Grondwettelijk Hof

Arrest nr. 143/2025
van 6 november 2025
Rolnummers : 8330, 8335, 8336 en 8338

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 21 maart 2024 « tot wijziging 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 », ingesteld door de vzw « Buurtsuper.be » en de bv « Super De Meyer », door Luc Lamine, door de bv « Philip Morris Benelux » en door de vennootschap naar Nederlands recht « JT International Company Netherlands ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de beroepen en rechtspleging*

Bij vier verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 27 en 30 september en 1 en 2 oktober 2024 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 30 september, 2 en 3 oktober 2024, zijn beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 21 maart 2024 « tot wijziging 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 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 2 april 2024) ingesteld respectievelijk door de vzw « Buurtsuper.be » en de bv « Super De Meyer », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Stefaan Verbouwe en mr. Rutger Robijns, advocaten bij de balie te Brussel, door Luc Lamine, door de bv « Philip Morris Benelux », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Frank Judo, mr. Cedric Jenart, mr. Laure Proost en mr. Louise Janssens, advocaten bij de balie te Brussel, en door de vennootschap naar Nederlands recht « JT International Company Netherlands », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Nathalie De Weerdt, mr. Peter Wytinck en mr. Lieselotte Schellekens, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 8330, 8335, 8336 en 8338 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean-François De Bock en mr. Joy Moens, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen in de zaken nrs. 8330, 8336 en 8338 hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 2 juli 2025 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Danny Pieters en Kattrin Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen waren, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaken in beraad zouden worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de zaak nr. 8330

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 8330 voeren in een enig middel de schending aan, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 « tot wijziging 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 » (hierna : de wet van 21 maart 2024), van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), met artikel 15, lid 3, *c)*, van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt » (hierna : de richtlijn 2006/123/EG) en met het motiveringsbeginsel. De verzoekende partijen bekritiseren in hun middel het feit dat voedingswinkels van meer dan 400 m^2 niet langer tabaksproducten mogen verkopen, terwijl voedingswinkels met een kleinere oppervlakte dit wel nog mogen.

A.1.2. De verzoekende partijen zijn ten eerste van oordeel dat voedingswinkels van minder en meer dan 400 m^2 vergelijkbaar zijn. Volgens hen is de oppervlakte van een winkel evenwel geen objectief criterium van onderscheid. Daarnaast voeren zij eveneens aan dat een dergelijk criterium niet pertinent en niet evenredig is ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk het vrijwaren van de volksgezondheid. De verzoekende partijen verwijzen ter zake naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van de wet van 21 maart 2024, waarin vragen werden gesteld bij de pertinentie van het criterium van de winkeloppervlakte van 400 m^2. Die kritiek werd ook geformuleerd door een aantal parlementsleden tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024. Volgens de verzoekende partijen kunnen de door de wetgever ingeroepen motieven niet overtuigen. Ten eerste is het niet aangetoond dat grotere voedingswinkels een groter doelpubliek van consumenten van tabaksproducten aantrekken, wel integendeel. De verzoekende partijen maken de vergelijking met kleinere buurtsupermarkten met een oppervlakte net onder de 400 m^2, nachtwinkels en dagbladhandels met een ruim voedingsassortiment, lokale kruidenierszaken en winkels in tankstations, die vaak nabijer gelegen zijn en doorlopend open zijn, die vaker worden bezocht door jongeren, die ook worden bezocht door consumenten voor hun dagelijkse aankopen en waar de tabaksproducten meer zichtbaar zijn dan in grotere supermarkten. De bestreden bepaling impliceert dat de wetgever terugkomt op het verbod op de verkoop van

tabaksproducten via automaten, zoals ingevoerd door de artikelen 11 en 12 van de wet van 29 november 2022 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheid » (arrest nr. 99/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.099, en arrest nr. 159/2023, ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.159), aangezien de beweegreden van dat verbod net was dat er op plaatsen waar dergelijke automaten staan, zoals in tankstations, minder sociale controle is dan in supermarkten. Ten tweede is het niet aangetoond dat grotere voedingswinkels een grotere economische impact ondervinden van een verbod op de verkoop van tabaksproducten dan kleinere voedingswinkels.

De verzoekende partijen voeren voorts aan dat er geen verband is tussen de oppervlakte van een winkel en de bescherming van de volksgezondheid. De bestreden bepaling zal dan ook leiden tot een verschuiving van de verkoop van tabaksproducten naar kleinere verkooppunten. De verzoekende partijen maken ter zake de vergelijking met Nederland, waar er een verbod op de verkoop van tabaksproducten werd ingevoerd voor alle supermarkten, en waarbij de Afdeling advisering van de Raad van State eveneens werd gewaarschuwd voor een omzetverschuiving naar andere winkels die tabaksproducten verkopen.

Uit het gebrek aan evenredigheid tussen de bestreden maatregel en het nagestreefde doel, volgt dat de bestreden maatregel ook niet voldoet aan het evenredigheidsvereiste in artikel 15, lid 3, *c)*, van de richtlijn 2006/123/EG, dat geldt voor het onderwerpen van de uitoefening van een dienstenactiviteit aan een « eis ».

A.1.3. Om de redenen die zijn uiteengezet in A.1.2, schendt de bestreden bepaling tevens de vrijheid van ondernemen, gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest, en de motiveringsplicht voor wetten.

A.2.1. De Ministerraad is ten eerste van oordeel dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk is omdat de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aangeven dat zij met hun beroep geen economisch doel nastreven, maar enkel een *level playing field* en een niet-discriminerende wetgeving, wat volgens hem neerkomt op een *actio popularis*.

A.2.2. Ten gronde meent de Ministerraad dat voedingswinkels van minder en meer dan 400 m^2 niet vergelijkbaar zijn, aangezien enkel voedingswinkels van meer dan 400 m^2 een handelsvestigingsvergunning moeten hebben. Die handelsvestigingsvergunning is net ingegeven door het feit dat de betrokken winkels door een groot publiek worden bezocht, hetgeen een impact heeft op het vlak van mobiliteit, economisch weefsel, enzovoort.

Daarnaast laat de Ministerraad gelden dat de bestreden bepaling een wettig doel nastreeft, namelijk het terugdringen van het aantal verkooppunten en derhalve van de beschikbaarheid van tabaksproducten, teneinde tot een rookvrije generatie te komen.

Volgens de Ministerraad steunt het verschil in behandeling eveneens op een objectief criterium, namelijk de oppervlakte van de voedingswinkel. Dat criterium is ook pertinent, aangezien het zorgt voor een vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten. De Ministerraad merkt daarbij ook op dat voedingswinkels van meer dan 400 m^2 regelmatiger worden bezocht en ook vaker worden bezocht door gezinnen met kinderen. De bestreden maatregel zal tot gevolg hebben dat de verkoop in supermarkten nog maar 7 % van de totale verkoop van tabaksproducten zal uitmaken, en zal bijgevolg tot een verdere denormalisatie van tabaksgebruik leiden. De Ministerraad wijst ook erop dat de bestreden maatregel slechts een eerste stap vormt in de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten, en dat het de bedoeling is dat het aantal verkooppunten in de toekomst nog verder zal worden afgebouwd. De wetgever wenste echter niet meteen een verkoopverbod voor alle voedingswinkels in te voeren. Ten slotte bestaat er, gelet op die geleidelijke uitfasering en rekening houdend met de ruime beoordelingsvrijheid waarover de wetgever beschikt om de schadelijke gevolgen van het gebruik van tabaksproducten tegen te gaan, een redelijk verband van evenredigheid tussen de bestreden maatregel en het nagestreefde doel. Voor het overige laten de verzoekende partijen na om aan de hand van concrete cijfermatige gegevens de impact van de bestreden maatregel op de omzet van de betrokken voedingswinkels aan te tonen.

A.2.3. Aangezien er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de bestreden maatregel en het nagestreefde doel, beantwoordt de bestreden maatregel eveneens aan artikel 15, lid 3, *c)*, van de richtlijn 2006/123/EG. Om de redenen die zijn uiteengezet in A.2.1, is de bestreden bepaling bestaanbaar met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest, alsook met de motiveringsplicht.

Ten aanzien van de zaak nr. 8335

A.3.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 8335 leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 17 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. De verzoekende partij bekritiseert de bestreden bepaling in zoverre ze een verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m^2 instelt, maar niet eenzelfde verbod instelt op de verkoop van alcoholische dranken, terwijl het verbruik van alcoholische dranken een grotere maatschappelijke schade met zich meebrengt dan het gebruik van tabaksproducten.

A.3.2. De Ministerraad laat gelden dat de gebruikers van tabaksproducten en de verbruikers van alcoholproducten niet vergelijkbaar zijn, aangezien zowel de gezondheidsgevolgen als de sociale en economische impact van beide producten verschillend zijn. Daarnaast volgt uit hetgeen werd uiteengezet onder A.2.1 dat de bestreden bepaling een wettig doel nastreeft, op een objectief en pertinent criterium van onderscheid steunt en een redelijk verband van evenredigheid vertoont met het nagestreefde doel.

A.4.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de in A.3.1 vermelde toetsingsnormen, in zoverre de oppervlakte van een winkel geen pertinent criterium van onderscheid is in het licht van de bescherming van de volksgezondheid. Hij verwijst in dat verband naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het voorontwerp van de wet van 21 maart 2024, alsook naar het advies nr. 75.842/16. Het derde middel is afgeleid uit de schending, door het voormelde artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de in A.3.1 vermelde toetsingsnormen, in zoverre het de verkoop van tabaksproducten in niet-voedingswinkels, zoals kleding- en meubelwinkels en winkels waar schoonheidsproducten worden verkocht, verder toelaat. De bestreden bepaling is dus niet pertinent ten aanzien van het doel van de wetgever om de volksgezondheid te beschermen, aangezien in die winkels wel nog tabaksproducten mogen worden verkocht.

A.4.2. Om de redenen die zijn uiteengezet in A.2.1, meent de Ministerraad dat het tweede en derde middel niet gegrond zijn, in zoverre zij afgeleid zijn uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 22 van de Grondwet en de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, repliceert de Ministerraad dat de wetgever wel heeft voorzien in een adequaat kader voor de bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit van de rechtsonderhorigen.

A.5.1. De verzoekende partij voert een vierde middel aan dat is afgeleid uit de schending, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de bestreden bepaling het begrip « voedingswinkel » niet definieert, zodat het onduidelijk is welke winkels precies onder het verbod vallen. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar het hiervoor vermelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 75.842/16.

A.5.2. Volgens de Ministerraad moet het begrip « voedingswinkel » in zijn gebruikelijke betekenis worden verstaan, zijnde een winkel waar voornamelijk voeding wordt verkocht en waar de dagelijkse boodschappen worden gedaan. Het gaat bovendien om voedingswinkels van meer dan 400 m^2, zijnde de supermarkten. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken wordt dan ook niet geschonden.

Ten aanzien van de zaak nr. 8336

A.6.1. De verzoekende partij in de zaak nr. 8336 leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 8 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met de vrijheid van ondernemen, gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, en met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepaling, door de rechtbank toe te laten om de fabrikant, voor een periode van ten minste een jaar en ten hoogste vijf jaar, te verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, ten aanzien van fabrikanten een verkoopverbod invoert dat steunt op een wederrechtelijke gedraging van een derde persoon, namelijk de verkoper. Hierdoor wordt een verschil in behandeling ingevoerd ten aanzien van fabrikanten voor wie geen dergelijke maatregel geldt. De interpretatie, die volgens de Ministerraad uit de parlementaire voorbereiding van de wet van

21 maart 2024 voortvloeit, dat het verkoopverbod enkel kan worden opgelegd aan de tabaksfabrikant wanneer deze zelf het reclameverbod heeft overtreden, vindt geen steun in de tekst van de bestreden bepaling.

Volgens de verzoekende partij steunt dat verschil in behandeling niet op een objectief en pertinent criterium, aangezien het indruist tegen het persoonlijk karakter van de straf. De bestreden straf is ook onevenredig, gelet op het feit dat zij voor minstens een jaar en voor maximum vijf jaar kan worden opgelegd en het voor de fabrikant niet duidelijk is wanneer hij die straf kan oplopen. Zo is het onduidelijk wanneer de verkoper het reclameverbod heeft overtreden buiten de controle of de medewerking van de fabrikant en of het verkoopverbod geldt ten aanzien van alle tabaksproducten van de fabrikant en voor alle verkooppunten.

