

Rolnummer 6121
Arrest nr. 31/2016 van 3 maart 2016

A R R E S T

In zake : 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.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van rechter A. Alen,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij arrest van 9 december 2014 in zake E. V.B., waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 december 2014, heeft het Hof van Cassatie de volgende prejudiciële vragen gesteld :

1. « Schendt het rookverbod zoals vervat in artikel 3 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook, artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, en tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de wet, door het instellen van een algemeen rookverbod voor plaatsen die publiek toegankelijk zijn, voorziet in maatregelen inzake preventieve gezondheidszorg ? »;

2. « Schenden artikel 2, 7°, artikel 2, 9°, v, artikel 3, artikel 6 en artikel 14 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling voor rookvrije plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook :

- de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, met artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, krachtens hetwelk iedereen vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen, doordat die bepalingen voorzien in de mogelijkheid om een afgesloten rookkamer te installeren die voorzien is van een gespecialiseerd rookafzuigstelsel of verluchtingssysteem dat voldoet aan de voorwaarden die de Koning bepaalt, en waarin het, in een afwijking op het principiële rookverbod, wel is toegelaten om te roken ?

- de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1.1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM gewaarborgde eigendomsrecht van de uitbaters van drankgelegenheden die geen personeel tewerk stellen, wier drankgelegenheden door de wet als voor ' publiek toegankelijke plaatsen ' worden beschouwd, waardoor het algemeen rookverbod er onverkort van toepassing is ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- E. V.B., bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Judo en Mr. D. Gybels, advocaten bij de balie te Brussel;

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

Bij beschikking van 25 november 2015 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet 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 16 december 2015 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Ingevolge het verzoek van een partij om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 16 december 2015 de dag van de terechtzitting bepaald op 13 januari 2016.

Op de openbare terechtzitting van 13 januari 2016 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. F. Judo en Mr. T. Souverijns, advocaat bij de balie te Brussel, voor E. V.B.;
 - . Mr. V. De Schepper, tevens *loco* Mr. J.-F. De Bock, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers R. Leysen en T. Giet verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

E. V.B. werd op 7 december 2012 veroordeeld door de Correctionele Rechtbank te Mechelen voor het niet aanbrengen van rookverbodstekens en het plaatsen van asbakken in het café dat hij uitbaat. De Rechtbank ging hierbij niet in op het verzoek om drie prejudiciële vragen te stellen aan het Hof. Het openbaar ministerie en E. V.B. tekenden beiden hoger beroep aan tegen dat vonnis. Bij arrest van 25 september 2013 bevestigde het Hof van Beroep te Antwerpen de veroordeling in eerste aanleg en weigerde het op zijn beurt het verzoek om drie prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

E. V.B. heeft tegen dat arrest een voorziening in cassatie ingeleid omdat het Hof van Beroep te Antwerpen ten onrechte het verzoek zou hebben afgewezen tot het stellen van drie prejudiciële vragen aan het Hof. Bij arrest van 9 december 2014 oordeelde het Hof van Cassatie dat er grond is tot het stellen van twee van de drie gesuggereerde prejudiciële vragen.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag is E. V.B. van oordeel dat de toepassing van artikel 3 van de wet van 22 december 2009 aanleiding geeft tot een schending van de bevoegdheidsverdelende regels, meer bepaald van artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, en tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bevat immers een bevoegdheidstoewijzing aan de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg waarop de nationale maatregelen inzake profylaxis en de ziekte- en invaliditeitsverzekering als enige - restrictief te interpreteren - uitzonderingen gelden. De gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg omvat alle maatregelen en acties die tot doel hebben de menselijke gezondheid te bevorderen, te beschermen of te behouden. Een van de aspecten van dat preventieve gezondheidsbeleid is, zoals werd vermeld in de parlementaire voorbereiding en zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, het voorkomen van kanker.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 2009 blijkt dat de onderliggende doelstelling bestaat in de bescherming van niet-rokers tegen passief roken, het aanzetten van rokers tot het stoppen met roken en het beschermen van de gezondheid van werknemers door een rookvrije lucht op de werkvloer, onder meer ter voorkoming van kanker. Het invoeren van een algemeen rookverbod in cafés moet dan ook worden begrepen als een maatregel van preventieve gezondheidszorg. Ter ondersteuning verwijst E. V.B. naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State over het wetsvoorstel tot oprichting van een Tabakspreventiefonds, dat stelt dat tabakspreventie deel uitmaakt van de preventieve gezondheidszorg. Bovendien dienen de aan de gemeenschappen en gewesten toegekende bevoegdheden ruim te worden geïnterpreteerd. Derhalve dient het rookverbod volledig te worden gesitueerd binnen de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg.

A.1.2. Daarenboven valt het rookverbod niet onder maatregelen inzake profylaxis die zijn voorbehouden aan de federale overheid. Volgens de rechtspraak van het Hof, steunend op de parlementaire voorbereiding, is die uitzondering immers beperkt tot wettelijk verplichte inentingen. Evenmin past het rookverbod in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid, aangezien er bij gebreke aan een uitdrukkelijke bepaling geen algemene uitzondering inzake volksgezondheid bestaat. De loutere omstandigheid dat de maatregel een impact heeft op de algemene volksgezondheid heeft niet tot gevolg dat die maatregel onder de federale residuaire bevoegdheid inzake de volksgezondheid kan worden gebracht. Dit wordt ook onderschreven door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Er bestaan slechts twee aanvaarde uitzonderingen op de gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg, namelijk de bescherming tegen ioniserende stralingen en maatregelen die uitsluitend een reglementering of een verbod van de reclame of de sponsoring door tabaksproducten inhouden.

A.1.3. Ten slotte past een algemeen rookverbod ook niet in het kader van de bevoegdheid van de federale overheid inzake arbeidsbescherming. De bescherming van werknemers is slechts één van de doelstellingen die met de invoering van het algemene rookverbod wordt nagestreefd. De wet van 22 december 2009 heeft ook tot doel de niet-rokers te beschermen tegen passief roken en de rokers ertoe aan te zetten met roken op te houden of althans minder te roken. Bovendien geldt het rookverbod op plaatsen waar geen werknemers worden tewerkgesteld. Die wet regelt dan ook aspecten die geen betrekking hebben op arbeidsbescherming, maar in essentie behoren tot de preventieve gezondheidszorg. De eerste prejudiciële vraag dient dan ook bevestigend te worden beantwoord.

A.2.1. De Ministerraad is daarentegen van oordeel dat de prejudiciële vraag negatief dient te worden beantwoord. In de eerste plaats voert de Ministerraad aan dat het algemene rookverbod geen initiatief inzake preventieve gezondheidszorg is en bijgevolg niet onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt. De Zesde Staatshervorming heeft de gemeenschappen bevoegd gemaakt voor alle initiatieven inzake preventieve gezondheidszorg, terwijl zij voorheen bevoegd waren voor activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg. De Ministerraad beklemtoont dat die wijziging niet dermate ingrijpend is. Uit de parlementaire voorbereiding volgt dat het de bedoeling was een aantal federale financieringsinstrumenten inzake preventie over te dragen naar de gemeenschappen. De Ministerraad merkt bovendien op dat de bevoegdheidswijziging naar aanleiding van de Zesde Staatshervorming geen betrekking heeft op bestaande wetgeving. Omtrent de activiteiten en diensten op het vlak van gezondheidspreventie heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in advies nr. 53.018/VR gesteld dat maatregelen die wel kunnen bijdragen tot de gezondheid van de mens, maar die slechts onrechtstreeks te maken hebben met ziektes en aandoeningen buiten de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake de preventieve gezondheidszorg vallen.

A.2.2. In de tweede plaats is de Ministerraad van oordeel dat de federale overheid bevoegd is om een algemeen rookverbod in te stellen voor plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn op basis van haar residuaire bevoegdheid inzake volksgezondheid en arbeidsbescherming. De residuaire bevoegdheid voor volksgezondheid vloeit voort uit artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat ook na de Zesde Staatshervorming ongewijzigd is gebleven. Bijgevolg mag de federale overheid maatregelen nemen in aangelegenheden waarvoor de gewesten en de gemeenschappen niet bevoegd zijn wanneer de uitoefening van de gemeenschaps- of gewestbevoegdheden niet onevenredig wordt verstoord. De stelling dat de federale overheid haar bevoegdheid inzake volksgezondheid verloren zou hebben, omdat er op de bevoegdheid van de gemeenschappen geen algemene uitzondering voor volksgezondheid zou bestaan, is dan ook manifest onjuist. Bovendien brengt het algemene rookverbod geen onevenredige gevolgen met zich mee. Het ontnemt op geen enkele wijze de betekenis van de aan de gemeenschappen toegewezen bevoegdheden.

A.2.3. In ondergeschikte orde merkt de Ministerraad op dat het algemene rookverbod slechts een laatste stap is in een grote evolutie van antitabaksreglementering, die begon in 1976 en die past in het kader van andere

specifieke voorbehouden bevoegdheden van de federale overheid betreffende het gezondheidsbeleid. De Ministerraad benadrukt dat de wet van 22 december 2009 onrechtstreeks haar rechtsgrond vindt in de wet van 24 januari 1977 « betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten ». Die materie is uitgesloten van de gemeenschapsbevoegdheid inzake gezondheidsbeleid en behoort tot de federale bevoegdheid. De Ministerraad verwijst naar de regeling omtrent de tabaksreclame en bouwt een redenering naar analogie op. De tabaksreclame past immers eveneens in het kader van de wet van 24 januari 1977. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om die reglementering alsmede het verbod op de handelsreclame voor tabak uit te vaardigen, terwijl de gemeenschappen dan weer bevoegd zijn om de informatiecampagnes omtrent preventieve gezondheidszorg te regelen. Uit die rechtspraak volgt dat het algemeen rookverbod behoort tot de federale bevoegdheid.

