

Besluit van

houdende een aantal nadere  
voorschriften ter uitvoering  
van de Tabakswet (Besluit  
nadere uitvoering  
Tabakswet)

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
van .. juli 2007, kenmerk;

Gelet op artikel 11a, vierde en vijfde lid, van de Tabakswet;

De Raad van State gehoord (advies, nummer W.. );

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en  
Sport van ... 2007, kenmerk;

Hebben goedgevonden en verstaan:

#### **Artikel 1**

In dit besluit wordt verstaan onder horeca-inrichtingen: inrichtingen die  
worden geëxploiteerd door ondernemers of ondernemingen die inschrijfplichtig  
zijn bij het Bedrijfschap Horeca en Catering.

#### **Artikel 2**

De verplichting, bedoeld in artikel 11a, eerste lid, van de Tabakswet, geldt  
niet:

- a. in als privé aan te merken ruimten;
- b. in afsluitbare, uitsluitend voor het roken van tabaksproducten aangewezen  
en als zodanig aangeduide ruimten;
- c. in de open lucht.

### **Artikel 3**

1. Degene die het beheer heeft over een van de volgende gebouwen is verplicht in de daarin voor het publiek toegankelijke delen een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven:

- a. horeca-inrichtingen waar geen personeel werkzaam is;
- b. overdekte winkelcentra en congrescentra;
- c. alle overige gebouwen waar, al dan niet door tussenkomst van personeel, goederen verhandeld worden of diensten verricht worden.

2. De verplichting geldt niet in afsluitbare, uitsluitend voor het roken van tabaksproducten aangewezen en als zodanig aangeduide ruimten.

### **Artikel 4**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2008.

### **Artikel 5**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit nadere uitvoering Tabakswet.

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

De Minister van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

dr. A. Klink

## **Nota van toelichting**

### **Algemeen**

#### **Inleiding**

Dit besluit hangt nauw samen met het rookvrij maken van de horeca overeenkomstig het coalitieakkoord (pagina 40). Het rookvrij worden van de horeca krijgt in belangrijke mate zijn beslag via het beëindigen van de uitzondering voor werkgevers in de horecabranche om hun werknemers een rookvrije werkplek te garanderen. Daartoe wordt het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek (Stb. 2003, 561) ingetrokken. Dit wordt bewerkstelligd in het Besluit tot intrekking of wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur op het terrein van de tabakswetgeving, dat tegelijk met het onderhavige besluit in werking treedt. Enkele inhoudelijke elementen uit het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek die nog altijd actueel en om deze reden onmisbaar zijn, worden overgeheveld naar artikel 2 van het onderhavige besluit.

Artikel 3 voegt iets nieuws toe aan de tabaksregelgeving, doordat hiermee voor het eerst gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid die artikel 11a, vierde lid, van de Tabakswet biedt. Het gaat hier om het bij algemene maatregel van bestuur benoemen van categorieën van voor het publiek toegankelijke gebouwen waar een rookverbod moet worden ingesteld.

#### **Nieuw beleid**

##### Rookverbod

Met het beëindigen van de uitzondering van de werkgeversverplichting (artikel 11a, eerste lid, van de Tabakswet) voor de horecasector zou deze sector in beginsel in zijn geheel rookvrij worden, ware het niet dat er ook horeca-inrichtingen zijn waar geen personeel werkzaam is. De schattingen van het aantal zogenoemde eenmanszaken in de horeca lopen uiteen van 6.000 tot 10.000. Dit besluit strekt er onder meer toe deze eenmanszaken in de horeca rookvrij te maken. Een belangrijk motief hiervoor is het vermijden van een tweedeling in de horeca: horecagelegenheden waar niet mag worden gerookt (om werknemers te beschermen tegen blootstelling aan tabaksrook) en horecagelegenheden waar dat wel zou mogen (omdat geen sprake is van werknemers). De grootste ondernemersorganisatie in de horecabranche, Koninklijk Horeca Nederland, acht een dergelijke tweedeling onwenselijk, omdat dit zou leiden tot een "ongelijk speelveld". Wanneer eenmanszaken in de horeca niet wettelijk rookvrij zouden hoeven te zijn, zou dat mogelijk tot juridische constructies leiden, als gevolg waarvan het aantal eenmanszaken, althans op papier, sterk zou toenemen. Meer in het algemeen zou het niet van goed beleid getuigen wanneer niet alle horecagelegenheden tegelijk rookvrij worden. Dit zou onduidelijk zijn voor het publiek en leiden tot (een schijn van) concurrentievervalsing.

Teneinde ook de eenmanszaken in de horeca rookvrij te maken, waarbij ook bescherming van de bezoekers tegen tabaksrook een motief vormt, wordt hier voor het eerst gebruik gemaakt van artikel 11a, vierde lid, van de Tabakswet. Dit artikel biedt de rechtsgrondslag om al die categorieën van gebouwen rookvrij te maken, die – gelet op de artikelen 10 en 11 van de Tabakswet – niet onder de werkingssfeer van het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten gebracht kunnen worden en waarop ook artikel 11a, eerste lid, van de Tabakswet niet van toepassing is omdat er geen sprake is van een relatie werkgever-werknemer. Artikel 3 van dit besluit moet worden gezien als de uitwerking van het streven om de nog bestaande 'lacunes' in de bescherming tegen blootstelling aan omgevingstabaksrook in het publieke domein (voor zover het besloten ruimten betreft) op te vullen. Artikel 3 gaat over meer dan alleen eenmanszaken in de horeca.

Waar het gaat om bescherming tegen blootstelling aan omgevingstabaksrook in het publieke domein richt de Tabakswet zich zowel op het belang van werknemers als dat van bezoekers. Dit blijkt heel duidelijk uit de artikelen 10 en 11 die van begin af aan onderdeel vormen van de Tabakswet. Bij de wijziging van de Tabakswet in 2002 (Stb. 201) is de bescherming tegen blootstelling aan omgevingstabaksrook in het publieke domein aanzienlijk uitgebreid door het opnemen van het nieuwe artikel 11a. Ook in dit artikel gaat het om de bescherming van zowel werknemers (eerste lid) als 'het publiek' (tweede tot en met vierde lid) tegen blootstelling aan tabaksrook.

Met het rookvrij worden van de horeca, de sport en de kunst en cultuur (zie het Besluit tot intrekking of wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur op het terrein van de tabakswetgeving) wordt een laatste grote stap gezet naar een rookvrij publiek domein (voor zover het besloten ruimten betreft). Het roken van tabaksproducten blijft mogelijk in de beslotenheid van de eigen woning, de open lucht en in (facultatieve) rookruimten.

### Strafmaat

Bij dit alles kan de vraag opkomen naar de strafmaat bij overtredingen van dit type. Volgens de wettelijke bijlage bij de Tabakswet, bevattende de boetetarieven voor overtredingen, bedragen de boetes bij (een eerste) overtreding van het veronachtzamen van het toezicht op de naleving van het rookverbod € 300.

### **Toetsing aan het EG-Verdrag**

De beperking van de mogelijkheden om tabaksproducten te gebruiken in bepaalde voor het publiek toegankelijke gebouwen of plaatsen (rookverbod) roept de vraag op of deze de toetsing aan artikel 28 EG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van goederen kan doorstaan. Artikel 28 EG-Verdrag eist opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van goederen, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse en buitenlandse producten. Als dergelijke belemmeringen zijn volgens vaste jurisprudentie te beschouwen alle maatregelen die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken.

Naar het oordeel van de regering is een dergelijke handelsbelemmerende maatregel gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, een en ander overeenkomstig artikel 30 EG-Verdrag. Het gebruik van tabaksproducten vormt immers een belangrijke doodsoorzaak in ons land. Jaarlijks overlijden ten minste 20.000 mensen aan de gevolgen van (actief) roken en enige duizenden mensen aan de gevolgen van meerroken. Daarnaast leidt (mee)roken tot vele (invaliderende) gezondheidsaandoeningen en daarmee verband houdende zorgkosten. Verder gaat het hier om een vermijdbare doodsoorzaak. Als we de gezondheid van onze bevolking willen bevorderen - en dat is een plicht die de Grondwet ons oplegt - dan heeft het terugdringen van het gebruik van tabak en de blootstelling aan tabaksrook hoge prioriteit omdat dit leidt tot minder ziekte en sterfte en daarmee tot gezondheidswinst.

Bij dit alles moet bedacht worden dat de maatregelen zich beperken tot (slechts) een deel van de voor het publiek toegankelijke ruimte. Nergens strekken de maatregelen zich uit tot de open lucht of tot als privé aan te merken binnenruimten. Daarmee stroken de beperkende maatregelen met de eis van evenredigheid in relatie tot de te beschermen volksgezondheidsbelangen. Dit geldt te meer, omdat het doel niet met een minder vergaand middel kan worden bereikt. Tegen deze achtergrond heeft de regering aanleiding om te concluderen dat deze maatregelen in het licht van het EG-Verdrag gerechtvaardigd zijn.

### **Notificatie bij Europese Commissie (richtlijn 98/34/EG)**

Het ontwerpbesluit is op ... juli 2007 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische

voorschriften (Pb EG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG. De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk, aangezien het ontwerpbesluit technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn 98/34/EG. Naar aanleiding hiervan zijn geen/de volgende opmerkingen ..

### **Administratieve lasten en bedrijfseffecten**

Met betrekking tot de vraag of het onderhavige besluit administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven met zich mee zal brengen, kan worden opgemerkt dat dit nagenoeg niet het geval is. Afgezien van de nieuwe verplichtingen die voortvloeien uit artikel 2, onderdeel c, en artikel 3 – het aanduiden van (facultatieve) rookruimten respectievelijk rookverboden – vloeien er noch voor de burger, noch voor het bedrijfsleven informatieverplichtingen voort uit het onderhavige besluit. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft op 1 juni 2007 laten weten dit besluit niet te selecteren voor een toets op de administratieve lasten.

#### *Bedrijfseffecten rookvrije horeca*

In de politieke en maatschappelijke discussie over het rookvrij worden van de horeca richtte de aandacht zich, naast andere zaken, ook op de bedrijfseconomische effecten daarvan. In de discussie over het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek in 2003 stelde Koninklijk Horeca Nederland dat het rookvrij maken van de horeca zou leiden tot een zeer groot verlies van omzet en werkgelegenheid. Ervaringen met een rookvrije horeca buiten Europa wezen toen echter al in een andere richting, zo bleek uit onder meer een publicatie in het tijdschrift *Tobacco Control* in 2003: 'Review of the quality of studies on the economic effects of smoke-free policies on the hospitality industry' (M. Scollo et al.). Sinds 2003 is er ook in Europa in toenemende mate ervaring opgedaan met een rookvrije horeca. Nadat Nederland op 29 maart 2004 als eerste (Europees) land het spits had afgebeten, zijn onder meer Noorwegen, Zweden en Italië gevolgd. De Europese ervaringen bevestigen dat het rookvrij maken van de horeca geen negatieve effecten heeft op de omzet of de werkgelegenheid. Hoofdstuk 3 van het rapport *Lifting the smokecreen. 10 reasons for a smoke free Europe* (2006) biedt een goed overzicht van de buitenlandse ervaringen en studies op dit punt.

Ook brengt het rookvrij worden van alle inrichtingen op het terrein van horeca, sport en kunst en cultuur positieve bedrijfseffecten met zich mee als gevolg van een vermindering van de schoonmaakkosten.

Het Meldpunt Voorgenomen Regelgeving heeft op 15 juni 2007 akkoord gegeven op de uitgevoerde Bedrijfseffectentoets.

### **Artikelsgewijs**

#### **Artikel 1**

In dit artikel wordt omschreven wat in dit besluit wordt verstaan onder horeca-inrichtingen. Dit artikel is op dit punt inhoudelijk vrijwel gelijk aan het corresponderende onderdeel in artikel 1 van het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek dat komt te vervallen, wanneer dit besluit en het Besluit tot intrekking of wijziging van een aantal algemene maatregelen van bestuur op het terrein van de tabakswetgeving in werking treden. De definitie van horeca-inrichtingen is nog nodig in verband met artikel 3, eerste lid, onder a, van dit besluit. Er is gekozen voor de formulering 'ondernemers of ondernemingen die inschrijfplichtig zijn bij het Bedrijfschap Horeca en Catering' om duidelijk te maken dat dit besluit ook betrekking heeft op ondernemers dan wel ondernemingen die zich ondanks de inschrijfplicht (nog) niet hebben ingeschreven bij het Bedrijfschap.

#### **Artikel 2**

Dit artikel bevat enkele, nog steeds relevante, inhoudelijke restanten van het 'oude' Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek. De onderdelen a tot en met c komen overeen met de onderdelen g tot en met i van artikel 2 van het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek.

Onderdeel b bevat een tweetal wijzigingen ten opzichte van het oude artikel 2, onderdeel h. Omwille van de leesbaarheid van het onderhavige besluit worden de relevante delen van de toelichting bij het Besluit uitzonderingen rookvrije werkplek uit 2003 hier beknopt herhaald.

#### **Onderdeel a**

Het is om principiële en praktische redenen moeilijk om mensen in hun eigen privé-sfeer te dwingen niet te roken. Dientengevolge is het voor werkgevers, wier werknemers werkzaamheden verrichten bij mensen in de privé-omgeving, moeilijk om te garanderen dat hun werknemers zonder hinder of overlast van tabaksrook hun werk kunnen doen. Er zijn diverse voorbeelden van werknemers die (een deel van) hun werkzaamheden verrichten in woningen of anderszins als privé aan te merken ruimten. Hierbij valt te denken aan mensen die in de thuiszorg werken, kraamhulpen, onderhoudsmensen en klantenbezoekers. Verder gaat het om woonvertrekken in bijvoorbeeld verzorgingshuizen, GGZ-instellingen en justitiële inrichtingen die bewoners van deze inrichtingen niet hoeven te delen met andere bewoners van die inrichtingen. Voor deze locaties geldt dat de werkgever wellicht wel mogelijkheden ten dienste staan om een rookvrije werkomgeving af te dwingen, maar dat dit een onevenredige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene zou vormen. Om die reden wordt hiervoor in onderdeel a een uitzondering gemaakt.

#### **Onderdeel b**

Werkgevers kunnen besluiten tot het inrichten en aanwijzen van afsluitbare, uitsluitend voor het roken van tabaksproducten aangewezen ruimten. De rookruimten dienen afsluitbaar te zijn, zodat eventuele hinder of overlast van tabaksrook buiten deze ruimten tot een minimum beperkt blijft. Het is immers onvermijdelijk dat de toegangsdeur tot de rookruimte met enige regelmaat geopend wordt. Om te bewerkstelligen dat elders in een gebouw geen hinder of overlast wordt ondervonden van de tabaksrook in de rookruimte, dient een rookruimte niet in verbinding te staan met het algemene ventilatiesysteem van een gebouw. De rookruimten zijn allereerst, en in de meeste gevallen, bestemd om rokers in een bedrijf de gelegenheid te bieden toch af en toe te roken zonder dat zij hiermee anderen hinder of overlast bezorgen. Niet-rokers hoeven deze ruimten in beginsel niet te betreden. Dit neemt niet weg dat er ook mensen zijn die in de rookruimten werkzaamheden moeten verrichten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan schoonmaak- en onderhoudspersoneel. Ook wanneer zij hun schoonmaak- en onderhoudswerkzaamheden verrichten wanneer er niet wordt gerookt in de rookruimten, dan nog zal er sprake zijn van blootstelling aan tabaksrook. Deze blijft immers nog vele uren hangen nadat er is gerookt. Ook valt te denken aan verzorgend personeel in bijvoorbeeld instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, dat cliënten moet begeleiden in speciale rookruimten. Andere voorbeelden zijn proef- of testlokalen in de tabaksindustrie of in tabaksspecialzaken. Ten slotte heeft de uitzondering voor rookruimten ook betrekking op ruimten die conform artikel 2, lid drie, van het (gewijzigde) Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten zijn uitgezonderd van het rookverbod.

Met de vervanging van het woord "speciaal" door "uitsluitend" wordt geen inhoudelijke beleidswijziging beoogd, maar meer een precisering van het taalgebruik. Deze vervanging beoogt beter tot uitdrukking te brengen dat de rookruimten uitsluitend bestemd moeten zijn voor het roken van tabaksproducten, en niet (tevens) voor het ontplooiën van andere activiteiten. In de horeca betekent dit dat werknemers deze rookruimten niet hoeven te betreden in het kader van de bediening. In een kantoorpand impliceert dit onder meer dat onder een rookruimte niet verstaan kan worden een kantoorruimte (met pc's en bureaus) waar uitsluitend rokers zitten (combinatie van roken en werkzaamheden verrichten).

Met het invoegen van de woorden "en als zodanig aangeduide" voor "ruimten" wordt beoogd te bereiken dat voor een ieder in één oogopslag duidelijk is dat een bepaalde ruimte uitsluitend voor het roken van tabaksproducten is aangewezen. Dit komt ook het toezicht op de naleving door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) ten goede.

#### **Onderdeel c**

Ook in de open lucht kunnen mensen, en dus ook werknemers bij het verrichten van hun werkzaamheden, hinder of overlast van andermans tabaksrook ondervinden. Het zou echter te ver gaan om de in artikel 11a, eerste lid, van de Tabakswet, bepaalde verplichting ook te laten gelden voor werkzaamheden die in de open lucht worden verricht. De hinder of overlast die dan eventueel wordt ondervonden kan immers eenvoudig worden vermeden, bijvoorbeeld door zich een paar passen van de hinder of overlast veroorzakende persoon te verwijderen. In gebouwen en overdekte binnenplaatsen of terrassen is dit geen optie, omdat de rook daar blijft hangen. Overdekte binnenplaatsen of terrassen worden in dit verband niet beschouwd als open lucht. De verplichting voor werkgevers geldt dus wel onder overkappingen en overdekte terrassen, ongeacht de aard of het materiaal van de overkapping.

### **Artikel 3**

#### **Eerste lid, onderdeel a**

Voor een toelichting op dit onderdeel zij verwezen naar het algemene deel van deze toelichting, onder Nieuw beleid, rookverbod.

#### **Onderdeel b**

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), die toeziet op de naleving van de Tabakswet, heeft de afgelopen jaren geconstateerd dat bijvoorbeeld de situatie in bijvoorbeeld overdekte winkelcentra verbetering behoeft. De winkeleigenaren zijn verantwoordelijk voor hun eigen winkelpersoneel, maar niet voor de gemeenschappelijke ruimten (pleinen, gangen, passages, etc.) in dergelijke complexen. Als gevolg van dit besluit is dat diegene die het beheer heeft over dergelijke gebouwen. Afhankelijk van de concrete omstandigheden is dat degene die de zeggenschap heeft: de beheerder, exploitant, verhuurder, of hoofdhuurder (of desnoods de eigenaar). Voor congrescentra geldt hetzelfde.

#### **Onderdeel c**

Het is niet mogelijk hier een uitputtende opsomming te geven van “alle overige (voor publiek toegankelijke) gebouwen waar, al dan niet door tussenkomst van personeel, goederen worden verhandeld of diensten worden verricht”. Met betrekking tot het element ‘zonder tussenkomst van personeel’ kan worden opgemerkt dat hier doorgaans, net als bij de eenmanszaken in de horeca, om kleinschalige gebouwen of ruimten zal gaan, waarin eenmanszaken of zelfs onbemande zaken gevestigd zijn. Hierbij valt onder meer te denken aan belshops, kiosken, overdekte automaties en tabaksspecialzaken.

Voorbeelden van gebouwen waar wel door tussenkomst van personeel goederen verhandeld worden of diensten verricht, zijn onder meer de overdekte winkelcentra en congrescentra die in onderdeel b zijn genoemd. Ook moet worden gedacht aan andere meer grootschalige zaken of zakelijke complexen, zoals evenementenhallen, overdekte tuincentra en de luchthaven Schiphol. Voor alle duidelijkheid: het rookverbod in bijvoorbeeld een overdekt winkelcentrum omvat zowel de winkels als de gemeenschappelijke ruimten, waar gewoonlijk geen commerciële activiteiten plaatsvinden, zoals pleinen, gangen en passages.

#### **Tweede lid**

Ook hier blijft de mogelijkheid van een rookruimte bestaan, zulks ter beoordeling van de betrokken ondernemer, die zelf zal moeten afwegen of de inrichting van een rookruimte commercieel verantwoord is ten opzichte van de te plegen investering.

De Minister van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

dr. A. Klink