



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.953/1/V
van 9 augustus 2024

avis 76.953/1/V
du 9 août 2024

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
7 april 2019 betreffende de
traceerbaarheid en het
veiligheidskenmerk van
producten op basis van tabak'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
7 avril 2019 relatif à la
traçabilité et aux dispositifs de
sécurité des produits à base de
tabac'

Op 8 juli 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege* verlengd tot 22 augustus 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 betreffende de traceerbaarheid en het veiligheidskenmerk van producten op basis van tabak'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 1 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Elly VAN DE VELDE, staatsraad, en Eline YOSHIMI, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 augustus 2024.

*

Le 8 juillet 2024, 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, prorogé de plein droit* jusqu'au 22 août 2024, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 7 avril 2019 relatif à la traçabilité et aux dispositifs de sécurité des produits à base de tabac'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacances le 1^{er} août 2024. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Elly VAN DE VELDE, conseiller d'État, et Eline YOSHIMI, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 août 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de ontbinding van de Wetgevende Kamers tot gevolg heeft dat de regering sedert die datum en totdat, na de verkiezing van de Kamer van volksvertegenwoordigers, een nieuwe regering is benoemd door de Koning, niet meer over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 april 2019 ‘betreffende de traceerbaarheid en het veiligheidskenmerk van producten op basis van tabak’. Artikel 2 van dat besluit wordt vervangen, teneinde daarin te verwijzen naar de definities bepaald in het koninklijk besluit van 3 maart 2024 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten’ (artikel 1 van het ontwerp). Voorts wordt artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 april 2019 vervangen, waarbij in hoofdzaak een nieuwe paragraaf 9 wordt toegevoegd waarin wordt bepaald dat aan de marktdeelnemers de kosten in verband met de werking van het traceringsysteem worden terugbetaald door de tabaksfabrikanten. Deze kosten omvatten onder meer de personeelskosten, de kosten van vernieuwing en onderhoud van het materiaal, alsook de kosten verbonden aan gebruikte software (artikel 2).¹⁻² Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 8, § 2, van het voornoemde besluit, naar luid waarvan “andere producten op basis van tabak, die vóór 20 mei 2024 zijn geproduceerd of in het vrije verkeer gebracht en die niet voldoen aan de

¹ Zie artikel 15, lid 7, 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’: “De lidstaten zorgen ervoor dat de producenten van tabaksproducten alle marktdeelnemers die betrokken zijn bij de handel in tabaksproducten, van de producent tot en met de laatste marktdeelnemer vóór de eerste detaillist, met inbegrip van de importeurs, opslagplaatsen en transportondernemingen, voorzien van de apparatuur die nodig is voor het registreren van de tabaksproducten die worden gekocht, verkocht, opgeslagen, getransporteerd of anderszins behandeld. Die apparatuur moet de geregistreeerde gegevens elektronisch kunnen lezen en doorsturen naar een installatie voor gegevensopslag uit hoofde van lid 8.”

² Ten opzichte van het huidige artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 april 2019 wordt enkel paragraaf 1 en de nummering gewijzigd, en wordt een nieuwe paragraaf 9 toegevoegd. Teneinde niet de indruk te wekken dat het gehele artikel 3 wordt aangepast, verdient het aanbeveling om de wijzigingen tot het voormelde te beperken.

bepalingen van dit besluit (...) tot 20 mei 2025 in de handel (kunnen) worden gebracht”, de datum van 20 mei 2025 te vervangen door de datum van 20 mei 2026.

4.1. Voor het ontwerp wordt in beginsel rechtsgrond geboden door artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 ‘betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten’. 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 en om het gebruik te reglementeren van de recipiënten en de apparaten bestemd om met tabaksproducten in aanraking te worden gebracht.

4.2. Voor het ontworpen artikel 3, § 9, van het koninklijk besluit van 7 april 2019 (artikel 2 van het ontwerp) wordt specifiek rechtsgrond geboden door artikel 6, § 8, van de wet van 24 januari 1977, waarbij de Koning wordt gemachtigd om de financieringsmodaliteiten te bepalen van de middelen die nodig zijn om te voldoen aan verplichtingen die op grond van deze wet of van een uitvoeringsbesluit ervan of van de Europese verordeningen en beschikkingen/besluiten ter zake worden opgelegd in de strijd tegen illegale handel in tabaksproducten. Die bepaling werd in de wet van 24 januari 1977 ingevoegd bij artikel 48 van de wet van 18 mei 2022 ‘houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid’. Uit de memorie van toelichting bij die wet blijkt dat aan die bepaling de bedoeling voorlag om de Koning de mogelijkheid te geven de financieringsregels te bepalen voor de traceerbaarheids- en veiligheidssystemen voor tabaksproducten.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 1 en 2

5. In het ontworpen artikel 2 en het ontworpen artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 7 april 2019 wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 3 maart 2024. Dat besluit treedt in werking op 1 januari 2025, met uitzondering van de artikelen 2, 6 en 11 inzake verhitte producten op basis van tabak, die in werking treden op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 20 van dat besluit).

³ “[P]aragraaf 8 wordt toegevoegd teneinde aan de Koning de mogelijkheid te geven om de regels voor de financiering van de traceerbaarheids- en veiligheidssystemen voor tabaksproducten te bepalen.

Na de omzetting van richtlijn 2014/40/EU is inderdaad bepaald dat de fabrikanten de kosten van de marktdeelnemers voor de apparatuur die nodig is voor de traceerbaarheid van de betrokken tabaksproducten voor hun rekening zullen nemen. Deze bepaling zal de Koning in staat stellen om regelingen te treffen voor de kosten in verband met de implementatie van het traceerbaarheidssysteem (bijvoorbeeld de personeelskosten).” (wetsontwerp ‘houdende diverse dringende bepalingen inzake gezondheid’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr.55-2320/001, 45).

De vraag rijst of de inwerkingtreding van het thans te nemen besluit niet moet worden afgestemd op de inwerkingtreding van het voormelde koninklijk besluit van 3 maart 2024.

*

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 du demandeur de l'avis sur le fait que la dissolution des Chambres législatives emporte que, depuis cette date et jusqu'à ce que, à la suite de l'élection de la Chambre des représentants, le Roi nomme un nouveau gouvernement, le gouvernement ne dispose plus de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 7 avril 2019 'relatif à la traçabilité et aux dispositifs de sécurité des produits à base de tabac'. L'article 2 de cet arrêté est remplacé, afin d'y faire référence aux définitions prévues dans l'arrêté royal du 3 mars 2024 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac et produits à fumer à base de plantes' (article 1^{er} du projet). En outre, le projet remplace l'article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2019, en ajoutant principalement un nouveau paragraphe 9 disposant que les frais liés au fonctionnement du système de traçabilité sont remboursés aux opérateurs économiques par les fabricants de tabac. Ces frais comprennent entre autres les frais de personnel, les frais de renouvellement et d'entretien du matériel ainsi que les frais liés aux logiciels utilisés (article 2) ¹⁻². L'article 3 du projet vise à remplacer la date du 20 mai 2025 par la date du 20 mai 2026 dans l'article 8, § 2, de l'arrêté précité, selon lequel « [l]es autres produits à base de tabac fabriqués ou mis en libre circulation avant le 20 mai 2024 et qui ne répondent pas aux dispositions du présent arrêté peuvent être mis sur le marché jusqu'au 20 mai 2025 ».

¹ Voir l'article 15, paragraphe 7, 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 veillent à ce que les fabricants de produits du tabac fournissent à tous les opérateurs économiques concernés par le commerce de ces produits, du fabricant au dernier opérateur économique avant le premier détaillant, y compris les importateurs, entrepôts et sociétés de transport, l'équipement nécessaire pour enregistrer les produits du tabac achetés, vendus, stockés, transportés ou soumis à toute autre manipulation. Cet équipement permet de lire les données enregistrées et de les transmettre sous forme électronique à une installation de stockage de données visée paragraphe 8 ».

² Par rapport à l'actuel article 3 de l'arrêté royal du 7 avril 2019, seuls le paragraphe 1^{er} et la numérotation sont modifiés, et un nouveau paragraphe 9 est ajouté. Afin d'éviter de donner l'impression que l'article 3 est modifié dans son ensemble, il est recommandé de limiter les modifications à ce qui précède.

4.1. Le projet trouve en principe 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 et de réglementer l'utilisation des récipients et appareils destinés à entrer en contact avec ces produits du tabac.

4.2. L'article 6, § 8, de la loi du 24 janvier 1977, qui habilite le Roi à définir les modalités de financement des dispositifs qui sont rendus obligatoires par la loi et/ou ses arrêtés d'exécution ou des règlements et décisions européens en matière de lutte contre le commerce illicite des produits de tabac, procure un fondement juridique spécifique à l'article 3, § 9, en projet, de l'arrêté royal du 7 avril 2019 (article 2 du projet). Cette disposition a été insérée dans la loi du 24 janvier 1977 par l'article 48 de la loi du 18 mai 2022 'portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé'. Il ressort de l'exposé des motifs de cette loi que l'intention qui présidait cette disposition était de donner la possibilité au Roi de définir les modalités de financements des dispositifs de traçabilité et de sécurité des produits de tabac ³.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 1^{er} et 2

5. Les articles 2 et 3, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 7 avril 2019 visent l'arrêté royal du 3 mars 2024. Cet arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025, à l'exception des articles 2, 6 et 11 concernant les produits à base de tabac chauffés, qui entrent en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge (article 20 de cet arrêté).

³ « [L]e § 8 est ajouté afin de donner la possibilité au Roi de définir les modalités de financements des dispositifs de traçabilité et de sécurité des produits de tabac.

En effet, suite à la transposition de la directive 2014/40/UE, il est prévu que les fabricants couvrent les frais des opérateurs économiques en matière d'équipements nécessaires à la traçabilité des produits de tabac concernés. Cette disposition permettra au Roi d'établir des modalités pour les frais liés à la mise en œuvre du système de traçabilité (ex. les frais de personnel) » (projet de loi 'portant des dispositions diverses urgentes en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-22, n° 5-2320/001, p. 45).

La question se pose de savoir si l'entrée en vigueur de l'arrêté présentement envisagé ne doit pas être alignée sur l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 3 mars 2024 précité.

DE GRIFFIER –
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER –
LE PREMIER PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI

Wilfried VAN VAERENBERGH