



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 63.918/VR
van 5 oktober 2018

over

een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en
het Vlaamse Gewest ‘houdende de luchtkwaliteit in het
binnenmilieu van voertuigen’

Op 16 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2018^(*), en verlengd tot 17 september 2018^(**), een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende de luchtkwaliteit in het binnenmilieu van voertuigen’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 september 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPES, Bernard BLERO, Wouter PAS en Wanda VOGEL, staatsraden, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT en Kristine BAMS, eerste auditeurs-afdelingshoofden.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 oktober 2018.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe 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 te beperken (artikel 3 van het voorontwerp). Hiertoe wordt een rookverbod opgelegd in voertuigen in aanwezigheid van -16-jarigen (artikel 4). De niet-naleving ervan wordt strafbaar gesteld met een correctionele geldboete van 100 euro tot 1.000 euro of met een bestuurlijke geldboete van 0 euro tot 1.000 euro. Het toezicht, de handhaving en de veiligheidsmaatregelen verlopen volgens de bepalingen vermeld in titel XVI van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (artikelen 5 en 6).

BEVOEGDHEID

3.1. Luidens de memorie van toelichting regelt het voorliggende voorontwerp van decreet, “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’).”

De memorie van toelichting beroept zich op dit vlak op een passage uit advies 52.679/VR/3² betreffende de bevoegdheid van de gewesten om richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden’ om te zetten, op grond van hun bevoegdheden inzake milieubescherming, waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, tevens opmerkte dat deze bevoegdheden eveneens de bevoegdheid omvat, tenminste in beginsel, om maatregelen te nemen teneinde de gevaren en de gevolgen van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid te

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² 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.

verminderen,³ 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 het leefmilieu worden verspreid en dat de gewestbevoegdheid inzake leefmilieu zich immers ook tot de volksgezondheid uitstrekt wanneer ze op het leefmilieu van de mens betrekking heeft.

Tevens verwijst de memorie van toelichting naar het arrest nr. 2/2009 van 15 januari 2009 betreffende gewestelijke bepalingen die ertoe strekken te zorgen voor de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen, waarin het Grondwettelijk Hof in verband met de bevoegdheid inzake milieubescherming die bij artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten wordt verleend, heeft bepaald dat die bevoegdheid de bevoegdheid omvat 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 en dat de omstandigheid dat zulke maatregelen bijdragen tot de bescherming van de volksgezondheid, geen afbreuk doet aan de gewestelijke bevoegdheid, vermits het leefmilieubeleid er immers toe strekt de diverse onderdelen van het leefmilieu van de mens te beschermen, in eerste instantie om aldus zijn gezondheid te vrijwaren.⁴

3.2. Hoewel de Gewesten aldus op grond van hun bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu maatregelen kunnen nemen ter bescherming van de volksgezondheid, houdt dit evenwel niet in dat elke regel ter bescherming van de volksgezondheid ook ressorteert onder de bevoegdheid van de gewesten inzake de bescherming van het leefmilieu.

3.2.1. De algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in advies 34.339/AV van 29 april 2003⁵⁻⁶ voor wat de bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg betreft, de draagwijdte van de bevoegdheid voor “de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg” als bedoeld in het toenmalige artikel 5, § 1, I, 2^{o7} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onderzocht en opgemerkt dat de gemeenschappen voor bepaalde aspecten van het preventieve gezondheidsbeleid bevoegd zijn; dat het meer bepaald gaat om de aspecten die verband houden met de activiteiten en diensten inzake preventieve “gezondheidszorg”, en die daardoor ook een zekere band vertonen met bepaalde

³ De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 34.339/AV, op 29 april 2003 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, het volgende opgemerkt: “volksgezondheid is een van de finaliteiten van de bij artikel 6, § 1, II, aan de gewesten toegewezen aangelegenheden inzake leefmilieu” (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 148).

⁴ GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.4.2.

⁵ Adv.RvS. 34.339/AV van 29 april 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’.

⁶ Dit advies werd in herinnering gebracht in advies 37.050/3 van 11 mei 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse regering van 11 juni 2004 ‘houdende maatregelen tot bestrijding van de gezondheidsrisico's door verontreiniging van het binnenmilieu’.

⁷ Thans artikel 5, § 1, I, 8^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980: “de gezondheidsopvoeding, alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg”.

ziektes of aandoeningen en dat maatregelen die wel kunnen bijdragen tot de gezondheid van de mens, maar die slechts onrechtstreeks te maken hebben met ziektes of aandoeningen, buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen in verband met. de preventieve gezondheidszorg vallen.⁸

3.2.2. In advies 44.773/1 van 18 september 2008 heeft de Raad van State afdeling Wetgeving over een wetsvoorstel betreffende een algemeen rookverbod in gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van de werknemers tegen tabaksrook, tevens opgemerkt dat de federale wetgever bevoegd is voor de in het voorstel van wet geregelde aangelegenheden en dat die bevoegdheid in hoofdzaak dient te worden gesitueerd in de federale residuaire bevoegdheid op het vlak van de volksgezondheid, alsook, wat specifiek de bescherming van de werknemers tegen tabaksrook betreft, in de federale bevoegdheid inzake de arbeidsbescherming en dat de bevoegdheden van de federale overheid er evenwel niet aan in de weg staan dat ook de gemeenschappen en de gewesten in het raam van de uitoefening van hun eigen bevoegdheden specifieke maatregelen kunnen nemen op het vlak van de bescherming tegen tabaksrook, zonder daarbij evenwel afbreuk te kunnen doen aan het beschermingsniveau dat voortvloeit uit de federale maatregelen die op dat vlak worden genomen.⁹

3.2.3. In zijn arrest 31/2016 van 3 maart 2016 betreffende de prejudiciële vragen over de artikelen 2, 7° en 9°, v, 3, 6 en 14 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’, gesteld door het Hof van Cassatie, heeft het Grondwettelijk Hof op het volgende gewezen:

“B.2.1. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.2.2. Artikel 128, § 1, van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, onder voorbehoud van de hierin vermelde uitzondering, heeft het geheel van de gezondheidsopvoeding alsook van de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg aan de gemeenschappen overgedragen.

B.3.1. Onder voorbehoud van de aldus aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden, waarvan sommige rechtstreeks of onrechtstreeks tot het gebied van de volksgezondheid behoren, werd de bescherming van de volksgezondheid voor het overige niet onttrokken aan de bevoegdheid van de federale wetgever, en vermag deze op grond van zijn residuaire bevoegdheid ter zake maatregelen te nemen in de aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen niet bevoegd zijn.

B.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (*Parl.St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, pp. 124-125; Kamer, 1979-1980, nr. 627/10, p. 52) volgt dat de bijzondere wetgever met name de aangelegenheid van de

⁸ Adv.RvS. 34.339/AV van 29 april 2008, randnummer 13.

⁹ Zo kunnen de gewesten bijvoorbeeld, op grond van hun bevoegdheid voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer (artikel 6, § 1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), ten aanzien van de “openbare plaatsen” die aldus onder hun materiële bevoegdheid vallen, in specifieke maatregelen op het vlak van de bescherming tegen tabaksrook voorzien, zonder daarbij weliswaar afbreuk te kunnen doen aan het federale beschermingsniveau op dat vlak (adv.RvS. 44.773/1 van 18 september 2008, randnr. 2).

‘reglementering inzake [...] levensmiddelen’ heeft uitgesloten van de door artikel 5, § 1, I, 2°, van die bijzondere wet aan de gemeenschappen toegekende bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. Die verwijzing gaf het onderwerp aan 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’. Die wet sloot, ten tijde van de totstandkoming van de bijzondere wet, in artikel 7, § 3, de mogelijkheid in om het gebruik van tabak te verbieden. Daaruit volgt dat de federale wetgever bevoegd is gebleven om een algemeen rookverbod op te leggen ten aanzien van gesloten plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn.”

3.3. Uit voornoemde adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State en uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat onder voorbehoud van de toegewezen gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, inzonderheid de toegekende gemeenschapsbevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid, waarvan sommige rechtstreeks of onrechtstreeks tot het gebied van de volksgezondheid behoren, de residuaire bevoegdheid betreffende de bescherming van de volksgezondheid behoort tot de bevoegdheid van de federale wetgever die op basis van deze bevoegdheidsverdeling bevoegd is gebleven om een algemeen rookverbod ten aanzien van gesloten plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn op te leggen.

De ontworpen regeling die ertoe strekt 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 te beperken beoogt also een rookverbod op te leggen in een gesloten voor het publiek toegankelijke plaats.

Rekening houdende met voorgaande opmerkingen dient te worden geconcludeerd dat het voorontwerp van decreet, zoals ontworpen, de gemeenschaps- en gewestbevoegdheid overschrijdt.

Gelet op deze conclusie wordt het voorontwerp niet nader onderzocht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Martine BAGUET