A.3.1. Ten aanzien van het eerste onderdeel van de tweede prejudiciële vraag is E. V.B. van oordeel dat de artikelen 6 en 14 van de wet van 22 december 2009 een ongelijkheid van behandeling invoeren tussen horeca-inrichtingen die kunnen voorzien in een rookkamer, en andere inrichtingen, veelal kleine volkscafés, die niet over de financiële of praktische mogelijkheid beschikken om een rookkamer te installeren. De nefaste gevolgen voor veel horecazaken blijkt ook uit verscheidene studies. Bovendien kan de doelstelling van het rookverbod op een minder verregaande wijze worden bereikt door eenvoudigweg in elke inrichting aan te geven of roken toegestaan is of niet. Op die manier kunnen niet-rokers vrij beslissen of zij zich willen blootstellen aan passief roken.

A.3.2. In zoverre de verplichting om te voorzien in rookkamers, als enige maatregel om het roken nog gereguleerd te aanvaarden, van toepassing is op alle caféuitbaters, inclusief diegenen die niet over de praktische of financiële mogelijkheid beschikken, houdt de regeling eveneens een discriminerende inbreuk in op het fundamentele recht op vrijheid van handel en nijverheid gewaarborgd bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht. De categorie van caféuitbaters die geen rookkamer kunnen installeren, wordt niet alleen een groot deel aan inkomsten ontnomen, maar zij lijdt ook een onevenredig concurrentieel nadeel. Bovendien heeft het Hof in zijn arrest nr. 37/2011 enkel geoordeeld dat er geen onderscheid mag worden gemaakt op grond van het soort etenswaren aangeboden in de horecazaak. Uitzonderingen op grond van de vrijheid van handel en nijverheid zijn dus principieel wel mogelijk en zelfs noodzakelijk. E. V.B. verwijst ter ondersteuning naar een soortgelijke zaak waar het Duitse Federaal Grondwettelijk Hof besloot tot een schending van de vrijheid van handel en nijverheid.

A.4. Allereerst benadrukt de Ministerraad dat de prejudiciële vraag onontvankelijk is omdat niet wordt aangegeven welke de te vergelijken categorieën van personen zijn.

In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad in de eerste plaats vast dat de in het geding zijnde wet geen ongelijke behandeling inhoudt. De wetgever behandelt immers alle gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek gelijk en een rookkamer kan in principe overal worden geïnstalleerd. Het feit dat die rookkamer bovendien dient te worden uitgerust met een afzuiginstallatie is strikt noodzakelijk met het oog op het doel van de wet, die de niet-rokers en werknemers in de betrokken sector wil beschermen.

In de tweede plaats is de Ministerraad van oordeel dat er geen sprake is van een miskennis van de vrijheid van handel en nijverheid. De oorspronkelijke wet van 22 december 2009 voorzag wel in een onderscheiden behandeling, waarbij de kleine volkscafés werden uitgesloten van het rookverbod. Het Hof heeft dat onderscheid echter vernietigd in het arrest nr. 37/2011, aangezien, met het oog op Europese rechtsnormen ter zake, het recht op bescherming van de gezondheid absoluut is en er geen uitzondering kan worden gemaakt naar gelang van de aard van de inrichting. Het Hof wees ook het economische motief dat de wetgever destijds voor ogen had af. Bijgevolg kan er nu geen sprake zijn van een schending van het gelijkheidsbeginsel of van de vrijheid van handel en nijverheid.

A.5. Ten aanzien van het tweede onderdeel van de tweede prejudiciële vraag is E. V.B. van oordeel dat de oprichting van rookkamers als enige uitzondering op het rookverbod een schending inhoudt van het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De categorie van caféuitbaters die om financiële of praktische redenen geen rookkamer kunnen installeren, wordt in haar eigendom gestoord, aangezien de wetgever immers eigendomsinvesteringen voorschrijft die zij niet kan realiseren. Ter staving wordt een studie aangehaald die een daling van de omzet aantoonde, waaronder kleinere horecazaken meer lijdten dan grotere horecazaken.

A.6. Allereerst stelt de Ministerraad dat het tweede onderdeel van de tweede prejudiciële vraag eveneens als onontvankelijk dient te worden beschouwd, aangezien het dermate onduidelijk is wat aan het Hof wordt gevraagd.

In ondergeschikte orde is de Ministerraad van oordeel dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. In de eerste plaats is er geen sprake van verschillende categorieën van personen. De uitbaters van horecazaken die personeel tewerkstellen, verschillen immers niet van diegenen die geen personeel tewerkstellen. De wet van 22 december 2009 beoogt immers niet alleen de bescherming van de werknemer, maar eveneens de bescherming van de niet-rokende bezoeker.

Vervolgens stelt de Ministerraad dat het eigendomsrecht van de uitbaters van drankgelegenheden die geen personeel tewerkstellen niet geschonden wordt door de in het geding zijnde bepalingen. De wet van 22 december 2009 houdt geen onteigening, noch een reglementering van het gebruik van de eigendom in. Op geen enkele wijze wordt de eigenaar immers verplicht om een rookkamer te installeren, laat staan om eigendomsinvesteringen te doen.

In meer ondergeschikte orde merkt de Ministerraad op dat de voorwaarden waaraan een rookkamer dient te voldoen niet bij wet geregeld zijn, maar in een koninklijk besluit van 28 januari 2010. De voorwaarden zijn dus vreemd aan de in het geding zijnde bepalingen.

Indien de voorwaarden waaraan een rookkamer dient te voldoen wel zouden worden beschouwd als een beperking op het eigendomsrecht, is de Ministerraad in meest ondergeschikte orde van oordeel dat er sprake is van een gerechtvaardigde eigendomsreglementering. Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voorziet erin dat eigendomsreglementering in overeenstemming moet zijn met het algemeen belang en dus een legitieme doelstelling dient. Het algemene rookverbod in gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek, inclusief de uitzondering hierop om nog te kunnen roken in een rookkamer, beoogt een optimale bescherming van het recht op gezondheid. Die maatregel staat in redelijk verband van evenredigheid tot de nagestreefde doelstelling. Dit geldt des te meer daar de eigenaar nooit verplicht is om een dergelijke rookkamer te installeren.

- B -

Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag

B.1.1. De verwijzende rechter wenst met de eerste prejudiciële vraag te vernemen of artikel 3 van de wet van 22 december 2009 betreffende de algemene regeling voor rookvrije gesloten plaatsen toegankelijk voor het publiek en ter bescherming van werknemers tegen tabaksrook (hierna : wet van 22 december 2009) in overeenstemming is met artikel 128 van de Grondwet en met artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, en tweede lid, 2° (lees : I, 2°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in zoverre de wet, door het instellen van een algemeen rookverbod voor plaatsen die publiek toegankelijk zijn, zou voorzien in maatregelen inzake preventieve gezondheidszorg.

B.1.2. Artikel 3 van de wet van 22 december 2009 bepaalt :

« § 1. Het is verboden te roken in gesloten plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn. Deze plaatsen dienen rookvrij te zijn.

Aan de ingang van en binnen elke plaats bedoeld in het eerste lid worden rookverbodstekens zoals bepaald bij artikel 2, 10°, zo aangebracht dat alle aanwezige personen er kennis van kunnen nemen. De Koning kan de bijkomende voorwaarden bepalen waaraan de signalisatie van het rookverbod dient te beantwoorden.

§ 2. Het verbod bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, geldt eveneens permanent in alle voertuigen die gebruikt worden voor het openbaar vervoer dus ook wanneer zij buiten dienst zijn.

§ 3. Elk element dat tot roken kan aanzetten of dat laat uitschijnen dat roken toegestaan is, is verboden in de plaatsen bedoeld in paragrafen 1 en 2 ».

B.1.3. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede, tenzij wanneer een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid er anders over beschikt, ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

B.1.4. Op het ogenblik van de aanneming van het in het geding zijnde artikel 3 van de wet van 22 december 2009 bepaalde artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen :

« De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 59*bis*, § 2*bis*, [thans artikel 128, § 1,] van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

[...]

2° De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis ».

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 « 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.

B.3.3. Een dergelijk verbod doet ook niet op onevenredige wijze afbreuk aan de bevoegdheid van de gemeenschappen zoals bedoeld in artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.4. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag

B.5.1. Met het eerste onderdeel van de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 2, 7° en 9°, 3, 6 en 14 van de wet van 22 december 2009 bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 23 van de Grondwet, met artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, krachtens hetwelk iedereen vrij is om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen, doordat die bepalingen voorzien in de mogelijkheid om een afgesloten rookkamer te installeren die voorzien is van een gespecialiseerd rookafzuigstelsel of verluchtingssysteem dat voldoet aan de voorwaarden die de Koning bepaalt, en waarin het, in afwijking op het principiële rookverbod, wel is toegelaten te roken.

B.5.2. Artikel 2, 9°, van de wet van 22 december 2009 is vernietigd bij het arrest nr. 37/2011 van 15 maart 2011, dat de gevolgen ervan heeft gehandhaafd tot 30 juni 2011.

B.5.3. De artikelen 2, 7°, 6 en 14 van de wet van 22 december 2009 bepalen :

« Art. 2. Voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan wordt verstaan onder :

[...]

7° rookkamer : ruimte afgesloten door wanden en een zoldering waar gerookt mag worden ».

« Art. 6. Onverminderd de bepalingen van artikel 3, kan de uitbater van een gesloten plaats, die toegankelijk is voor het publiek een rookkamer installeren.

Deze rookkamer is geen doorgangszone en is zodanig geconstrueerd en ingericht dat de ongemakken van de rook ten opzichte van de niet-rokers maximaal verminderd worden.

De rookkamer wordt duidelijk als lokaal voor rokers geïdentificeerd en wordt aangeduid door allerhande middelen die toelaten ze te situeren. In de rookkamer kunnen enkel dranken worden meegenomen.

De oppervlakte van de rookkamer mag niet meer bedragen dan een vierde van de totale oppervlakte van de gesloten plaats.

De rookkamer is voorzien van een rookafzuigstelsel of een verluchtingssysteem dat de rook afdoende verwijdert.

De Koning bepaalt de bijkomende voorwaarden waaraan de rookkamer dient te beantwoorden ».

« Art. 14. In afwijking van het verbod bedoeld in artikel 13, bestaat de mogelijkheid te voorzien in een rookkamer binnen de onderneming, na voorgaand advies van het Comité.

De rookkamer, die uitsluitend tot het roken bestemd is, wordt afdoende verlucht of wordt voorzien van een rookafzuigstelsel dat de rook afdoende verwijdert. De Koning bepaalt de bijkomende voorwaarden waaraan de rookkamer dient te beantwoorden.

De regeling van de toegang tot deze kamer tijdens de werkuren wordt vastgesteld, na voorafgaand advies van het Comité.

Deze regeling veroorzaakt geen ongelijke behandeling van de werknemers ».

B.6.1. Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« In economische aangelegenheden oefenen de Gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

B.6.2. Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven.

B.6.3. Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 23 van de Grondwet blijkt dat de Grondwetgever de vrijheid van handel en nijverheid of de vrijheid van ondernemen niet heeft willen verankeren in de begrippen « recht op arbeid » en « vrije keuze van beroepsarbeid » (*Parl. St.*, Senaat, BZ 1991-1992, nr. 100-2/3^o, p. 15; nr. 100-2/4^o, pp. 93 tot 99; nr. 100-2/9^o, pp. 3 tot 10). Eenzelfde benadering blijkt eveneens uit de indiening van verschillende voorstellen tot « herziening van artikel 23, derde lid, van de Grondwet, teneinde het aan te vullen met een 6^o, ter vrijwaring van de vrijheid van handel en nijverheid » (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1930/1; Senaat, BZ 2010, nr. 5-19/1; Kamer, 2014-2015, DOC 54-0581/001).

B.6.4. Artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht bepaalt :

« Iedereen is vrij om enige economische activiteit naar keuze uit te oefenen ».

B.6.5. Het Hof is niet bevoegd om wettelijke bepalingen te toetsen aan andere wettelijke bepalingen die geen bevoegdheidverdelende regels zijn.

B.6.6. De wet van 28 februari 2013, die het voormelde artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht heeft ingevoerd, heeft het zogenaamde decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791 opgeheven. Dat decreet, dat de vrijheid van handel en nijverheid waarborgde, heeft het Hof meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken.

B.6.7. 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).

B.6.8. De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

B.7. De Ministerraad voert aan dat de prejudiciële vraag niet aangeeft welke de te vergelijken categorieën van personen zijn. Uit het verwijzingsarrest blijkt evenwel dat het Hof wordt ondervraagd over de gelijke behandeling van categorieën van personen die zich in een wezenlijk verschillende situatie zouden bevinden, namelijk, enerzijds, de uitbaters van horecazaken die aan de wettelijke voorwaarden kunnen voldoen om een rookkamer te installeren en, anderzijds, diegenen die deze mogelijkheid niet hebben, om praktische of financiële redenen. Die gelijke behandeling zou een onevenredig concurrentieel nadeel en bijgevolg een miskennis van de vrijheid van handel en nijverheid inhouden voor de uitbaters die niet over de mogelijkheid beschikken om een rookkamer in te richten.

De exceptie wordt verworpen.

B.8. De vrijheid van handel en nijverheid kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de wet de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

B.9. Blijkens de parlementaire voorbereiding van de wet van 22 december 2009 streefde de wetgever een tweevoudige doelstelling na: enerzijds, vanuit het oogpunt van de volksgezondheid een algemeen rookverbod in publieke ruimten invoeren; anderzijds, de uitzonderingen bepaald in het koninklijk besluit van 13 december 2005, die als discriminerend werden aangevoeld en die oneerlijke concurrentie veroorzaakten, wegwerken (*Parl. St.*, Kamer, 2009-2010, DOC 52-1768/001, pp. 6-7). De wetgever wenste niet alleen het roken af te remmen, maar ook de rechten van de niet-rokers te behartigen (*ibid.*, pp. 5 en 8), en dat door een « algemeen rookverbod op alle publieke plaatsen en op de werkvloer zonder verwarrende en onlogische uitzonderingen » (*ibid.*, p. 7). Subsidiair was het de bedoeling te « voorzien in tegemoetkomende maatregelen voor verstokte rokers door het niet-discriminatoire toelaten van rookkamers, en op zo'n manier georganiseerd dat zij de hinder voor niet-rokers uitsluiten » (*ibid.*, p. 7).

B.10. Bij de totstandkoming van de voormelde wet werd in de artikelen 2, 9°, en 4 ervan voorzien in een tijdelijke uitzondering op het algemeen rookverbod voor horecazaken waar « de belangrijkste en permanente activiteit er enkel uit bestaat dranken, waaronder dranken

met ethylalcohol, aan te bieden voor consumptie ter plaatse en waar geen andere levensmiddelen worden aangeboden voor consumptie ter plaatse dan voorverpakte levensmiddelen die zonder enige bijkomende maatregel gedurende minstens drie maanden houdbaar blijven ». Uit de totstandkoming van die bepalingen blijkt dat met die uitzondering de zogenaamde kleine volkscafés werden beoogd.

B.11. Bij zijn arrest nr. 37/2011 van 15 maart 2011 heeft het Hof de vermelde bepalingen vernietigd, op grond van de volgende redenen :

« B.6.1. Inzake blootstelling aan tabaksrook dient, zoals de verzoekende partijen in de zaak nummer 4859 stellen, het recht op de bescherming van de gezondheid in artikel 23, derde lid, 2^o, van de Grondwet te worden gelezen in samenhang met de binnen de Wereldgezondheidsorganisatie gesloten ‘ Kaderovereenkomst inzake de bestrijding van het tabaksgebruik ’, gedaan te Genève op 21 mei 2003, dat in werking is getreden op 27 februari 2005 en door het Koninkrijk België is geratificeerd op 1 november 2005.

Artikel 8 van dat verdrag bepaalt :

‘ 1. De Partijen erkennen dat wetenschappelijk bewijs heeft aangetoond dat blootstelling aan tabaksrook leidt tot dood, ziekte en arbeidsongeschiktheid.

2. Elke Partij neemt binnen de bestaande nationale rechtsbevoegdheid zoals bepaald in het nationaal recht doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke en/of andere maatregelen aan, voert deze uit, en bevordert deze maatregelen op andere niveaus van rechtsbevoegdheid. Deze doeltreffende maatregelen dienen te voorzien in bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook op binnen gebouwen gelegen werkruimtes, het openbaar vervoer, binnen openbare gebouwen en, naargelang het geval, op andere openbare plaatsen ’.

Artikel 18 van dat verdrag bepaalt :

‘ De Partijen komen overeen bij de nakoming van hun verplichtingen uit hoofde van deze Overeenkomst op het terrein van de tabaksteelt en -vervaardiging binnen hun respectievelijke grondgebieden naar behoren rekening te houden met de bescherming van het milieu en van de volksgezondheid met betrekking tot het milieu ’.

B.6.2. Volgens de Richtlijnen betreffende de uitvoering van dat verdrag (*Guidelines for Implementation*) houdt artikel 8 de volgende verplichtingen in :

‘ Artikel 8 schrijft de goedkeuring van doeltreffende maatregelen voor om de bevolking te beschermen tegen blootstelling aan tabaksrook 1) in binnen gebouwen gelegen werkruimtes, 2) binnen openbare gebouwen, 3) in het openbaar vervoer en 4) “ naargelang het geval ” op “ andere openbare plaatsen ” ’.

Dat artikel schept de verplichting om volledige bescherming te bieden door ervoor te zorgen dat elke overdekte openbare ruimte, elke overdekte werkruimte, alle openbaar vervoer en mogelijke andere (niet-overdekte of gedeeltelijk overdekte) openbare ruimten vrij zijn van

blootstelling aan secundaire tabaksrook. Vrijstellingen op basis van gezondheids- en juridische argumenten zijn niet gerechtvaardigd. Als er vrijstellingen moeten worden overwogen op basis van andere argumenten, dan moeten deze minimaal zijn. Als verder een Partij geen onmiddellijke, universele dekking kan bereiken, schept artikel 8 de verplichting om zo snel als mogelijk elke vrijstelling weg te werken en de bescherming volledig te maken. Elke Partij moet ernaar streven volledige bescherming te bieden binnen vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van de WGO-Kaderovereenkomst voor die Partij.

Er bestaat geen veilig niveau van blootstelling aan secundaire rook en, zoals eerder door de conferentie van de partijen in besluit FCTC/COP1(15) erkend, technische oplossingen, zoals ventilatie, luchtverversing en het gebruik van rookzones, beschermen niet tegen blootstelling aan tabaksrook.

De bescherming geldt voor elke overdekte of afgesloten werkruimte, waaronder als arbeidsplaats dienstdoende motorvoertuigen (bijvoorbeeld taxi's, ambulances of leveringsvoertuigen).

De Overeenkomst schrijft beschermende maatregelen voor, niet alleen "binnen" elke openbare ruimte, maar zo nodig ook in andere (namelijk niet-overdekte of gedeeltelijk overdekte) openbare ruimten. De Partijen moeten bij het identificeren van deze niet-overdekte en gedeeltelijk overdekte openbare ruimten waar wetgeving nodig is rekening houden met de beschikbare gegevens betreffende mogelijke gezondheidsrisico's in verschillende situaties, en dienen de meest doeltreffende bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook te bieden wanneer feitelijke gegevens bewijzen dat een gevaar bestaat '.

Die verplichtingen zijn volgens dezelfde Richtlijnen betreffende de uitvoering gegrond op de volgende principes :

' Zoals bepaald in artikel 4 van de WGO-Kaderovereenkomst is sterke politieke betrokkenheid nodig om maatregelen te nemen zodat iedereen tegen blootstelling aan tabaksrook wordt beschermd. De uitvoering van artikel 8 van de Overeenkomst moet op volgende overeengekomen beginselen steunen.

Beginsel 1 - Doeltreffende maatregelen om tegen blootstelling aan tabaksrook bescherming te bieden, zoals bepaald in artikel 8 van de WGO-Kaderovereenkomst, vereisen de volledige uitbanning van roken en tabaksrook in een bepaalde ruimte of omgeving teneinde een 100 % rookvrije omgeving te scheppen. Er bestaat geen veilig niveau van blootstelling aan tabaksrook en noties zoals een drempelwaarde voor toxiciteit door secundaire tabaksrook moeten worden verworpen, omdat deze door wetenschappelijk bewijsmateriaal worden tegengesproken. Benaderingen waarbij niet naar een 100 % rookvrije omgeving wordt gestreefd, bijvoorbeeld met ventilatie, luchtfiltering en het gebruik van rookzones (al dan niet met gescheiden ventilatiesystemen) zijn herhaaldelijk ondoeltreffend gebleken en er zijn talrijke sluitende bewijzen, wetenschappelijke of andere, dat technische oplossingen tegen blootstelling aan tabaksrook geen bescherming bieden.

Beginsel 2 - Iedereen moet tegen blootstelling aan tabaksrook worden beschermd. Alle overdekte werk- en openbare ruimten moeten rookvrij zijn.

Beginsel 3 - Er is wetgeving nodig om mensen tegen blootstelling aan tabaksrook te beschermen. Rookvrij-beleidsmaatregelen op basis van vrijwilligheid zijn bij herhaling ondoeltreffend gebleken en bieden geen passende bescherming. Om doeltreffend te zijn, moet de wetgeving eenvoudig, duidelijk en afdwingbaar zijn.

Beginsel 4 - Een goede planning en passende middelen zijn essentieel voor een succesvolle uitvoering en handhaving van de rookvrij-wetgeving.

Beginsel 5 - De maatschappelijke organisaties spelen een centrale rol in de ondersteuning en de handhaving van rookvrij-maatregelen en moeten een actieve partner in de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van de wetgeving zijn.

Beginsel 6 - De uitvoering van een rookvrij-wetgeving, haar handhaving en impact moeten worden gecontroleerd en beoordeeld. Daarbij hoort het controleren van en reageren op activiteiten van de tabaksindustrie die de uitvoering en handhaving van de wetgeving ondermijnen, zoals in artikel 20, lid 4, van de WGO-Kaderovereenkomst omschreven.

Beginsel 7 - De bescherming van mensen tegen blootstelling aan tabaksrook zou waar nodig moeten worden verbeterd en uitgebreid, met name door een wijziging van de wetgeving of de aanneming van nieuwe wetten en de striktere toepassing ervan, en door andere maatregelen die nieuwe, wetenschappelijke gegevens en ervaringen uit casestudy's weergeven '.

B.6.3. Die bepalingen dienen eveneens in samenhang te worden gelezen met de Aanbeveling van de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009 betreffende rookvrije ruimten, waarin de Raad aanbeveelt dat de lidstaten :

‘ 1. Zorgen voor effectieve bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook in afgesloten werkplekken, afgesloten openbare ruimten, openbare vervoermiddelen, en waar van toepassing ook in andere openbare ruimten, zoals bepaald in artikel 8 van de Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik en op basis van de bijgevoegde richtsnoeren inzake de bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook die zijn goedgekeurd door de tweede conferentie van de partijen bij de kaderovereenkomst, binnen vijf jaar na het van kracht worden van de overeenkomst voor de betreffende lidstaat, of uiterlijk binnen drie jaar na de goedkeuring van deze aanbeveling;

2. Strategieën en maatregelen ontwikkelen en/of versterken om de blootstelling van kinderen en jongeren aan secundaire tabaksrook te verminderen;

3. “ Rookvrij ”-beleid aanvullen met ondersteunende maatregelen [...] ’.

B.7. De horecabezoekers en -werknemers dienen bijgevolg op dezelfde wijze te worden beschermd tegen de schadelijke gevolgen van passief roken, zelfs indien de blootstelling aan de kankerverwekkende substanties slechts minimaal is. Het door artikel 2, 9°, en artikel 4, § 1, van de bestreden wet gemaakte onderscheid stemt niet overeen met die verplichting, aangezien dat onderscheid als gevolg heeft dat bepaalde horecabezoekers en -werknemers nog steeds worden blootgesteld aan de gezondheidsrisico's verbonden aan het gebruik van tabaksproducten ».

B.12. De in het geding zijnde wet laat een uitzondering toe op het algemene rookverbod toe wanneer de inrichting over een afzonderlijke rookkamer beschikt.

Het Hof oordeelde bij zijn arrest nr. 37/2011 dat de mogelijkheid om een rookkamer in te richten in een gesloten plaats die toegankelijk is voor het publiek, zoals geregeld in de artikelen 6 en 14 van de in het geding zijnde wet, het recht op bescherming van de gezondheid niet schendt, op grond van de volgende redenen :

« B.14.1. Artikel 6 van de bestreden wet vereist dat de rookkamer zo is ingericht dat de ongemakken van de rook ten opzichte van de niet-rokers maximaal worden verminderd en dat zij is voorzien van een rookafzuigstelsel of een verluchtingssysteem dat de rook afdoende verwijdert. Artikel 14 van de bestreden wet vereist een rookafzuigstelsel dat de rook afdoende verwijdert.

B.14.2. Zoals de Ministerraad uiteenzet, mag uit dat verschil in terminologie niet worden afgeleid dat voor rookkamers in ondernemingen een onderscheiden regeling geldt dan voor rookkamers in gesloten plaatsen die toegankelijk zijn voor het publiek. In beide gevallen dient de rookkamer zo te zijn ingericht dat elk risico op passief roken is uitgesloten.

Tevens blijkt uit de formulering van artikel 6 van de bestreden wet dat het horecapersoneel niet tijdens de openingsuren de rookkamer zou dienen te betreden. Er kunnen immers enkel dranken worden meegenomen, zodat het opdienen van dranken in die ruimte verboden is ».

B.13. Om dezelfde redenen moet worden aangenomen dat de wetgever een legitieme doelstelling nastreeft door de schadelijke gevolgen van het roken maximaal te bestrijden.

De identieke behandeling van uitbaters van horecazaken, wat de regeling inzake de rookkamers betreft, houdt verband met de verwezenlijking van die doelstelling, namelijk de bescherming van de niet-rokers en van de werknemers van de betrokken sector. In de eerste plaats zou het voor de wetgever bijzonder moeilijk zijn om op basis van een objectief criterium de zogenaamde kleine volkscafés te onderscheiden van de andere horecazaken. Bovendien kunnen de eventuele economische gevolgen van het rookverbod, waarvan met de inrichting van een rookkamer kan worden afgeweken, niet opwegen tegen de bijzonder ernstige risico's van het roken voor de gezondheid van de horecabezoekers en van de werknemers en zou een vrijstelling van de verplichtingen voor sommige horecazaken enkel vanwege de financiële implicaties ervan, het realiseren van de doelstellingen van het rookverbod in voor het publiek toegankelijke plaatsen ondermijnen. Ten slotte is de inrichting van een rookkamer in horecazaken enkel een mogelijkheid en geen verplichting.

Rekening houdend met het voorgaande, kan niet staande worden gehouden dat de regeling inzake de rookkamers de vrijheid van handel en nijverheid zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat.

B.14. Het eerste onderdeel van de prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.15. In het tweede onderdeel van de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de in het geding zijnde bepalingen bestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, doordat drankgelegenheden van uitbaters die geen personeel tewerkstellen als « publiek toegankelijke plaatsen » worden beschouwd, waardoor het algemeen rookverbod er onverkort van toepassing is.

Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de mogelijke aantasting van het eigendomsrecht waarover het Hof wordt ondervraagd, zou bestaan in een daling van het omzetcijfer van de zogenaamde kleine volkscafés ten gevolge van een rookverbod in horecazaken en in de financiële inspanningen die de inrichting van een rookkamer vergt.

B.16.1. 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 ».

B.16.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van mens 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.17.1. De onteigening biedt de overheid de mogelijkheid om wegens redenen van algemeen nut de beschikking te krijgen over in beginsel onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven.

De in het geding zijnde maatregel, in zoverre hij betrekking heeft op de inrichting van rookkamers door horecazaken, heeft niets te maken met de eigendomsberoving bedoeld in artikel 16 van de Grondwet.

B.17.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt evenwel niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea). Doordat beide aangevoerde bepalingen het eigendomsrecht beschermen, vormen de erin vervatte waarborgen een onlosmakelijk geheel, zodat het Hof bij zijn toetsing aan artikel 16 van de Grondwet rekening dient te houden met de ruimere bescherming die artikel 1 van dat Protocol biedt.

B.18. Het feit dat een horecazaak geen personeel tewerkstelt, ontnemt het algemene rookverbod dat door de in het geding zijnde wet wordt ingevoerd niet zijn legitieme doelstelling, nu niet alleen de bescherming van gezondheid van de werknemers maar ook die van de horecabezoekers wordt beoogd. Een onderscheid tussen horecazaken naargelang zij al dan niet personeel tewerkstellen, zou derhalve niet pertinent zijn in het licht van de beoogde doelstelling van het rookverbod.

Om redenen vermeld in B.13 zijn de in het geding zijnde bepalingen, in zoverre zij betrekking hebben op de inrichting van rookkamers, niet onbestaanbaar met de vermelde grondrechtenbepalingen.

B.19. Het tweede onderdeel van de tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 3 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 schendt artikel 128 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet.

- De artikelen 2, 7°, 3, 6 en 14 van dezelfde wet schenden noch artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, noch 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.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 maart 2016.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

F. Meersschaut

A. Alen