

**VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE DE LUCHTKWALITEIT IN HET
BINNENMILIEU VAN VOERTUIGEN**

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

Voorliggend voorontwerp van decreet beoogt in het bijzijn van -16-jarigen de verontreiniging van de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen ten gevolge van het vrijkomen van schadelijke chemische stoffen tijdens het roken van tabaksproducten of van soortgelijke producten te beperken, wat aanzienlijke positieve gezondheidseffecten zal hebben.

Daartoe voorziet het voorontwerp in het verbod voor eenieder om te roken in voertuigen in het bijzijn van -16-jarigen.

2. Inhoud

Binnen de internationale gemeenschap is er een groeiende bezorgdheid om de gezondheid van kinderen beter te beschermen tegen binnenluchtvervuiling. Zo spraken de ministers van gezondheid en leefmilieu tijdens de vijfde Europese ministeriële WGO-conferentie inzake Leefmilieu en Gezondheid (maart 2010) af geschikte maatregelen te zullen uitwerken om de binnenluchtvervuiling te verminderen en om aan elk kind een gezondheidsbevorderend binnenmilieu te garanderen in o.m. kinderopvangdiensten, kleuterscholen, scholen en openbare recreatieve ruimten door de richtwaarden van de WGO rond binnenluchtkwaliteit toe te passen en overeenkomstig de Kaderovereenkomst voor tabaksbestrijding ervoor te zorgen dat deze omgevingen rookvrij worden gemaakt.

Vooraf in voertuigen is het probleem van de binnenluchtvervuiling ten gevolge van het roken van tabaksproducten of soortgelijke producten acuut.

Uit meerdere studies en onderzoeken is immers gebleken dat roken in voertuigen de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van deze voertuigen ernstig aantast en dat de vrijgekomen schadelijke chemische stoffen kwalijke gezondheidseffecten hebben en dan vooral op -16-jarigen.

Roken in de auto veroorzaakt tot 27 keer hogere concentraties aan kankerverwekkende stoffen dan roken in huis. Een autoraampje openzetten volstaat absoluut niet om die stoffen te verwijderen. Meeroken is ongezond voor iedereen, maar kinderen zijn extra gevoelig. Ze ademen sneller en hun immuunsysteem, longen en luchtwegen zijn nog volop in ontwikkeling. Meeroken maakt kinderen vatbaarder voor long- en hersenvliesontstekingen, chronische bronchitis, en oorontstekingen. Het verergert astma en verhoogt ook hun risico om later kanker en hart- en vaatziekten te ontwikkelen.¹

Ook Fares (Fonds des affectations respiratoires) stelt: "*Fumer en présence d'un nourrisson augmente chez celui-ci le risque de mort subite. De plus, la fumée entraîne une irritation des yeux, du nez et de la gorge. L'enfant a tendance à faire davantage de rhinopharyngites, d'otites, de pneumonies et de bronchites. Avec la*

¹ <https://www.kanker.be/nieuws/ook-belgi-moet-roken-de-auto-het-bijzijn-van-kinderen-verbieden>

croissance, la fumée passive augmente également le risque de crise d'asthme".² In het bijzonder wat roken in de wagen betreft, stelt Fares: "Fumer dans une voiture dégage de fortes concentrations de substances nocives dans l'air ambiant. Ces substances nocives, outre le fait de se retrouver dans l'air que l'on respire, se déposent aussi sur les surfaces (sièges, tapis de sol, plafond, etc.). Ces particules sont ensuite remises en circulation dans l'air, d'où une exposition au tabagisme passif peut avoir lieu bien longtemps après que la cigarette ait été fumée. La lumière du soleil, les températures extrêmes et la faible circulation d'air favorisent, en outre, les réactions chimiques et augmentent l'adhérence des substances nocives à la poussière et aux surfaces (...). Des études ont mesuré une concentration de nicotine plus élevée dans l'air ambiant, la poussière et les surfaces des voitures des fumeurs en comparaison à celles des non-fumeurs. Chez les fumeurs qui ne fumaient jamais dans leur véhicule, le taux de nicotine dans l'air était significativement plus faible que chez les personnes fumant dans leur voiture. Par contre, aucune différence significative n'a été enregistrée quant au taux de substances nocives sur les surfaces et dans la poussière des véhicules. Ceci s'explique de plusieurs façons. D'abord parce qu'il peut s'agir d'une voiture dans laquelle on avait déjà fumé précédemment. Ensuite, parce que l'on a fumé à l'extérieur du véhicule et que la fumée s'est infiltrée à l'intérieur, ou a été introduite dans l'habitacle via les vêtements, les cheveux ou la peau. Les méthodes de nettoyage classique (aspirer, dépoussiérer, ...) et l'aération sont inefficaces pour réduire significativement le taux de substances nocives (...)."³

Volgens het Canadese INSPQ (Institut national de santé public du Québec) "les lieux privés peuvent être une source importante d'exposition à la fumée de tabac pour les enfants et les adolescents en raison du nombre élevé d'heures qu'ils y passent et/ou de l'intensité de l'exposition. Les particules de fumée de diamètre inférieur à 2,5 micromètres (PM_{2,5}), aussi appelées particules fines, sont souvent utilisées comme marqueur de fumée de tabac dans l'air. La présence de ces particules, qui pénètrent profondément dans les poumons, augmente le risque de souffrir de maladies respiratoires et cardiaques (Apelberg et collab., 2013). La concentration de particules fines présentes dans la fumée de tabac peut être très élevée dans un espace clos et restreint comme une voiture (Ott et collab., 2008; Rees et Connolly, 2006). Selon les lignes directrices de l'OMS, la concentration moyenne quotidienne de PM_{2,5} dans l'air ne devrait pas dépasser 25 µg/m³ et la concentration annuelle devrait demeurer en deçà de 10 µg/m³; au-delà de ces limites, on observerait une hausse de la mortalité par maladies pulmonaires et cardiaques (Organisation mondiale de la Santé, 2006). La fumée dégagée par seulement deux cigarettes avec les fenêtres fermées et la climatisation activée génère une exposition à des particules fines plus élevée que les normes de l'OMS, soit 42 µg/m³ sur une période de 24 heures (Ott et collab., 2008). Des résultats similaires sont relevés dans plusieurs études (Northcross et collab., 2014; Semple et collab., 2012; Sendzik et collab., 2009). Les concentrations sont moins élevées lorsque les fenêtres sont baissées mais, au Québec, en raison du climat, les fenêtres des véhicules sont habituellement fermées près de six mois par année. Les taux très élevés de particules fines auxquels des jeunes peuvent être exposés dans les véhicules peuvent nuire sérieusement à leur santé, même si le temps passé dans le véhicule est relativement court (Northcross et collab., 2014). L'exposition à la fumée de tabac dans un espace clos et restreint comme une voiture augmente les risques de souffrir de symptômes d'asthme (Kabir et collab., 2009), une maladie respiratoire chronique fréquente chez les enfants (Organisation mondiale de la Santé, 2013). Des données récentes indiquent qu'au Québec, 18 % des jeunes du secondaire (12 à 17 ans) souffriraient d'asthme (Institut de la statistique du Québec, 2014). Parmi ces jeunes souffrant d'asthme, plus d'un sur

² https://www.fares.be/static/upload/1/2/Brochure_Tabagisme_Passif_Enfant_CMJN.pdf

³ https://www.fares.be/static/upload/1/2/Prise_en_charge_du_tabagisme_passif_en_consultation_d_e_p%C3%A9diatrie.pdf (met verwijzing naar o.m. MATT GE., QUINTANA PJÉ., HOVELL MF., CHATFIELD D., MA DS., ROMERO R. e.a., *Residual tobacco smoke pollution in used cars for sale: air, dust, and surfaces. Nicotine & tobacco research 2008, 10:1467-75* en FORTMANN AL., ROMERO RA., SKLAR M., PHAM V., ZAKARIAN J, QUINTANA PJ. e.a., *Residual tobacco smoke in used cars: futile efforts and persistent pollutants. Nicotine & tobacco research 2010, 12:1029-36*).

