification suffisante de la rétroactivité. Il convient par conséquent de formuler une réserve à propos de l'effet rétroactif.

Observation finale

11. Le commentaire par article du rapport au Roi ne tient pas compte de l'article 4 du projet, qui a sans doute été inséré après la rédaction de ce rapport. Il y a lieu de remédier à cette lacune.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE