



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 159/2023  
van 23 november 2023  
Rolnummer : 7944**

*In zake* : het beroep tot vernietiging van de artikelen 11 en 12 van de wet van 29 november 2022 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheid », ingesteld door de nv « Timani ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier N. Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 3 maart 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 7 maart 2023, heeft de nv « Timani », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Verbist, advocaat bij de balie van Limburg, en door Mr. J. Claes en Mr. J. Talboom, advocaten bij de balie van Antwerpen, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 11 en 12 van de wet van 29 november 2022 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheid » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 december 2022, tweede editie).

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderde de verzoekende partij eveneens de schorsing van dezelfde wetsbepalingen. Bij het arrest nr. 99/2023 van 15 juni 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.099), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 27 september 2023, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de nv « Automaten Service Volckaert », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. T. Vermeesch, advocaat bij de balie te Oudenaarde;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J.-F. De Bock en Mr. V. De Schepper, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 20 september 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Y. Kherbache en M. Pâques te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 4 oktober 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 4 oktober 2023 in beraad genomen.

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

## II. *In rechte*

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

A.1.1. De verzoekende partij voert aan dat zij de grootste verdeler van tabaksautomaten in horecazaken is in België en dat zij sinds 2022 geen andere activiteiten meer uitoefent. Zij wordt rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen, die de verkoop van tabaksproducten via automatische distributieapparaten verbieden. Zij beschikt bijgevolg over een belang om de vernietiging van die bepalingen te vorderen.

A.1.2. Volgens de Ministerraad doet de verzoekende partij niet blijken van het vereiste belang, aangezien zij nog andere activiteiten uitoefent dan het verdelen en exploiteren van tabaksautomaten in horecazaken. Het beroep is daarom onontvankelijk. Om dezelfde reden is ook de tussenkomst van de nv « Automaten Service Volckaert » onontvankelijk, aldus de Ministerraad.

A.1.3. De nv « Automaten Service Volckaert » is van mening dat het beroep ontvankelijk is. Aangezien zij eveneens tabaksautomaten verdeelt en exploiteert in horecazaken, heeft zij daarnaast een belang om tussen te komen in de procedure, ter ondersteuning van het standpunt van de verzoekende partij.

### *Ten gronde*

A.2.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht.

A.2.2. In het eerste onderdeel van het enige middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling in het leven roepen tussen, enerzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in horecazaken en, anderzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in de detailhandel, meer bepaald in supermarkten. De laatste categorie van exploitanten geniet een uitzondering op het bestreden verbod en kan bijgevolg tabaksproducten blijven verkopen. Dat verschil in behandeling is niet bestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, aldus de verzoekende partij.

Volgens de verzoekende partij zijn de beide categorieën van exploitanten vergelijkbaar. Zowel in horecazaken als in supermarkten vindt er immers voorafgaand aan de verkoop van tabaksproducten een

leeftijdscontrole plaats, respectievelijk via de afgifte van een zogenaamde *age coin* door de uitbater of de aankoop van een bon aan de kassa. Daaruit volgt eveneens dat het verschil in behandeling niet steunt op een objectief criterium van onderscheid. Er is geen bewijs dat het vereiste van een voorafgaande leeftijdscontrole strikter wordt nageleefd in supermarkten dan in horecazaken. Ook in supermarkten is de leeftijdscontrole vaak gebrekkig. De verzoekende partij benadrukt dat in een supermarkt de bon wordt afgedrukt voordat de klant betaalt en dus voordat een leeftijdscontrole kan plaatsvinden, terwijl in een horecazaak de leeftijdscontrole plaatsvindt voordat de *age coin* wordt afgegeven. In een supermarkt is er bovendien geen sprake van sociale controle, werken er geregeld jobstudenten aan de kassa en kan de klant gebruikmaken van een zelfscankassa.