A.6.2. Volgens de Ministerraad is de bestreden bepaling bestaanbaar met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf en met het rechtszekerheidsbeginsel. In de memorie van toelichting van het ontwerp van de wet van 21 maart 2024 wordt immers verduidelijkt dat het verkoopverbod enkel kan worden opgelegd aan de tabaksfabrikant wanneer deze zelf het reclameverbod heeft overtreden.

Daarnaast is de Ministerraad van oordeel dat de bestreden bepaling tevens in overeenstemming is met de vrijheid van ondernemen. Het verkoopverbod is voorgeschreven door een voldoende precieze en toegankelijke formele wetsbepaling. Zij streeft een wettige doelstelling na en beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte, namelijk een betere naleving van het reclameverbod en dus de bescherming van de volksgezondheid. Het verkoopverbod is ook evenredig ten aanzien van de nagestreefde doelstelling. Aangezien de wetgever heeft vastgesteld dat het reclameverbod zeer vaak wordt overtreden, mocht hij van oordeel zijn dat er strengere sancties nodig waren. Voorts is het verkoopverbod beperkt in de tijd en is de rechter niet verplicht om het op te leggen.

Ten slotte is de bestreden maatregel in overeenstemming met het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Naast het feit dat het verkoopverbod enkel kan worden opgelegd aan de tabaksfabrikant wanneer deze zelf het reclameverbod heeft overtreden, blijkt uit zowel de tekst van de bestreden bepaling als de memorie van toelichting dat het verbod geldt voor de tabaksproducten waarvoor verboden reclame wordt gemaakt en voor alle verkooppunten. Wanneer de reclame niet kan worden gelinkt aan een specifiek product, dan geldt het verbod ten aanzien van alle tabaksproducten. Wanneer reclame werd gemaakt voor een merk, dan is het verbod van toepassing op het merk.

A.7.1. De verzoekende partij voert een tweede middel aan dat wordt afgeleid uit de schending, door de artikelen 3 en 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 12, 14 en 22 van de Grondwet, met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 49 van het Handvest. De verzoekende partij bekritiseert de, strafrechtelijk beteugelde, controleverplichting ten aanzien van jonge personen die minder dan 25 jaar lijken, die hoort bij het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen. Volgens haar is het onduidelijk welke legitieme doelstelling de wetgever met die controleverplichting nastreeft. Bovendien steunt het verschil in behandeling dat met die maatregel wordt ingevoerd niet op een objectief en pertinent criterium, aangezien het enkel steunt op de subjectieve inschatting van de leeftijd van de koper door de verkoper. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar een wetenschappelijke studie waaruit blijkt dat de inschatting van de leeftijd van jongeren moeilijk is en waarin ervoor wordt gewaarschuwd geen juridische gevolgen te verbinden aan een dergelijke inschatting. Ten slotte is de controleverplichting onevenredig. Zo moeten personen die minder dan 25 jaar lijken, steeds hun identiteitsgegevens voorleggen, wat strijdig is met hun recht op privéleven. Bovendien is de sanctie van toepassing ongeacht of de verkoper aan een meerderjarige of een minderjarige tabaksproducten heeft verkocht. Ten slotte is die verplichting strijdig met het formeel en materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken.

A.7.2. Met betrekking tot de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, meent de Ministerraad ten eerste dat de categorieën van personen niet vergelijkbaar zijn. Terwijl het ten aanzien van minderjarigen moeilijk is om vast te stellen of zij meerderjarig zijn, is dat ten aanzien van meerderjarigen niet moeilijk. Ten tweede streeft de bestreden maatregel een wettig doel na. Aangezien het in de praktijk niet altijd gemakkelijk is om een onderscheid te maken tussen een volwassene en een minderjarige, beperkt de bestreden maatregel de foutmarge bij verkeerde beoordelingen, teneinde bij te dragen aan een betere naleving van het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen. Het verschil in behandeling steunt op een objectief criterium, namelijk de leeftijd van de betrokkene. Dat criterium is ook pertinent, aangezien de bestreden maatregel tot gevolg heeft dat van bijna alle minderjarigen een leeftijdsbewijs zal worden gevraagd. Ten slotte staat de bestreden maatregel ook in een redelijk verband van evenredigheid ten aanzien van het nagestreefde doel. De Ministerraad verwijst ter zake naar de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever en naar artikel 16 van de binnen de Wereldgezondheidsorganisatie gesloten kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, dat de Partijen toelaat om, in geval van twijfel, te vereisen dat elke koper van tabaksproducten een geschikt bewijs

overlegt om aan te tonen dat hij de daarvoor vereiste leeftijd heeft bereikt. *In casu* is de wetgever zelfs minder ver gegaan, door niet te vereisen dat van eenieder een identiteitsbewijs kan worden gevraagd.

Ten aanzien van de aangevoerde schending van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en artikel 49 van het Handvest is het volgens de Ministerraad voor de verkoper van tabaksproducten voldoende duidelijk wanneer hij een leeftijdscontrole moet uitvoeren.

Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 7 en 8 van het Handvest preciseert de Ministerraad dat in de inmenging in het recht op privéleven is voorzien bij een wetskrachtige norm die voldoende precies is geformuleerd. Om de hiervoor vermelde redenen streeft de bestreden bepaling tevens een wettige doelstelling na, beantwoordt zij aan een dwingende maatschappelijke behoefte en heeft zij geen onevenredige gevolgen voor de verkoper van tabaksproducten.

A.8.1. Het derde middel wordt afgeleid uit de schending, door de artikelen 3 en 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 12 en 14 ervan en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. De verzoekende partij bekritiseert het strafrechtelijk beteugelde verbod voor voedingswinkels van meer dan 400 m^2 om tabaksproducten te verkopen. Volgens de verzoekende partij blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 niet welke legitieme doelstelling de wetgever met dat verbod nastreeft. Daarnaast steunt dat verbod weliswaar op een objectief, maar niet op een pertinent criterium van onderscheid. Er bestaat geen verband tussen de oppervlakte van een winkel en de verkoop van tabaksproducten, en dus de bescherming van de volksgezondheid, hetgeen ook werd opgemerkt door de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorontwerp van de wet van 21 maart 2024. Ook de verplichting voor voedingswinkels van meer dan 400 m^2 om een handelsvestigingsvergunning te hebben, is niet relevant, aangezien die verplichting niet meer geldt in Brussel. Ten slotte is het bestreden verbod onevenredig, aangezien het voornamelijk op economische motieven steunt. Bovendien had de wetgever ook minder verregaande maatregelen kunnen nemen, zoals een onderscheid naargelang van de schadelijkheid van de tabaksproducten. Ook had hij zich kunnen beperken tot het uitstalverbod, dat eveneens is ingevoerd door de wet van 21 maart 2024.

A.8.2. De Ministerraad is van oordeel dat het middel onontvankelijk is in zoverre het de schending van het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en van artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht inroept, daar de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welk opzicht de bestreden bepalingen die toetsingsnormen schenden. In zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is het middel eveneens onontvankelijk, daar de verzoekende partijen niet preciseren welke categorieën van personen met elkaar worden vergeleken. In ondergeschikte orde verwijst de Ministerraad naar hetgeen is uiteengezet in A.2.1. Aanvullend merkt de Ministerraad op dat het eveneens pertinent is dat het verkoopverbod wordt toegepast op alle tabaksproducten.

A.9.1. De verzoekende partij voert een vierde middel aan dat wordt afgeleid uit de schending, door de artikelen 3 en 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. Volgens de verzoekende partij roept het strafrechtelijk beteugelde verbod op de verkoop van tabaksproducten in tijdelijke verkooppunten een verschil in behandeling in het leven dat niet redelijk verantwoord is. Ten eerste steunt dat verschil in behandeling niet op een objectief criterium, aangezien de wet van 21 maart 2024 niet bepaalt wat als een tijdelijk verkooppunt moet worden beschouwd. Ten tweede is het criterium van onderscheid niet pertinent, aangezien niet de tijdelijkheid van een verkooppunt, maar veeleer de laagdrempeligheid ervan in verband staat met de bescherming van de volksgezondheid. Ten derde is het bestreden verbod onevenredig, in combinatie met de overige bestreden maatregelen. De verzoekende partij is van oordeel dat het ingevoerde uitstalverbod en het bestaande reclameverbod, dat geldt voor alle verkooppunten, volstaan voor de bescherming van de volksgezondheid.

A.9.2. Volgens de Ministerraad zijn tijdelijke en permanente verkooppunten niet vergelijkbaar, aangezien de controlemogelijkheden ten aanzien van de eerste categorie van verkooppunten veel beperkter zijn. Daarnaast streeft de bestreden bepaling een wettig doel na, namelijk de vermindering van het aantal verkooppunten en de beschikbaarheid van tabaksproducten voor jonge niet-rokers. Het criterium van onderscheid is volgens de Ministerraad objectief en pertinent, aangezien dergelijke verkooppunten zich bevinden op evenementen die vaak worden bezocht door jongeren en gezinnen met jonge kinderen. Gelet op de door de wetgever beoogde geleidelijke uitfasering van tabaksproducten en rekening houdend met zijn ruime beoordelingsvrijheid, staat de bestreden maatregel in een redelijk verband van evenredigheid met het nagestreefde doel.

A.10.1. Een vijfde middel wordt afgeleid uit de schending, door de artikelen 4 en 7 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie, gewaarborgd bij artikel 11 van het Handvest, en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. De verzoekende partij bekritiseert het strafrechtelijk beteugelde verbod om tabaksproducten uit te stallen aan en in verkooppunten. Volgens de verzoekende partij roept dat verbod een verschil in behandeling in het leven dat niet redelijk verantwoord is. Ten eerste blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 niet welke legitieme doelstelling met dat verbod wordt nagestreefd. Het werd ook niet voorafgegaan door een studie. Ten tweede beperkt dat verbod op een onevenredige wijze zowel de informatierechten van de consument als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemen van de fabrikanten en de verkopers van tabaksproducten en alternatieve rookvrije producten. Doordat tabaksproducten op geen enkele wijze zichtbaar zijn, wordt een groot aantal verkopers verplicht om hun infrastructuur aan te passen, wat voor hen kosten met zich meebrengt. Bovendien is het uitstalverbod van toepassing op alle tabaksproducten, en dus ook op de minder schadelijke alternatieven. Het gebrek aan evenredigheid is des te prangender, in combinatie met de overige maatregelen die de wet van 21 maart 2024 invoert.

A.10.2. Volgens de Ministerraad voldoet de bestreden maatregel aan de voorwaarden waaronder de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van ondernemen kunnen worden beperkt. Ten eerste is hij opgenomen in een voldoende precieze en toegankelijke formele wetsbepaling. Hij streeft een wettige doelstelling na, namelijk het verminderen van de zichtbaarheid van tabaksproducten en dus de bescherming van de volksgezondheid. Ten slotte beantwoordt de bestreden maatregel aan een dwingende maatschappelijke behoefte en is hij evenredig ten aanzien van de nagestreefde doelstelling. De Ministerraad wijst ter zake erop dat de bestreden bepaling geen volledig informatieverbod inhoudt.

Ten aanzien van de zaak nr. 8338

A.11. De verzoekende partij in de zaak nr. 8338 vordert de vernietiging van artikel 8 van de wet van 21 maart 2024, dat de rechtbank toelaat om de fabrikant te verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van ten minste één jaar en ten hoogste vijf jaar.

A.12.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf. De bestreden bepaling impliceert immers dat een tabaksfabrikant strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gehouden voor verboden reclame die door derden is gemaakt. De interpretatie, die volgens de Ministerraad uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 voortvloeit, dat het verkoopverbod enkel kan worden opgelegd aan de tabaksfabrikant wanneer deze zelf het reclameverbod heeft overtreden, vindt geen steun in de tekst van de bestreden bepaling.

A.12.2. Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.6.2, meent de Ministerraad dat het middel niet gegrond is.

A.13.1. Een tweede middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepaling een verschil in behandeling doet ontstaan tussen ondernemingen in de tabaksindustrie en ondernemingen in andere sectoren die zijn onderworpen aan een of andere vorm van reclameverbod of minstens strikt zijn gereguleerd, zoals de alcoholindustrie. Volgens de verzoekende partij is de bestreden maatregel niet noodzakelijk, aangezien er minder discriminerende en belastende maatregelen hadden kunnen worden ingevoerd, zoals een verhoging van de strafvorken, in combinatie met een responsabilisering van de parketten. Anders dan de Ministerraad beweert, is er geen sprake van een toename van het aantal inbreuken op het reclameverbod. Bovendien is de strafsanctie niet aangepast aan de zwaarte van de inbreuk. Minstens is de bestreden maatregel niet evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel. Hij zal een onevenredig zware impact hebben op tabaksfabrikanten. Er wordt immers voorzien in de mogelijkheid van een verkoopverbod voor een periode van ten minste één jaar en ten hoogste vijf jaar, dat ook van toepassing zal zijn in een B2B-context, en dat voor elke overtreding van het reclameverbod kan worden opgelegd. Bovendien zal de consument als gevolg van het verkoopverbod overschakelen op een alternatief product, zodat dit het einde van het tabaksproduct in kwestie betreft op de Belgische markt.

A.13.2. De Ministerraad is ten eerste van oordeel dat het middel onontvankelijk is, omdat de verzoekende partij de te vergelijken categorieën van personen op een onvoldoende duidelijke wijze omschrijft. De alcoholindustrie, waarnaar de verzoekende partij verwijst in haar memorie van antwoord, is geen vergelijkbare categorie. In ondergeschikte orde meent de Ministerraad dat het verschil in behandeling, om de redenen die zijn

uiteengezet in A.6.2, een wettig doel nastreeft en op een objectief, pertinent en evenredig criterium van onderscheid steunt.

A.14.1. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van het materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken, gewaarborgd bij artikel 12, tweede lid, en artikel 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 49 van het Handvest. Volgens de verzoekende partij is het niet duidelijk welke handelingen of verzuimen tot een toepassing van de bestreden sanctie kunnen leiden. Ten eerste is het onduidelijk of het verkoopverbod enkel kan worden opgelegd aan een tabaksfabrikant wanneer deze zelf verboden reclame heeft gemaakt of ook in geval van verboden reclame door derden. Ten tweede is het onduidelijk voor welke tabaksproducten een verkoopverbod kan worden opgelegd. Daarnaast schendt de bestreden maatregel ook het beginsel van de evenredigheid van de straf, dat deel uitmaakt van het materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken. De verzoekende partij verwijst daartoe naar het feit dat het verkoopverbod kan worden opgelegd voor ten minste één jaar en ten hoogste vijf jaar.

A.14.2. Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.6.2, meent de Ministerraad dat het middel niet gegrond is.

A.15.1. Een vierde middel is afgeleid uit de schending van het recht op eigendom, gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en van het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.13.1, vormt de bestreden maatregel een inmenging in het eigendomsrecht van de tabaksfabrikanten. Volgens de verzoekende partij is die inmenging niet verantwoord. Ten eerste is er om de redenen die zijn uiteengezet in A.14.1 geen voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare juridische grondslag. Ten tweede, en om de redenen die zijn uiteengezet in A.13.1, is er geen redelijk verband van evenredigheid tussen de bestreden maatregel en het nagestreefde doel.

A.15.2. Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.6.2, meent de Ministerraad dat het middel niet gegrond is.

A.16.1. De verzoekende partij leidt een vijfde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en met artikel 7 van de richtlijn 2003/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 « betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de reclame en sponsoring voor tabaksproducten » (hierna : de richtlijn 2003/33/EG). Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.13.1, vormt de bestreden maatregel een belemmering van het vrij verkeer van goederen. Die belemmering is niet gerechtvaardigd. De verzoekende partij brengt daartoe de verstrekkende gevolgen van de bestreden maatregel in herinnering. Bovendien is de bestreden maatregel om de redenen die zijn uiteengezet onder A.13.1 niet noodzakelijk. Voorts blijkt uit de rechtspraak dat er onzekerheid is omtrent de draagwijdte van het reclameverbod. Om de hiervoor vermelde redenen schendt de bestreden maatregel tevens artikel 7 van de richtlijn 2003/33/EG, dat de lidstaten opdraagt om evenredige sancties vast te stellen in geval van schendingen van de ter uitvoering van die richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

A.16.2. De Ministerraad laat in hoofdorde gelden dat het middel onontvankelijk is, om de reden die is uiteengezet in A.13.2. In ondergeschikte orde, en om de redenen die zijn uiteengezet in A.6.2, streeft de bestreden maatregel een doelstelling van algemeen belang na, is hij geschikt om die doelstelling te bereiken en gaat hij niet verder dan nodig om die doelstelling te bereiken. De bestreden bepaling is dan ook bestaanbaar met artikel 34 van het VWEU en artikel 7 van de richtlijn 2003/33/EG.

A.17.1. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen, gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en artikel 16 van het Handvest. De verzoekende partij verwijst daartoe naar hetgeen zij in het kader van het vijfde middel heeft aangevoerd.

A.17.2. Om de redenen die zijn uiteengezet onder A.6.2, is het middel volgens de Ministerraad niet gegrond.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vragen de vernietiging van de artikelen 3, 1°, 4° en 5°, 4, 6, 7 en 8 van de wet van 21 maart 2024 « tot wijziging 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 » (hierna : de wet van 21 maart 2024). Die bepalingen voeren een aantal maatregelen in met betrekking tot de verkoop, de reclame en de promotie van tabaksproducten. Daartoe wijzigen zij de artikelen 6, 7, 14 en 15 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 » (hierna : de wet van 24 januari 1977).

B.1.2. De bestreden bepalingen luiden :

« Art. 3. In artikel 6 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 29 november 2022, worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1° paragraaf 4 wordt vervangen als volgt :

‘ § 4. Het is verboden tabaksproducten aan te bieden of te verkopen aan minachttienjarigen.

De verantwoordelijke voor wiens rekening dit product werd verkocht of aangeboden, kan eveneens aansprakelijk worden gesteld in geval van niet-naleving van dit verbod.

Elke persoon die tabaksproducten verkoopt aan een jonge persoon die minder dan vijfentwintig jaar lijkt, moet van deze persoon eisen dat die aantoont dat de leeftijd van achttien jaar bereikt is.

In het belang van de volksgezondheid kan de Koning plaatsen, waar tabaksproducten in de handel worden gebracht, onderwerpen aan het aanbrengen van waarschuwingen met betrekking tot de schadelijkheid van tabaksproducten en/of van vermeldingen met betrekking tot de verkoopsvoorwaarden bedoeld in het eerste lid. ’

[...]

4° artikel 6 wordt aangevuld met een paragraaf 9, luidende :

‘ § 9. Het is verboden tabaksproducten te verkopen in tijdelijke verkooppunten. ’.

5° artikel 6 wordt aangevuld met een paragraaf 10, luidende :

‘ § 10. Het is verboden tabaksproducten te verkopen in voedingswinkels van meer dan 400 m^2. ’.

Art. 4. Aan artikel 7 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 22 december 2009 en 15 maart 2020 wordt een paragraaf 3 toegevoegd, luidende :

‘ § 3. Tabaksproducten mogen niet worden uitgestald aan en in verkooppunten. ’.

[...]

Art. 6. Artikel 14 van dezelfde wet, vervangen bij de wet van 18 december 2016 en gewijzigd bij de wet van 11 februari 2021, wordt vervangen als volgt :

‘ Art. 14. Met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van vijftig euro tot drieduizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft hij die voedingsmiddelen of andere in deze wet bedoelde producten fabriceert of invoert en hij die, zonder de fabrikant of de invoerder te zijn, wetens voedingsmiddelen of andere in deze wet bedoelde producten in de handel brengt met overtreding van artikel 6, §§ 4, 4/1, 6, 6/1, 7, 9 en 10, en artikel 8 en de besluiten genomen ter uitvoering van artikelen 2, eerste en tweede lid, 3, 1°, *a)*, en 2° tot 5°, 4, § 4, 6 en 10. ’.

Art. 7. Artikel 15, § 3 van dezelfde wet, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 30 oktober 2018, wordt vervangen als volgt :

‘ § 3. Met gevangenisstraf van één maand tot een jaar en met geldboete van tienduizend tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen worden gestraft, de fabrikant, de invoerder, de uitgever en de drukker die artikel 7, § 2*bis* en 3 van deze wet overtreden.

Met gevangenisstraf van één maand tot een jaar en met geldboete van tweehonderdvijftig tot honderdduizend euro of met één van deze straffen alleen wordt gestraft hij die artikel 7, § 2*bis* en 3 van deze wet overtreedt en die niet vermeld is in het eerste lid. ’.

Art. 8. In dezelfde wet wordt een artikel 15/2 ingevoegd, luidende :

‘ Art. 15/2. Naast de in artikel 15, § 3 voorziene straffen kan de rechtbank bij niet-naleving van de bepalingen van artikel 7, § 2*bis* de fabrikant verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van ten minste een jaar en ten hoogste vijf jaar. ’ ».

B.1.3. De wet van 21 maart 2024 voert derhalve de volgende maatregelen in : (1) een verbod op de verkoop van tabaksproducten, in tijdelijke verkooppunten en in voedingswinkels van meer dan 400 m², (2) de verplichting voor een verkoper van tabaksproducten om het identiteitsbewijs te vragen aan al wie tabaksproducten wil kopen en jonger lijkt dan 25 jaar, (3) een verbod op het uitstallen van tabaksproducten in en aan verkooppunten, en (4) een verstrenging van de sancties voor inbreuken op het reclame- en promotieverbod, waaronder een tijdelijk verbod voor de fabrikant op het verkopen van tabaksproducten.

B.2.1. Volgens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 geven die nieuwe maatregelen uitvoering aan de « Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie » van 14 december 2022 (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 4). Die Interfederale strategie beoogt het aantal dagelijkse gebruikers van tabaksproducten bij de bevolking van 15 jaar en ouder terug te dringen tot 10 % tegen 2028 en 5 % tegen 2040, het aantal personen die beginnen met tabaksproducten terug te dringen tot 0 % of bijna 0 % tegen 2040 en te streven naar een dagelijkse consumptie van tabaksproducten van 6 % in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar tegen 2028 (Interfederale strategie, p. 7).

B.2.2. Volgens de parlementaire voorbereiding zijn de nieuwe maatregelen « er onder meer op gericht tabaksproducten minder beschikbaar en minder aantrekkelijk te maken, zodat het gebruik ervan afneemt en het risico van beginnende rokers afneemt » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 27).

B.2.3. Ten slotte benadrukte de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 dat « er werd gekozen voor een stapsgewijze benadering » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 31) en dat het « de intentie [is] om in de toekomst nog verdere stappen te zetten om de verkoop te beperken » (*ibid*., p. 4).

B.3. De wet van 21 maart 2024 voorziet in een gefaseerde inwerkingtreding. De verplichting voor een verkoper van tabaksproducten om het identiteitsbewijs te vragen aan al wie tabaksproducten wil kopen en jonger lijkt dan 25 jaar, is in werking getreden op 12 april 2024. Het verbod op de verkoop van tabaksproducten in tijdelijke verkooppunten is in werking getreden op 1 januari 2025 (artikel 9, § 2). Het verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m² en het verbod op het uitstallen van tabaksproducten in en aan verkooppunten is in werking getreden op 1 april 2025 (artikel 9, § 3). Ten slotte treedt de bij artikel 8 ingevoerde bijkomende sanctie voor inbreuken op het reclame- en promotieverbod in werking op 31 december 2025 (artikel 9, § 4).

B.4. Artikel 2 van de wet van 18 mei 2024 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheid en financiën » (hierna : de wet van 18 mei 2024) heeft het verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m^2 in artikel 6, § 10, van de wet van

24 januari 1977 aangevuld met de woorden « met uitzondering van de verkoop aan professionelen die werkzaam zijn in de tabakshandel. De producten mogen niet beschikbaar zijn voor particuliere consumenten ». Aangezien artikel 2 van de wet van 18 mei 2024 niet het voorwerp uitmaakt van de voorliggende beroepen tot vernietiging, houdt het Hof bij zijn onderzoek geen rekening met dat artikel.

Ten gronde

Wat betreft de strafrechtelijke sanctie inzake het tijdelijk verbod voor de fabrikant om tabaksproducten te verkopen

B.5. Het eerste middel in de zaak nr. 8336 en het eerste tot en met het zesde middel in de zaak nr. 8338 zijn afgeleid uit de schending, door artikel 8 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, 14 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het rechtszekerheidsbeginsel, met de vrijheid van ondernemen, gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, met het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna : het Handvest), met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), met artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU) en met artikel 7 van de richtlijn 2003/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 « betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de reclame en sponsoring voor tabaksproducten » (hierna : de richtlijn 2003/33/EG).

B.6. Artikel 15/2 van de wet van 24 januari 1977, zoals ingevoegd door artikel 8 van de wet van 21 maart 2024, kent de rechter de mogelijkheid toe om, in geval van niet-naleving van de bepalingen van artikel 7, § 2*bis*, van de wet van 24 januari 1977, de fabrikant te verbieden tabaksproducten te verkopen waarvoor verboden reclame is gemaakt, voor een periode van ten minste één jaar en ten hoogste vijf jaar. Artikel 7, § 2*bis*, heeft betrekking op het verbod op het voeren van reclame voor en het sponsoren door tabaksproducten.

De in artikel 15/2 bepaalde straf is een bijkomende straf die kan worden opgelegd boven op de straffen waarin artikel 15, § 3, van de wet van 24 januari 1977 voorziet. Krachtens die laatste bepaling, zoals vervangen door, het door de verzoekende partijen niet bestreden, artikel 7 van de wet van 21 maart 2024, worden de fabrikant, de invoerder, de uitgever en de drukker die artikel 7, §§ 2*bis* en 3, van de wet van 24 januari 1977 overtreden, bestraft met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een geldboete van 10 000 tot 100 000 euro of met een van die straffen alleen. Elke andere persoon die artikel 7, §§ 2*bis* en 3, van de wet van 24 januari 1977 overtreedt, wordt bestraft met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met een geldboete van 250 tot 100 000 euro of met een van die straffen alleen.

B.7. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.8.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling ».

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

« Alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.8.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een

onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepaling, ermee rekening houdt.

B.8.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.8.4. Het strafrechtelijk verbod op de verkoop van tabaksproducten impliceert een beperking van het eigendomsrecht van producenten van de betrokken tabaksproducten. Die maatregel vormt evenwel geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet.

B.8.5. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.9.1. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek). De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht, meer bepaald artikel 16 van het Handvest, dat wordt aangehaald in het middel.

Het Hof is derhalve bevoegd om de bestreden bepalingen te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van ondernemen.

B.9.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. Deze zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.10.1. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen achtenveertig uren te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

B.10.2. Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.10.3. Artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin, mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien, na het begaan van het strafbare feit de wet mocht voorzien in de oplegging van een lichtere straf, dient de overtreder daarvan te profiteren ».

B.10.4. Artikel 49, lid 1, van het Handvest bepaalt :

« Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, is die van toepassing ».

B.10.5. In zoverre zij vereisen dat in elk misdrijf bij wet moet worden voorzien, hebben artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 49, lid 1, van het Handvest een draagwijdte die analoog is aan artikel 12, tweede lid, van de Grondwet.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.10.6. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolging mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepaling en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsvrijheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet, is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.11.1. Krachtens artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 14, lid 2, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 48, lid 1, van het Handvest wordt eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld volgens de wet wordt bewezen.

Wettelijke vermoedens zijn in beginsel niet in strijd met het vermoeden van onschuld (in die zin EHRM, 7 oktober 1988, *Salabiaku t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:1988:1007JUD001051983, § 28; 20 maart 2001, *Telfner t. Oostenrijk*, ECLI:CE:ECHR:2001:0320JUD003350196, § 16). Zij moeten evenwel een redelijk verband van evenredigheid vertonen met het wettig nagestreefde doel (EHRM, 23 juli 2002, *Janosevic t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101; 23 juli 2002, *Västberga Taxi Aktiebolag en Vulic t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:2002:0723JUD003698597, § 113; beslissing, 19 oktober 2004, *Falk t. Nederland*, ECLI:CE:ECHR:2004:1019DEC006627301), waarbij rekening moet worden gehouden met de ernst van de zaak en waarbij het recht van verdediging moet worden gevrijwaard (EHRM, 30 maart 2004, *Radio France e.a. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2004:0330JUD005398400, § 24; 4 oktober 2007, *Anghel t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2007:1004JUD002818303, § 60; 30 juni 2011, *Klouvi t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2011:0630JUD003075403, § 41).

B.11.2. Het fundamentele beginsel van het persoonlijke karakter van de straffen vereist dat een straf slechts kan worden opgelegd aan degene die het misdrijf heeft gepleegd of eraan heeft deelgenomen (EHRM, 29 augustus 1997, *A.P., M.P. en T.P. t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0829JUD001995892, § 48).

Dat beginsel wordt geschonden indien een strafsanctie wordt opgelegd aan een derde die niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor het misdrijf.

B.11.3. Het rechtszekerheidsbeginsel verbiedt de wetgever om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de rechtsonderhorigen om in staat te zijn de rechtsgevolgen van hun handelingen te voorzien.

B.12. Artikel 34 van het VWEU houdt als uitdrukking van het fundamenteel beginsel van het vrije verkeer van goederen een verbod op kwantitatieve invoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten in (HvJ, grote kamer, 5 juni 2007, C-170/04, *Rosengren e.a.*, ECLI:EU:C:2007:393, punt 31). Het verbiedt iedere nationale maatregel die de handel binnen de Europese Unie al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (HvJ, 11 september 2008, C-141/07, *Commissie t. Duitsland*, ECLI:EU:C:2008:492, punt 28; 8 oktober 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, ECLI:EU:C:2020:804, punt 38).

Wettelijke bepalingen waarbij als strafrechtelijke sanctie een verbod wordt opgelegd op de verkoop van tabaksproducten, zijn van dien aard dat het intracommunautair handelsverkeer in dergelijke producten, minstens onrechtstreeks, wordt belemmerd, en dienen bijgevolg te worden beschouwd als een bij artikel 34 van het VWEU in beginsel verboden maatregel die een gelijke werking heeft als een kwantitatieve invoerbeperking (HvJ, 10 april 2008, C-265/06, *Commissie t. Portugal*, ECLI:EU:C:2008:210, punten 32-36; grote kamer, 10 februari 2009, C-110/05, *Commissie t. Italië*, ECLI:EU:C:2009:66, punten 56-58; 4 juni 2009, C-142/05, *Mickelsson en Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, punten 16-17).

Nationale maatregelen die de voormelde vrijheid kunnen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, zijn slechts toelaatbaar indien ze een doel van algemeen belang zoals de bescherming van de gezondheid en het leven van personen (cf. artikel 36 van het VWEU) of van de consument nastreven, geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken (HvJ, 12 september 2013, C-475/11, *Kostas Konstantinides*, ECLI:EU:C:2013:542, punten 50-51; 8 oktober 2020, C-602/19, *kohlpharma GmbH*, voormeld, punten 40-41).

B.13. De artikelen 3 en 7 van de richtlijn 2003/33/EG bepalen :

« *Artikel 3*

Reclame in gedrukte media en in diensten van de informatiemaatschappij

1. Reclame in de pers en andere gedrukte publicaties is alleen toegestaan voor publicaties die uitsluitend bestemd zijn voor personen die werkzaam zijn in de tabakshandel en voor publicaties die worden gedrukt en uitgegeven in derde landen, mits deze publicaties niet hoofdzakelijk voor de communautaire markt bestemd zijn.

Andere reclame in de pers en andere gedrukte publicaties is verboden.

2. Reclame die niet is toegestaan in de pers en in andere gedrukte publicaties is niet toegestaan in diensten van de informatiemaatschappij.

[...]

Artikel 7

Sancties en handhaving

De lidstaten stellen het stelsel van sancties, van toepassing op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, vast en treffen alle nodige maatregelen om de tenuitvoerlegging van die sancties te waarborgen. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie uiterlijk op de in artikel 10 genoemde datum in kennis van de desbetreffende bepalingen en delen haar alle latere wijzigingen ervan zo spoedig mogelijk mede.

[...] ».

B.14. De verzoekende partijen bekritiseren ten eerste het feit dat een tabaksfabrikant strafrechtelijk verantwoordelijk kan worden gehouden voor overtredingen van het reclameverbod die niet door hem, maar door derden zijn begaan.

B.15. De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat tot de wet van 21 maart 2024 heeft geleid, vermeldt :

« Inbreuken op het tabaksreclameverbod zijn momenteel strafbaar met een gevangenisstraf van één maand tot één jaar en met geldboete van 250 (of 10.000 voor de fabrikant, de invoerder, de uitgever en de drukker) tot 100.000 euro. Hoewel deze bedragen vermeerderd moeten worden met de opdeciemen, momenteel x 8, is een bedrag van 100.000 x 8 (maximaal) te laag voor een tabaksfabrikant.

Ondanks eerder opgelegde en betaalde geldboetes blijven zij het tabaksreclameverbod met de voeten treden. De sancties zijn dus niet doeltreffend, noch afschrikkend, zoals de TPD-richtlijn 2014/40/EU nochtans vereist.

Daarnaast worden straffen regelmatig met uitstel opgelegd.

Naar aanleiding van fiche 15.3 van de interfederale strategie voor een rookvrije samenleving werd er ten slotte een bijkomende sanctie mogelijk gemaakt in het geval de fabrikant van tabaksproducten zelf het reclameverbod heeft overtreden. In dat geval kan er door de rechtbank aan fabrikanten een tijdelijk verkoopverbod worden opgelegd voor tabaksproducten waarvoor verboden reclame werd gemaakt » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 7).

B.16. Zoals ook de Ministerraad in zijn memories voor het Hof opmerkt, volgt uit de hiervoor vermelde memorie van toelichting dat het tijdelijk verbod voor de fabrikant om tabaksproducten te verkopen enkel kan worden opgelegd wanneer deze zelf het in artikel 7, § 2*bis*, van de wet van 24 januari 1977 opgenomen reclameverbod heeft overtreden.

B.17. Aangezien de grief van de verzoekende partijen op een verkeerd uitgangspunt berust, is zij niet gegrond.

B.18. Ten tweede is het volgens de verzoekende partijen onduidelijk voor welke tabaksproducten en ten aanzien van welke verkooppunten een verkoopverbod kan worden opgelegd.

B.19. Uit zowel de tekst van de bestreden bepaling als uit de in B.15 vermelde memorie van toelichting blijkt dat het verbod geldt voor de tabaksproducten waarvoor verboden reclame wordt gemaakt. Wanneer verboden reclame werd gemaakt voor een merk, dan volgt uit het in artikel 7, § 2*bis*, 3°, van de wet van 24 januari 1977 opgenomen verbod op reclame voor tabaksmerken dat het verbod van toepassing is op het merk.

Daarnaast kan, bij gebrek aan andersluidende bewoordingen, uit de bestreden bepaling worden afgeleid dat het verbod van toepassing is op alle verkooppunten.

B.20. De grief van de verzoekende partijen is niet gegrond.

B.21. Ten slotte bekritiseren de verzoekende partijen de evenredigheid van de bestreden straf.

B.22. Het beginsel van de evenredigheid van de strafrechtelijke sancties impliceert dat de door de rechter uitgesproken sanctie in een redelijke verhouding moet staan tot het misdrijf dat

ermee wordt bestraft, rekening houdend met de elementen van de zaak. Dat beginsel wordt eveneens gewaarborgd in artikel 49, derde lid, van het Handvest.

B.23. Uit de in B.15 vermelde memorie van toelichting blijkt dat de invoering van de bijkomende straf van het verbod voor tabaksfabrikanten op de verkoop van tabaksproducten mede is ingegeven door de vaststelling dat er zich, ondanks de bestaande straffen, overtredingen van het tabaksreclameverbod door tabaksfabrikanten blijven voordoen.

B.24. De beoordeling van de ernst van een misdrijf en van de strengheid waarmee het misdrijf kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsvrijheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de misdrijven ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap, in het bijzonder in aangelegenheden die, zoals die inzake het gebruik van tabaksproducten, betrekking hebben op gedragingen die grote gevaren inhouden voor de volksgezondheid.

Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsvrijheid van de rechter moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het onredelijk zou zijn.

Het Hof zou zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven indien het bij de vraag naar de verantwoording van de verschillen in de talrijke wetteksten houdende sancties telkens een afweging zou maken op grond van een waardeoordeel over de laakbaarheid van de betrokken feiten ten opzichte van andere strafbaar gestelde feiten. Wat de strafmaat betreft, moet de beoordeling van het Hof beperkt blijven tot die gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze ertoe leidt vergelijkbare misdrijven onredelijk te behandelen.

B.25. De wetgever vermag eveneens in strengere straffen te voorzien wanneer hij vaststelt dat de bestaande straffen niet volstaan om een gedragsverandering te bewerkstelligen. Een straf die een gedragswijziging beoogt teweeg te brengen, kan slechts nut hebben indien zij voldoende afschrikwekkend is.

B.26. Het verbod op de verkoop van tabaksproducten vertoont een causaal verband met de gepleegde inbreuk en kan in die zin bijdragen aan de bewustwording door de pleger van de inbreuk van wat het specifieke gedrag waarvoor hij gestraft werd, heeft kunnen teweegbrengen. De bestreden straf vertoont in dat opzicht een gelijkenis met het in artikel 7*bis* van het Strafwetboek bepaalde verbod dat de rechter aan een rechtspersoon kan opleggen om een werkzaamheid die deel uitmaakt van diens maatschappelijk doel te verrichten. Doordat die straf het risico op toekomstige inbreuken op het reclameverbod kan verminderen, bevordert zij de bescherming van de volksgezondheid, dat met het reclameverbod wordt nagestreefd.

B.27. De bestreden straf is facultatief. De rechter kan het verbod op de verkoop van tabaksproducten opleggen, zonder dat hij daartoe verplicht is. De rechter die boven op de gevangenisstraf en/of de geldboete, het verbod op de verkoop van tabaksproducten wenst op te leggen, moet zijn keuze derhalve motiveren.

De minimum- en de maximumduur waarin de bestreden bepaling voorziet, namelijk ten minste één jaar en ten hoogste vijf jaar, zijn niet onevenredig en bieden de rechter de mogelijkheid om de straf aan te passen aan de omstandigheden van de zaak. Het is de taak van de rechter om op grond van de ernst van de feiten te beoordelen of zij aanleiding geven tot een verbod op de verkoop van tabaksproducten, en om de duur van dat verbod te bepalen, een verplichting die ook voortvloeit uit het evenredigheidsbeginsel dat in elk geval van toepassing is. Daarbij moet ook in rekening worden gebracht dat tabaksfabrikanten in de regel een afdoende kennis hebben of moeten hebben van de tabaksreclamewetgeving, en derhalve moeten worden verondersteld met voldoende nauwkeurigheid de ernst van het misdrijf dat zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, te kunnen beoordelen.

Voorts geldt het verbod, zoals ook is vermeld in B.19, enkel voor de tabaksproducten waarvoor verboden reclame is gemaakt.

Ten slotte raakt de bestreden bepaling niet aan de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 « betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie » (hierna : de wet van 29 juni 1964).

B.28. Gelet op het voorgaande, voert de bestreden bepaling geen onevenredige straf in.

B.29. Het eerste middel in de zaak nr. 8336 en het eerste tot en met het zesde middel in de zaak nr. 8338 zijn niet gegrond.

Wat betreft het verbod op het uitstallen van tabaksproducten in en aan verkooppunten

B.30. Het vijfde middel in de zaak nr. 8336 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 4 en 7 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie, gewaarborgd bij artikel 11 van het Handvest, en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. De verzoekende partij bekritiseert het strafrechtelijk beteugelde verbod om tabaksproducten uit te stallen aan en in verkooppunten.

B.31.1. Artikel 11, lid 1, van het Handvest bepaalt :

« Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen ».

De vrijheid van meningsuiting wordt op een analoge wijze gewaarborgd in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.31.2. Informatie met een commerciële inhoud wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting (EHRM, 20 november 1989, *markt intern Verlag GmbH en Klaus Beermann t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1989:1120JUD001057283, § 26; 30 januari 2018, *Sekmadienis Ltd. t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0130JUD006931714, § 73).

B.31.3. De vrijheid van meningsuiting kan, krachtens artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, onder bepaalde voorwaarden worden onderworpen aan formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, met het oog op, onder meer, de bescherming van de volksgezondheid, de goede naam of de rechten van anderen. De uitzonderingen waarmee zij gepaard gaat, dienen echter « eng te worden geïnterpreteerd, en de noodzaak om haar te beperken moet op overtuigende wijze worden aangetoond » (EHRM, grote kamer, 20 oktober 2015, *Pentikäinen t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2015:1020JUD001188210, § 87).

Een inmenging in de voormelde vrijheid van meningsuiting dient te worden vastgesteld bij een voldoende toegankelijke en nauwkeurige wet. Zij dient aldus in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen te worden geformuleerd die het mogelijk maken dat eenieder – desnoods met gepast advies – in de gegeven context in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kan voorzien. Die vereisten dienen evenwel niet te leiden tot overdreven rigiditeit die zou verhinderen dat bij de interpretatie van een wettelijke norm rekening wordt gehouden met veranderende omstandigheden of opvattingen (EHRM, grote kamer, 22 oktober 2007, *Lindon, Otchakovsky-Laurens en July t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2007:1022JUD002127902, § 41; grote kamer, 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 131-133; grote kamer, 7 juni 2012, *Centro Europa 7 S.r.l.* en *Di Stefano t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, §§ 141-142). Voorts moet worden aangetoond dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, aan een dwingende maatschappelijke behoefte beantwoordt en evenredig is aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd. Inzake het regelen van commerciële boodschappen en reclame beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsvrijheid.

B.32. De parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 licht het uitstalverbod als volgt toe :

« Het totale reclameverbod en de gestandaardiseerde pakjes zijn ingevoerd om tabaksproducten minder aantrekkelijk te maken en te voorkomen dat niet-rokers gaan roken. Om verder te gaan, moet het verbod op het uitstallen van tabaksproducten in verkooppunten (de zgn. ‘ display ban ’) worden ingevoerd als logische aanvulling op het totale reclameverbod. Het uitstallen en zichtbaar presenteren van tabaksproducten in verkooppunten vormt immers een belangrijke vorm van reclame voor deze producten. Andere Europese landen zoals Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Kroatië, Finland en Ierland hebben reeds dit soort maatregelen genomen, die doeltreffend zijn gebleken.

Dit verbod viseert alle tabaksproducten, inclusief de producten op basis van tabak en soortgelijke producten (bijvoorbeeld e-sigaretten, e-liquids, voor roken bestemde kruidenproducten, apparaten, filters, vloeitjes, enz.) Op specifiek verzoek van de klant kan de verkoper de gevraagde producten laten zien » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 6).

Nadat de afdeling wetgeving van de Raad van State, in haar advies over het voorontwerp van wet dat tot de wet van 21 maart 2024 heeft geleid, een opmerking formuleerde over de draagwijdte van het begrip « uitstallen » en de verhouding van dat begrip ten aanzien van het

bestaande reclameverbod (RvSt, advies nr. 74.604/3 van 27 november 2023, *ibid.*, pp. 38-39), verduidelijkte de wetgever in de parlementaire voorbereiding dat « het verbod enkel de uitstalling van die hierbovengenoemde tabaksproducten viseert. Andere weergaven van die producten (bv. via foto's/affiches) vielen sowieso al onder het reclameverbod van artikel 7 § 2*bis* » (*ibid.*, p. 6).

B.33. Zonder dat moet worden nagegaan of het uitstallen van tabaksproducten onder de vrijheid van meningsuiting valt, dient de bestreden maatregel in elk geval, om verenigbaar te zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en de vrijheid van ondernemen, een wettige doelstelling na te streven en evenredig te zijn met die doelstelling.

B.34. Uit de in B.32 vermelde parlementaire voorbereiding volgt dat het uitstalverbod ertoe strekt de aantrekkelijkheid van tabaksproducten te verminderen, waardoor de verleiding om ze te kopen vermindert. De bestreden maatregel beoogt dus de bescherming van de volksgezondheid, en beantwoordt derhalve aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

B.35. Zoals in de in B.32 weergegeven parlementaire voorbereiding wordt vermeld, vormt het uitstallen en zichtbaar presenteren van tabaksproducten in verkooppunten een belangrijke vorm van reclame voor die producten. Het zichtbaar uitstallen van een product vergroot de kans dat het product ook effectief zal worden aangekocht, en het vergroot ook de kans op impulsaankopen. Het risico op impulsaankopen doet zich niet alleen voor ten aanzien van rokers, maar ook ten aanzien van niet-rokers en, in het bijzonder, ten aanzien van jongeren, mede gelet op de diverse plaatsen waar tabaksproducten kunnen worden aangekocht (advies nr. 9549 van de Hoge Gezondheidsraad betreffende de elektronische sigaretten, juni 2022, p. 23), reden waarom de Hoge Gezondheidsraad ook voorstander is van een uitstalverbod voor tabaksproducten (*ibid*., pp. 9 en 24). Artikel 16, eerste lid, van de binnen de Wereldgezondheidsorganisatie gesloten kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik (in werking getreden op 27 februari 2005 en geratificeerd op 1 november 2005) draagt elke Partij bij die overeenkomst overigens op om « op het desbetreffende regeringsniveau doeltreffende wetgevende [...] maatregelen [aan te nemen] en [...] deze uit [te voeren], om de verkoop van tabaksproducten aan personen jonger dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of personen jonger dan achttien jaar, te verbieden », waarbij die maatregelen onder meer kunnen bestaan uit « *b)* het verbieden van de verkoop van

tabaksproducten indien deze direct toegankelijk zijn, zoals op winkelschappen ». Een van de richtsnoeren bij de voormelde kaderovereenkomst beveelt de Partijen bij die overeenkomst aan om een algemeen uitstalverbod in te voeren.

B.36. Bij het bepalen van het gewenste niveau van bescherming van de volksgezondheid, wat de maatregelen in de strijd tegen de gezondheidsrisico's van « tabaksproducten » betreft, en de daarmee samenhangende beperkingen van grondrechten, dient de wetgever rekening te houden met zijn positieve verplichtingen die voortvloeien uit artikel 23 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de binnen de Wereldgezondheidsorganisatie gesloten kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik.

B.37. Gelet op de aantrekkingskracht die gepaard gaat met het uitstallen van tabaksproducten in verkooppunten en in het licht van het doel van de wetgever om, zoals bepaald in de in B.2.1 vermelde « Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie » van 14 december 2022, op een geleidelijke wijze, zowel het tabaksgebruik onder de algemene bevolking als specifiek het tabaksgebruik onder jongeren aanzienlijk te verminderen, is het niet zonder redelijke verantwoording dat de wetgever, als volgende stap in de uitfasering van het tabaksgebruik, verder ingrijpt op de zichtbaarheid van tabaksproducten, door het bestaande reclameverbod aan te vullen met een verbod op het uitstallen van tabaksproducten in en aan verkooppunten.

B.38. Hoewel het uitstalverbod de uitbaters van verkooppunten van tabaksproducten ertoe kan nopen belangrijke organisatorische maatregelen te nemen om zich aan dat verbod aan te passen, toont de verzoekende partij in de zaak nr. 8336 niet aan dat die aanpassingen onmogelijk of buitensporig moeilijk zijn.

Bovendien dient bij de beoordeling of een beperking van de voormelde grondrechten met het oog op de volksgezondheid redelijk verantwoord is, rekening te worden gehouden met het feit dat, *a fortiori* gelet op de brede maatschappelijke consensus over de schadelijke gevolgen van tabaksproducten, fundamentele bekommernissen betreffende de volksgezondheid zwaarder kunnen doorwegen dan particuliere economische noden en dan grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van ondernemen en het recht op het ongestoord genot van eigendom (zie ook EHRM, 5 maart 2009, *Société de Conception de Presse et d'Edition en*

Ponson t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, §§ 56-57; 5 maart 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile en Dupuy t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, §§ 46-47; HvJ, 22 november 2018, C-151/17, *Swedish Match AB*, ECLI:EU:C:2018:938, punt 54; 24 februari 2022, C-452/20, *PJ*, ECLI:EU:C:2022:111).

Uit het voorgaande volgt dat de bestreden bepalingen evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde wettige doelstelling.

B.39. Het vijfde middel in de zaak nr. 8336 is niet gegrond.

Wat betreft het verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m²

B.40. Artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 voert een verbod in op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m². Artikel 6 van de voormelde wet bestraft de fabrikant en de invoerder en hij die, zonder de fabrikant of de invoerder te zijn, wetens tabaksproducten in de handel brengt, met overtreding van dat verbod, met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van vijftig euro tot drieduizend euro of met een van die straffen alleen.

B.41. De parlementaire voorbereiding van de wet van 21 maart 2024 licht het bestreden verbod als volgt toe :

« Er bestaat momenteel geen regelgeving die toelaat om de verkoop van tabaksproducten in België te beperken of te controleren. Dit impliceert dat tabaksproducten verkocht kunnen worden in heel veel verschillende types handelszaken : gespecialiseerde winkels, dagbladhandels, kruideniers, supermarkten, nachtwinkels, benzinestations, markten, festivals, horeca-instellingen, discotheken, … Het systeem van de traceerbaarheid van producten op basis van tabak heeft uitgewezen dat het aantal verkooppunten in België oploopt tot meer dan 20.000.

Deze zeer hoge beschikbaarheid van tabaksproducten brengt een verhoging van het gebruik met zich mee en verhoogt het risico om ermee te beginnen onder de jonge niet-rokers. Het is dus nodig om het aantal verkooppunten te beperken, hetgeen ook aangeraden wordt in het advies nr. 9549 van de Hoge Gezondheidsraad betreffende de elektronische sigaretten.

Na advies van de Raad van State wordt nog verduidelijkt dat het de bedoeling is om de beschikbaarheid van tabaksproducten voor jonge niet-rokers te beperken en dat het, met dit doel in het achterhoofd, een goede eerste stap is om de verkoop in ‘ tijdelijke verkooppunten te verbieden ’. [...]

[...]

Daarnaast wordt er als tweede stap een verkoopverbod ingevoerd in voedingswinkels van meer dan 400 m².

Voor voedingswinkels van meer dan 400 m² is een vergunning van de gewesten nodig en kunnen ze op die manier worden afgebakend.

Na advies van de Raad van State wordt verduidelijkt dat het verbod beperkt wordt tot de grotere voedingswinkels (zijnde voornamelijk de supermarkten) aangezien er hier een groter doelpubliek van mogelijke consumenten van tabaksproducten wordt bereikt. Met het denormalisatieprincipe in het achterhoofd, is het van belang dat het ook weer een plek is waar regelmatig gezinnen met kinderen komen. Bovendien zijn de winkelbezoeken regelmatiger aangezien er voor dagelijkse boodschappen gewinkeld wordt.

Aangezien er besloten werd om stapsgewijs te werken, leek het niet opportuun, noch proportioneel om voor de kleinere voedingswinkels een verkoopverbod van tabaksproducten op te leggen. Het verbod in de grotere voedingswinkels wordt verwacht al een aanzienlijk positieve gezondheidsimpact [te] hebben. Daarnaast zal de economische impact van een verkoopsverbod voor grotere voedingswinkels die over een ruimer aanbod van andere producten beschikken kleiner zijn.

We willen hiermee een goed evenwicht vinden tussen enerzijds de gezondheidswinst en anderzijds de economische impact die het verbod op verkoop kan hebben bij kleinere winkels. In de categorie van de grootste winkels, namelijk groter dan 400 m², worden ook heel wat andere zaken gekocht en verkocht, waardoor de impact van de tabaksproducten op de omzet van de winkels beperkt is. Het is wel de intentie om stapsgewijs de verkoop aan tabaksproducten te reduceren, aangezien het één van de ‘ best buys ’ is van de WHO om een gedragswijziging ten gunste van de gezondheid van de burgers te krijgen » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, pp. 4-5).

Met betrekking tot de keuze voor het begrip « voedingswinkels van meer dan 400 m² » liet de gemachtigde van de Regering, daarnaar gevraagd door de afdeling wetgeving van de Raad van State in het kader van haar advies over het voorontwerp van wet dat tot de wet van 21 maart 2024 heeft geleid, het volgende optekenen :

« De verkoop van tabaksproducten wordt geleidelijk afgebouwd. Op termijn is het de bedoeling om de verkoop van tabaksproducten alleen nog in gespecialiseerde winkels toe te staan.

In de eerste plaats werd de verkoop via automatische distributieautomaten verboden (met uitzondering van de semigeautomatiseerde verkoop in de detailhandel waarbij er een leeftijdscontrole aan de kassa wordt uitgevoerd en op voorwaarde dat de tabaksproducten uit het zicht werden gehaald).

Het verkoopverbod in de supermarkten is een verdere stap om het aantal verkooppunten te reduceren, aangezien supermarkten vaak een groot publiek trekken, onder wie gezinnen met kinderen.

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie werd er contact opgenomen met de FOD Economie om na te gaan of een bestaande definitie van ‘ supermarkt ’ kon worden aangewend om de handelszaken waar geen tabaksproducten meer zouden mogen worden verkocht, te omschrijven. Uit de bespreking is gebleken dat er geen definitie van ‘ supermarkt ’ bestond, maar dat grote supermarkten van meer dan 400 m² een socio-economische vergunning van het gewest moesten krijgen. Dat criterium werd dus in aanmerking genomen voor een tweede fase van de afbouw van het aantal verkooppunten van tabaksproducten. Volgens gegevens die in de loop van 2022 bij de gewesten en handelsfederaties werden verzameld, zijn er minstens 2850 supermarkten van meer dan 400 m². Ten tijde van de afronding van de interfederale strategie stond het aantal installaties die in het systeem van de traceerbaarheid van producten op basis van tabak als ‘ verkooppunt in de detailhandel ’ zijn geregistreerd, op 21787 » (*ibid*., pp. 37-38).

Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel

B.42. Het vierde middel in de zaak nr. 8335 is afgeleid uit de schending, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 12 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partij bekritiseert het feit dat de bestreden bepaling het begrip « voedingswinkel » niet definieert.

B.43. Artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 bevat geen omschrijving van het begrip « voedingswinkel ». Uit de in B.41 aangehaalde verklaring van de gemachtigde van de Regering blijkt dat voor dat begrip werd gekozen omdat er geen wettelijke definitie is van het begrip « supermarkt ».

Volgens de Ministerraad moet het begrip « voedingswinkel » in zijn gebruikelijke betekenis worden verstaan, zijnde een winkel waar voornamelijk voeding wordt verkocht en waar de dagelijkse boodschappen worden gedaan.

B.44. Het begrip « voedingswinkel » is voldoende duidelijk voor de rechtsonderhorige. De omschrijving die de Ministerraad aan dat begrip geeft, stemt overigens overeen met de strekking die dat begrip krijgt in de omgangstaal en volgens de gewone betekenis, zodat de rechtsonderhorige redelijkerwijs in staat is de draagwijdte ervan te bepalen.

B.45. Het vierde middel in de zaak nr. 8335 is niet gegrond.

Het verschil in behandeling tussen voedingswinkels van meer dan 400 m² en niet-voedingswinkels

B.46. Het derde middel in de zaak nr. 8335 is afgeleid uit de schending, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 17 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. De verzoekende partij voert aan dat de bestreden bepaling de verkoop van tabaksproducten in niet-voedingswinkels, zoals kleding- en meubelwinkels en winkels waar schoonheidsproducten worden verkocht, verder toelaat.

B.47. Noch uit de tekst van artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, noch uit de in B.41 vermelde parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid dat kleding- en meubelwinkels en winkels waar schoonheidsproducten worden verkocht, die vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepaling geen tabaksproducten mochten verkopen, dat als gevolg van de bestreden bepaling wel zouden mogen.

Aangezien het derde middel in de zaak nr. 8335 op een verkeerd uitgangspunt steunt, is het niet gegrond.

De verenigbaarheid van het verbod op de verkoop van tabaksproducten voor voedingswinkels van meer dan 400 m² met de grondrechten en met het recht van de Europese Unie

B.48. Het enige middel in de zaak nr. 8330, het tweede middel in de zaak nr. 8335 en het derde middel in de zaak nr. 8336 zijn afgeleid uit de schending, door artikel 3, 5°, en artikel 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 17 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 16 van het Handvest, met artikel 15, lid 3, *c)*, van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 « betreffende diensten op de interne markt » (hierna : de richtlijn 2006/123/EG) en met het motiveringsbeginsel. De verzoekende partijen bekritiseren het verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels en het verschil in behandeling dat artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 op dat vlak in het leven roept tussen voedingswinkels naargelang zij een oppervlakte van meer of minder dan 400 m² hebben.

B.49.1. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De artikelen 20 en 21 van het Handvest waarborgen hetzelfde beginsel. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens verbiedt discriminatie bij het genot van de in dat Verdrag vermelde rechten. Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgt eveneens het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. De voormelde bepalingen voegen niets toe aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.49.2. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat

dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.50.1. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.50.2. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van ’s lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.50.3. Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting ».

B.50.4. Het recht op eerbiediging van het privéleven heeft een zeer ruime draagwijdte en raakt onder meer aan de fysieke en psychische integriteit van een persoon (EHRM, 26 maart 1985, *X. en Y. t. Nederland*, ECLI:CE:ECHR:1985:0326JUD000897880, § 22; 12 juni 2008, *Bevacqua en S. t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2008:0612JUD007112701, § 65).

B.50.5. Het recht op eerbiediging van het privéleven is evenwel niet absoluut. De voormelde grondwets- en verdragsbepalingen sluiten een overheidsinmenging in de uitoefening van dat recht niet uit, voor zover zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een beoordelingsvrijheid. Die vrijheid is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.50.6. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens biedt niet alleen bescherming tegen een inmenging door de overheid, maar het houdt voor de overheid ook de positieve verplichting in om maatregelen te nemen die een daadwerkelijke eerbiediging van het privé- en gezinsleven waarborgen, ook in de sfeer van de onderlinge verhoudingen tussen individuen, in het bijzonder ten aanzien van kinderen en andere kwetsbare personen (EHRM, 12 juni 2008, *Bevacqua en S. t. Bulgarije*, voormeld, § 64; grote kamer, 12 november 2013, *Söderman t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, § 78; 3 september 2015, *M. en M. t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2015:0903JUD001016113, § 176).

B.51. Artikel 15 van de richtlijn 2006/123/EG bepaalt :

« Aan evaluatie onderworpen eisen

1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen :

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen :

[...]

c) evenredigheid : de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

[...] ».

B.52. Uit de in B.41 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever met het verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels de beschikbaarheid van tabaksproducten beoogt te verminderen en dat de beperking van het verbod tot voedingswinkels van meer dan 400 m² past in een stapsgewijze benadering, waarmee de wetgever een evenwicht beoogt te vinden tussen de bescherming van de volksgezondheid en de economische impact van het verbod. Het criterium van de oppervlakte van 400 m² stemt overeen met de oppervlakte boven welke een winkel dient te beschikken over een gewestelijke omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten (voorheen sociaal-economische vergunning).

B.53. Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het aangewezen is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen met het oog op de strijd tegen de gezondheidsrisico's van tabaksproducten. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsvrijheid.

Wanneer de wetgever in dat verband de verkoop van tabaksproducten regelt, valt het onder zijn beoordelingsvrijheid om te bepalen welke categorieën van handelszaken onder die regeling ressorteren. Het Hof vermag een dergelijke beleidskeuze, alsook de motieven die daaraan ten grondslag liggen, slechts af te keuren indien zij op een manifeste vergissing zouden berusten of indien zij onredelijk zouden zijn.

B.54. In gelijkaardige zin behoort de volksgezondheid tot de waarden en belangen die door het VWEU worden beschermd, en staat het aan de lidstaten om te beslissen op welk niveau zij die bescherming wensen te verzekeren en hoe dit niveau moet worden bereikt, zodat zij dienaangaande over een beoordelingsvrijheid beschikken (HvJ, 21 december 2023, C-96/22,

CDIL, ECLI:EU:C:2023:1025, punt 46; 17 oktober 2024, C-16/23, *FA.RO. di YK & C. Sas,* ECLI:EU:C:2024:886, punt 101).

B.55. Gelet op de ruime toegankelijkheid en beschikbaarheid van tabaksproducten in voedingswinkels en de aanzienlijke risico's voor de volksgezondheid die daarmee gepaard gaan en in het licht van het doel van de wetgever om, zoals bepaald in de in B.2.1 vermelde « Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie » van 14 december 2022, op een geleidelijke wijze, het roken bij de bevolking aanzienlijk te verminderen, is het niet zonder redelijke verantwoording dat de wetgever, als volgende stap in de vermindering van het aantal tabaksverkooppunten, heeft gekozen voor een verkoopverbod in voedingswinkels.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in de zaak nr. 8336 aanvoert, kon de wetgever in het licht van die elementen eveneens van oordeel zijn dat het voor het behalen van zijn doelstelling niet volstond om zich te beperken tot het, door de wet van 21 maart 2024 eveneens ingevoerde en in B.30 tot B.39 behandelde, uitstalverbod, dat immers enkel ingrijpt op de zichtbaarheid van tabaksproducten, maar niet op de beschikbaarheid ervan.

Hoewel een verkoopverbod ingrijpende financiële en economische gevolgen kan hebben voor de exploitanten van voedingswinkels, wegen die gevolgen niet op tegen de voordelen voor de volksgezondheid die voortvloeien uit de bijkomende beperking van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tabaksproducten.

In gelijkaardige zin is de bescherming van de volksgezondheid volgens artikel 4, punt 8, van de richtlijn 2006/123/EG en overweging 7 ervan, een dwingende reden van algemeen belang die beperkingen van de vrijheid van verkeer kan rechtvaardigen (HvJ, 23 december 2015, C-293/14, *Hiebler*, ECLI:EU:C:2015:843, punt 58; 17 oktober 2024, C-16/23, voormeld, punt 81) en die, specifiek, beperkingen op de verkoop van tabaksproducten kan rechtvaardigen (HvJ, 17 oktober 2024, C-16/23, voormeld, punt 82).

B.56. In zoverre de verzoekende partijen het tabaksverkoopverbod voor voedingswinkels op zichzelf beschouwd bekritiseren, zijn het enige middel in de zaak nr. 8330, het tweede middel in de zaak nr. 8335 en het derde middel in de zaak nr. 8336 niet gegrond.

B.57.1. In het licht van de doelstelling van de wetgever tot bescherming van de volksgezondheid, is het evenwel niet redelijk verantwoord om het verkoopverbod enkel toe te passen op voedingswinkels van meer dan 400 m². Zoals ook de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkte in haar advies over het voorontwerp van wet dat tot de wet van 21 maart 2024 heeft geleid (RvSt, advies nr. 74.604/3 van 27 november 2023, *Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 38), houdt de oppervlakte van een voedingswinkel geen verband met de gezondheidsrisico's van tabaksproducten. In dezelfde zin hebben de doelstelling van de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten en de beoordeling die ermee samenhangt, geen uitstaans met de gezondheidsrisico's van tabaksproducten (*ibid*.). Bovendien is het voor een consument, wanneer deze een voedingswinkel betreedt, moeilijk om vast te stellen of die winkel een oppervlakte van meer of minder dan 400 m² heeft en dus niet of wel tabaksproducten mag verkopen.

Voorts is het onvoldoende aangetoond dat voedingswinkels met een kleinere oppervlakte dan 400 m² een ander publiek zouden aantrekken dat minder vatbaar is voor de gezondheidsrisico's van tabaksproducten (*ibid*.). In de in B.41 aangehaalde verklaring verdedigt de gemachtigde van de Regering overigens het standpunt dat het « supermarkten » zijn die vaak een groot publiek aantrekken, waaronder gezinnen met kinderen, waarbij hij vervolgens opmerkt dat enkel de « grote supermarkten » over een gewestelijke sociaal-economische vergunning moeten beschikken.

B.57.2. Zoals uit de in B.41 aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt, is de beperking tot voedingswinkels van meer dan 400 m² dan ook niet zozeer ingegeven door de bescherming van de volksgezondheid, maar wel door de doelstelling om de vermindering van het aantal tabaksverkooppunten stapsgewijs door te voeren en door de economische impact van een tabaksverkoopverbod op kleinere voedingswinkels.

Hoewel een stapsgewijze aanpak in beginsel aanvaardbaar is, en met name zou kunnen verantwoorden waarom de wetgever ervoor heeft gekozen om het tabaksverkoopverbod nog niet toe te passen op winkels waar niet voornamelijk voeding wordt verkocht, zoals gespecialiseerde tabakswinkels, nachtwinkels, dagbladhandels en tankstations, kan dit niet verantwoorden waarom binnen eenzelfde categorie van winkels een onderscheid wordt gemaakt dat enkel afhangt van de oppervlakte van de winkel.

Wat de economische impact betreft, werd in B.38 reeds vermeld dat de doelstelling van de bescherming van de volksgezondheid zwaarder weegt dan economische belangen, zodat het belang van die doelstelling negatieve economische gevolgen kan rechtvaardigen, zelfs wanneer deze aanzienlijk zijn. Bovendien blijkt noch uit de in B.41 vermelde parlementaire voorbereiding noch uit de memories van de Ministerraad in welk opzicht kleinere winkels waar voornamelijk voeding wordt verkocht zouden worden benadeeld door een algemeen tabaksverkoopverbod, daar het veeleer het onderscheid tussen verschillende categorieën van voedingswinkels is dat voor concurrentievervalsing kan zorgen. De bestreden maatregel dreigt dan ook te leiden tot een verschuiving van de verkoop van tabaksproducten naar kleinere voedingswinkels.

B.58. In zoverre het de verkoop van tabaksproducten verbiedt in voedingswinkels van meer dan 400 m², maar niet in voedingswinkels van minder dan 400 m², schendt artikel 6, § 10, van de wet van 24 januari 1977, zoals ingevoegd bij artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.59. Het enige middel in de zaak nr. 8330, het tweede middel in de zaak nr. 8335 en het derde middel in de zaak nr. 8336 zijn, in de in B.58 vermelde mate, gegrond. Het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel, volgens hetwelk niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt, verhindert evenwel dat het Hof uitsluitend de woorden « van meer dan 400 m² » in artikel 6, § 10, van de wet van 24 januari 1977, zoals ingevoegd bij artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, zou vernietigen. Artikel 6, § 10, van de wet van 24 januari 1977, zoals ingevoegd bij artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, moet bijgevolg worden vernietigd.

B.60. Teneinde de wetgever de kans te bieden de vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen en teneinde de geboden bijkomende bescherming van de volksgezondheid niet in het gedrang te brengen, dienen de gevolgen van de vernietigde bepaling te worden gehandhaafd tot uiterlijk 31 december 2026.

Het verschil in behandeling tussen de verkoop van tabaksproducten en de verkoop van alcohol

B.61. De verzoekende partij in de zaak nr. 8335 leidt een eerste middel af uit de schending, door artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 17 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. De verzoekende partij bekritiseert de bestreden bepaling in zoverre het een verbod op de verkoop van tabaksproducten in voedingswinkels van meer dan 400 m² instelt, maar niet eenzelfde verbod instelt op de verkoop van alcoholische dranken.

B.62. De wet van 21 maart 2024 bevat naast de in B.1.3 vermelde maatregelen op het vlak van tabaksproducten, eveneens verscheidene maatregelen om het gebruik van alcohol te ontmoedigen : (1) een verbod op de verkoop van alcohol aan minderjarigen onder de 18 jaar behalve voor bier en wijn (artikel 3, 2°, van de wet van 21 maart 2024, dat artikel 6, § 6, van de wet van 24 januari 1977 vervangt); (2) een verbod op de verkoop van alcohol via automatische distributieautomaten; (3) een verbod op de verkoop van alcohol in tankstations aan snelwegen tussen 22.00 en 07.00 uur, met uitzondering van de wegrestaurants; (4) een verbod op de verkoop van alcohol in ziekenhuizen, met uitzondering van de verkoop van niet gekoelde alcoholische dranken die geen sterke drank zijn (artikel 3, 3°, van de wet van 21 maart 2024, dat een paragraaf 6/1 invoegt in artikel 6 van de wet van 24 januari 1977).

Al bevat de wet van 21 maart 2024 geen verbod op de verkoop van alcohol in voedingswinkels van meer dan 400 m², bevat zij aldus niettemin een heel aantal maatregelen die ertoe strekken het aantal verkooppunten van alcohol te verminderen.

B.63. Hoewel zowel tabaksproducten als alcohol schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid, zijn die gevolgen niet gelijklopend. Ook de maatschappelijke en wetenschappelijke consensus en de sociale impact van beide categorieën van producten zijn verschillend.

In het licht van die verschillen is het niet zonder redelijke verantwoording dat de wetgever ten aanzien van de verkoop van alcohol niet heeft voorzien in een gelijkaardig verbod als het in artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 bepaalde verbod met betrekking tot de verkoop van tabaksproducten.

B.64. Het eerste middel in de zaak nr. 8335 is niet gegrond.

Wat betreft het verbod op de verkoop van tabaksproducten in tijdelijke verkooppunten

B.65. Het vierde middel in de zaak nr. 8336 is afgeleid uit de schending, door de artikelen 3, 4°, en 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht.

B.66. Artikel 3, 4°, van de wet van 21 maart 2024 roept een verschil in behandeling in het leven tussen tijdelijke verkooppunten, die niet langer tabaksproducten mogen verkopen, en niet-tijdelijke verkooppunten, die, met uitzondering van voedingswinkels van meer dan 400 m², wel nog tabaksproducten mogen verkopen.

B.67. Uit de in B.41 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat het verbod op de verkoop van tabaksproducten in tijdelijke verkooppunten een tweede maatregel is, naast het verkoopverbod in voedingswinkels van meer dan 400 m², die beoogt de beschikbaarheid van tabaksproducten te verminderen. Uit die parlementaire voorbereiding blijkt dat dit verbod specifiek erop gericht is « de beschikbaarheid van tabaksproducten voor jonge niet-rokers te beperken [...]. De evenementen waarbij die tijdelijke verkooppunten worden opgezet, trekken namelijk veel jongeren en gezinnen met jonge kinderen aan en creëren een drempelverlagende sfeer voor het aanschaffen van tabaksproducten. Tijdelijke verkooppunten zijn onder andere festivals, markten, braderieën en kermissen » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, pp. 4-5). Uit het gebruik van de woorden « onder andere » volgt dat die opsomming niet limitatief is : « alle tijdelijke verkooppunten [vallen] onder het verbod [...] » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 28).

B.68. Het al dan niet tijdelijk karakter van een verkooppunt is een objectief criterium van onderscheid. Anders dan de verzoekende partij in de zaak nr. 8336 aanvoert, stelt het begrip

« tijdelijk verkooppunt », alsook de voorbeelden die in de in B.67 vermelde parlementaire voorbereiding worden gegeven, een rechtsonderhorige op een voldoende duidelijke wijze in staat om in te schatten of hij onder het verkoopverbod valt.

B.69. Met de afdeling wetgeving van de Raad van State (RvSt, advies nr. 74.604/3 van 27 november 2023, *Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 37) en de Hoge Gezondheidsraad (advies nr. 9549 van de Hoge Gezondheidsraad, juni 2022, p. 23) kan, in het licht van wat de wetgever met het begrip « tijdelijke verkooppunten » bedoelt, worden aangenomen dat de evenementen waarbij die tijdelijke verkooppunten worden opgezet, veel jongeren aantrekken en een drempelverlagende sfeer creëren voor het aanschaffen van tabaksproducten. Een lage toegankelijkheidsdrempel vormt een van de inherente factoren die de verslaving aan tabaksproducten kunnen bevorderen.