quatre (27 %) rapportait que les crises étaient provoquées par la fumée de tabac (Institut de la statistique du Québec, 2014). En comparaison, 57 % rapportaient que leurs crises étaient déclenchées par l'exercice ou le sport, 36 % par les poussières, les plumes, la laine ou les acariens, 29 % par le pollen, les arbres, le gazon ou le foin, et 25 % par les animaux (Institut de la statistique du Québec, 2014). Les effets sur les enfants de l'exposition à la fumée dans une voiture sont souvent sous-estimés par les parents, même par ceux dont les enfants souffrent d'asthme (Halterman et collab., 2010)."⁴

De Britse NHS (National Health Service) stelt in dezelfde zin: "Secondhand smoke is dangerous for anyone exposed to it, but children are especially vulnerable as they have less well-developed airways, lungs and immune systems. Up to 5 million children across the UK are regularly exposed to secondhand smoke in the home. Every time a child breathes in secondhand smoke, they breathe in thousands of chemicals, which puts them at risk of serious health conditions, including meningitis and cancer, and respiratory infections such as bronchitis and pneumonia. Children are particularly vulnerable to the effects of secondhand smoke because they breathe more rapidly and have less developed airways, lungs and immune systems. Babies exposed to second-hand smoke are more at risk of cot death. Breathing second-hand smoke increases a child's or an adult's risk of lung cancer by 24% and heart disease by 25%. Children breathing in other people's cigarette smoke results in 300,000 GP visits and 9,500 hospital admissions for children every year."⁵

Ook de Amerikaanse ANRF (American Nonsmokers' Rights Foundation) is van oordeel dat "Exposing passengers, both children and adults, to secondhand smoke in the confined space of a car is extremely hazardous. Everyone should be encouraged not to smoke in vehicles. This exposure is hazardous to anyone's health, but in particular to children whose smaller bodies proportionally take in a larger volume of air. When someone smokes in the small enclosed space of a car or other vehicle, people breathe toxic air at levels many times higher than what the EPA considers hazardous, even when a window is down. Additionally, the gases and particulates of tobacco smoke absorb into the upholstery and other surfaces inside a car—which is called thirdhand smoke—and it then re-emits back into the air over time, which exposes passengers to toxins long after anyone actually smoked in the car."⁶

Deze bevindingen stemmen overeen met de berekeningen van het Californische EPA (Environmental Protection Agency) dat heeft berekend dat het roken van één sigaret in een auto kan leiden tot 400 tot 3.000 microgram schadelijke rookdeeltjes per kubieke meter.⁷

Ten gevolge van deze en andere^[8] studies en onderzoeken hebben meerdere landen beslist het roken in voertuigen in het bijzijn van kinderen te verbieden (bv. Engeland, Wales, bepaalde Amerikaanse staten en Canadese provincies, Australië, Frankrijk, enz.).

Niet enkel het roken van tabak of van producten op basis van tabak in voertuigen is nadelig voor de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen. Uit andere onderzoeken blijkt dat ook het roken van elektronische sigaretten de luchtkwaliteit in binnenmilieus ernstig aantast en dat de vrijgekomen schadelijke chemische stoffen kwalijke gezondheidseffecten hebben.

⁴ https://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/1884_Fumer_Voiture_Enfants.pdf

⁵ <https://www.nhs.uk/smokefree/why-quit/secondhand-smoke>

⁶ <https://no-smoke.org/at-risk-places/cars/>

⁷ https://www.arb.ca.gov/toxics/ets/documents/ets_cars.pdf

⁸ Zie bv. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2688598/> en https://www.researchgate.net/publication/6200267_Air_change_rates_of_motor_vehicle_and_in-vehicle_pollutant_concentrations_from_secondhand_smoke

Uit een rapport van de WGO ("Wereldgezondheidsorganisatie") blijkt bijvoorbeeld dat de damp van elektronische sigaretten aan de oorzaak ligt van ernstige luchtverontreiniging en dit ongeacht het feit of de elektronische sigaretten nicotinehoudend dan wel nicotinevrij zijn. Er is sprake van verontreiniging van de lucht met fijn stof, en in het bijzonder met fijne en ultrafijne partikels, propaan-1,2-diol, vluchtige organische stoffen, bepaalde zware metalen en, in voorkomend geval, met nicotine. Ingeval van elektronische sigaretten ligt de verontreiniging met metalen als nikkel en chroom zelfs hoger dan bij tabaksrook.⁹

Aangezien ook dat de damp van elektronische sigaretten schadelijk is voor omstanders met aandoeningen aan de luchtwegen, geldt het rookverbod eveneens ten aanzien van de elektronische sigaret.

Met voorliggend voorontwerp van decreet wil de Vlaamse Regering zich aansluiten bij deze groeiende internationale consensus en een verbod instellen op het roken van tabak, tabaksproducten en soortgelijke producten in voertuigen in het bijzijn van -16-jarigen.

3. Bespreking van het advies van van de Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid

...

4. Bespreking van het advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

...

5. Bespreking van het advies van de Raad van State

...

B. Toelichting bij de artikelen

Art. 1. Luidens de voorgestelde bepaling regelt voorliggend voorontwerp van decreet, overeenkomstig artikel 19, §1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zowel een gemeenschapsaangelegenheid bedoeld in artikel 38 van de Grondwet als een gewestaangelegenheid bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Het voorontwerp van decreet regelt in het bijzonder de aangelegenheid die behoort tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg (artikel 5, §1, I, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en de aangelegenheid die behoort tot de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu (artikel 6, §1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Het voorontwerp beoogt in het bijzijn van minderjarige kinderen de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen te verbeteren door het vrijkomen van schadelijke chemische stoffen ten gevolge van het roken van tabaksproducten of van soortgelijke producten tegen te gaan.

⁹ http://www.who.int/fctc/cop/cop7/FCTC_COP_7_11_EN.pdf?ua=1&ua=1

Als dusdanig valt het voorontwerp onder zowel de gemeenschapsbevoegdheid inzake de preventieve gezondheidszorg als de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu.

De bevoegdheid van de gewesten inzake milieubescherming omvat volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State immers eveneens de bevoegdheid om maatregelen te nemen teneinde de gevaren en de gevolgen van het gebruik van bepaalde producten voor de menselijke gezondheid te verminderen, op zijn minst voor wat betreft het beperken van de blootstelling van de mens aan de gevaren verbonden aan het gebruik van deze producten die in zijn leefmilieu worden verspreid. De bescherming van de gezondheid is immers één van de finaliteiten van de bij artikel 6, §1, II aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu. De gewestbevoegdheid inzake leefmilieu strekt zich volgens de Raad ook uit tot de volksgezondheid wanneer ze op het leefmilieu van de mens betrekking heeft.¹⁰

Ook het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 geoordeeld: "Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden. Op grond van het voormelde artikel 6, § 1, II, zijn de gewesten bevoegd voor de voorkoming en bestrijding van de verschillende vormen van milieuverontreiniging; de gewestwetgever vindt in het 1^o van die bepaling de algemene bevoegdheid die hem in staat stelt hetgeen betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, te regelen, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting van het leefmilieu. Die bevoegdheid omvat de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter voorkoming en beperking van de risico's verbonden aan niet-ioniserende stralingen, met inbegrip van de beperking van de blootstelling van de mens aan het risico van dergelijke stralingen die zich doorheen zijn leefmilieu verspreiden. De omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, doet geen afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheid. Het leefmilieubeleid strekt er immers toe de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren."¹¹

In de rechtsleer wordt in dezelfde zin gesteld dat een maatregel die er op gericht is de menselijke gezondheid te vrijwaren tot het domein van de milieubescherming behoort als het er om gaat de menselijke gezondheid te vrijwaren tegen schadelijke invloeden die zich voordoen in zijn leefmilieu ten gevolge van door de mens veroorzaakte milieuverontreiniging en milieuaantasting.¹²

De bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het leefmilieu te regelen heeft eveneens betrekking op het binnenmilieu.

Voorliggende voorontwerp dat beoogt om de verontreiniging van de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen ten gevolge van het vrijkomen van schadelijke chemische stoffen tijdens het roken te beperken valt aldus onder de gewestbevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu.

¹⁰ Adv. RvS 52.679/VR/3 van 26 februari 2013 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juni 2013 'betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', *Parl.St.* B.Parl. 2012-13, nr. A-384/1, 56-57.

¹¹ GwH, nr. 2/2009 van 15 januari 2009, B.4.2.

¹² L. LAVRYSEN, "Het leefmilieu en het waterbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.) *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, 34.

Art. 2. De voorgestelde bepaling bevat een definitie van de begrippen "roken" en "voertuig" die in het voorontwerp van decreet worden gehanteerd.

Onder "roken" in de zin van voorliggend voorontwerp van decreet moet hetzelfde worden verstaan als wat eronder wordt verstaan in artikel 2, 2°, van de Wet van 22 december 2009 betreffende een algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook, met name "het roken van tabak, producten op basis van tabak of van soortgelijke producten". Ook het roken van elektronische sigaretten, met name producten die gebruikt worden voor de consumptie van nicotinehoudende of nicotinevrije dampen via een mondstuk, valt dus onder deze definitie.

Een "voertuig" in de zin van voorliggend voorontwerp decreet is een motorvoertuig zoals bedoeld in artikel 1, §2, 41 van het Koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen. Het gaat met name om elk gemotoriseerd voertuig dat zich op eigen kracht voortbeweegt, ten minste vier wielen heeft, compleet, voltooid of incompleet is en een door de constructie bepaalde maximumsnelheid van meer dan 25 km/h kan bereiken, met uitzondering van motorvoertuigen van de categorie L bepaald in richtlijn 2002/24/EG en omgezet in het koninklijk besluit van 26 februari 2003 tot wijziging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 oktober 1974 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de bromfietsen, de motorfietsen en hun aanhangwagens moeten voldoen.

Art. 3. De voorgestelde bepaling omschrijft het doel van voorliggend voorontwerp van decreet.

Art. 4. De voorgestelde bepaling strekt ertoe het roken in voertuigen te verbieden in het bijzijn van een kind jonger dan zestien jaar.

Dit verbod geldt onverminderd de toepassing van andere regelgeving met betrekking tot het roken, zoals:

- artikel 64, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM;
- de artikelen 37 en 40, 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2003 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met bestuurder;
- artikel 3, §2, van de wet van 22 december 2009 betreffende een algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook.

Art. 5. Voor de handhaving van dit decreet en haar uitvoeringsbesluiten wordt gebruik gemaakt van de uitgebouwde milieuhandhavingsstructuur die juridisch opgenomen werd als titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM). Het bestaan van deze structuren maakt het overbodig om voor dit decreet een volledig nieuw handhavingsbeleid uit te werken en hiervoor nieuwe structuren in het leven te roepen.

Deze bepaling doet uiteraard geen afbreuk aan de algemene vaststellingsbevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie in de zin van artikel 15 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

In geval van overtreding van het rookverbod wordt de strafbaarstelling, in afwijking van de gangbare regeling, beperkt tot een correctionele geldboete van 100 euro tot 1.000 euro of

een bestuurlijke geldboete van 0 euro tot 1.000 euro. Gevangenisstraffen en financiële sancties tot een kwart miljoen euro worden voor de betreffende aangelegenheid onredelijk geacht. Een dergelijke strafmaat dreigt ook het draagvlak voor de maatregel te ondergraven.

Art. 6. Titel XVI van het DABM is enkel van toepassing op wetgeving die expliciet in deze titel opgenomen is. Voorliggende voorontwerp van decreet houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen bevat nieuwe regelgeving en werd hierin uiteraard nog niet aangeduid zodat een wijziging van het DABM in die zin noodzakelijk is.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Jo VANDEURZEN

De Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

Joke SCHAUVLIEGE