



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 149/2024
van 4 december 2024
Rolnummer : 8116**

In zake : de prejudiciële vraag over artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Luc Lavrysen, en de rechters Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 258.052 van 29 november 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 december 2023, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 19 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het de Koning toestaat om, in voorkomend geval via de ministeriële besluiten, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dat gebied te voorkomen, (1) een lijst vast te stellen met merken van producten op basis van tabak die niet mogen worden aangebracht op de etikettering van de verpakkingseenheden, op elke buitenverpakking en op het product op basis van tabak zelf, alsook (2) een procedure om de merken op die lijst op te nemen, terwijl de gebruiksbeperkingen inzake dergelijke merken voor reclame worden geregeld bij een wetsebepaling (artikel 7, § 2*bis*, 3° en 4°, van dezelfde wet) die aanleiding heeft gegeven tot het optreden van een democratisch verkozen vergadering ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « British American Tobacco Belgium », de vennootschap naar het recht van de deelstaat Delaware « British American Tobacco (Brands) Inc. », de vennootschap naar Brits en Welsh recht « Dunhill Tobacco of London Limited », de nv « Tabacofina - Vander Elst » en de vennootschap naar Zwitsers recht « American-Cigarette Company (Overseas) Limited », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Barteld Schutyser, mr. Bart Martel, mr. Pieter Callens en mr. Kristof Caluwaert, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Pierre Slegers, mr. Margaux Kerkhofs en mr. Jennifer Duval, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 23 oktober 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Magali Plovie en Willem Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, 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 zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij de Raad van State is door verschillende vennootschappen een verzoekschrift ingediend dat strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 26 april 2019 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten ». Die vennootschappen doen met name gelden dat de machtiging bedoeld in artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten » (hierna : de wet van 24 januari 1977) discriminerend is, in zoverre zij de Koning toestaat te voorzien in verbodsmaatregelen ten aanzien van het gebruik van bepaalde handelsmerken van producten op basis van tabak en in de procedure die moet worden gevolgd om een merk op die lijst op te nemen (eerste categorie van maatregelen, die door de Koning zijn genomen), terwijl de wetgever zelf de beperkingen regelt op het gebruik van handelsmerken van tabaksproducten voor reclame (artikel 7, § 2*bis*, 3° en 4°, van de wet van 24 januari 1977) (tweede categorie van maatregelen, die door de wetgever zijn genomen). Zij verzoeken de Raad van State om het Hof daarover twee prejudiciële vragen te stellen.

De Raad van State is van oordeel dat de vergeleken categorieën van maatregelen beide betrekking hebben op beperkingen op het gebruik van handelsmerken die worden gesteld in het belang van de volksgezondheid en de bescherming van de gezondheid van de gebruikers, en dat de prejudiciële vragen in een enkele vraag kunnen worden samengebracht. Hij stelt het Hof de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De Ministerraad merkt op dat het koninklijk besluit van 26 april 2019 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten » (hierna : het koninklijk besluit van 26 april 2019) het koninklijk besluit van 5 februari 2016 « betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten » (hierna : het koninklijk besluit van 5 februari 2016) wijzigt, waarbij de richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 « betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG » wordt omgezet. Hij voegt eraan toe dat het koninklijk besluit van 5 februari 2016 is aangenomen met toepassing van artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten » (hierna : de wet van 24 januari 1977), en dat geen enkel beroep tot nietigverklaring van dat koninklijk besluit is ingesteld bij de Raad van State.

De Ministerraad doet gelden dat het koninklijk besluit van 26 april 2019 past in de algemene context van de bestrijding van het tabaksgebruik. Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid strekt het ertoe de producten op basis van tabak te reguleren en de door andere stoffen gewijzigde producten op basis van tabak te bestrijden. De maatregelen waarin artikel 11, § 4, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016, zoals ingevoerd bij het koninklijk besluit van 26 april 2019, voorziet, worden bepaald door de Koning, binnen de perken van de door de wet van 24 januari 1977 toegekende wetgevende machtiging. De lijst van verboden merken die de minister krachtens die bepaling kan vaststellen, vormt een individuele maatregel om de niet-naleving te bestraffen van de technische voorschriften die in artikel 11, §§ 1 tot 3, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 zijn uitgevaardigd, na een onderzoek *in concreto*. Die maatregel vormt geen algemeen verbod op bepaalde tabaksmerken.

A.1.2. De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde bepaling grondwettig is. Hij doet in hoofdorde gelden dat de twee in het geding zijnde categorieën van maatregelen niet vergelijkbaar zijn. Enerzijds maakt artikel 6 van de wet van 24 januari 1977 het mogelijk om maatregelen te nemen (inclusief het verbod op het in de handel brengen) die voedingsmiddelen of producten op basis van tabak beogen. Die bepaling staat de Koning toe productnormen aan te nemen en de naleving ervan te waarborgen. Anderzijds heeft artikel 7 van dezelfde wet betrekking op reclame en breidt het daartoe het verbod op reclame uit tot elk ander product dan producten op basis van tabak of voedingsmiddelen. Het onderwerp van die twee bepalingen is fundamenteel verschillend : terwijl artikel 6 rechtstreeks betrekking heeft op het in de wet van 24 januari 1977 bedoelde product, kan artikel 7 worden toegepast op producten die oorspronkelijk niet in die wet worden beoogd. Om die reden is een wetgevend optreden enkel noodzakelijk in het kader van artikel 7.

De Ministerraad is in ondergeschikte orde van mening dat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de uitvoering ervan bij artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016. Ten eerste bevat artikel 7 van de wet van 24 januari 1977 eveneens een machtiging aan de minister. Ten tweede is het Hof niet bevoegd om zich uit te spreken over een verschil in behandeling tussen een bij een wetsbepaling vastgelegde regeling en een bij een koninklijk besluit vastgelegde regeling. De in artikel 6, § 1, van de wet van 24 januari 1977 vervatte machtiging voert geen enkel verschil in behandeling in, in het bijzonder wat betreft het gebruik van merken van producten op basis van tabak. Ten derde heeft de Raad van State artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 geldig verklaard.

A.1.3. De Ministerraad voert aan dat de in het geding zijnde bepaling betrekking heeft op de mogelijkheid om de distributie van producten die uitdrukkelijk in de wet van 24 januari 1977 worden beoogd, namelijk de producten op basis van tabak, te beperken door productnormen vast te stellen en door ervoor te zorgen dat die normen effectief worden nageleefd. Hij zet uiteen dat artikel 11, § 1, van het koninklijk besluit van 13 april 2019 « betreffende de gestandaardiseerde verpakking van sigaretten, roltabak en waterpijptabak » zeer strikt afbakent welke informatie mag worden aangebracht op verpakkingen van producten op basis van tabak, dat de bij de Raad van State tegen dat besluit ingestelde vordering tot schorsing werd verworpen en dat het beroep tot nietigverklaring aanleiding heeft gegeven tot de afstand van het beroep. Hij voegt daaraan toe dat het koninklijk besluit van 26 april 2019 in het verlengde ligt van die productnorm : het koninklijk besluit van 26 april 2019 beoogt te vermijden dat de producenten van producten op basis van tabak de in artikel 11, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 13 april 2019 beoogde productnorm omzeilen. De in het geding zijnde beperking heeft geen betrekking op het merkenrecht, maar op een productnorm. De maatregel is pertinent ten aanzien van de doelstellingen om de

aantrekkelijkheid van de verpakking en van het imago van het merk te verminderen, de doeltreffendheid te verbeteren van de tekstuele of visuele gezondheidswaarschuwingen die worden aangebracht op de verpakkingen van producten op basis van tabak en de desinformatie van de consument aangaande de gevaren van tabak te beperken. De arresten van het Hof nrs. 102/99 (ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.102) en 183/2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.183) kunnen niet worden overgenomen, aangezien zij betrekking hebben op de nadere regels inzake reclame voor tabaksproducten, en niet op een vergelijking tussen een norm inzake reclame en een productnorm.

A.2.1. De nv « British American Tobacco Belgium », de vennootschap naar het recht van de deelstaat Delaware « British American Tobacco (Brands) Inc. », de vennootschap naar Brits en Welsh recht « Dunhill Tobacco of London Limited », de nv « Tabacofina - Vander Elst » en de vennootschap naar Zwitsers recht « American-Cigarette Company (Overseas) Limited » (hierna : de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege) zijn van mening dat de in het geding zijnde bepaling de aangevoerde referentienormen schendt.

Verwijzend naar de arresten van het Hof nrs. 174/2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.174), 8/2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.008) en 33/2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.033), doen de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege gelden dat het Hof bevoegd is om kennis te nemen van de prejudiciële vraag.

Zij voeren aan dat de in artikel 6, § 1, *a)*, en in artikel 7, § 2*bis*, 3° en 4°, van de wet van 24 januari 1977 beoogde regelingen voldoende vergelijkbaar zijn, net zoals de categorieën van personen die in de in het geding zijnde maatregelen zijn bedoeld : enerzijds, de tabaksfabrikant die krachtens een koninklijk besluit wordt geconfronteerd met een absoluut verbod om zijn merken op zijn producten te gebruiken en, anderzijds, de tabaksfabrikant die krachtens een wet wordt geconfronteerd met beperkingen op het gebruik van zijn merken voor reclame. Zij merken op dat, met uitzondering van de « evidente » verduidelijking dat de beoogde maatregelen enkel kunnen worden genomen in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dat gebied te voorkomen, de algemene machtiging aan de Koning bij artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977 geen enkel wettelijk criterium bevat op grond waarvan Hij de procedure voor inschrijving op een lijst van verboden merken zou moeten bepalen. De parlementaire voorbereiding verschaft evenmin opheldering op dat vlak. De wetgever heeft daarentegen zelf, bij artikel 7, § 2*bis*, 4°, van dezelfde wet, de uitzonderingen bepaald op het verbod om dergelijke merken te gebruiken voor reclame.

Volgens de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege is dat verschil in behandeling niet redelijk verantwoord. Ten eerste bieden de parlementaire voorbereiding of de memories van de Belgische Staat voor het verwijzende rechtscollege geen enkele verantwoording voor dat verschil in behandeling. Ten tweede kunnen de verschillen tussen de beoogde regelingen het in het geding zijnde verschil in behandeling niet verantwoorden. De in het geding zijnde bepaling heeft tot gevolg dat het optreden van een democratisch verkozen vergadering bij de totstandkoming van een lijst van verboden merken wordt verhinderd. Ten derde is het verschil in behandeling evenmin verantwoord ten aanzien van de doelstelling van bescherming van de volksgezondheid. Het gebruik van het merk op het product en het gebruik van het merk in reclame vervullen dezelfde communicatiefunctie. De bepalingen die bepaalde vormen van tabaksreclame beperken zoals die welke ertoe strekken merken te verbieden, zijn beperkingen op het gebruik van handelsmerken. Niets verantwoordt dat de laatste, die de rechten van de verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege meer aantasten, soepeler kunnen worden vastgesteld dan de eerste. Daaruit volgt dat de keuze van de wetgever om aan de Koning de zorg toe te vertrouwen de procedure vast te stellen om bepaalde merken van tabaksproducten op een lijst van verboden merken op te nemen, zonder dat de wetgever zelf criteria heeft vastgelegd voor het verbieden van de communicatie en het gebruik van een merk, zoals hij inzake reclame heeft gedaan, « kennelijk onredelijk » is.

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen overigens gelden dat noch artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977, noch het koninklijk besluit van 26 april 2019 objectieve en in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen geformuleerde criteria bevatten die een inmenging in het intellectueel eigendomsrecht en in het recht op vrije meningsuiting van de tabaksfabrikanten kunnen verantwoorden.

A.2.2. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege zijn van mening dat de door de Ministerraad uiteengezette argumenten onjuist zijn en dat zij de interpretatie die door de Raad van State aan de in het geding zijnde bepaling is gegeven, niet in acht nemen. Zij brengen in herinnering dat het niet aan een partij voor het Hof staat om de draagwijdte van de prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen. De omstandigheid dat de twee in het geding zijnde regelingen verschillende toepassingsgebieden hebben, volstaat niet om te besluiten tot de niet-vergelijkbaarheid ervan. De twee in het geding zijnde categorieën van maatregelen zijn beperkingen op het gebruik van handelsmerken. Zij streven dezelfde doelstellingen na en hebben een vergelijkbare draagwijdte en impact op de tabaksfabrikanten.

De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege voeren aan dat de Ministerraad geen enkele verantwoording geeft voor het verschil in behandeling, dat gegrond zou zijn op het doel of het gevolg van de in het geding zijnde bepaling. Het standpunt volgens hetwelk het in het geding zijnde verschil in behandeling zou voortvloeien uit het koninklijk besluit van 5 februari 2016 kan niet worden gevolgd, omdat, indien zulks het geval was geweest, de Raad van State geen vraag zou hebben gesteld aan het Hof. De prejudiciële vraag heeft geen betrekking op de grondwettigheid van dat besluit. Het argument dat een wetgevend optreden al dan niet noodzakelijk zou zijn, naargelang een maatregel al dan niet onder de wet van 24 januari 1977 zou vallen, kan het in het geding zijnde verschil in behandeling niet verantwoorden. De wetgever heeft geen criteria vastgelegd met betrekking tot het verbod om een merk te gebruiken, terwijl een merk per definitie een reclame-instrument is. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege begrijpen niet waarom de totstandkoming van een lijst van verboden merken volledig zou kunnen worden overgelaten aan het oordeel van de Koning, die de concrete uitwerking van die lijst op Zijn beurt zou delegeren aan een minister die eenzijdig optreedt, zonder enige door de wetgever opgelegde waarborg.

- B -

B.1. De Raad van State vraagt aan het Hof of artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten » (hierna : de wet van 24 januari 1977) bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 19 ervan en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), « in zoverre het de Koning toestaat om, in voorkomend geval via de ministeriële besluiten, in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dat gebied te voorkomen, (1) een lijst vast te stellen met merken van producten op basis van tabak die niet mogen worden aangebracht op de etikettering van de verpakkingseenheden, op elke buitenverpakking en op het product op basis van tabak zelf, alsook (2) een procedure om de merken op die lijst op te nemen, terwijl de gebruiksbeperkingen inzake dergelijke merken voor reclame worden geregeld bij een wetsbepaling (artikel 7, § 2*bis*, [eerste lid,] 3° en 4°, van dezelfde wet) ».

Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling en de context ervan

B.2. Zoals het opschrift ervan aangeeft, beoogt de wet van 24 januari 1977 de gezondheid van verbruikers te beschermen ten aanzien van, enerzijds, voedingsmiddelen en, anderzijds, « andere producten ». Tot de door die wet bedoelde « andere producten » behoren onder meer tabak, producten op basis van tabak en soortgelijke producten (hierna : de tabaksproducten) (artikel 1, 2°, *d*), van dezelfde wet).

B.3.1. Artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 machtigt de Koning om, « in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen », de in artikel 2, eerste en tweede lid, en in artikel 3, 2°, *a*), en 3°, *c*), van dezelfde wet bedoelde maatregelen ten aanzien van de voedingsmiddelen toe te passen op tabaksproducten.

Artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 bepaalt :

« In het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, kan de Koning :

a) de maatregelen bedoeld in artikel 2, eerste en tweede lid en in artikel 3, 2°, *a*), en 3°, *c*), toepassen op tabak, produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten alsmede op cosmetica ».

Artikel 2, eerste en tweede lid, van dezelfde wet bepaalt :

« In het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen, kan de Koning regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen.

Deze bevoegdheid omvat onder andere de mogelijkheid de samenstelling van de voedingsmiddelen te bepalen, de overeenstemmende benamingen ervan vast te stellen alsook de aanwijzingen te reglementeren die nuttig zijn voor de informatie op voorstel van de Minister tot wiens bevoegdheid de volksgezondheid behoort ».

Volgens artikel 1, 3°, van dezelfde wet, hebben de bewoordingen « handel of in de handel brengen » betrekking op « het invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, aanbieden, verkopen, verdelen, slijten, onder kosteloze of bezwarende titel afstaan ». Volgens artikel 1, 4°, van dezelfde wet hebben de bewoordingen « fabricage of fabriceren » betrekking op « de fabricage en de bereiding voor de handel of voor levering aan de gebruiker, hieronder begrepen de wijze van fabricage of van bereiding, de verpakking en de etikettering ».

Artikel 3, 2°, *a*), en 3°, *c*), van dezelfde wet bepaalt :

« In het belang van de volksgezondheid kan de Koning daarenboven :

[...]

2° a) de in lid 1 en 2 van artikel 2 bedoelde maatregelen van toepassing maken op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen en het gebruik van deze voorwerpen en stoffen regelen en verbieden;

[...]

3° [...]

[...]

c) het gebruik en de hygiëne reglementeren van de voertuigen aangewend tot vervoer van voedingsmiddelen, het gereedschap, de recipiënten en de apparaten bestemd om met de voedingsmiddelen in aanraking te worden gebracht, alsmede de distributieapparaten voor voedingsmiddelen ».

B.3.2. Krachtens de voormelde bepalingen kan de Koning, «in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen », regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven in verband met de fabricage en de bereiding voor de handel (met inbegrip van de verpakking en de etikettering) en de handel (met inbegrip van het aanbieden, het verkopen en het verdelen) in tabaksproducten (artikel 6, § 1, a), *junctis* artikel 2, eerste lid, en artikel 1, 4°), hetgeen de mogelijkheid omvat om de samenstelling van de tabaksproducten te bepalen, de overeenstemmende benamingen ervan vast te stellen alsook de aanwijzingen die nuttig zijn voor de informatie over die producten (artikel 6, § 1, a), *juncto* artikel 2, tweede lid) te reglementeren. Die maatregelen kunnen eveneens worden toegepast op de voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met tabaksproducten (artikel 6, § 1, a), *juncto* artikel 3, 2°, a)). De Koning kan ook het gebruik van die voorwerpen en stoffen regelen en verbieden (*ibid.*). Hij kan bovendien het gebruik en de hygiëne reglementeren van (1) de voertuigen die worden aangewend voor het vervoer van tabaksproducten, (2) het gereedschap, de recipiënten en de apparaten bestemd om met die producten in aanraking te worden gebracht en (3) de distributieapparaten voor die producten (artikel 6, § 1, a), *juncto* artikel 3, 3°, c)).

B.4.1. Op basis van het voormelde artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 heeft de Koning het koninklijk besluit van 26 april 2019 « tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van tabaksproducten » (hierna : het koninklijk besluit van 26 april 2019) genomen.

Het betreft de voor de Raad van State bestreden handeling.

De Raad van State stelt het Hof een vraag in het kader van het onderzoek van het tweede onderdeel van het tweede vernietigingsmiddel dat is gericht tegen artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2019. Die bepaling heeft met name een paragraaf 4 toegevoegd aan artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 « betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van producten op basis van tabak en voor roken bestemde kruidenproducten » (hierna : het koninklijk besluit van 5 februari 2016). Het koninklijk besluit van 5 februari 2016 zet de richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 « betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG » (hierna : de richtlijn 2014/40/EU) gedeeltelijk in Belgisch recht om (artikel 1 van dat koninklijk besluit).

Artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016, zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit van 26 april 2019, bepaalt :

« § 1. De etikettering van verpakkingseenheden en van elke buitenverpakking en het product op basis van tabak zelf bevatten geen enkel element of kenmerk dat :

1° een product op basis van tabak aanprijst of het verbruik ervan aanmoedigt door een verkeerde indruk te wekken over de kenmerken, gevolgen voor de gezondheid, risico's of emissies ervan. Etiketten bevatten geen informatie over het gehalte aan nicotine, teer of koolmonoxide van het product op basis van tabak;

2° de suggestie wekt dat een bepaald product op basis van tabak minder schadelijk is dan andere of gericht is op het verminderen van het effect van bepaalde schadelijke bestanddelen van rook, of activerende, energetische, genezende, verjongende, natuurlijke, biologische eigenschappen bezit of andere positieve gevolgen heeft voor de gezondheid of de levensstijl;

3° verwijst naar een smaak, geur- of smaakstoffen of andere additieven, of het ontbreken daarvan;

4° op een levensmiddel of een cosmetisch product lijkt;

5° de suggestie wekt dat een bepaald product op basis van tabak biologisch beter afbreekbaar is of andere milieuvoordelen heeft.

§ 2. De verpakkingseenheden en buitenverpakkingen mogen geen economische voordelen suggereren door gedrukte tegoedbonnen, aanbiedingen voor korting, indicaties in verband met

gratis verstrekking, ‘ twee voor de prijs van één ’ aanbiedingen of andere vergelijkbare aanbiedingen te bevatten. Elke vermelding van prijs, met uitzondering van de prijs vermeld op de fiscaal kenteken, is verboden.

§ 3. De krachtens de paragrafen 1 en 2 verboden elementen en kenmerken omvatten maar zijn niet beperkt tot teksten, symbolen, namen, merken en al dan niet figuratieve tekens.

§ 4. Voor de toepassing van de bepalingen van dit artikel, kan de Minister een lijst bepalen met de verboden merken van producten op basis van tabak, zelfs voor producten op basis van tabak die reeds op de markt zijn. Een overgangsperiode van één jaar zal worden ingevoerd teneinde de verkoop van verboden merken te stoppen. De Minister bepaalt de te volgen procedure om een product op basis van tabak op de lijst van verboden merken op te nemen. De Minister kan een toelatingsprocedure bepalen voor de merken van producten op basis van tabak die nog niet in de handel zijn.

§ 5. De bepalingen van dit artikel zijn van toepassing op technische elementen, zoals filters en papier, die toelaten om producten op basis van tabak te gebruiken of die het gebruik ervan verbeteren ».

B.4.2. Ten aanzien van de afdeling wetgeving van de Raad van State en in het verslag aan de Koning dat aan dat koninklijk besluit voorafgaat, is de machtiging aan de bevoegde minister die in het nieuwe artikel 11, § 4, van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 is vervat, verantwoord door de noodzaak om artikel 13 van de richtlijn 2014/40/EU in Belgisch recht om te zetten (zie RvSt, advies nr. 65.468/3 van 20 maart 2019, pp. 15 en 16, en het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 26 april 2019 voorafgaat).

B.4.3. Zoals de Raad van State heeft geoordeeld in het verwijzingsarrest, zijn de voormelde paragrafen 1 tot 3 van artikel 11 van het koninklijk besluit van 5 februari 2016 een exacte weergave van artikel 13, leden 1 tot 3, van de richtlijn 2014/40/EU.

B.4.4. Bij het verwijzingsarrest heeft de Raad van State geoordeeld dat artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2019 de grenzen van de in artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977 vervatte machtiging niet overschrijdt.

B.5.1. De reclameregeling voor tabaksproducten is vastgesteld bij artikel 7, § 2*bis*, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977, dat bepaalt :

« [...]

3° Het is verboden een merk, dat zijn bekendheid hoofdzakelijk aan een tabaksproduct ontleent, voor reclame op andere gebieden te gebruiken, zolang het merk voor een tabaksproduct wordt gebruikt.

Deze bepaling doet geen afbreuk aan het recht van ondernemingen om onder hun merknaam reclame te maken voor andere dan tabaksproducten, mits :

- de omzet van, zelfs door een andere onderneming, onder dezelfde merknaam op de markt gebrachte tabaksproducten niet meer dan de helft bedraagt van de omzet van andere producten dan tabak van het merk in kwestie, en

- dit merk oorspronkelijk is gedeponeerd voor andere dan tabaksproducten.

4° De verboden bedoeld in de bepaling onder 3° zijn niet van toepassing op :

- de reclame voor een merk, dat zijn naamsbekendheid voornamelijk aan een tabaksproduct te danken heeft, in dagbladen en publicaties die buiten de Europese Unie worden uitgegeven, behoudens wanneer die reclame of de invoer van dergelijke dagbladen of tijdschriften er hoofdzakelijk toe strekt reclame voor dergelijk merk te voeren voor de Belgische of communautaire markt;

- de toevallige reclame voor een merk, dat zijn naamsbekendheid voornamelijk aan een tabaksproduct te danken heeft, in het kader van de bekendmaking aan het publiek van een evenement dat zich in het buitenland afspeelt, behoudens wanneer die reclame of de bekendmaking aan het publiek van dit evenement er toe strekt dergelijk merk op de Belgische markt te promoten;

- het aanbrengen van een merk, dat zijn naamsbekendheid voornamelijk aan een tabaksproduct te danken heeft, op affiches in en aan de voorgevel van winkels die producten van dat merk verkopen;

- de reclame voor een merk, dat zijn naamsbekendheid voornamelijk aan een tabaksproduct te danken heeft, in gedrukte publicaties die uitsluitend bestemd zijn voor personen die producten van een dergelijk merk in de handel brengen ».

Artikel 7, § 2bis, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt :

« In afwijking van punt 3 kan de Minister toestaan dat een merk, dat zijn bekendheid met name aan een tabaksproduct ontleent, wordt gebruikt voor reclame indien het onmogelijk is een link te leggen tussen het tabaksproduct en de afgeleide producten. De minister stelt de nadere voorwaarden vast inzake de tenuitvoerlegging van deze bepaling. Daartoe houdt hij met name rekening met het feit dat de naam, het merk, het symbool en enig ander onderscheidend teken van het product of de dienst voorkomen in een duidelijk andere vorm dan die van de tabaksproducten ».

B.5.2. Uit die wetsbepaling vloeit voort dat voor tabaksproducten een algemeen verbod op reclame (voor een merk) geldt (artikel 7, § 2bis, eerste lid, 3°), maar dat in een aantal

uitzonderingen op dat verbod is voorzien (eerste lid, 4°). De bevoegde minister kan bovendien toestaan dat een merk van een tabaksproduct wordt gebruikt voor reclame indien het onmogelijk is een link te leggen tussen het tabaksproduct en de afgeleide producten (tweede lid).

Ten gronde

B.6.1. Het Hof is niet bevoegd om een bepaling af te keuren die de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht regelt, tenzij die bepaling indruist tegen de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten of tenzij de wetgever een categorie van personen het optreden van een democratisch verkozen vergadering, waarin de Grondwet uitdrukkelijk voorziet, ontzegt.

B.6.2. Voorts vermag het Hof zich slechts uit te spreken over het al dan niet verantwoorde karakter van een verschil in behandeling, ten aanzien van de bepalingen van de Grondwet op de naleving waarvan het Hof vermag toe te zien, wanneer dat verschil aan een norm met wetgevend karakter kan worden toegeschreven.

Noch artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, noch enige andere grondwettelijke of wettelijke bepaling verleent het Hof de bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de vraag of een koninklijk besluit al dan niet bestaanbaar is met die bepalingen van de Grondwet.

B.7.1. Artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977, in samenhang gelezen met artikel 2, eerste en tweede lid, van dezelfde wet, machtigt de Koning om regels vast te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven in verband met de fabricage, de uitvoer van en de handel in tabaksproducten « in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen ». Zoals in B.4.1 is vermeld, machtigt artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2019, dat is genomen op basis van die wetsbepaling, de bevoegde minister om met name (1) « een lijst [te] bepalen met de verboden merken van producten op basis van tabak, zelfs voor producten op basis van tabak die reeds op de markt zijn », en (2) « de te volgen procedure [te bepalen] om een product op basis van tabak op de lijst van verboden merken op te nemen ».

B.7.2. De verzoekende partijen voor het verwijzende rechtscollege doen in hoofdzaak gelden dat de in artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2019 bedoelde aangelegenheid door de wet zou moeten worden geregeld, dat de in artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 vervatte machtiging aan de Koning niet voldoende nauwkeurig is omschreven en dat die machtiging geen betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf en voldoende door de wetgever zijn vastgesteld.

B.7.3. Uit de motivering van het verwijzingsarrest en uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de prejudiciële vraag in die zin moet worden begrepen dat daarin aan het Hof een vraag wordt gesteld over de bestaanbaarheid van artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 19 ervan en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, in zoverre die wetsbepaling, door niet zelf de in artikel 11, 2°, van het koninklijk besluit van 26 april 2019 bedoelde aangelegenheid te regelen, een onverantwoord verschil in behandeling invoert tussen, enerzijds, de producenten van tabaksproducten die aan een krachtens artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 aangenomen verbod zijn onderworpen en, anderzijds, de producenten van tabaksproducten die aan een reclameverbod voor tabaksproducten zijn onderworpen krachtens artikel 7, § 2*bis*, eerste lid, 3° en 4°, van dezelfde wet, aangezien enkel die laatsten de waarborg zouden genieten die is verbonden aan het formeel wettigheidsbeginsel.

In die interpretatie vloeit het in de prejudiciële vraag beschreven verschil in behandeling voort uit de in het geding zijnde bepaling.

B.8. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet waarborgen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

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.9.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan van zijn eigendom worden onttrokken dan ten algemeenen 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.9.2. 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 in het geding zijnde bepaling, ermee rekening houdt.

B.9.3. Artikel 1 van het voormelde 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.9.4. Intellectuele eigendom zoals een handelsmerk valt eveneens onder de bescherming van artikel 1 van het voormelde Protocol (EHRM, grote kamer, 11 januari 2007, *Anheuser-Busch Inc. t. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, §§ 66-72; 16 april 2019, *Kamoy Radyo Televizyon Yayincılık ve Organizasyon A.Ş. t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2019:0416JUD001996506, §§ 37 en 38).

B.9.5. Artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977, in samenhang gelezen met artikel 2, eerste en tweede lid, van dezelfde wet, machtigt de Koning om regels vast te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven, met name in verband met de « fabricage » van en de « handel » in tabaksproducten, « in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen ». De « fabricage » omvat de bereiding voor de handel, de verpakking en de etikettering van producten (voormeld artikel 1, 4°, van dezelfde wet). De « handel » omvat het aanbieden, verkopen en verdelen (voormeld artikel 1, 3°, van dezelfde wet). De in het geding zijnde bepaling machtigt de Koning aldus om, onder andere, de verpakking en de etikettering van tabaksproducten te reglementeren en, in voorkomend geval, het in de handel brengen (van merken) van tabaksproducten die niet voldoen aan de door Hem bepaalde voorwaarden te verbieden.

Dergelijke maatregelen impliceren een beperking van het eigendomsrecht van producenten van de betrokken tabaksproducten. Zij vormen evenwel geen onteigening in de zin van artikel 16 van de Grondwet.

Anders dan artikel 16 van de Grondwet, dat het bepalen van de gevallen waarin en de wijze waarop een onteigening kan plaatsvinden in beginsel aan de wetgever zelf voorbehoudt, volstaat voor de inachtneming van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol dat de inmenging in het eigendomsrecht wordt geregeld door een wetskrachtige norm of een uitvoeringsbesluit. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol verzet zich aldus niet tegen een machtiging aan de Koning.

B.9.6. Daaruit volgt dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre ze een machtiging aan de Koning bevat, niet onder het toepassingsgebied valt van artikel 16 van de Grondwet, en bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

B.10. Het Hof dient de prejudiciële vraag nog te onderzoeken in zoverre zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 19 ervan, beoogt.

B.11.1. Artikel 19 van de Grondwet behoudt aan de wetgever de bevoegdheid voor om het gebruik van de vrijheid van meningsuiting te regelen en verbiedt in beginsel elke preventieve maatregel van een overheid.

B.11.2. In zoverre het recht op vrijheid van meningsuiting daarin wordt erkend, heeft artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet, waarin de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, wordt erkend.

De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen derhalve, in die mate, een onlosmakelijk geheel.

B.11.3. 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).

B.12. Het formeel wettigheidsbeginsel vervat in artikel 19 van de Grondwet biedt aan elke burger de waarborg dat een inmenging in de uitoefening van het recht op vrijheid van meningsuiting enkel kan plaatsvinden krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het formeel wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn bepaald.

B.13. De twee in B.7.3 beoogde categorieën van producenten van tabaksproducten zijn te dezen voldoende vergelijkbaar, aangezien zij dezelfde activiteit uitoefenen en de wetgever voor beide categorieën in beperkingen heeft voorzien op het gebruik van de goederen die zij produceren.

B.14.1. Zoals in B.9.5 is vermeld, machtigt artikel 6, § 1, *a)*, van de wet van 24 januari 1977, in samenhang gelezen met artikel 2, eerste en tweede lid, van dezelfde wet, de Koning om regels vast te stellen en verbodsmaatregelen voor te schrijven, met name in verband met de fabricage van en de handel in tabaksproducten « in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen ».

B.14.2. De bewoordingen « handel » en « fabricage » die zijn bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 zijn omschreven in het voormelde artikel 1, 3° en 4°, van die wet.

Artikel 2, tweede lid, van dezelfde wet vloeit voort uit een amendement van de Regering. In de verantwoording ervan legt zij uit dat dat lid « [voortspruit] uit de invoeging in de definitie van het woord ‘ fabricage ’ in artikel 1 », dat « het [...] tot doel [heeft] om, bij wijze van voorbeeld, de bevoegdheid aan de Koning, toegewezen in het eerste lid, nader te omschrijven », dat het preciseert dat « de uitvoeringsbesluiten worden genomen op voorstel van de Minister van Volksgezondheid » en dat « de term ‘ informatie ’ [...] zowel de informatie bestemd voor de consument als voor de fabrikant of handelaar [omvat] » (*Parl. St.*, Kamer, 1974-1975, nr. 563/3, p. 2).

De in artikel 6 van de wet van 24 januari 1977 gebruikte bewoordingen « in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen » zijn overgenomen uit artikel 2 van dezelfde wet, die op hun beurt zijn overgenomen uit het vroegere artikel 1 van de wet van 20 juni 1964 « betreffende het toezicht op voedingswaren of -stoffen en andere produkten », die is vervangen bij de wet van 24 juni 1977 (*Parl. St.*, Kamer, 1974-1975, nr. 563/1, p. 4). In de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 januari 1977 wordt verduidelijkt dat de bewoordingen « op dit gebied » in die zin moeten worden begrepen dat zij betrekking hebben op « het gebied van de Volksgezondheid » en dat « het [wetsontwerp] [zich] beperkt [...] tot het belang van de volksgezondheid » (*Parl. St.*, Senaat, 1975-1976, nr. 779/2, p. 6). Er is ook op gewezen dat « de beperking [van de reglementerende bevoegdheid van de Koning] tot de factoren die te maken hebben met de volksgezondheid [...] er duidelijk de perken van [aangeeft] » (*Parl. St.*, Kamer, 1974-1975, nr. 563/1, p. 9).

B.14.3. De in het geding zijnde machtiging is bijgevolg voldoende nauwkeurig omschreven en de wetgever heeft de essentiële elementen van de maatregelen waarvan hij de uitvoering aan de Koning toevertrouwt, bepaald.

De wetgever vermocht te oordelen dat de regelgeving voor de fabricage van en de handel in tabaksproducten soepeler moet kunnen worden vastgesteld dan de regelgeving in verband met het reclameverbod voor die producten.

De in het geding zijnde bepaling, die, ter bevordering van de volksgezondheid, aan de Koning de bevoegdheid toekent om de verpakking en de etikettering van de tabaksproducten te reglementeren en, in voorkomend geval, de bevoegdheid om het in de handel brengen te verbieden (van merken) van tabaksproducten die niet voldoen aan de door Hem bepaalde voorwaarden, leidt evenmin tot een onevenredige inperking van de rechten van de producenten van tabaksproducten.

Wanneer de wetgever een bevoegdheid verleent, moet worden aangenomen dat hij de gedelegeerde slechts wil machtigen om van zijn bevoegdheid gebruik te maken op een wijze die strookt met de bepalingen van de Grondwet, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.

Het staat aan de bevoegde rechter, te weten de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of de gewone rechter om, zo nodig, te toetsen of en in hoeverre de gedelegeerde de voorwaarden van de hem verleende machtiging heeft overschreden.

B.15. Artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 is bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 19 ervan en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 6, § 1, *a*), van de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten » schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 16 en 19 ervan en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 4 december 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Pierre Nihoul