B.70. Gelet op de aantrekkingskracht en het laagdrempelige karakter van tijdelijke verkooppunten van tabaksproducten en in het licht van het doel van de wetgever om, zoals bepaald in de in B.2.1 vermelde « Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie » van 14 december 2022, op een geleidelijke wijze, zowel het tabaksgebruik onder de algemene bevolking als specifiek het tabaksgebruik onder jongeren aanzienlijk te verminderen, is het redelijk verantwoord dat de wetgever, niet alleen voor voedingswinkels, maar ook voor tijdelijke verkooppunten in een tabaksverkoopverbod heeft voorzien. Om de redenen die zijn vermeld in B.55, kon de wetgever van oordeel zijn dat het voor het behalen van zijn doelstelling niet volstond om zich te beperken tot het, door de wet van 21 maart 2024 eveneens ingevoerde en in B.30 tot B.39 behandelde, uitstalverbod, of tot het reeds voorheen bestaande verbod om reclame te voeren voor tabaksproducten.

B.71. Het vierde middel in de zaak nr. 8336 is niet gegrond.

Wat betreft de verplichting voor een verkoper van tabaksproducten om het identiteitsbewijs te vragen aan al wie tabaksproducten wil kopen en jonger lijkt dan 25 jaar

B.72. De verzoekende partij in de zaak nr. 8336 voert een tweede middel aan dat wordt afgeleid uit de schending, door de artikelen 3 en 6 van de wet van 21 maart 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 12, 14 en 22 ervan,

met de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 49 van het Handvest. Het middel bekritiseert de verplichting voor de verkoper van tabaksproducten om het identiteitsbewijs te vragen aan al wie tabaksproducten wil kopen en jonger lijkt dan 25 jaar.

B.73.1. Artikel 7 van het Handvest bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

Artikel 8 van het Handvest bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd ».

De artikelen 7 en 8 van het Handvest hebben, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR en Hartmut Eifert*, ECLI:EU:C:2010:662) en van artikel 22 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor artikel 16, lid 1, van het VWEU en voor artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.73.2. Het recht op eerbiediging van het privéleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privéleven.

Dat recht heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht : de naam, het adres, de professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden,

foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens, informatie over bezittingen en medische gegevens (zie onder meer EHRM, grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13 oktober 2020, *Frâncu t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

Ook de leeftijd van een persoon is een aspect van de identiteit van een persoon (EHRM, 21 juli 2022, *Darboe en Camara t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2022:0721JUD000579717, § 124).

B.74. Artikel 3, 1°, van de wet van 21 maart 2024 voert in artikel 6, § 4, derde lid, van de wet van 24 januari 1977 de verplichting in voor elke persoon die tabaksproducten verkoopt aan een jonge persoon die minder dan 25 jaar lijkt, om van deze persoon te eisen dat die aantoont dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

B.75. In zoverre artikel 14 van de wet van 24 januari 1977, zoals vervangen door artikel 6 van de wet van 21 maart 2024, de niet-naleving van die verplichting strafbaar stelt met een gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van 50 euro tot 3 000 euro of met een van die straffen alleen, valt die verplichting onder het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

In zoverre zij tot gevolg heeft dat een jonge persoon die minder dan 25 jaar lijkt, wanneer deze tabaksproducten wenst te kopen, dient aan te tonen dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, brengt de bestreden maatregel een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven van die persoon met zich mee.

B.76. Het Hof dient bijgevolg te onderzoeken of de bestreden maatregel het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel in acht neemt en of hij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving, of daarin wordt voorzien bij een voldoende precieze wettelijke bepaling en of hij evenredig is met de door haar nagestreefde wettige doelstelling.

B.77. De memorie van toelichting bij het ontwerp van wet dat tot de wet van 21 maart 2024 heeft geleid, licht de bestreden maatregel als volgt toe :

« De verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen is verboden. Het is voor de handelaar echter niet altijd gemakkelijk om een onderscheid te maken tussen een volwassene en een minderjarige. Een minderjarige van 17 jaar kan er bijvoorbeeld net zo goed als een meerderjarige van 18 jaar uitzien.

Om de foutmarge op verkeerde beoordelingen te beperken, werd de leeftijdsgrens van 25 jaar ingevoerd. Op die manier zal er quasi van alle minderjarigen een leeftijdsbewijs worden gevraagd. Zij zullen er immers vaak niet ouder dan 25 jaar uitzien » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/001, p. 6).

B.78. Vóór de inwerkingtreding van artikel 3, 1°, van de wet van 21 maart 2024 bepaalde artikel 6, § 4, derde lid, van de wet van 24 januari 1977 dat van elke persoon, die tabaksproducten wil kopen, mag worden gevraagd aan te tonen dat hij meer dan 18 jaar oud is. Een verkoper van tabaksproducten was dus niet ertoe verplicht om een bewijs van de leeftijd van de koper te vragen, maar hij mocht dat wel.

Uit de parlementaire voorbereiding van het ontwerp van de wet van 21 maart 2024 blijkt evenwel dat er problemen werden vastgesteld bij de naleving van het verbod op het aanbieden en verkopen van tabaksproducten aan minderjarigen. Volgens een aantal parlementsleden bleek uit controles dat in « de helft » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, p. 15) tot « 70 % » (*Hand.*, Kamer, 2023-2024, 14 maart 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29) van de gevallen een inbreuk werd vastgesteld op het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen, waarbij in veel gevallen werd vastgesteld dat de verkoper « gewoonweg niet de leeftijd van de koper vroeg, zelfs als het duidelijk is dat hij zeer jong is » (*Hand.*, Kamer, 2023-2024, 14 maart 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29). De bestreden verplichting beoogt dan ook « voor de verkoper, die te goeder trouw is, een hulp [te zijn] » (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, DOC 55-3764/003, pp. 28-29; *Hand.*, Kamer, 2023-2024, 14 maart 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29).

Ten slotte wordt in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat het bewijs van de leeftijd niet noodzakelijk door een identiteitskaart dient te worden geleverd, maar dat dit kan door elk stuk waaruit de leeftijd blijkt, zoals bijvoorbeeld een studentenkaart (*Hand.*, Kamer, 2023-2024, 14 maart 2024, CRIV 55 PLEN 294, p. 29), of het (voorlopig) rijbewijs, een leerlingenkaart of een abonnement van het openbaar vervoer (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2320/005, p. 62).

B.79. Uit het voorgaande volgt dat de bestreden maatregel strekt tot een betere naleving van het verbod op het aanbieden en verkopen van tabaksproducten aan minderjarigen, en dus tot de bescherming van de volksgezondheid. De bestreden maatregel beantwoordt derhalve aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving.

B.80. De verzoekende partij in de zaak nr. 8336 voert aan dat de bestreden maatregel onvoldoende precies is en tot rechtsonzekerheid leidt, aangezien de inschatting van de leeftijd van jongeren een subjectief gegeven is.

De inschatting van de leeftijd van een koper door een verkoper is evenwel inherent verbonden met een verbod dat afhankelijk is van de leeftijd van de koper. De naleving van het verbod op het aanbieden van tabaksproducten aan minderjarigen impliceerde derhalve ook al vóór de inwerkingtreding van de bestreden maatregel voor de verkoper de verplichting om zich te vergewissen van de leeftijd van de koper.

Bijgevolg dient de bestreden maatregel niet zozeer te worden beschouwd als een bijkomende verplichting voor de verkoper van tabaksproducten, maar wel, zoals is vermeld in de in B.78 vermelde parlementaire voorbereiding, als een hulpmiddel voor die verkoper bij de naleving van het verbod op het aanbieden en verkopen van tabaksproducten aan minderjarigen, verbod dat bepaald is in artikel 6, § 4, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 en dat al bestaat sinds 10 januari 2005, datum van inwerkingtreding van artikel 2 van de wet van 19 juli 2004 « tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten ». Op dat vlak geeft de bestreden bepaling overigens uitvoering aan artikel 16, eerste lid, van de kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, dat elke Partij bij die overeenkomst opdraagt om « [...] doeltreffende wetgevende [...] maatregelen [aan te nemen] en [...] deze uit [te voeren], om de verkoop van tabaksproducten aan personen jonger dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of personen jonger dan achttien jaar, te verbieden », waarbij die maatregelen onder meer kunnen bestaan uit « in geval van twijfel, verlangen dat elke koper van tabaksproducten het bewijs overlegt om aan te tonen dat hij of zij de daarvoor vereiste leeftijd heeft bereikt ».

De naleving van het verbod op het aanbieden en verkopen van tabaksproducten aan minderjarigen is zodoende altijd al afhankelijk geweest van de inschatting van de leeftijd van

de koper, of nog, van het bestaan van een « twijfel » in de zin van het hiervoor vermelde artikel 16, eerste lid, van de kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, en het is om de verkoper bij die inschatting te helpen, dat de wetgever een « foutmarge » heeft ingebouwd, door de verplichte leeftijdscontrole vast te leggen op 25 jaar. Het enige alternatief zou erin bestaan de verkoper van tabaksproducten te verplichten om het identiteitsbewijs te vragen aan al wie tabaksproducten wil kopen, zonder onderscheid. In het merendeel van de gevallen zou dit een nutteloze verplichting zijn en een onnodige inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven.

Gelet op het voorgaande, is de bestreden maatregel bestaanbaar met het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel en is daarin voorzien bij een voldoende precieze wettelijke bepaling.

B.81.1. Het Hof dient nog na te gaan of de bestreden maatregel evenredig is met de door de wetgever nagestreefde doelstelling.

B.81.2. Het opvragen van een bewijs van een persoon die tabaksproducten wenst te kopen dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, vergt geen bijzondere inspanning. Een bewijs van de leeftijd moet niet van elke koper worden gevraagd, maar enkel van een koper die jonger lijkt dan 25 jaar. Bovendien kan het bewijs van de leeftijd, zoals is vermeld in B.78, worden geleverd door elk stuk waaruit de leeftijd blijkt.

Een verkoper van tabaksproducten die twijfelt of een koper jonger lijkt dan 25 jaar, zal dan ook het zekere voor het onzekere nemen en aan de koper vragen dat hij aantoont dat hij de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Wanneer de koper weigert om zijn leeftijd aan te tonen of wanneer de verkoper twijfelt over de betrouwbaarheid van het bewijs, kan en moet de verkoper afzien van de verkoop.

B.81.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 8336 voelt zich gegriefd door het feit dat de niet-naleving van de bestreden maatregel strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, zelfs indien na een controle van het door de koper getoonde bewijsstuk blijkt dat deze meerderjarig is.

Het doel van de bestreden maatregel bestaat er evenwel in om de verkoper van tabaksproducten ertoe aan te zetten stelselmatig aan een koper te vragen om zijn leeftijd te

bewijzen wanneer hij twijfelt of deze meerderjarig is. Indien de verkoper enkel zou kunnen worden vervolgd wanneer de koper ook effectief minderjarig blijkt te zijn, zou de bestreden maatregel een groot deel van zijn nut verliezen. Indien de koper in werkelijkheid ouder dan 25 jaar blijkt te zijn, kan de vervolging evenwel geen doorgang vinden aangezien de inschatting van de verkoper in dat geval juister was dan die van de handhaver.

Bovendien is de rechter in ieder geval ertoe gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en er derhalve over te waken dat hij een straf oplegt die evenredig is aan de ernst van het strafbare gedrag. Ook kan hij de gevangenisstraf en/of de geldboete verminderen in geval van verzachtende omstandigheden (artikel 85 van het Strafwetboek) en kan hij toepassing maken van de bepalingen van de wet van 29 juni 1964.

B.81.4. Gelet op het voorgaande, is de bestreden bepaling evenredig met de door de wetgever nagestreefde doelstelling.

B.82. Het tweede middel in de zaak nr. 8336 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

- vernietigt artikel 6, § 10, 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 », zoals ingevoegd bij artikel 3, 5°, van de wet van 21 maart 2024 « tot wijziging 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 »;

- handhaaft de gevolgen van de vernietigde bepaling tot 31 december 2026;

- verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 6 november 2025.

De griffier, De voorzitter,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen