



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 79.409/3
van 12 juni 2026

avis 79.409/3
du 12 juin 2026

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Minister van Volksgezondheid 'tot
wijziging van het ministerieel
besluit van 16 april 2019
betreffende de voorwaarden
inzake neutraliteit en
eenvormigheid van de
verpakkingseenheden en de
buitenverpakkingen van producten
op basis van tabak en voor roken
bestemde kruidenproducten'

un projet d'arrêté du Ministre de la
Santé publique 'modifiant l'arrêté
ministériel du 16 avril 2019 relatif
aux conditions de neutralité et
d'uniformisation des unités de
conditionnement et des
emballages extérieurs 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 april 2019 betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen 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 ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 16 avril 2019 relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs 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 besluit van de Minister van Volksgezondheid strekt tot de wijziging van het ministerieel besluit van 16 april 2019 ‘betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

Artikel 3, §§ 1 en 2, van dat besluit bevat bepalingen over het aantal vermeldingen van de handelsbenaming en over de wijze waarop die handelsbenaming wordt gedrukt. Er wordt aan dit artikel een paragraaf 5 toegevoegd op grond waarvan die bepalingen niet van toepassing zijn op sigaren en cigarillo's (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

Artikel 9 van hetzelfde besluit wordt vervangen teneinde te regelen welke bepalingen van het besluit van toepassing zijn op buitenverpakkingen en verpakkingseenheden van apparaten, sigarettenhulzen, sigarettenpapier, papier voor roltabak, papier voor voor roken bestemde kruidenproducten en van filters (artikel 4 van het ontwerp).

Ten slotte worden enkele vormelijke wijzigingen aangebracht in de Nederlandse tekst van hetzelfde besluit (artikelen 1, 1°, 2 en 3 van het ontwerp).¹

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juni 2026 (artikel 5 van het ontwerp).

RECHTSGROND

2.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in de artikelen 5, § 2, 6, § 2, 10, § 5, en 11, § 4, van het koninklijk besluit van 13 april 1919 ‘betreffende de gestandaardiseerde verpakking van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’.

2.2. Die bepalingen vinden op hun 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 de voedingsmiddelen en andere produkten’.

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.

¹ Overigens schrijve men in die bepalingen “Nederlandse tekst” in plaats van “Nederlandse versie”.

Overeenkomstig artikel 5, lid 1, derde alinea, van richtlijn (EU) 2015/1535 moet voor een wijziging van een reeds aangemeld² 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.³

ALGEMENE OPMERKING

4. In de artikelen 1 tot 4 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 ministerieel besluit van 28 juli 2025 ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 april 2019 betreffende de voorwaarden inzake neutraliteit en eenvormigheid van de verpakkingseenheden en de buitenverpakkingen 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 tweede lid van de aanhef moet specifiek worden verwezen naar de artikelen 5, § 2, 6, § 2, 10, § 5, en 11, § 4, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 (zie opmerking 2.1).

6. In het vijfde 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 1

7. Het ontworpen artikel 3, § 5, van het ministerieel besluit van 16 april 2019 voorziet in een uitzondering, voor sigaren en cigarillo’s, op de regeling van het aantal vermeldingen van de handelsbenaming en van de wijze waarop die handelsbenaming wordt gedrukt. Op de vraag om

² 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’.

³ Zie ook HvJ 15 april 2010, *Sandström*, C-433/05, ECLI:EU:C:2010:184, punten 46 tot 49.

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 5

8. Overeenkomstig artikel 5 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 juni 2026, zijnde de datum van inwerkingtreding van het ministerieel 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.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“[D]eze terugwerkende kracht [is] 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 ministerieel 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.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Ministre de la Santé publique soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté ministériel du 16 avril 2019 'relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des unités de conditionnement et des emballages extérieurs des produits à base de tabac et des produits à fumer à base de plantes'.

L'article 3, §§ 1^{er} et 2, de cet arrêté contient des dispositions relatives au nombre de mentions de la dénomination commerciale et aux caractéristiques suivant lesquelles cette dénomination commerciale est imprimée. Un paragraphe 5, conformément auquel ces dispositions ne s'appliquent pas aux cigares et cigarillos, est ajouté à cet article (article 1^{er}, 2^o, du projet).

L'article 9 du même arrêté est remplacé afin de préciser quelles dispositions de l'arrêté sont applicables aux emballages extérieurs et aux unités de conditionnement des appareils, 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 (article 4 du projet).

Enfin, quelques modifications formelles sont apportées au texte néerlandais du même arrêté (articles 1^{er}, 1^o, 2 et 3 du projet) ¹.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2026 (article 5 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

2.1. Le projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, § 2, 6, § 2, 10, § 5, et 11, § 4, de 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'.

2.2. Ces dispositions trouvent quant à elles leur 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'.

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.

¹ Par ailleurs, on écrira dans ces dispositions « le texte néerlandais » au lieu de « la version néerlandaise ».

Conformément à l'article 5, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive (UE) 2015/1535, la modification d'une règle technique déjà communiquée² 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 requise³.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les articles 1^{er} à 4 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 ministériel du 28 juillet 2025 'modifiant l'arrêté ministériel du 16 avril 2019 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' et qui entrent en vigueur à la même date que les modifications actuellement en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Le deuxième alinéa du préambule doit spécifiquement viser les articles 5, § 2, 6, § 2, 10, § 5, et 11, § 4, de l'arrêté royal du 13 avril 2019 (voir l'observation 2.1).

6. Le cinquième 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.

Article 1^{er}

7. L'article 3, § 5, en projet, de l'arrêté ministériel du 16 avril 2019 prévoit pour les cigares et les cigarillos une exception au régime relatif au nombre de mentions de la dénomination commerciale et aux caractéristiques suivant lesquelles cette mention de dénomination commerciale est imprimée. 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 ».

² 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'.

³ Voir aussi C.J.U.E., 15 avril 2010, *Sandström*, C-433/05, ECLI:EU:C:2010:184, points 46 à 49.

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

Article 5

8. Selon l'article 5 du projet, l'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} juin 2026, à savoir la date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel 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.

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

« [D]eze terugwerkende kracht [is] 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 ministériel 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE