



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.952/3
van 20 februari 2023

avis 72.952/3
du 20 février 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het verbod
op fabriceren en het in de
handel brengen van bepaalde
soortgelijke producten'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'interdiction de fabrication
et de mise sur le marché de
certains produits similaires'

Op 20 januari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het verbod op fabriceren en het in de handel brengen van bepaalde soortgelijke producten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 februari 2023.

*

Le 20 janvier 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'interdiction de fabrication et de mise sur le marché de certains produits similaires’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 7 février 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 février 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het in de handel brengen van nicotinezakjes¹ en cannabinoïdezakjes² te verbieden (artikel 2 van het ontwerp) en te bestempelen als schadelijk in de zin van artikel 18 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’ (artikel 3, § 1, van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt tevens dat overtredingen op het te nemen besluit worden opgespoord, vastgesteld en vervolgd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 24 januari 1977, dat de straffen bedoeld in artikel 13 van deze wet van toepassing zijn en dat de fabrikant, de invoerder in België en de kleinhandelaar aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het niet-respecteren van het verbod om de producten in de handel te brengen (artikel 3, §§ 2 tot 4).

Het te nemen besluit treedt in werking drie maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad, uitgezonderd voor de kleinhandelaar voor wie het besluit in werking treedt zes maanden na die bekendmaking (artikel 4).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt blijkens de aanhef gezocht in de artikelen 6, § 1, a), en 18, § 1, van de wet van 24 januari 1977. De gemachtigde bevestigde dat het beroep op de eerstgenoemde wetsbepaling moet worden gecombineerd met een beroep op artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977.

4.1. In de eerste plaats vereist artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 dat het moet gaan om tabak, producten op basis van tabak of soortgelijke producten (of om cosmetica). Aangezien uit de definitie van zowel nicotinezakjes als cannabinoïdezakjes blijkt dat ze geen tabak bevatten, moeten ze kunnen worden beschouwd als “soortgelijke produ[c]ten” (als een product op basis van tabak) in de zin van de voormelde wetsbepaling.

¹ Onder “nicotinezakje” wordt verstaan: “alle geheel of gedeeltelijk uit synthetische of natuurlijke nicotine bestaande producten voor oraal gebruik zonder tabak, in de vorm van poeder, fijne deeltjes, of pasta of een combinatie van deze vormen, met name diegene die in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden” (artikel 1, 1°, van het ontwerp).

² Onder “cannabinoïdezakje” wordt verstaan: “alle geheel of gedeeltelijk uit cannabinoïde of derivaten bestaande producten voor oraal gebruik, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of pasta of een combinatie van deze vormen, met name diegene die in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden” (artikel 1, 2°, van het ontwerp).

In het verslag aan de Koning wordt dienaangaande het volgende uiteengezet:

“In België streven we naar een zeer hoge mate van bescherming als het gaat om de bestrijding van tabaksgebruik. Hetzelfde geldt voor soortgelijke producten.

Nicotinezakjes dienen als substituut voor klassieke producten op basis van tabak en kunnen soortgelijke gezondheidsrisico's en maatschappelijke gevolgen voortbrengen. In het bijzonder hebben ze een zeer vergelijkbare presentatie en werking als snus, een product op basis van tabak dat al verboden is. De kans is dan ook reëel dat een gebruiker van nicotinezakjes overstapt naar snus.

In de maatschappij worden de termen vaak door elkaar gebruikt, zelfs door politiediensten. Ze spreken van snus, maar bedoelen eigenlijk nicotinezakjes. De spraakverwarring is te begrijpen, want de nicotinezakjes worden ook door handelaars bewust, om commerciële redenen misschien, of onbewust, als snus aangeduid. (...)”

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“Nicotine pouches of CBD-pouches worden exact op dezelfde manier (plaatsing tussen de bovenlip en tanden) gebruikt als het gelijkaardige en reeds verboden product snus, wat tabak bevat. Daarnaast bewerkstelligen ze hetzelfde effect. Ze worden gebruikt als alternatief voor producten op basis van tabak. Ze worden ook op een gelijkaardige manier op de markt verkocht, namelijk in kleine zakjes die lijken op theebuideltjes.”

In arrest nr. 183/2021 van 16 december 2021³ heeft het Grondwettelijk Hof het volgende uiteengezet met betrekking tot de interpretatie van de term “soortgelijke produ[c]ten” (overweging B.15.4):

“Zoals uit de in B.2.3 en B.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding kan worden afgeleid, steunt de maatregel op een maatschappelijke en wetenschappelijke consensus inzake de negatieve impact van reclame voor ‘tabaksproducten’, vooral op jongeren, en de noodzaak van een meer coherente regulering van reclame voor ‘tabaksproducten’.

Gelet op die consensus en rekening houdend met de voortdurende dreiging van nieuwe productontwikkelingen of toepassingen die tabaksproducenten en merkenhouders op de markt brengen, al dan niet met de intentie om de bestaande merkcreclameregels te omzeilen, is het niet zonder redelijke verantwoording dat de betrokken sector aan het in artikel 7, § 2bis, 1°, van de Voedingsmiddelenwet vermelde reclameverbod, waarvan het begrip ‘soortgelijke producten’ het toepassingsgebied bepaalt, wordt onderworpen.

De wetgever beoogde een reclameverbod in te stellen voor schadelijke producten, waarbij ruimte werd gelaten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, onder meer inzake de bestanddelen van de producten. Het begrip ‘soortgelijke producten’ in de omschrijving van ‘tabaksproducten’ strekt ertoe het reclameverbod evolutief toe te passen op producten die weliswaar verschillende kenmerken (bv. inzake bestanddelen) kunnen hebben, maar waarvan het gebruik dient te worden ontraden en waarbij het aanzetten tot het gebruik ervan dient te worden beperkt omdat zij soortgelijke gezondheidsrisico's en maatschappelijke gevolgen als producten op basis van tabak kunnen voortbrengen.

³ Inzake het beroep tot vernietiging, ingesteld tegen de wet van 15 maart 2020 ‘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 produkten, wat de reclame voor producten op basis van tabak betreft’.

Per definitie zijn ‘soortgelijke producten’ producten die geen tabak bevatten, maar die wel op tabaksproducten lijken. Die gelijkenis dient betrekking te hebben op de wijze waarop het soortgelijk product wordt gebruikt of op het effect dat met het soortgelijk product wordt beoogd. Het begrip soortgelijk product voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid.”

Zoals de gemachtigde aangeeft, vertonen de nicotinezakjes en de cannabinoïdezakjes zoals gedefinieerd bij artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp, grote gelijkenissen met “tabak voor oraal gebruik”,⁴ waarvan het in de handel brengen eveneens is verboden.⁵ Gelet op de wijze waarop de nicotinezakjes en de cannabinoïdezakjes zoals gedefinieerd bij artikel 1, 1° en 2°, van het ontwerp worden gebruikt en op het effect dat ermee wordt beoogd, kan worden aangenomen dat ze beschouwd kunnen worden als “soortgelijke produ[c]ten” in de zin van artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977.⁶

4.2. Zowel artikel 2, eerste lid, als artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 vereisen dat de Koning optreedt in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De doelstelling om op te treden in het belang van de volksgezondheid: preventief, schadelijke gevolgen beperken. De producten zijn zeer populair bij jongeren, kunnen een nicotineverslaving creëren en verder een opstap zijn naar de klassieke tabaksproducten.”

Met die uitleg kan worden ingestemd.

4.3. De machtiging in artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977 omvat de mogelijkheid om “regels [te] stellen en verbodsmaatregelen voor [te] schrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voedingsmiddelen”. De gemachtigde bevestigde dat niet de uitvoer wordt gevisieerd, maar enkel het in de handel brengen, wat in artikel 1, 3°, van de voormelde wet wordt gedefinieerd als “[h]et invoeren, vervoeren voor verkoop of levering, in bezit houden met het oog op verkoop, aanbieden, verkopen, verdelen, slijten, onder kosteloze of bezwarende titel afstaan”.

4.4. De conclusie is dat de artikelen 2, eerste lid, en artikel 6, § 1, a), van de wet van 24 januari 1977 rechtsgrond bieden voor artikel 2 van het ontwerp, dat het verbod bevat om nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes in de handel te brengen.

5. Artikel 3, § 1, van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 18 van de wet van 24 januari 1977. Aan die bepaling ontleent de Koning de bevoegdheid om bij een “verordening van

⁴ Zie artikel 2, 9°, 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’.

⁵ Zie artikel 5, § 2, van hetzelfde besluit. Dit gebeurde ter omzetting van de artikelen 2, 8°, en 17 van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 ‘betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG’.

⁶ In advies 72.095/1/V van 16 september 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 november 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten’ kwam de Raad van State tot een andere conclusie wat betreft elektronische sigaretten voor de consumptie van nicotinevrije damp en navulverpakkingen zonder nicotine. In tegenstelling tot de nicotinezakjes en de cannabinoïdezakjes ging het in dat geval om producten die geen nicotine bevatten en om die reden niet als “soortgelijke produ[c]ten” konden worden beschouwd.

het algemeen (...) bestuur”, zoals het ontworpen besluit er een is, voedingsmiddelen of andere producten zoals bedoeld bij die wet schadelijk te verklaren.

6. Luidens artikel 3, § 2, van het ontwerp worden overtredingen op het ontworpen besluit opgespoord, vastgesteld en vervolgd overeenkomstig de bepalingen van de wet van 24 januari 1977. Die bepaling herinnert enkel aan hetgeen reeds voortvloeit uit de voormelde wet en vereist als louter declaratieve bepaling dan ook geen specifieke rechtsgrond. Het zou wel raadzaam zijn om in het begin te schrijven: “Overeenkomstig de artikelen 11 tot 19 van de wet van 24 januari 1977 (...)”.

In artikel 3, § 3, van het ontwerp wordt bepaald dat de straffen bedoeld in artikel 13 van de voormelde wet gelden voor wie de verbodsbepaling van artikel 2 van het ontwerp overtreedt. Ook deze bepaling is allicht bedoeld als een louter declaratieve bepaling, maar ze is misleidend, aangezien ook de straffen bedoeld in de artikelen 14 en 15, § 1, 7°, van dezelfde wet toepasselijk zijn en de Koning geen selectie kan maken tussen de toepasselijke strafbepalingen. Artikel 3, § 3, van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten. In artikel 3, § 2, van het ontwerp kan beter worden vermeld dat de overtredingen worden “bestraft” overeenkomstig de bepalingen van de wet van 24 januari 1977.