De verzoekende partij vervolgt dat het bestreden verbod niet noodzakelijk, adequaat of proportioneel is ten aanzien van de doelstelling om het aantal rokende jongeren te doen afnemen. Het aantal tabaksproducten dat wordt verkocht via automaten is immers beperkt, en tabaksproducten blijven beschikbaar via een groot aantal andere verkooppunten. De redenering van de wetgever, volgens welke jongeren sneller geneigd zijn om impulsieve aankopen van tabaksproducten te doen in horecazaken dan in de detailhandel, is onjuist. Door de verkoop van tabaksproducten in horecazaken onmogelijk te maken, zullen jongeren zich sneller tot nachtwinkels en gespecialiseerde tabakswinkels wenden, waar er van een leeftijdscontrole geen sprake is. Bovendien had de wetgever de voormelde doelstelling ook met minder ingrijpende maatregelen kunnen bereiken. Zo had hij evengoed kunnen voorzien in een controle van de leeftijd door middel van een identiteitskaartlezer of in een beter toezicht op de naleving van het leeftijdsvereiste in horecazaken. Ten slotte heeft het bestreden verbod onevenredige gevolgen voor ondernemingen zoals die van de verzoekende partij, die ertoe worden verplicht hun activiteiten stop te zetten. Dat geldt des te meer gelet op de onredelijk korte overgangperiode van een jaar en op het gebrek aan financiële compensatie. Verschillende andere landen hebben gekozen voor een overgangperiode van drie jaar. Voor de beoordeling van de evenredigheid is het overigens niet relevant dat de verzoekende partij, zoals de Ministerraad aanvoert, behoorde te weten dat de toekomst van de tabakssector onzeker is.

A.2.3. In het tweede onderdeel van het enige middel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen een onevenredige inmenging uitmaken in haar recht op het ongestoord genot van eigendom. Die bepalingen hebben de volledige stopzetting van de onderneming van de verzoekende partij als gevolg, zonder te voorzien in een redelijke overgangperiode of een financiële compensatie. De bedrijfsvoering van de verzoekende partij dient als een vorm van eigendom te worden beschouwd. Uit hetgeen is vermeld met betrekking tot het eerste onderdeel van het middel, volgt dat er geen billijk evenwicht voorhanden is tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom.

A.2.4. Om dezelfde redenen is de verzoekende partij, in het derde onderdeel van het enige middel, van mening dat het bestreden verbod op onevenredige wijze haar vrijheid van ondernemen beperkt.

A.3.1. De Ministerraad meent dat het enige middel niet gegrond is. Ten aanzien van het eerste onderdeel zet hij uiteen dat, enerzijds, de verkoop van tabaksproducten via automatische distributieapparaten en, anderzijds, de semi-geautomatiseerde verkoop van tabaksproducten in supermarkten niet voldoende vergelijkbaar zijn. De Ministerraad verwijst daarbij naar afbeeldingen van de beide verkoopsystemen. De automatische distributieapparaten bevinden zich meestal op plaatsen waar geen sociale controle mogelijk is en er is vaak sprake van problemen met betrekking tot de leeftijdscontrole. Dat laatste wordt bevestigd door interne cijfers van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid. Bij de semi-geautomatiseerde verkoop in supermarkten vindt de verkoop plaats in meerdere stappen, voert de kassabediende een leeftijdscontrole uit en zijn de tabaksproducten uit het zicht verwijderd. De verkoop van tabaksproducten in supermarkten geeft bovendien in veel mindere mate aanleiding tot impulsieve aankopen.

In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het bestreden verbod wettige doelstellingen nastreeft, namelijk een betere handhaving van het verkoopverbod aan minderjarigen en een vermindering van de beschikbaarheid van tabaksproducten. Het bekritiseerde verschil in behandeling steunt op een objectief en pertinent criterium van onderscheid, gelet op de verschillende kenmerken van de beide verkoopsystemen.

Het bestreden verbod heeft ten slotte geen onevenredige gevolgen, aldus de Ministerraad. Wat de strijd tegen de gezondheidsrisico's van tabaksproducten betreft, beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Het bestreden verbod past in het kader van een algemene strategie om het gebruik van tabaksproducten te ontraden. Dat verbod is wetenschappelijk onderbouwd en heeft een breed maatschappelijk draagvlak. De Ministerraad verwijst naar de adviezen van de Hoge Gezondheidsraad, de « Interfederale strategie 2022-2028 voor een rookvrije generatie », opgesteld door de Algemene Cel Drugsbeleid op 14 december 2022, en het memorandum voor de politieke partijen met tien maatregelen voor een rookvrije toekomst, opgesteld door de

Alliantie voor een rookvrije samenleving. Het voornemen om tabaksgebruik te ontraden, vindt eveneens steun in het internationaal en Europees recht, in het bijzonder de binnen de Wereldgezondheidsorganisatie gesloten Kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, de aanbeveling 2003/54/EG van de Raad van 2 december 2002 « inzake de preventie van roken en initiatieven ter verbetering van de bestrijding van het tabaksgebruik » en 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 ». Daaruit blijkt dat de economische nadelen van het bestreden verbod niet opwegen tegen de voordelen ervan voor de volksgezondheid. Daarenboven heeft de wetgever voorzien in een voldoende lange overgangperiode van twaalf maanden en was hij niet verplicht een financiële compensatie toe te kennen aan de getroffen ondernemingen. Die ondernemingen hebben geïnvesteerd in een economische sector waarvan zij, gelet op de maatschappelijke consensus omtrent de risico's van tabaksproducten, behoorden te weten dat het voortbestaan ervan onzeker was.

A.3.2. Wat het tweede onderdeel van het enige middel betreft, herhaalt de Ministerraad dat de bestreden bepalingen de verzoekende partij niet verplichten haar onderneming te sluiten en bijgevolg haar eigendomsrecht niet beperken. Minstens bestaat er een billijk evenwicht tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van eigendom, zoals blijkt uit de uiteenzetting inzake het eerste onderdeel.

A.3.3. Om grotendeels dezelfde redenen meent de Ministerraad, ten aanzien van het derde onderdeel van het enige middel, dat de bestreden bepalingen niet op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen van de verzoekende partij. Overigens belet niets de verzoekende partij haar andere activiteiten voort te zetten of haar bedrijfsvoering aan te passen.

A.4. De nv « Automaten Service Volckaert » is van mening dat het enige middel gegrond is, om grotendeels dezelfde redenen als die welke zijn aangevoerd door de verzoekende partij.

Zij merkt op dat de inspecteurs van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid reeds vóór de inwerkingtreding van het bestreden verbod de uitbaters van horecazaken aanmaanden de tabaksautomaten weg te halen, op straffe van geldboetes. Aldus is er zelfs geen sprake van een overgangperiode van één jaar.

De nv « Automaten Service Volckaert » benadrukt bovendien dat het wetgevingsproces gebrekkig is verlopen. De wetgever heeft zich niet gebaseerd op cijfermateriaal of wetenschappelijk onderzoek over de impact van de verkoop via tabaksautomaten op het rookgedrag. Die impact is onbestaande, aldus de nv « Automaten Service Volckaert ». Het bestreden verbod zal enkel leiden tot een verschuiving van de aankopen van tabaksproducten naar nachtwinkels en gespecialiseerde tabakswinkels. Overigens vindt slechts 0,2 % van de verkoop van tabaksproducten plaats via automatische distributieapparaten in de horeca. Ten slotte hadden de verdelers van tabaksautomaten in horecazaken moeten worden betrokken bij de totstandkoming van het bestreden verbod.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Het beroep tot vernietiging heeft betrekking op het verbod op de verkoop van tabaksproducten via automaten.

B.1.2. Dat verbod werd ingevoerd bij het bestreden artikel 11 van de wet van 29 november 2022 « houdende diverse bepalingen inzake gezondheid » (hierna : de wet van 29 november 2022), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 9 december 2022. Die bepaling voegt in

artikel 6 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 » een paragraaf 4/1 in, die bepaalt :

« Het is verboden tabaksproducten in de handel te brengen via automatische distributieapparaten, tenzij via semi-geautomatiseerde verkoop in de detailhandel waarbij er een leeftijdscontrole aan de kassa wordt uitgevoerd en op voorwaarde dat de tabaksproducten uit het zicht werden gehaald ».

Krachtens het bestreden artikel 12 van de wet van 29 november 2022 treedt het verbod in werking één jaar na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk op 9 december 2023.

B.2.1. De memorie van toelichting van de wet van 29 november 2022 vermeldt :

*« Verbod op tabaksautomaten »*

Tabak is vandaag de dag overal verkrijgbaar en overal aanwezig. De Hoge Gezondheidsraad stelde reeds in een advies van 2015 dat noch tabak, noch e-sigaretten zomaar vrij en gemakkelijk zouden mogen verkocht worden, vb. aan de kassa van grootwarenhuizen of andere plaatsen die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek en, meer in het bijzonder, voor niet-rokers. Wat tabak betreft is de HGR van oordeel dat het aantal verkooppunten zou moeten worden beperkt tot tabakswinkels en krantenwinkels, zonder reclame en met displayban. Het reclameverbod is alvast strenger geworden.

Deze wetswijziging zet een volgende stap door de verkoop van tabaksproducten via automatische distributieapparaten te verbieden, met als tweeledig doel, enerzijds een betere handhaving van het verkoopverbod aan minderjarigen, en anderzijds de beschikbaarheid van tabaksproducten te verminderen.

Voor alle duidelijkheid wordt onder tabaksproducten verstaan: producten op basis van tabak, zoals de klassieke gekende producten (sigaretten, sigaren, etc.), maar ook de soortgelijke producten, zoals e-sigaretten, e-liquids, nieuwsoortige producten, voor roken bestemde kruidenproducten (nicotinepouches, enz).

Met automatische distributieapparaten wordt bedoeld die tabaksautomaten die je in het straatbeeld ziet, bijvoorbeeld in stations en in horecazaken.

Vooreerst zijn er vaak problemen met de toepassing van het vergrendelingssysteem waarover deze toestellen moeten beschikken om het verkoopverbod van tabaksproducten aan min-achttienjarigen te garanderen. Een frequente overtreding is de niet-effectieve vergrendeling door de stukken, ook wel *age coins* genoemd, om de automaat te ontgrendelen voor iedereen binnen handbereik beschikbaar te stellen.

Daarenboven worden deze automaten vaak geïnstalleerd op plaatsen die 's nachts of door jongeren bezocht worden, wat zorgt voor een grote beschikbaarheid van tabaksproducten (ten nadele van de volksgezondheid) » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 8).

Wat de uitzondering ten aanzien van de detailhandel betreft, is in de memorie van toelichting te lezen :

« De toestellen of systemen die niet geïmplementeerd worden, zijn degene die vaak in supermarkten worden gebruikt. Deze manier van werken biedt verschillende voordelen.

1. De tabaksproducten zijn *quasi* volledig uit het zicht van de consument gehaald.
2. De aankoop zelf gebeurt in meerdere stappen, waarbij een leeftijdscontrole aan de kassa door de kassier(ster) mogelijk is bij het afrekenen van de tabaksproducten.
3. Deze manier van aankopen is bovendien minder impulsief aangezien die minder inspeelt op de sociale en omgevingsfactoren die eigen zijn aan het gebruikspatroon van de verslaafde roker. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot automatische distributieapparaten die in horecazaken of in pompstations staan, locaties die voor de roker een duidelijke omgevingsprikkel kunnen geven voor het gebruiken van tabak.

Het kan niet de bedoeling zijn om dergelijke systemen te verbieden, aangezien dat er zelfs toe zou kunnen leiden dat de producten opnieuw zichtbaar zouden worden opgesteld ter hoogte van de kassa. Daarom wordt een uitzondering gemaakt voor semi-geautomatiseerde verkoop en werd expliciet bepaald dat een leeftijdscontrole aan de kassa moet gebeuren en dat de tabaksproducten uit het zicht moeten zijn gehaald. Aangezien meer en meer handelszaken werken via een systeem van selfscan is het van belang dat ook hier een leeftijdscontrole wordt uitgevoerd. Een loutere klik op het scherm waarbij je zelf je leeftijd bevestigt, volstaat dus niet.

De uitzondering geldt enkel in de detailhandel. In de versie die werd voorgelegd aan de Raad van State was nog sprake van een bijkomende beperking, namelijk de detailhandel in niet-gespecialiseerde winkels. Na het advies van de Raad van State werd beslist dit te herzien. Ook gespecialiseerde winkels mogen gebruik maken van een semi-geautomatiseerd systeem rekening houdend uiteraard met de hierboven vermelde voorwaarden (leeftijdscontrole + uit het zicht).

De horeca wordt niet begrepen onder het begrip detailhandel.

De verkoop van tabaksproducten in automaten is reeds verboden in verschillende landen van de Europese Unie, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk [*sic*], Frankrijk, Finland, Noorwegen [*sic*] en Hongarije » (*ibid.*, p. 9).

B.2.2. In de Kamercommissie verklaarde de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid :

« Een uitzondering is voorzien voor de semi-geautomatiseerde verkoop aan de kassa van supermarkten. Het gaat dan over de toestellen waarbij de verkoop via de kassabediende verloopt en men na het betalen het product uit een automaat haalt. In deze context is leeftijdscontrole mogelijk. Dit is bijgevolg niet de setting waarin impulsaankopen plaatsvinden die anders niet zouden plaatsvinden. In horecazaken tijdens het uitgaan of in een tankstation zal men sneller een impulsaankoop doen. Het verbod treedt in werking één jaar na datum van publicatie in het *Belgisch Staatsblad* » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/003, p. 6).

« De minister legt uit waarom tabaksautomaten in de horeca worden verboden. Vaak is er een probleem met het vergrendelingssysteem waarover de automaten moeten beschikken. De *age coins* worden vaak aan iedereen ter beschikking gesteld, ongeacht de leeftijd van de persoon. De minister is het ermee eens dat de leeftijdscontrole in de supermarkt ook niet altijd optimaal is. In de horeca staan de automaten echter op plaatsen waar controle niet mogelijk is en waar er ook geen sociale controle is » (*ibid.*, p. 16).

« De vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verduidelijkt dat er zeker overleg is gepleegd over de maatregelen met betrekking tot tabaksproducten.

De minister is ervan overtuigd dat de sociale controle in de supermarkt groter is dan in horecazaken. Er is bovendien een voldoende lange overgangperiode voorzien voor de horecasector, zodat de nodige aanpassingen kunnen worden gedaan » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/005, p. 5).

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.3.1. De Ministerraad voert aan dat de verzoekende partij niet beschikt over het vereiste belang en dat het beroep daarom onontvankelijk is.

B.3.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.3.3. De verzoekende partij verdeelt en exploiteert tabaksautomaten in horecazaken. Zij kan bijgevolg rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen, die de verkoop van tabaksproducten via zulke automaten verbieden. De omstandigheid dat de verzoekende partij, zoals de Ministerraad aanvoert, nog andere activiteiten zou kunnen uitoefenen, doet daaraan geen afbreuk.

B.3.4. Het beroep tot vernietiging is ontvankelijk.

B.4.1. De tussenkommende partij verdeelt en exploiteert eveneens tabaksautomaten in horecazaken. Om dezelfde reden als vermeld in B.3.3, doet zij blijken van een belang bij haar tussenkommst.

B.4.2. De grieven aangevoerd door de tussenkommende partij kunnen slechts in aanmerking worden genomen in zoverre zij aansluiten bij de in het verzoekschrift geformuleerde middelen. Artikel 87, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 staat immers niet toe, in tegenstelling tot artikel 85, dat in een memorie van tussenkommst nieuwe middelen worden geformuleerd.

#### *Ten gronde*

B.5.1. De verzoekende partij leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol), met artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. Dat middel bestaat uit drie onderdelen.

In het eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Volgens de verzoekende partij roepen die bepalingen een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in horecazaken en, anderzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in supermarkten, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

In het tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen een onevenredige inmenging uitmaken in het recht op het ongestoord genot van eigendom, in zoverre zij de betrokken ondernemingen verhinderen hun tabaksautomaten te exploiteren en hen aldus ertoe verplichten hun bedrijfsvoering stop te zetten. De verzoekende partij is daarnaast van mening dat een termijn van inwerkingtreding van één jaar onredelijk kort is en dat de wetgever in een financiële compensatie had moeten voorzien.



In het derde onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden bepalingen, om dezelfde redenen, op onevenredige wijze afbreuk doen aan de vrijheid van ondernemen.

B.5.2. De tussenkomende partij bekritiseert bovendien de wijze waarop de bestreden bepalingen tot stand zijn gekomen. Zij is van mening dat de wetgever zich niet heeft gebaseerd op cijfermateriaal of wetenschappelijk onderzoek over de impact van het bestreden verbod op het rookgedrag, en dat hij overleg had moeten plegen met de betrokken ondernemingen. In die mate formuleert de tussenkomende partij een grief die niet overeenstemt met het in het verzoekschrift geformuleerde middel. Zoals in B.4.2 is vermeld, kan een dergelijke grief niet worden onderzocht.

B.6. 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.7.1. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

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

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te

oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren ».

B.7.2. Aangezien artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol een draagwijdte heeft die analoog is met die van artikel 16 van de Grondwet, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel met die welke zijn opgenomen in artikel 16 van de Grondwet, zodat het Hof, bij zijn toetsing van de bestreden bepalingen, ermee rekening houdt.

B.7.3. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.7.4. Elke inmenging in het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.

B.8.1. De vrijheid van ondernemen, bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek). De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Unierecht, meer bepaald artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat wordt aangehaald in het middel.

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

B.8.2. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. Deze zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen

zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.9. Het komt de wetgever toe te oordelen in hoeverre het aangewezen is om, in het kader van zijn sociaaleconomisch beleid, maatregelen te nemen met het oog op de strijd tegen de gezondheidsrisico's van tabaksproducten. Hij beschikt ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

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

B.10. Bij de beoordeling of een beperking van de voormelde grondrechten met het oog op de volksgezondheid redelijk is verantwoord, dient rekening te worden gehouden met het feit dat, *a fortiori* gelet op de brede maatschappelijke consensus over de schadelijke gevolgen van tabaksproducten, fundamentele bekommernissen betreffende de volksgezondheid zwaarder kunnen doorwegen dan particuliere economische noden en dan grondrechten zoals de vrijheid van ondernemen en het recht op het ongestoord genot van eigendom (zie ook EHRM, 5 maart 2009, *Société de conception de presse et d'édition en Ponson t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD002693505, §§ 56-57; 5 maart 2009, *Hachette Filipacchi Presse Automobile en Dupuy t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:0305JUD001335305, §§ 46-47).

B.11. Wat de doelstellingen van het bestreden verbod betreft, herinnert de memorie van toelichting eraan dat volgens de Hoge Gezondheidsraad « noch tabak, noch e-sigaretten zomaar vrij en gemakkelijk zouden mogen verkocht worden, vb. aan de kassa van grootwarenhuizen of andere plaatsen die gemakkelijk toegankelijk zijn voor het publiek en, meer in het bijzonder, voor niet-rokers. Wat tabak betreft is de [Hoge Gezondheidsraad] van oordeel dat het aantal verkooppunten zou moeten worden beperkt tot tabakswinkels en krantenwinkels, zonder reclame en met displayban ». Het bestreden verbod zet aldus « een volgende stap door de verkoop van tabaksproducten via automatische distributieapparaten te verbieden, met als tweeledig doel, enerzijds een betere handhaving van het verkoopverbod aan minderjarigen, en

anderzijds de beschikbaarheid van tabaksproducten verminderen » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 8; zie ook Hoge Gezondheidsraad, adviezen nr. 9265, oktober 2015, p. 10, en nr. 9549, juni 2022, p. 9).

B.12. Gelet op de aanzienlijke risico's voor de volksgezondheid die gepaard gaan met een ruime toegankelijkheid en beschikbaarheid van tabaksproducten, alsook op de aantrekkingskracht en het laagdrempelige karakter van tabaksautomaten, is een verbod om « tabaksproducten in de handel te brengen via automatische distributieapparaten » niet zonder redelijke verantwoording. Hoewel een dergelijk verbod ingrijpende financiële en economische gevolgen heeft voor de exploitanten van tabaksautomaten in onder meer horecazaken, wegen die gevolgen niet op tegen de voordelen voor de volksgezondheid die voortvloeien uit de bijkomende beperking van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tabaksproducten.

B.13. De verzoekende partij bekritiseert in het bijzonder het feit dat de wetgever niet heeft voorzien in een financiële compensatie voor de betrokken ondernemingen. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen oplegt aan het recht op het ongestoord genot van eigendom of aan de vrijheid van ondernemen, heeft evenwel niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

B.14.1. Evenmin is het onredelijk dat het bestreden verbod in werking treedt één jaar na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk op 9 december 2023.

B.14.2. Het komt in beginsel de wetgever toe de inwerkingtreding van een nieuwe wet te regelen en uit te maken of hij al dan niet in overgangsmatregelen dient te voorzien. Het Hof zou de keuzes van de wetgever slechts kunnen afkeuren indien het tijdstip van inwerkingtreding tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.

B.14.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende en de tussenkomende partij beweren, is het niet vereist dat zij op 9 december 2023 reeds alle tabaksautomaten in de horecazaken van hun cliënteel hebben verwijderd, zoals het Hof heeft opgemerkt bij zijn arrest nr. 99/2023 van 15 juni 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.099) (B.6.4). Niets belet de verzoekende en de tussenkomende partij om, zolang het bestreden verbod niet in werking is getreden,

tabaksproducten in de handel te blijven brengen via zulke automaten. De omstandigheid dat, zoals de tussenkomenende partij aanvoert, in de praktijk de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid reeds vóór de inwerkingtreding van het bestreden verbod uitbaters van horecazaken ertoe zou aanmanen de tabaksautomaten te laten verwijderen, is niet relevant voor de beoordeling van het beroep tot vernietiging. Het Hof is enkel bevoegd de bestaanbaarheid van de bestreden bepalingen met de Grondwet te onderzoeken, en niet de wijze waarop die bepalingen worden toegepast.

B.14.4. Weliswaar kan de keuze om het bestreden verbod na één jaar te doen ingaan, de betrokken ondernemingen ertoe nopen onverwijld belangrijke organisatorische maatregelen te nemen om hun bedrijfsvoering daaraan aan te passen. De verzoekende en de tussenkomenende partij tonen echter niet aan dat een dergelijke termijn die aanpassing onmogelijk of buitensporig moeilijk maakt. Het bestreden verbod past bovendien in het kader van een ruimere strategie om, door middel van een geheel van maatregelen, het tabaksgebruik onder de bevolking en in het bijzonder onder jongeren geleidelijk terug te dringen, en op langere termijn te komen tot een rookvrije generatie (zie ook *Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/003, p. 14). De wetgever mag van mening zijn dat elk van die maatregelen binnen een relatief korte termijn uitwerking dient te krijgen, opdat zij elkaar voldoende snel opvolgen en versterken.

B.15. De bestreden bepalingen maken bijgevolg geen onevenredige inmenging uit in het recht op het ongestoord genot van eigendom en doen evenmin op onevenredige wijze afbreuk aan de vrijheid van ondernemen.

B.16.1. Ten slotte is het niet zonder redelijke verantwoording om in een uitzondering te voorzien op het bestreden verbod ten aanzien van de « semi-geautomatiseerde verkoop in de detailhandel waarbij er een leeftijdscontrole aan de kassa wordt uitgevoerd en op voorwaarde dat de tabaksproducten uit het zicht werden gehaald ».

De wetgever mocht ervan uitgaan dat de verkoop van tabaksproducten via automaten in de detailhandel, waartoe ook supermarkten behoren, in mindere mate aanleiding geeft tot impulsieve aankopen dan de verkoop van tabaksproducten via automaten op de meeste andere plaatsen, zoals horecazaken (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 9; *ibid.*, DOC 55-2896/003, p. 6). Er kan worden aangenomen dat het risico om in verleiding te komen

tabaksproducten aan te kopen en te gebruiken groter is in horecazaken, en meer bepaald in het uitgaansmilieu. In een dergelijke omgeving vertoeft het cliënteel geregeld 's avonds of 's nachts gedurende een langere periode, al dan niet in het bijzijn van andere rokers, en wordt er mogelijk ook alcohol geconsumeerd. Luidens de memorie van toelichting heeft het gebruik van automaten in de detailhandel bovendien als voordeel dat de tabaksproducten niet meer aan de kassa in het zicht van de consument worden geplaatst (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 8).

In de parlementaire voorbereiding wordt daarnaast erop gewezen dat de infrastructuur van een horecazaak niet altijd toelaat de tabaksautomaat op te stellen op een plaats waar sociale controle mogelijk is en dat de vergrendeling van de automaat er vaak niet effectief is. Daardoor blijken er in horecazaken geregeld problemen te rijzen met betrekking tot de naleving van het verbod om tabaksproducten te verkopen aan minderjarigen (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 8; *ibid.*, DOC 55-2896/003, p. 16). Overigens voorziet het bestreden artikel 11 van de wet van 29 november 2022 uitdrukkelijk in een verplichting om, wat de semi-geautomatiseerde verkoop in de detailhandel betreft, een leeftijdscontrole uit te voeren aan de kassa. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, geldt die verplichting evengoed wanneer de consument de tabaksproducten betaalt aan een zelfscankassa (*ibid.*, DOC 55-2896/001, p. 9).

B.16.2. De omstandigheid dat de Hoge Gezondheidsraad pleit voor een verregaander verbod op de verkoop van tabaksproducten waarbij « het aantal verkooppunten zou moeten worden beperkt tot tabakswinkels en krantenwinkels » (*Parl. St.*, Kamer, 2022-2023, DOC 55-2896/001, p. 8), leidt niet tot een andere conclusie. Evenmin is het van belang dat de verkoop van tabaksproducten via automaten in horecazaken slechts een beperkt marktaandeel zou vertegenwoordigen, zoals de verzoekende en de tussenkomende partij aanvoeren.

Het komt immers aan de wetgever toe de maatregelen te kiezen die hij het meest aangewezen acht om de gezondheidsrisico's van tabaksproducten te bestrijden. Wanneer een hervorming die beoogt de volksgezondheid te beschermen verreikende gevolgen heeft, kan de wetgever niet worden verweten dat hij die hervorming in opeenvolgende stadia tot stand brengt. Aldus mocht de wetgever in de eerste plaats de verkooppunten viseren die volgens hem het grootste risico teweegbrengen dat bepaalde kwetsbare categorieën van personen worden aangezet tot roken, ook al is het aantal tabaksproducten dat er wordt verkocht relatief beperkt.

De verzoekende en de tussenkomende partij tonen daarnaast niet aan dat het bestreden verbod louter tot een verschuiving zou leiden van de verkoop van tabaksproducten naar andere verkooppunten, in het bijzonder nachtwinkels. Er kan integendeel worden aangenomen dat er in de nabije omgeving van een horecazaak niet altijd een ander verkooppunt van tabaksproducten is gevestigd of geopend, en dat het feit dat het cliënteel van een horecazaak zich naar een andere plaats dient te begeven om tabaksproducten aan te kopen, op zich reeds een drempel vormt om zulks te doen.

B.16.3. Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in horecazaken en, anderzijds, de exploitanten van tabaksautomaten in supermarkten, is bijgevolg bestaanbaar met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

B.17. Het enige middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 23 november 2023.

De griffier,

De voorzitter,

N. Dupont

L. Lavrysen