

Besluit van

houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit om de uitzondering op het rookverbod in de vorm van rookruimtes af te schaffen en enkele technische wijzigingen

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van..., kenmerk ;

Gelet op de artikelen 2, eerste en tweede lid, 3b, eerste lid, 3d, 5.1, 5.2, en 10, eerste lid, onderdeel d, en tweede lid, onderdeel b, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van vul in datum advies, RvS., no. vul in nummer advies, RvS.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van vul in datum nader rapport, vul in kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het **Tabaks- en rookwarenbesluit** wordt gewijzigd als volgt:

A

Onder vervanging van de punt aan het slot van artikel 1.1 door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
wet: Tabaks- en rookwarenwet.

B

In artikel 2.2 wordt "Tabaks- en rookwarenwet" telkens vervangen door "wet".

C

In artikel 4.9, derde lid, wordt "Tabaks- en rookwarenwet" vervangen door "wet".

D

In artikel 5.1 wordt "Tabakswet" vervangen door "wet".

E

In artikel 5.2 wordt "Tabakswet" vervangen door "wet".

F

In artikel 5.9 wordt "Tabaks- en rookwarenwet" telkens vervangen door "wet".

G

In artikel 6.1 wordt "Tabakswet" vervangen door "wet".

H

Artikel 6.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "Tabakswet" vervangen door "wet".
2. In het eerste lid vervalt onderdeel b, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel b.
3. Het tweede en derde lid vervallen.

I

Artikel 6.3 vervalt.

J

Artikel 7.3 komt te luiden:

Artikel 7.3

Artikel 6.2, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van het Besluit van ... houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit om de uitzondering op het rookverbod in de vorm van rookruimtes af te schaffen en enkele technische wijzigingen (Stb. 2020, ...) blijft tot 1 januari 2022 van toepassing op een ruimte, gebouw of inrichting als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de wet indien de hoedanigheid van werkgever, bedoeld in dat onderdeel, niet samenvalt met een andere hoedanigheid als bedoeld in artikel 10 van de wet of artikel 6.1 van dit besluit.

K

In artikel 7.3b wordt "Tabaks- en rookwarenwet" telkens vervangen door "wet".

Artikel II

1. Artikel I, onderdeel A tot en met G, H, eerste lid, en K, van dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad het wordt geplaatst.
2. Artikel I, onderdeel H, tweede en derde lid, I en J, van dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Jaarlijks sterven 20.000 rokers aan de gevolgen van roken en enkele duizenden mensen aan de gevolgen van meeroken. Vanuit het belang van het beschermen van de volksgezondheid wordt ingezet op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het beschermen van omstanders tegen meeroken en het ondersteunen van rokers die willen stoppen met roken en gestopt willen blijven.

Op 23 november 2018 is het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord of NPA) aangeboden aan de Tweede Kamer. In dit akkoord is een pakket aan maatregelen en acties afgesproken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Tabaksproducten zijn verslavend en schadelijk voor de volksgezondheid. Ook de regering neemt daarom maatregelen om de toegankelijkheid en beschikbaarheid van tabaksproducten te beperken, alsmede om rook- en tabakvrije omgevingen te creëren. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat tabaksproducten geen normale producten zijn en wordt de beschikbaarheid ervan beperkt. Dit draagt bij aan het voorkomen dat jongeren en ex-rokers (weer) beginnen met roken. Een van de maatregelen die betrekking heeft op het aanpakken van het faciliteren en het tegengaan van normalisering van roken, is het sluiten van rookruimtes. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt daarnaast enkele technische omissies te herstellen en verwijzingen te actualiseren.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

In het Preventieakkoord is afgesproken dat er meer rook- en tabakvrije omgevingen worden gecreëerd. Door het toestaan van rookruimtes wordt het roken gefaciliteerd, en wordt uitgedragen dat roken gewoon is. Dit valt naar de huidige inzichten niet te rijmen met het creëren van een rook- en tabakvrije omgeving. Het sluiten van rookruimtes is een belangrijk middel om het roken terug te dringen en om die reden onderdeel van het Preventieakkoord. In het Preventieakkoord was voorzien dat de rookruimtes in de horeca per 2022 zouden sluiten, in (semi-)publieke en openbare gebouwen per 2022 en in het bedrijfsleven per 2023.

Echter, de Hoge Raad heeft op 27 september 2019 uitspraak gedaan in de zaak Clean Air Nederland/Staat. Het toestaan van rookruimtes in de horeca is door de Hoge Raad in strijd geacht met artikel 8, tweede lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging (hierna: WHO-Kaderverdrag). Deze bepaling verplicht tot een effectieve bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook op de in de bepaling genoemde plaatsen, waaronder openbare gebouwen, en deze bescherming geldt voor eenieder die deze ruimtes betreedt. Door het toestaan van rookruimtes in horeca-instellingen wordt deze bescherming volgens de Hoge Raad niet geboden. De uitzondering op het rookverbod in de vorm van rookruimtes is daarom onverbindend en onrechtmatig. Als gevolg hiervan zijn deze rookruimtes per direct verboden. Het arrest treft alle inrichtingen die voldoen aan de definitie van horeca-inrichting zoals deze in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) is vastgelegd; dat betreft onder andere cafés, discotheken, coffeeshops, shishalounges, maar ook concertzalen, hotels en restaurants.

Naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad heeft de regering besloten om het sluiten van de rookruimtes in (semi-)publieke en openbare gebouwen te versnellen, en ernaar te streven de regelgeving hiervoor in 2021 in werking te laten treden. Ook het feit dat vele organisaties vergevorderd zijn in hun voorbereidingen om rookruimtes te sluiten geeft de regering het vertrouwen dat eerdere sluiting haalbaar is. Om de normalisering van roken verder aan te pakken hecht de regering daarnaast aan het zoveel als mogelijk gelijktijdig sluiten van de rookruimtes in verschillende sectoren. Ten slotte is de regering van oordeel dat de overheid hierin het juiste voorbeeld moet geven, ook richting het bedrijfsleven. Deze redenen maken dat de regering besloten heeft onderhavig wijzigingsbesluit, waarmee rookruimtes in (semi-)publieke en openbare gebouwen verboden worden, in 2021 in werking te laten treden. Hiermee hebben deze sectoren de ruimte om het sluiten van de rookruimtes zorgvuldig, geleidelijk en volgens eigen plan vorm te geven.

Voor werkplekken buiten de horeca is in het Preventieakkoord afgesproken dat er een convenant met het bedrijfsleven zou worden gesloten. VNO-NCW heeft echter aangegeven daar geen voorstander van te zijn. De regering hecht eraan dat de sluiting gerealiseerd is in 2022, wederom met het oog op zoveel mogelijk gelijke inwerkingtreding van deze maatregel en om ook het bedrijfsleven in staat te stellen hun voorbereidingen tijdig te nemen. Dat betekent dat het verbieden van rookruimtes in deze sectoren middels dit wijzigingsbesluit gerealiseerd wordt.

Oorsprong en definitie rookruimtes

Sinds 2004 is in de toenmalige Tabakswet (voorganger van de wet) het recht op een rookvrije werkplek opgenomen. Om de verstokte roker een plek te gunnen om hiervan uitgezonderd te worden destijds gekozen voor een uitzondering in de vorm van rookruimtes. De belangrijkste argumentatie hiervoor was dat rokers de gelegenheid zouden worden geboden om toch af en toe te roken zonder dat zij hiermee anderen hinder of overlast bezorgen. In artikel 10 van de wet is vastgelegd dat de beheerder of eigenaar van de daar genoemde gebouwen, inrichtingen en vervoersmiddelen verplicht is tot het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod. In het tweede lid van artikel 10 van de wet is echter een mogelijkheid gecreëerd om uitzonderingen te maken op het rookverbod, waaronder voor 'ruimten in gebouwen'. Hiermee worden onder meer rookruimtes en privéruimtes bedoeld. Zo is in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) omschreven dat de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod uit artikel 10 eerste lid van de wet niet geldt in afsluitbare ruimten, die voor het roken van tabaksproducten zijn aangewezen en als zodanig zijn aangeduid. In artikel 6.3 is een tweede vorm van rookruimtes omschreven als een ruimte die kan worden aangewezen door een zorginstelling als er meer dan een wachtruimte, kantine, recreatieruimte of soortgelijke ruimte aanwezig is. Het afschaffen van al deze rookruimtes heeft overigens geen betrekking op het verbieden van het roken in privéruimten voor zover deze ruimten aanwezig zijn in de gebouwen en inrichtingen die onder het rookverbod vallen. Het wettelijk rookverbod is immers niet van toepassing op ruimten waarin geen inbreuk mag worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer; daarin beoogd dit wijzigingsbesluit geen verandering te brengen.

Nederland is een van de weinige landen die een rookverbod met uitzonderingen in de vorm van rookruimtes had ingevoerd. Het merendeel van de Europese landen is niet bekend met rookruimtes. In Nederland is de maatschappelijke discussie over rookruimtes al in 2004 aangezwengeld met de inwerkingtreding van het recht op een rookvrije werkplek, waarbij de rookruimte werd geïntroduceerd en onder invloed waarvan het aantal rokers daalde van 30,1% in 2004 naar 22,4% in 2018. Later speelde

dit bij de uitspraak van de Hoge Raad in de rechtszaak van Clean Air Nederland tegen de Staat inzake de rookruimtes in de horeca. Dit arrest heeft mede geleid tot de afspraken in het Preventieakkoord om de rookruimtes in alle sectoren te sluiten.

Rook- en tabakvrije omgeving

Het afschaffen van de rookruimtes is een van de maatregelen uit het Preventieakkoord die bijdraagt aan het creëren van een rook- en tabakvrije omgeving. In een dergelijke omgeving wordt roken niet gefaciliteerd, en heerst de norm dat roken niet gewoon is. Daarom dient de uitzondering van het rookverbod voor rookruimtes te worden opgeheven.

In een rook- en tabakvrije omgeving worden jongeren beschermd tegen tabaksrook en de verleiding om te gaan roken. Er lijkt vanuit verschillende invalshoeken bewijs te zijn voor de stelling "Zien roken, doet roken", zo concludeert het Trimbos in een factsheet. De stelling wordt namelijk onderbouwd door verschillende gedragstheorieën, zoals de sociale Leertheorie, de cuereactivity-theorie en het concept aandachtbias. Daarnaast is aangetoond dat belangrijke personen uit de omgeving van kinderen en jongeren, zoals ouders en vrienden, een grote rol spelen bij het beginnen met roken en bij het stoppen met roken. Ook hebben verschillende experimentele studies een verband aangetoond tussen het zien roken van anderen en rookgedrag. Hoewel voor dit verband meerdere verklaringen mogelijk zijn, suggereert het meeste onderzoek dat dit verband causaal is. Trimbos concludeert daarom dat als jongeren anderen zien roken, zij hierdoor naar alle waarschijnlijkheid worden gestimuleerd om zelf ook te gaan roken en te blijven roken vanwege de nicotineafhankelijkheid.

Naast het feit dat rookruimtes het roken faciliteren, hebben rookruimtes een schadelijk effect. Ze zijn schadelijk voor de mensen die de ruimten moeten schoonmaken, maar ook voor omstanders omdat bij het openen van de deur rookruimtes rook kunnen lekken naar overige ruimten. In rookruimtes mogen geen werkzaamheden plaatsvinden terwijl er gebruik van wordt gemaakt, maar de ruimten mogen na sluitingstijd wel worden schoongemaakt. Op dat moment zal er geen rook meer aanwezig zijn, maar wel derdehands rook. Derdehands rook zijn de stoffen die tijdens het roken neerdalen in de omgeving en achterblijven nadat een roker klaar is met roken. Deze stoffen kunnen op een later moment weer in de lucht terecht komen, waarna men deze weer inademt. Iemand kan de stoffen ook via de huid binnenkrijgen door met derdehands rook vervuilde objecten aan te raken. In derdehands rook zitten voor het grootste deel dezelfde schadelijke stoffen als in de tabaksrook zelf. Naarmate derdehands rook langer blijft 'rondhangen', reageert het met andere stoffen in de omgeving. Hierdoor kunnen nieuwe, veel schadelijkere stoffen ontstaan.

Naast de blootstelling aan derdehands rook van personeel in de rookruimtes zelf, lekken rookruimtes zowel tweede- als derdehands rook. Tweedehands rook is de tabaksrook uit de omgeving die wordt ingeademd door niet-rokers, ook wel 'passief roken' of 'meeroken' genoemd. Er is geen 'veilig niveau' van blootstelling aan tabaksrook; net als actief roken is meeroken zeer schadelijk voor de gezondheid. Uit onderzoek van het RIVM en TNO naar lekkage van rookruimtes in de Nederlandse horeca is gebleken dat de concentraties omgevingstabaksrook in de rookvrije ruimte ongeveer een factor 10 hoger zijn dan in een volledig rookvrije horeca. De bezetting bij grote drukte, het gebruik van klapdeuren en het wegstromen van vervuilde lucht uit de rookruimte richting rookvrije ruimte, kunnen bijdragen aan aanzienlijke lekkage van rook, en dus belasting van de rookvrije ruimte. Het afschaffen van de rookruimtes zorgt ervoor dat het personeel en bezoekers in de horeca, maar ook in de overige sectoren een gezondere werkomgeving zullen krijgen en dat niet-rokers geen last hebben van rook die uit de rookruimte weglekt.

Het afschaffen van rookruimtes in verschillende sectoren

In deze paragraaf wordt per sector een toelichting gegeven op het afschaffen van rookruimtes.

Horeca

Sinds 1 juli 2008 geldt er een rookverbod in de horeca. Sluiting van de rookruimtes in de horeca was in het Preventieakkoord voorzien voor 2022. Echter, de Hoge Raad heeft op 27 september 2019 geoordeeld dat de uitzondering voor rookruimtes in de horeca onverbindend en onrechtmatig is. Als gevolg hiervan zijn deze rookruimtes per die dag verboden. De handhaving van het algehele rookverbod in deze sector start per 1 april 2020. Een horeca-inrichting is in de wet gedefinieerd als een inrichting als bedoeld in de Drank- en horecawet, of als een inrichting waarin in ieder geval bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende dranken, alcoholvrije dranken of etenswaren worden verstrekt voor gebruik ter plaatse. Het gaat hier onder andere om restaurants, cafetaria's, cafés, discotheken, poppodia, bioscopen, casino's, concertzalen, theaters en coffeeshops. Op dit punt codificeert de amvb dan ook de uitspraak van de Hoge Raad.

In coffeeshops wordt de term rookruimte gebruikt voor de ruimte waar alle gekochte producten gerookt kunnen worden. Als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad van 27 september 2019 zijn ook deze rookruimtes per direct verboden. Dit betekent dat bedrijven en instellingen deze ruimte na deze wetswijziging weliswaar mogen behouden, maar dat daar wel het rookverbod zal gelden. Producten met tabak of andere producten die onder het rookverbod vallen mogen daar dus niet gerookt of geconsumeerd worden.

Ten aanzien van gemeentelijk beleid omtrent de openbare orde heeft de VNG gewaarschuwd voor overlast door de sluiting van rookruimtes in coffeeshops. Het rookverbod zou leiden tot gebruik van softdrugs in het openbaar en een negatieve invloed op het veiligheidsgevoel. Cannabis- of andere kruidenrookproducten die niet vermengd zijn met tabak vallen echter niet onder het rookverbod en mogen dus nog steeds in de "rookruimtes" in coffeeshops worden gerookt.

(semi-)Publieke sectoren en openbare gebouwen

In het Preventieakkoord is opgenomen dat de rookruimtes in de (semi-)publieke sectoren en openbare gebouwen worden afgeschaft. Dit betreft voor de publieke sectoren rookruimtes in gebouwen die eigendom zijn van of in gebruik zijn door een overheidsinstelling. Dit zijn onder andere gebouwen van ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, de rechterlijke macht, adviescolleges, de Staten-Generaal en de organen van de Hoge Colleges van Staat. Naast deze overheidsinstellingen zullen ook rookruimtes in gebouwen van instellingen in de (semi-)publieke sectoren worden afgeschaft. Voor de (semi-)publieke sectoren is het rookverbod in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, van de wet vastgelegd als de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod in een gebouw of inrichting, dat onderscheidenlijk die in gebruik is bij een instelling of vereniging voor gezondheidszorg, welzijn, maatschappelijke dienstverlening, kunst en cultuur, sport, sociaal-cultureel werk of onderwijs. Het betreft instellingen als musea, onderwijs- en onderzoeksinstellingen, bibliotheken, zorginstellingen, instellingen voor maatschappelijke opvang en instellingen die ondersteuning verlenen vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning.

De zorg wordt gezien als een van de (semi-)publieke sectoren waar de rookruimtes in 2021 gesloten dienen te worden. In aanvulling daarop zijn specifieke maatregelen voor de zorg afgesproken waardoor de zorg in 2030 geheel rookvrij is, vastgelegd in het Preventieakkoord. Het rookvrij maken van de zorg krijgt onder meer vorm in het behandelen van de tabaksverslaving of -afhankelijkheid als onderdeel van

standaardzorg, denormaliseren van het tabaksgebruik, verbieden van het gebruik van alle tabaks- en verwante producten en verbannen van blootstelling aan tweedehandsrook en e-sigaret damp. Concreet betekent dit bijvoorbeeld het rookvrij maken van het terrein van de zorginstelling, naast het rookvrij maken van het gebouw door de inpandige rookruimtes te sluiten.

In de zorg bestaan niet enkel de rookruimtes, omschreven in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, van het besluit (de "klassieke rookruimte"). Een andere uitzondering op het rookverbod in de zorg zijn de tweede wachtruimte, kantine, recreatieruimte of soortgelijke ruimte die door een zorginstelling kan zijn aangewezen als rookruimte, als er meer dan één wachtruimte, kantine, recreatieruimte of soortgelijke ruimte aanwezig is. Roken mag dan in maximaal de helft van deze ruimten. Het afschaffen van beide soorten rookruimtes in zorginstellingen zal helpen bovenstaande doelstellingen te bereiken.

De regering is voornemens in augustus 2020 regelgeving in werking te laten treden waarmee schoolterreinen rookvrij worden. De rookruimtes in onderwijsinstellingen mogen dan nog blijven bestaan tot inwerkingtreding van deze amvb, voor zover deze er nog zijn. Het afschaffen van rookruimtes in onderwijsinstellingen door middel van onderhavige wijziging zal er voor zorgen dat het overgrote deel van het onderwijs volledig rookvrij wordt.

Bedrijfsleven

De regering hecht eraan dat de sluiting van rookruimtes in deze sectoren gerealiseerd is in 2022, wederom met het oog op het zoveel als mogelijk gelijktijdig sluiten van de rookruimtes in de verschillende sectoren, maar tegelijkertijd oog te hebben voor de benodigde voorbereidingstijd bij het bedrijfsleven. Dat betekent dat de sluiting van de rookruimtes in deze sectoren middels dit wijzigingsbesluit vormgegeven wordt. Het gaat in dit geval om de rookruimtes in de ruimten, gebouwen en inrichtingen waar werknemers hun werkzaamheden verrichten of plegen te verrichten, met andere worden: de rookruimtes bij werkgevers. Een beheerder van een ruimte, gebouw of inrichting als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen a, b, c of e, van de wet – zoals de beheerder van een instelling voor kunst en cultuur of sport – kan óók werkgever zijn. Deze ruimten, gebouwen en inrichtingen worden echter in dit geval niet beschouwd als onderdeel van de 'sector bedrijfsleven'. Van een rookruimte in de sector bedrijfsleven is slechts sprake indien voornoemde onderdelen van de wet niet van toepassing zijn. Alleen ten aanzien van die rookruimtes regelt dit wijzigingsbesluit dat die per 2022 verboden worden.

Mogelijke gevolgen van het afschaffen van rookruimtes

Het afschaffen van de rookruimtes betekent dat in instellingen en bedrijven uit de eerdergenoemde sectoren het rookverbod zonder deze uitzondering van kracht is. Indien mensen willen roken zullen zij zich naar buiten (open lucht) moeten begeven. Voor instellingen en bedrijven waar het makkelijk is om naar binnen en naar buiten te gaan zal dit weinig gevolgen hebben. Voor instellingen waar men entree heft of waar mensen niet naar buiten kunnen zijn er wel gevolgen. Gesloten zorginstellingen hebben vaak al een mogelijkheid om buiten te roken in bijvoorbeeld een tuin of luchtplaats. Indien dat niet het geval is kunnen deze zorginstellingen ervoor kiezen om deze mogelijkheid alsnog te creëren, in het geval men patiënten of cliënten de mogelijkheid wil geven om te roken. Instellingen die entree heffen en de mogelijkheid aan hun klanten willen bieden om te roken zouden indien mogelijk een situatie kunnen creëren om naar buiten te kunnen.

Indien veel bezoekers van instellingen buiten gaan roken kan dit mogelijk leiden tot overlast. Met name bij horecagelegenheden zal de kans dat er tegelijkertijd een aantal

rokers buiten roken aanwezig zijn. Bedrijven en instellingen kunnen afspraken maken met omwonenden, andere bedrijven en de gemeente over eventuele overlast en hier oplossingen voor proberen te vinden.

3. Europese en internationale context en hoger recht

Tabaksproductenrichtlijn

De wet en onderliggende regelgeving zijn voor een groot deel implementatie van Richtlijn 2014/40/EU (hierna: Tabaksproductenrichtlijn). De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren en een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid verwezenlijken. Omdat de richtlijn geen totaalharmonisatie beoogt, is het voor de lidstaten mogelijk over een aantal onderwerpen zelf regels te stellen. Het al dan niet instellen van rookverboden en uitzonderingen daarop in de vorm van rookruimtes behoort expliciet tot die onderwerpen; dit wijzigingsbesluit is daarom in lijn met de Tabaksproductenrichtlijn.

WHO-Kaderverdrag

De Tabaksproductenrichtlijn dient tevens ter uitvoering van het WHO-Kaderverdrag, waarvan de bepalingen bindend zijn voor de Unie en haar lidstaten. Ook de nationale regelgeving strekt tot uitvoering van dit verdrag. Onderhavig wijzigingsbesluit kan worden gezien als uitvoering van artikel 8, tweede lid, van het verdrag in het bijzonder. In hoofdstuk 2 van deze toelichting is beschreven dat volgens de huidige inzichten, rookruimtes niet bijdragen aan de bescherming van tegen blootstelling van tabaksrook, onder meer door tweede- en derdehands rook. Daar komt nog bij dat over de uitzondering op het rookverbod in de vorm van rookruimtes voor zover die zich in horeca-inrichtingen begeven, is komen vast te staan dat zij niet verenigbaar is met artikel 8, tweede lid, van het WHO-kaderverdrag. Ter uitvoering van het WHO-Kaderverdrag worden om die reden de rookruimtes in alle sectoren verboden, gefaseerd en zoals hierboven beschreven.

Artikel 10 EVRM

Het verbieden van rookruimtes is omgekeerd in feite een uitbreiding van het rookverbod naar ruimten die daar eerst van werden vrijgesteld. In zowel de rookruimtes als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, als in artikel 6.3 van het besluit kunnen na inwerkingtreding van dit besluit mensen niet meer roken. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel waarmee het rookverbod wordt uitgebreid geldt dat ook voor het consumeren van tabak op andere manieren en het consumeren van e-sigaretten met of zonder nicotine. Het rookverbod in het algemeen, en daarmee de 'uitbreiding' van het rookverbod naar rookruimtes in het bijzonder, door het afschaffen van die uitzondering, zou kunnen worden opgevat als een inmenging met het recht op vrije ontplooiing van het privéleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Een afweging tussen dat recht enerzijds en het belang van het bevorderen van de gezondheid van de bevolking anderzijds, is op zijn plaats.

In het wetsvoorstel ter uitbreiding van het rookverbod is aan bod gekomen dat de vigerende verplichting om rookverboden in te stellen, uit artikel 10 van de wet, kan worden gezien als een inmenging in het privéleven, omdat het de zelfbeschikking van degene die wil roken beperkt. De rookverboden wordt al decennia gezien als een van de effectiefste maatregelen ter bescherming van anderen tegen gezondheidsschade door tabaksrook, en met het aangehaalde wetsvoorstel ook door gezondheidsschade door de stoffen uit de damp van e-sigaretten. Met deze amvb worden, zoals hiervoor uitvoerig is toegelicht, de rookruimtes afgeschaft waarmee het rookverbod in de gebouwen en inrichtingen waar dit moet gelden, feitelijk wordt uitgebreid tot het héle gebouw of de héle inrichting. Ook deze maatregel draagt daarmee bij aan het bevorderen en beschermen van de volksgezondheid. Niet-rokers worden beschermd tegen tweede- of derdehands-tabaksrook, en worden minder geconfronteerd met roken waardoor op langere termijn de rookprevalentie kan dalen. Medewerkers, bezoekers en passanten in gebouwen en inrichtingen waar een rookverbod geldt, kunnen na inwerkingtreding van deze amvb niet meer roken in de rookruimtes van die gebouwen en inrichtingen. Zij hebben niet langer de keuze en moeten naar de buitenlucht; of, in het geval dat niet mogelijk is omdat zij bijvoorbeeld een voorstelling bezoeken waarbij het niet mogelijk is tussentijds weg te gaan, wachten met roken totdat die voorstelling weer voorbij is. Dat kan vervelend zijn, maar is te overzien. Ook in vliegtuigen bestaat er voor rokers gedurende de hele vlucht geen mogelijkheid om te roken. De regering is dan ook van mening dat de bescherming van de volksgezondheid boven dit recht op keuzevrijheid prevaleert. Het beschermen van de volksgezondheid is een van de rechtvaardigingsgronden genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM, dat een inbreuk op het recht op privéleven kan rechtvaardigen. Ook aan de andere criteria van dat artikel is voldaan: de noodzaak tot deze maatregel is besproken in de hier voorafgaande hoofdstukken en volgt uit het eerder besproken arrest inzake CAN/Staat. Een minder verdergaande maatregel is niet mogelijk. In het licht van de uitleg van artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag door de Hoge Raad past bij uitvoering van dit verdrag het sluiten van rookruimtes in alle sectoren. In de ogen van de regering is deze maatregel op grond van het voorgaande proportioneel. Door deze wijziging van het besluit is de maatregel voorzienbaar bij wet. Voor zover sprake zou zijn van een inbreuk op artikel 8 EVRM, is gezien al deze omstandigheden sprake van een gerechtvaardigde inbreuk.

4. Gevolgen voor regeldruk (m.u.v. financiële gevolgen)

De hierboven genoemde uitspraak van de Hoge Raad inzake rookruimtes in de horeca is het sluitstuk van een zaak die reeds sinds 2014 speelde. Op 13 februari 2018 heeft het Gerechtshof geoordeeld dat de uitzondering op het rookverbod voor rookruimtes in horecagelegenheden in strijd is met artikel 8 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging en dat de rookruimtes in de horeca per direct moeten worden gesloten. Sinds de uitspraak van het Gerechtshof is reeds gecommuniceerd dat de rookruimtes gesloten zouden worden en dat het niet verstandig zou zijn om nog te investeren in een rookruimte, en gedurende het hele proces vanaf 2014, kon rekening worden gehouden met de gerede kans dat rookruimtes moesten sluiten. De afschaffing van de rookruimtes brengt kennismeningskosten met zich mee. Deze zijn echter beperkt, aangezien de rookruimtes worden verboden en er geen sprake is van

kennisneming van uitgebreide wet- of regelgeving. Op basis hiervan schat de regering in dat de kennisnemingskosten als verwaarloosbaar kunnen worden gezien. Met het wijzigingsbesluit worden geen eisen gesteld aan het toekomstige gebruik van de voormalige rookruimte. Eventuele kosten die gemoeid zijn met het veranderen van de bestemming van een dergelijke ruimte kunnen dan ook niet worden toegeschreven als regeldruk van deze wetswijziging.

In de regeldruk toets heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk geconstateerd dat deze wijziging van het besluit geen (significante) regeldrukgevolgen heeft.

5. Toezicht en handhaving

In artikel 10 van de wet wordt per categorie de persoon of het orgaan genoemd die/dat verantwoordelijk is voor het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod. Met deze wetswijziging geldt het rookverbod voor alle ruimtes binnen de instellingen die onder het rookverbod vallen. De NVWA houdt toezicht op het handhaven van het rookverbod door deze beheerder, eigenaar of andere verantwoordelijke. Bij overtreding van het rookverbod kan de NVWA overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De boete zal in alle gevallen terecht komen bij de persoon/het orgaan die/dat verantwoordelijk is voor de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod. De boete zal niet worden opgelegd aan individuen die in een voormalige rookruimte een tabaksproduct of aanverwant product consumeren. Op dit moment controleert de NVWA bij inspecties in het kader van de tabaks- en rookwarenregelgeving ook of een eventuele rookruimte aan de eisen voldoet zoals de eis dat de ruimte goed afgesloten is met een deur. Het afschaffen van de rookruimtes zorgt ervoor dat de inspecties van de NVWA zich in deze context op het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod hoeven te richten. Mogelijk leidt het sluiten van de rookruimtes tot extra werk voor de NVWA, onder andere door meer meldingen van overlast en handhavingsverzoeken.

In de HUF-toetst concludeert de NVWA dat het voorstel handhaafbaar en fraudebestendig is. Het voorstel is niet uitvoerbaar, tenzij de gevraagde capaciteit voor het uitvoeren van het toezicht (jaarlijks 4 fte) beschikbaar komt. Deze aanvullende fte zijn niet alleen voor de rookruimtes maar zijn nodig om uitvoering te kunnen geven aan alle nieuwe wetgeving die uit het NPA voortvloeit. Op het moment van schrijven van deze amvb (voorjaar 2020) is VWS met de NVWA hierover in gesprek.

Verder heeft de NVWA enkele aanbevelingen gedaan ter verduidelijking van passages uit deze toelichting, betreffende toezicht en handhaving, de inwerkingtreddingsdata en de zorg. Deze zijn allen overgenomen.

6. Financiële gevolgen

Het sluiten van de rookruimtes in verschillende sectoren brengt geen financiële gevolgen voor de regering met zich mee.

De financiële gevolgen voor de sectoren zijn naar verwachting beperkt. Een eerste inventariserende rondgang langs de verschillende sectoren maakt duidelijk dat vele organisaties vergевorderd zijn in hun voorbereidingen om rookruimtes te sluiten. Daarnaast hoeven de rookruimtes niet afgebroken te worden, deze kunnen voor andere doeleinden ingezet worden.

7. Consultatie

[Pm internetconsultatie verwerken]

8. Inwerkingtreding

Per onderdeel is bepaald welke termijn voor inwerkingtreding redelijk is. Voorafgaand aan de inwerkingtreding zullen de wetswijzingen worden gecommuniceerd richting de betrokken partijen.

Het voornemen is per 1 juli 2021 de rookruimtes voor (semi)publieke en openbare gebouwen te verbieden. Beoogd is vervolgens dat op 1 januari 2022 rookruimtes deze maatregel voor het bedrijfsleven, anders dan de horeca, in werking kan treden.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A tot en met G, H, eerste lid, en K (technische wijziging)

De wijzigingen in artikel I, onderdeel A tot en met G, H, eerste lid, en K zijn van wetstechnische aard. Op enkele plekken in het besluit wordt nog de voorloper van de Tabaks- en rookwarenwet aangehaald, namelijk de Tabakswet. Ook is de Tabaks- en rookwarenwet nog niet gedefinieerd. In artikel 1 van het besluit wordt daarom het begrip "wet" opgenomen en dienovereenkomstig in alle artikelen waarin een verwijzing naar de wet voorkomt, doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel H, eerste en tweede lid, en I (afschaffen rookruimtes)

Met artikel I, onderdelen H en I, wordt de mogelijkheid van het hebben van een rookruimte in een gebouw of inrichting waar het rookverbod moet gelden, geschrapt. Dat gebeurt in twee fases: door artikel 6.2 van het besluit te wijzigen en artikel 6.3 te schrappen, en door een nieuw artikel 7.3 met overgangsrecht op te nemen (met artikel I, onderdeel J, zie verderop).

In artikel 10 van de wet is bepaald in welke gebouwen, inrichten en andere plekken een rookverbod moet zijn ingesteld, aangeduid en worden gehandhaafd. Het gaat om onder meer gebouwen van de overheid, in de cultuursector, sportsector en in de zorg. In artikel 6.1 van het besluit zijn aan die opsomming nog enkele specifieke plekken aan toegevoegd, zoals luchthavens.

De artikelen 6.2 en 6.3 van het besluit zijn gebaseerd op artikel 10, tweede lid, van de wet waarin is opgenomen dat het rookverbod niet hoeft te gelden in ruimten in gebouwen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, bevat zo'n uitzondering: de rookruimte. Een tweede uitzondering betreft de mogelijkheid om in bepaalde instellingen, bijvoorbeeld instellingen voor ouderenzorg, die bij wijze van voorbeeld meer dan één ruimte hebben die dienst doet als huiskamer, de helft van dat soort ruimten uit te zonderen van het rookverbod dat in een dergelijke instelling moet gelden. Dit is opgenomen in artikel 6.3. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting in hoofdstuk 2 is beschreven, worden beide uitzonderingen op het rookverbod geschrapt.

In artikel I, onderdeel H, is opgenomen dat artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b, vervalt. Het hebben van een afsluitbare, voor het roken van tabaksproducten aangewezen en als zodanig aangeduide ruimte in een gebouw waar een rookverbod hoort te gelden is niet meer mogelijk zodra dit artikel in werking treedt. Het gaat om alle rookruimtes die zich bevinden in een van de gebouwen of inrichting die worden genoemd in artikel 10 van de wet.

Met het vervallen van de mogelijkheid om in gebouwen en inrichtingen waar een rookverbod geldt, een rookruimte te hebben, kunnen ook de eisen die aan de rookruimtes worden gesteld worden geschrapt. Daarom vervallen het tweede en derde lid van artikel 6.2. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 6.2, eerste lid, onderdeel a, - de uitzondering op het rookverbod ten aanzien van ruimten waarin geen inbreuk mag worden gemaakt op de persoonlijke levenssfeer ("woonruimten") -

onaangeroerd blijft. Onderdeel c - waarin de uitzondering voor open lucht in gebouwen of inrichtingen is opgenomen - wordt slechts verletterd.

In artikel I, onderdeel I, is opgenomen dat artikel 6.3 vervalt. In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van de toelichting is reeds beschreven dat ook de in artikel 6.3 opgenomen vorm van rookruimte uit de tijd is. Veel van de genoemde instellingen voor gezondheidszorg, ouderenzorg, etc, zijn al rookvrij of hard op weg om dat te worden. Het formeel afschaffen van de mogelijkheid die instellingen hebben om ruimten aan te wijzen die zijn uitgezonderd van het rookverbod zal het sluitstuk zijn van deze beweging.

Het streven is bovengenoemde artikelen in werking te laten treden per 1 juli 2021.

Artikel I, onderdeel J (overgangsrecht)

Artikel I, onderdeel J, voorziet in overgangsrecht in artikel 7.3 van het besluit. Het huidige artikel 7.3 bevat ook overgangsrecht, maar aangezien dat is uitgewerkt kan die tekst worden vervangen door een geheel nieuwe bepaling.

Werkgevers zijn op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de wet, de ruimten, gebouwen en inrichtingen waar werknemers werken of plegen te werken een rookverbod in te richten. In het algemeen deel van de toelichting is uitgelegd dat de mogelijkheid om een uitzondering op het rookverbod te maken in de vorm van een rookruimte voor werkgevers zal vervallen per 1 januari 2022. Dit is vormgegeven door in artikel 7.3 te bepalen dat voor werkgevers artikel 6.2 oude stijl nog een jaar langer geldt. Concreet houdt dat in dat zij nog over een of meerdere rookruimtes in hun gebouwen mogen beschikken, maar ook dat die ruimten moeten voldoen aan de eisen uit artikel 6.2, tweede en derde lid. Overigens kunnen werkgevers er natuurlijk ook toe besluiten hun rookruimte vóór 1 januari 2022 te sluiten.

Het overgangsrecht geldt niet voor álle werkgevers. Het overgangsrecht is alleen van toepassing op een werkgever die niet tevens óók het bevoegde orgaan in een overheidsgebouw is, of óók de beheerder van het pand dat wordt gebruikt door een instelling voor cultuur. Met andere woorden: een werkgever die niet ook nog valt onder artikel 10, eerste lid, onderdelen a, b, c, of e, van de wet, of onder artikel 6.1 van het besluit.

Een voorbeeld is het geval dat een werkgever tevens degene is die het beheer heeft over een gebouw dat in gebruik is bij een instelling voor cultuur. De hoedanigheid beschreven in artikel 10, eerste lid, onderdeel b, en onderdeel c overlapt in dat geval.. In zo'n geval valt die specifieke werkgever niet onder de omschrijving van artikel 7.3 van het besluit. Een ander voorbeeld is een overheidsorgaan dat tevens werkgever is – de hoedanigheid beschreven in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, en onderdeel c overlappen. Slechts in die gevallen dat een werkgever niet onder één van de andere onderdelen van artikel 10, eerste lid, van de wet, noch onder artikel 6.1 van dit besluit vallen, kan de werkgever zich beroepen op het overgangsrecht. Het overgangsrecht is uitgewerkt op 1 januari 2022. Vanaf die dag zijn alle rookruimtes verboden.

Artikel II (inwerkingtreding)

Artikel II regelt de inwerkingtreding en bestaat uit twee leden. De hierboven besproken wijzigingen van technische aard kunnen onmiddellijk in werking treden. Afwijken van de vaste verandermomenten ligt in de rede nu het reparatieregelgeving betreft (Ar 4.17,

vijfde lid, onderdeel c). Wat betreft de aanpassing van artikel 6.2, het vervallen van artikel 6.3 en het regelen van overgangsrecht in artikel 7.3 is het voornemen dit met ingang van 1 juli 2021 te laten ingaan. Door het overgangsrecht in artikel 7.3 blijven de huidige artikelen 6.2 en 6.3 nog een jaar na die datum, dus tot 1 januari 2022, van toepassing op werkgevers zoals beschreven in dat artikel.