7. Artikel 3, § 4, van het ontwerp bepaalt dat de fabrikant, de invoerder in België en de kleinhandelaar aansprakelijk kunnen worden gesteld voor het niet-respecteren van de verbodsbepaling van artikel 2 van het te nemen besluit. Op de vraag wat daarmee precies wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Cela veut dire que le fabricant, l’importateur et le détaillant peuvent être tenus responsables en cas d’infraction à l’interdiction de mise sur le marché des produits et dès lors être sanctionnés.”

In zoverre het de bedoeling zou zijn om het toepassingsgebied van de strafbepalingen in de wet van 24 januari 1977 te verruimen, is de ontworpen bepaling strijdig met die wet en kan ze geen doorgang vinden. In zoverre ze er enkel toe strekt de toepasselijkheid van die strafbepalingen te bevestigen, voegt ze niets toe aan artikel 3, § 2, van het ontwerp (in de zo-even gesuggereerde aangepaste versie).

In zoverre het bovendien de bedoeling zou zijn om af te wijken van de gemeenrechtelijke wettelijke regeling inzake burgerrechtelijke aansprakelijkheid in hoofde van de betrokken personen, gaat de ontworpen bepaling tegen die wettelijke regeling in en kan ze eveneens geen doorgang vinden.

De conclusie is in elk geval dat artikel 3, § 4, moet worden weggelaten uit het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8.1. Indien nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes onder het toepassingsgebied van richtlijn 2014/40/EU⁷ vallen, kunnen de lidstaten gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 24, lid 3, van die richtlijn biedt om een bepaalde categorie van tabaks- of aanverwante producten te verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in de lidstaat, mits dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij de richtlijn tot stand wordt gebracht. Dergelijke nationale voorschriften moeten ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht en moeten worden goedgekeurd door de Commissie.

Indien nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes niet onder het toepassingsgebied van de voormelde richtlijn vallen, kan elke lidstaat, zoals ook wordt uiteengezet in overweging 55 van die richtlijn, voor aspecten die niet bij de richtlijn geregeld worden, nationale wettelijke regelingen handhaven of invoeren, die van toepassing zijn op alle in die lidstaat in die handel gebrachte producten, mits die verenigbaar zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en de integrale toepassing van de richtlijn niet in gevaar brengen. In die overweging wordt ter zake onder meer verwezen naar “tabaksproducten (waaronder waterpijpen) en voor roken bestemde kruidenproducten” en naar “producten die uiterlijk lijken op een soort tabak of aanverwant product”. In dat geval is wel een TRIS-aanmelding vereist overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535,⁸ die in dit geval is gebeurd zonder dat de Europese Commissie naar aanleiding daarvan opmerkingen heeft geformuleerd.

De gemachtigde betoogde dat nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes niet onder het toepassingsgebied van richtlijn 2014/40/EU vallen, aangezien de opsomming in artikel 1, f), van de richtlijn limitatief is geformuleerd. Er wordt immers gewag gemaakt van “bepaalde producten die verwant zijn aan tabaksproducten, namelijk elektronische sigaretten, navulverpakkingen en voor roken bestemde kruidenproducten”.

In het verslag van de Europese Commissie van 20 mei 2021 over de toepassing van richtlijn 2014/40/EU⁹ wordt het volgende gesteld (pp. 13 en 19):

“Bovendien bestrijkt [richtlijn 2014/40/EU] bepaalde nieuwe producten die geen tabak bevatten, zoals nicotinezakjes voor oraal gebruik, niet volledig. Deze zijn niet-farmaceutisch van aard en worden verkocht als consumentenproducten, maar lijken op tabak voor oraal gebruik, wat krachtens artikel 17 van de [richtlijn] verboden is^(...).”

(...)

⁷ 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’.

⁸ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’.

⁹ COM(2021) 249 final.

Tijdens de verslagperiode werd het verbod op snus duidelijk omzeild, aangezien veel snusachtige producten buiten Zweden als pruimtabak werden aangeboden om een wettelijke status te verwerven. Er zijn mazen in de wetgeving op het gebied van kauwtabak en opkomende nicotinezakjes.”

Het betoog van de gemachtigde dat nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes niet onder het toepassingsgebied van richtlijn 2014/40/EU vallen, kan in beginsel worden bijgevalen, weliswaar met enig voorbehoud, gelet op wat in het voormelde verslag van de Europese Commissie wordt uiteengezet over het “niet volledig” van toepassing zijn van de richtlijn op nicotinezakjes voor oraal gebruik. In zoverre richtlijn 2014/40/EU toch gedeeltelijk van toepassing zou zijn op nicotinezakjes, kan evenwel worden teruggevallen op artikel 24, lid 3, van de richtlijn.

8.2. In zoverre nicotinezakjes en cannabinoïdezakjes buiten het toepassingsgebied van richtlijn 2014/40/EU vallen, moet worden nagegaan of het ontworpen verbod op het in de handel brengen ervan verenigbaar is met het vrij verkeer van goederen, aangezien het gaat om een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking als bedoeld bij artikel 35 VWEU, zodat een verantwoording dient te bestaan op grond van artikel 36 VWEU.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Il s’agit d’une restriction quantitative à l’importation. Les pochettes de nicotine et de CBD ne peuvent être mises sur le marché en Belgique mais elles peuvent être exportées.

[...]

Il est de jurisprudence constante (européenne et belge) que la liberté de commerce et d’entreprise n’est pas un droit absolu et que celui-ci peut être limité par un objectif légitime. Le droit à la protection de la santé est un objectif légitime.

Hoofddoel: bescherming van de volksgezondheid, beperking van het opduiken van jonge gebruikers van tabaks-en aanverwante producten en nieuwe potentieel schadelijke producten, aanverwant aan tabaksproducten, van de markt weren.

Gezien de afwezigheid van wetenschappelijke bewijs van de ‘verminderde schadelijkheid’, het gebrek aan studies over de langetermijneffecten van deze producten en gelet op de grote populariteit van de producten onder jongeren, baseren wij ons op het voorzorgsprincipe om de producten van de Belgische markt weg te houden. Wij wensen namelijk geen nieuwe schadelijke producten op de markt te introduceren.

Nicotinezakjes zijn schadelijk aangezien ze net zoals de producten op basis van tabak de potentie hebben om een (nicotine)verslaving in stand te houden of er net een te creëren. De zekere indirecte gezondheidsrisico’s gelinkt aan nicotinezakjes, wegens een hoge kans op verslaving en het daarmee samenhangende gateway effect naar andere schadelijke nicotine-houdende producten, weegt voor ons momenteel sterker door dan het ‘mogelijks’ verminderde direct gezondheidsrisico. Dergelijk product heeft geen plaats op de markt.

Het verbod is evenredig aan het beschermingsdoel: het gaat tenslotte om een product met een verslavende werking en verschillende onomkeerbare effecten op langere termijn, met name voor jongeren. Zoals gezegd, worden deze producten niet op de markt gebracht als rookstopmiddel maar wel als consumptieproducten met een grote aantrekkelijkheid voor jongeren. Bovendien zijn ze gemakkelijk verkrijgbaar, bestaan ze in verschillende smaken en aan een lagere kostprijs dan sigaretten. In tegenstelling tot sigaretten zijn nicotinezakjes zo discreet in gebruik dat er nauwelijks sociale controle mogelijk is.

CBD-zakjes hebben een gelijkaardig uitzicht, effect en soortgelijke werking als snus en nicotinezakjes. Op basis van het voorzorgprincipe wensen we deze eveneens te verbieden.

Andere regulerende maatregelen zouden onze doelstelling niet kunnen bereiken.”

De Raad van State beschikt niet over het vereiste feitelijke inzicht om te kunnen beoordelen wat de gezondheidsrisico's zijn, voor jongeren, van het gebruik van de nicotine- en cannabinoïdezakjes en of de voordelen van het ontworpen verbod opwegen tegen de nadelen ervan. Ook al is de toelichting eerder summier wat betreft cannabinoïdezakjes en rijst de vraag of minder beperkende maatregelen (dan een verbod om in de handel te brengen) mogelijk zijn, zoals een verbod om in de handel te brengen voor nicotinezakjes die een bepaald percentage nicotine bevatten, toch kan uit het uitblijven van opmerkingen vanwege de Europese Commissie naar aanleiding van de TRIS-aanmelding worden afgeleid dat die het ontworpen verbod op het in de handel brengen verenigbaar achtte met het vrij verkeer van goederen.

8.3. De beoordeling van de ontworpen maatregel in het licht van de vrijheid van ondernemen, gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en de vrijheid van ondernemerschap, gewaarborgd bij artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, leidt niet tot een andere conclusie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

9. In het opschrift wordt eveneens gewag gemaakt van het verbod op het fabriceren van bepaalde soortgelijke producten. Het ontwerp bevat daarover evenwel geen bepalingen, zodat die vermelding moet worden weggelaten. Wanneer het de bedoeling zou zijn om het te nemen besluit later alsnog aan te vullen met bepalingen in die zin, moet het opschrift pas bij die gelegenheid worden aangepast.

Aanhef

10. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet in het eerste lid van de aanhef eveneens verwezen worden naar artikel 2, eerste lid, van de wet van 24 januari 1977.

11. Aangezien de gemachtigde verklaarde dat geen impactanalyse werd uitgevoerd als bedoeld bij de artikelen 6 en 7 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’, moet het derde lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 1

12. In artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt in de definitie van “nicotinezakje” vermeld: “met name diegene die in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden”. De gemachtigde verklaarde dat met die woorden een enuntiatieve en niet een limitatieve opsomming wordt beoogd. Dat zou beter uit de verf komen als men zou schrijven “onder meer”.

De vraag rijst evenwel of, voorafgaand aan die opsomming, niet eerst een algemene omschrijving van de verpakkingswijze in een zakje moet worden geformuleerd, om te waarborgen dat het in alle gevallen gaat om een soortgelijk product als een product op basis van tabak (zie daarover opmerking 4.1).

Die opmerking geldt ook voor de definitie van “cannabinoïdezakje” in artikel 1, 2°, van het ontwerp.

13. De definitie van “in de handel brengen” in artikel 1, 3°, kan beter worden weggelaten, aangezien die term al wordt gedefinieerd, weliswaar op een andere wijze, in artikel 1, 3°, van de wet van 24 januari 1977. Die definitie werkt immers in beginsel door naar de uitvoeringsbesluiten ervan.

De gemachtigde verklaarde dat de definitie werd overgenomen uit artikel 2, 40, van richtlijn 2014/40/EU. Indien men die definitie wil omzetten, zou eerst de definitie in artikel 1, 3°, van de wet van 24 januari 1977 moeten worden aangepast, waarbij dan zou moeten worden nagegaan of dat problemen oplevert voor andere bepalingen of uitvoeringsbesluiten van die wet.

14. Gelet op de conclusie van opmerking 7, zijn naast artikel 3, § 4, van het ontwerp ook de definities van de termen “fabrikant” en “invoerder in België” in artikel 1, 4° en 5°, van het ontwerp niet meer nodig en moeten ze worden weggelaten.

Artikel 4

15. In artikel 4 van het ontwerp schrijve men, met het oog op de rechtszekerheid, beter telkens “op de eerste dag van de vierde/zevende maand na die waarin het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad”, veeleer dan “drie/zes maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”.

*

1 En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'interdire la mise sur le marché de pochettes de nicotine ¹ et de pochettes de cannabinoïde ² (article 2 du projet) et de les qualifier de nuisibles au sens de l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' (article 3, § 1^{er}, du projet).

Le projet prévoit également que les infractions à l'arrêté envisagé sont recherchées, constatées et poursuivies conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1977, que les peines visées à l'article 13 de cette loi sont applicables et que le fabricant, l'importateur en Belgique et le détaillant peuvent être tenus responsables du non-respect de l'interdiction de la mise sur le marché des produits (article 3, §§ 2 à 4).

L'arrêté envisagé entre en vigueur trois mois après sa publication au Moniteur belge, excepté pour le détaillant pour lequel l'arrêté entre en vigueur six mois après cette publication (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Il ressort du préambule que le fondement juridique du projet est recherché dans les articles 6, § 1^{er}, a), et 18, § 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977. Le délégué a confirmé que le recours à la disposition légale citée en premier doit être combiné avec un recours à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977.

4.1. L'article 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977 requiert tout d'abord qu'il s'agisse de tabac, de produits à base de tabac ou de produits similaires (ou de produits cosmétiques). Dès lors qu'il ressort de la définition tant des pochettes de nicotine que des pochettes de cannabinoïde qu'elles ne contiennent pas de tabac, elles doivent pouvoir être considérées comme des « produits similaires » (comme un produit à base de tabac) au sens de la disposition légale précitée.

Le rapport au Roi précise à cet égard ce qui suit :

¹ Par « pochette de nicotine », on entend : « tout produit sans tabac à usage oral constitué en totalité ou en partie de nicotine synthétique ou naturelle, sous forme de poudre, de particules ou de pâte ou de toute combinaison de ces formes, notamment ceux présentés en portions de sachets ou en sachets poreux » (article 1^{er}, 1^o, du projet).

² Par « pochette de cannabinoïde », on entend : « tous les produits à usage oral consistant ou contenant un ou des cannabinoïdes ou ses dérivés, sous forme de poudre, de particules ou de pâte ou sous une combinaison de ces formes, notamment ceux présentés en portions de sachets ou en sachets poreux » (article 1^{er}, 2^o, du projet).

« En Belgique, nous nous efforçons d'atteindre un niveau de protection très élevé en matière de lutte contre le tabagisme. Il en va de même pour les produits similaires.

Les pochettes de nicotine servent de substitut aux produits à base (de) tabac classiques et peuvent entraîner des risques sanitaires et des conséquences sociales similaires. Plus précisément, elles ont une présentation et un effet très similaires à ceux du snus, un produit à base de tabac déjà interdit. Il existe donc une réelle possibilité qu'un utilisateur de sachets de nicotine passe au snus.

Dans la société, les termes sont souvent utilisés de manière interchangeable, même par les forces de police. Ils parlent de snus, mais veulent en fait parler de sachets de nicotine. La confusion de langage est compréhensible, car les sachets de nicotine sont également appelés snus par les commerçants, délibérément, pour des raisons commerciales peut-être, ou inconsciemment. [...] ».

Le délégué a encore ajouté ce qui suit :

« Nicotine pouches of CBD-pouches worden exact op dezelfde manier (plaatsing tussen de bovenlip en tanden) gebruikt als het gelijkaardige en reeds verboden product snus, wat tabak bevat. Daarnaast bewerkstelligen ze hetzelfde effect. Ze worden gebruikt als alternatief voor producten op basis van tabak. Ze worden ook op een gelijkaardige manier op de markt verkocht, namelijk in kleine zakjes die lijken op theebuideltjes ».

Dans l'arrêt n° 183/2021 du 16 décembre 2021 ³, la Cour constitutionnelle a exposé ce qui suit à propos de l'interprétation de la notion de « produits similaires » (considérant B.15.4) :

« Ainsi qu'il peut être déduit des travaux préparatoires mentionnés en B.2.3 et en B.3.2, la mesure repose sur un consensus social et scientifique quant à l'impact néfaste de la publicité pour les 'produits de tabac', surtout sur les jeunes, et sur la nécessité d'une régulation plus cohérente de la publicité pour les 'produits de tabac'.

Au vu de ce consensus et compte tenu de la menace constante de nouveaux développements de produits ou applications que les producteurs de tabac et titulaires de marques mettent sur le marché, dans le but ou non de contourner les règles existantes en matière de publicité de marque, il n'est pas dénué de justification raisonnable que le secteur concerné soit soumis à l'interdiction de publicité mentionnée à l'article 7, § 2bis, 1°, de la loi du 24 janvier 1977, dont la notion de 'produits similaires' détermine le champ d'application.

Le législateur entendait instaurer une interdiction de publicité pour les produits nocifs, tout en se gardant une marge pour réagir en cas de nouveaux développements, notamment en ce qui concerne les composants de ces produits. La notion de 'produits similaires' contenue dans la définition des 'produits de tabac' vise à appliquer l'interdiction de publicité de manière évolutive à des produits qui, certes, peuvent présenter des caractéristiques différentes (par ex. en matière de composants), mais dont l'utilisation doit être découragée et à l'égard desquels l'incitation à la consommation doit être limitée parce qu'ils peuvent entraîner des risques sanitaires et des conséquences sociales analogues à ceux des produits à base de tabac.

Par définition, les 'produits similaires' sont des produits qui ne contiennent pas de tabac, mais qui ressemblent aux produits de tabac. Cette similitude doit porter sur la manière

³ En cause du recours en annulation formé contre la loi du 15 mars 2020 'modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, concernant la publicité pour les produits à base de tabac'.

dont est consommé le produit similaire ou sur l'effet qui est visé au moyen de celui-ci. La notion de 'produits similaires' satisfait à l'exigence de prévisibilité ».

Comme l'indique le délégué, les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde définies à l'article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet présentent de grandes similitudes avec le « tabac à usage oral »⁴, dont la mise sur le marché est également interdite⁵. Eu égard à la manière dont les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde définies à l'article 1^{er}, 1^o et 2^o, du projet sont consommées et à l'effet qu'elles visent, on peut admettre qu'elles puissent être considérées comme des « produits similaires » au sens de l'article 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977⁶.

4.2. Tant l'article 2, alinéa 1^{er}, que l'article 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977 requièrent que le Roi agisse dans l'intérêt de la santé publique ou en vue d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« De doelstelling om op te treden in het belang van de volksgezondheid: preventief, schadelijke gevolgen beperken. De producten zijn zeer populair bij jongeren, kunnen een nicotineverslaving creëren en verder een opstap zijn naar de klassieke tabaksproducten ».

On peut se rallier à cette explication.

4.3. L'habilitation contenue à l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977 comporte la possibilité de « réglementer et (d')interdire la fabrication, l'exportation et le commerce de denrées alimentaires ». Le délégué a confirmé que ce n'est pas l'exportation qui est visée, mais uniquement la mise dans le commerce, que l'article 1^{er}, 3^o, de la loi précitée définit comme étant « (l)'importation, le transport pour la vente ou pour la livraison, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, la distribution, le débit, la cession à titre onéreux ou gratuit ».

4.4. En conclusion, les articles 2, alinéa 1^{er}, et 6, § 1^{er}, a), de la loi du 24 janvier 1977 procurent un fondement juridique à l'article 2 du projet, qui interdit la mise sur le marché de pochettes de nicotine et de pochettes de cannabinoïde.

⁴ Voir l'article 2, 9^o, de l'arrêté royal du 5 février 2016 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des produits à base de tabac et produits à fumer à base de plantes'.

⁵ Voir l'article 5, § 2, du même arrêté. Cette interdiction est intervenue lors de la transposition des articles 2, 8^o, et 17 de la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE'.

⁶ Dans l'avis 72.095/1/V du 16 septembre 2022 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 novembre 2022 'modifiant l'arrêté royal du 28 octobre 2016 relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce des cigarettes électroniques', le Conseil d'État est arrivé à une autre conclusion en ce qui concerne les cigarettes électroniques utilisées pour la consommation de vapeur sans nicotine et de flacons de recharge sans nicotine. Contrairement aux pochettes de nicotine et aux pochettes de cannabinoïde, il s'agissait en l'occurrence de produits qui ne contenaient pas de nicotine et ne pouvaient, pour cette raison, être considérés comme des « produits similaires ».

5. L'article 3, § 1^{er}, du projet trouve son fondement juridique dans l'article 18 de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition confère au Roi le pouvoir de déclarer nuisibles des denrées alimentaires ou d'autres produits visés par cette loi par un « règlement de l'administration générale », comme c'est le cas de l'arrêté en projet.

6. Selon l'article 3, § 2, du projet, les infractions à l'arrêté en projet sont recherchées, constatées et poursuivies conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1977. Cette disposition ne fait que rappeler ce qui résulte déjà de la loi précitée et, en tant que disposition purement déclarative, ne nécessite dès lors pas de fondement juridique spécifique. Il serait toutefois conseillé d'écrire au début : « Conformément aux articles 11 à 19 de la loi du 24 janvier 1977 [...] ».

L'article 3, § 3, du projet dispose que les peines visées à l'article 13 de la loi précitée s'appliquent à celui qui enfreint l'interdiction prévue à l'article 2 du projet. Cette disposition se veut probablement elle aussi purement déclarative, mais elle induit en erreur, dès lors que les peines visées aux articles 14 et 15, § 1^{er}, 7^o, de la même loi sont également applicables et que le Roi ne peut opérer une sélection entre les dispositions pénales applicables. L'article 3, § 3, du projet doit dès lors être omis. Mieux vaudrait que l'article 3, § 2, du projet mentionne que les infractions sont « punies » conformément aux dispositions de la loi du 24 janvier 1977.

7. L'article 3, § 4, du projet dispose que le fabricant, l'importateur en Belgique et le détaillant peuvent être tenus responsables du non-respect de l'interdiction prévue à l'article 2 de l'arrêté envisagé. À la question de savoir ce que l'on entend précisément par ces termes, le délégué a donné la réponse suivante :

« Cela veut dire que le fabricant, l'importateur et le détaillant peuvent être tenus responsables en cas d'infraction à l'interdiction de mise sur le marché des produits et dès lors être sanctionnés ».

Dans la mesure où l'intention serait d'élargir le champ d'application des dispositions pénales de la loi du 24 janvier 1977, la disposition en projet est contraire à cette loi et ne peut se concrétiser. Dans la mesure où elle ne vise qu'à confirmer l'applicabilité de ces dispositions pénales, elle n'ajoute rien à l'article 3, § 2, du projet (dans la version adaptée, suggérée ci-dessus).

En outre, dans la mesure où l'intention serait de déroger au régime légal de droit commun en matière de responsabilité civile dans le chef des personnes concernées, la disposition en projet va à l'encontre de ce régime légal et ne peut pas non plus se concrétiser.

En tout état de cause, il y a lieu de conclure que l'article 3, § 4, doit être omis du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8.1. Si les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde relèvent du champ d'application de la directive 2014/40/UE ⁷, les États membres peuvent faire usage de la faculté que leur donne l'article 24, § 3, de cette directive d'interdire une certaine catégorie de produits du tabac ou de produits connexes pour des motifs relatifs à la situation spécifique de l'État membre et à condition que cela soit justifié par la nécessité de protéger la santé publique, compte tenu du niveau élevé de protection de la santé humaine qu'assure la directive. Pareilles prescriptions nationales doivent être notifiées à la Commission européenne et être approuvées par cette dernière.

Si les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde ne relèvent pas du champ d'application de la directive précitée, chaque État membre, comme le souligne également le considérant 55 de cette directive, peut maintenir ou instaurer une législation nationale applicable à tous les produits mis sur son marché national en ce qui concerne les aspects qui ne sont pas réglementés par la directive, dès lors qu'elle est compatible avec le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) et ne compromet pas la pleine application de la directive. Ce considérant vise également en l'espèce les « produits du tabac (y compris les pipes à eau) et [...] les produits semblables en apparence à un type de produits du tabac ou de produits connexes ». Dans ce cas, une notification TRIS est bel et bien requise conformément à la directive (UE) 2015/1535 ⁸, qui a été faite en l'occurrence sans que la Commission européenne ait formulé des observations à cette occasion.

Le délégué a soutenu que les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde ne relèvent pas du champ d'application de la directive 2014/40/UE, dès lors que l'énumération figurant à l'article premier, f), de la directive est formulée de manière limitative. En effet, cette disposition mentionne « certains produits connexes des produits du tabac, à savoir les cigarettes électroniques et les flacons de recharge, et les produits à fumer à base de plantes ».

Le rapport de la Commission européenne du 20 mai 2021 sur l'application de la directive 2014/40/UE ⁹ indique ce qui suit (pp. 13 et 19) :

« En outre, la (directive 2014/40/UE) n'embrasse pas pleinement certains nouveaux produits ne contenant pas de tabac, tels que les pochettes buccales de nicotine. Ces produits sont de nature non pharmaceutique et sont vendus à titre de produits de consommation, s'apparentant au tabac à usage oral, que la DPT interdit en vertu de (la directive) [...] ».

[...]

⁷ Directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 'relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes, et abrogeant la directive 2001/37/CE'.

⁸ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

⁹ COM(2021) 249 final.

Au cours de la période de référence, l'interdiction du snus a manifestement été contournée puisque, en dehors de la Suède, de nombreux produits semblables au snus ont été présentés comme du tabac à mâcher pour pouvoir être autorisés à la vente. Il est apparu qu'il y avait des failles dans la législation en ce qui concerne les sachets à mâcher et les pochettes buccales de nicotine émergentes ».

L'argument du délégué, selon lequel les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde ne relèvent pas du champ d'application de la directive 2014/40/UE, peut en principe être accueilli, certes moyennant quelques réserves, compte tenu de ce qui est exposé dans le rapport précité de la Commission européenne à propos du fait que la directive ne s'applique « pas pleinement » aux pochettes buccales de nicotine. Dans la mesure où la directive 2014/40/UE s'appliquerait quand même en partie aux pochettes de nicotine, on peut toutefois se reporter à l'article 24, paragraphe 3, de la directive.

8.2. Dans la mesure où les pochettes de nicotine et les pochettes de cannabinoïde n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2014/40/UE, il faudra vérifier si l'interdiction de leur mise sur le marché, en projet, est compatible avec la libre circulation des biens, dès lors qu'il s'agit d'une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation au sens de l'article 35 TFUE, de sorte qu'une justification s'impose sur le fondement de l'article 36 TFUE.

À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Il s'agit d'une restriction quantitative à l'importation. Les pochettes de nicotine et de CBD ne peuvent être mises sur le marché en Belgique mais elles peuvent être exportées.

[...]

Il est de jurisprudence constante (européenne et belge) que la liberté de commerce et d'entreprise n'est pas un droit absolu et que celui-ci peut être limité par un objectif légitime. Le droit à la protection de la santé est un objectif légitime.

Hoofddoel: bescherming van de volksgezondheid, beperking van het opduiken van jonge gebruikers van tabaks-en aanverwante producten en nieuwe potentieel schadelijke producten, aanverwant aan tabaksproducten, van de markt weren.

Gezien de afwezigheid van wetenschappelijke bewijs van de 'verminderde schadelijkheid', het gebrek aan studies over de langetermijneffecten van deze producten en gelet op de grote populariteit van de producten onder jongeren, baseren wij ons op het voorzorgsprincipe om de producten van de Belgische markt weg te houden. Wij wensen namelijk geen nieuwe schadelijke producten op de markt te introduceren.

Nicotinezakjes zijn schadelijk aangezien ze net zoals de producten op basis van tabak de potentie hebben om een (nicotine)verslaving in stand te houden of er net een te creëren. De zekere indirecte gezondheidsrisico's gelinkt aan nicotinezakjes, wegens een hoge kans op verslaving en het daarmee samenhangende gateway effect naar andere schadelijke nicotine-houdende producten, weegt voor ons momenteel sterker door dan het 'mogelijks' verminderde direct gezondheidsrisico. Dergelijk product heeft geen plaats op de markt.

Het verbod is evenredig aan het beschermingsdoel: het gaat tenslotte om een product met een verslavende werking en verschillende onomkeerbare effecten op langere termijn, met name voor jongeren. Zoals gezegd, worden deze producten niet op de markt gebracht als rookstopmiddel maar wel als consumptieproducten met een grote aantrekkelijkheid voor jongeren. Bovendien zijn ze gemakkelijk verkrijgbaar, bestaan ze in verschillende smaken en aan een lagere kostprijs dan sigaretten. In tegenstelling tot sigaretten zijn nicotinezakjes zo discreet in gebruik dat er nauwelijks sociale controle mogelijk is.

CBD-zakjes hebben een gelijkaardig uitzicht, effect en soortgelijke werking als snus en nicotinezakjes. Op basis van het voorzorgprincipe wensen we deze eveneens te verbieden.

Andere regulerende maatregelen zouden onze doelstelling niet kunnen bereiken ».

Le Conseil d'État ne dispose pas des connaissances de fait requises pour apprécier quels risques pour la santé présente la consommation des pochettes de nicotine et des pochettes de cannabinoïde pour les jeunes et si les avantages de l'interdiction en projet l'emportent sur ses inconvénients. Même si les explications données concernant les pochettes de cannabinoïde sont plutôt sommaires et si la question se pose de savoir si des mesures moins restrictives (qu'une interdiction de mise sur le marché) sont possibles, comme une interdiction de mettre sur le marché des pochettes de nicotine contenant un pourcentage déterminé de cette substance, il peut malgré tout se déduire de l'absence d'observations de la part de la Commission européenne consécutivement à la notification TRIS qu'elle a jugé l'interdiction de mise sur le marché, en projet, compatible avec la libre circulation des biens.

8.3. L'appréciation de la mesure en projet au regard de la liberté d'entreprendre, garantie par l'article II.3 du Code de droit économique, et de la liberté d'entreprise, garantie par l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne conduit pas à une autre conclusion.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

9. L'intitulé fait également mention de l'interdiction de fabrication de certains produits similaires. Toutefois, le projet ne contenant aucune disposition à ce sujet, cette mention doit être omise. Si l'intention était de compléter l'arrêté envisagé ultérieurement par des dispositions en ce sens, l'intitulé ne devra être adapté qu'à cette occasion.

Préambule

10. Compte tenu de l'observation formulée au point 3, le premier alinéa du préambule doit également viser l'article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 janvier 1977.

11. Le délégué ayant déclaré que l'analyse d'impact visée aux articles 6 et 7 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative' n'a pas été réalisée, on omettra le troisième alinéa du préambule.

Article 1^{er}

12. L'article 1^{er}, 1°, du projet mentionne dans la définition de « pochette de nicotine » : « notamment ceux présentés en portions de sachets ou en sachets poreux ». Le délégué a déclaré que ces mots visent une énumération indicative et non une énumération limitative. Cette intention ressortirait plus clairement si on écrivait « entre autres ».

La question se pose toutefois de savoir si, préalablement à cette énumération, il ne faudrait pas d'abord formuler une définition générale du mode de conditionnement en sachet, afin de garantir qu'il s'agit dans tous les cas d'un produit similaire comme d'un produit à base de tabac (voir à ce sujet l'observation 4.1).

Cette observation s'applique également à la définition de « pochette de cannabinoïde » donnée à l'article 1^{er}, 2°, du projet.

13. Mieux vaudrait omettre la définition de « mise sur le marché » donnée à l'article 1^{er}, 3°, du projet, dès lors que cette notion est déjà définie, certes d'une autre manière, à l'article 1^{er}, 3°, de la loi du 24 janvier 1977. En effet, cette définition se répercute en principe sur les arrêtés d'exécution de cette loi.

Le délégué a déclaré que la définition a été empruntée à l'article 2, 40, de la directive 2014/40/UE. Si l'on veut transposer cette définition, il faudrait d'abord adapter la définition inscrite à l'article 1^{er}, 3°, de la loi du 24 janvier 1977, en vérifiant alors si cela pose des problèmes pour d'autres dispositions ou arrêtés d'exécution de cette loi.

14. Compte tenu de la conclusion de l'observation 7, outre l'article 3, § 4, du projet, les définitions des notions de « fabricant » et d'« importateur en Belgique » figurant à l'article 1^{er}, 4° et 5°, du projet ne sont plus nécessaires et doivent être omises.

Article 4

15. À l'article 4 du projet, il serait préférable, dans un souci de sécurité juridique, d'écrire chaque fois « le premier jour du quatrième/septième mois qui suit celui de sa publication au Moniteur belge » plutôt que « trois/six mois après sa publication au Moniteur belge ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE