

Q&A's Rookvrije openbare buitenruimtes

Laatste update 18 juni 2019

Dit document is tot stand gekomen na een Netwerkbijeenkomst georganiseerd door het Trimbos instituut op 7 maart binnen het Platform Rookvrije Generatie Gemeenten. De vragen zijn ingestuurd door deelnemers en beantwoord door experts van de ministeries van VWS en BZK die op de bijeenkomst aanwezig waren.

Tabakswet- en rookwarenwet

1. Hoe schatten de experts de haalbaarheid in van het opnemen van een rookverbod in de APV. Hoe kijkt men aan tegen de relatie met hogere wet- en regelgeving?

De lezing van de Tabaks- en rookwarenwet is als volgt. Uit artikel 10 van de Tabaks- en rookwarenwet in combinatie met artikel 6.2 van het Tabaks- en rookwarenwetbesluit valt af te leiden dat het roken in de open lucht niet uitpuddend door deze regelgeving is geregeld. Artikel 10 van de wet noemt in welke gebouwen en inrichtingen er rookverboden *moeten* worden ingesteld, bijvoorbeeld om werknemers te beschermen. Artikel 6.2 regelt de uitzonderingen daarop. In artikel 6.2 is ook 'open lucht' genoemd als een uitzondering, omdat ook daar werkzaamheden kunnen worden verricht. Artikel 6.2 van het besluit moet volgens VWS in samenhang worden gelezen met artikel 10 van de wet. Dat betekent dat de genoemde uitzonderingen terugslaan op de open lucht 'in' de gebouwen en inrichtingen die zijn genoemd in artikel 10. Dit kan bijvoorbeeld een niet overdekt dakterras op of binnenplaats in een gebouw of inrichting zijn. In die open lucht hoeft het rookverbod niet te worden ingesteld. Over open lucht in het algemeen, de 'overige' open lucht, spreken de wet en het besluit zich niet uit. De Tabaks- en rookwarenregelgeving staat volgens VWS daarom niet aan in de weg dat gemeenten iets regelen over roken in de open lucht. Een aantal gemeenten onderzoekt de mogelijkheden om in het algemeen rookverboden in de openbare ruimte te regelen in de APV en lopen tegen diverse juridische onzekerheden aan. VWS onderzoekt op dit moment in overleg met BZK de mogelijkheden om in de Tabaks- en rookwarenwetgeving juridische knelpunten voor gemeenten weg te nemen.

Instellen rookvrije zones en handhaving daarvan

2. Hoe stel ik rookvrije zones in voor de openbare buitenruimte?

Er is een onderscheid te maken tussen de meer informele rookvrije zones en juridische rookverboden. Met het ophangen van borden in de openbare ruimte dat een gebied rookvrij is, kan worden bereikt dat mensen elkaar aanspreken en vragen niet te roken. Hierdoor ontstaat mogelijk een nieuwe sociale norm. In de discussie noemde een vertegenwoordiger van de gemeente Amstelveen dat zij op deze manier het plein voor het gemeentehuis rookvrij hebben gemaakt. Het ophangen van dergelijke borden kan in de praktijk goed werken om het gewenste doel te bereiken.

Mocht er behoefte bestaan aan een juridische grondslag, dan kunnen gemeenten in een autonome verordening, bijvoorbeeld de algemene plaatselijke verordening, een bevoegdheid creëren om gebieden aan te wijzen waarvoor een rookverbod geldt. Dat is bekende een juridische constructie en wordt ook al gebruikt voor de aanwijzing van vuurwerkvrije zones (Hilversum) en bierfietsverboden (Amsterdam). De gemeenteraad kan alleen vanuit behartiging van gemeentelijke belangen zo'n verordening opstellen, zoals in het belang van het voorkomen van hinder of de publieke gezondheid. Publieke gezondheid is eveneens een belang dat door de Tabakswetgeving wordt geregeld, maar aangezien de Tabaks- en rookwarenwet niet-uitpuddend bedoeld is (zie antwoord 1) behouden

gemeenten de ruimte om met een verordening de Tabakswetgeving aan te vullen. De onderbouwing van de noodzaak en evenredigheid van zo'n verbod zijn bijzondere aandachtspunten bij het opstellen van de verordening en het aanwijzen van gebieden. Dit is toegelicht in de presentatie van Van Benthem & Keulen.

3. Hoe ga je om met handhaving van rookvrije openbare buitenruimte?

De handhaving van rookvrije zones zonder juridische grondslag is informeel. De gemeente en burgers zelf hebben vanwege de bebording een aanleiding om elkaar aan te spreken en te vragen niet te roken. Dit soort informele rookvrije zones zijn echter niet juridisch afdwingbaar. Als iemand toch rookt binnen het aangewezen gebied, is er geen sanctie mogelijk.

Als toch gekozen wordt voor een juridische verbodsconstructie via de apv, dan is het uitgangspunt dat de gemeente de norm ook handhaaft. Dit volgt uit de beginselplicht tot handhaving. Het is – net als bij de genoemde vuurwerkverboden en bierfietsverboden – juridisch mogelijk om in de verordening op de overtreding van het geldende verbod een boete te stellen. De roker als overtreder zou dan beboet kunnen worden. Het is voor deze strafbaarstelling absoluut noodzakelijk dat duidelijk is waar het rookverbod begint en eindigt en dat in dat gebied een rookverbod geldt, denkbaar is markering op de grond. De politie en daartoe aangewezen boa's zijn bevoegd een proces-verbaal op te maken in geval van overtreding. Van deze wijze van handhaving zijn geen voorbeelden bekend.

4. Zijn er goede voorbeelden van instellen van rookvrije zones en handhaving? Tips en trics?

Het hiervoor genoemde voorbeeld van Amstelveen illustreert het succes van informele rookvrije zones met het plaatsen van borden. Ook de gemeente Amsterdam noemt in een presentatie verschillende terreinen waar zij een rookvrije zone hebben ingesteld. De gemeente Groningen heeft wel gekozen voor de instelling van rookverboden op grond van de APV. Er zijn nog geen gebieden rond publieke gebouwen aangewezen waarvoor het verbod geldt.

Omgevingswet en andere opties

5. Hoe kunnen gemeenten voorsorteren op de Omgevingswet?

Een rookverbod zou in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen met de motivering dat hiermee de gevolgen voor derden (meerokers) via de fysieke leefomgeving worden beperkt. Voor de onderbouwing is het noodzakelijk aan te tonen dat die gevolgen er zijn. Ook bij een verbod in het omgevingsplan zullen noodzaak en evenredigheid bijzondere aandachtspunten zijn. Net als voor het opnemen in een APV geldt dat gemeenten die ruimte hebben voor zover de Tabaks- en rookwarenwet niet-uitputtend bedoeld is (artikel 1.4 Omgevingswet). Er is geen verplichting om het in het omgevingsplan op te nemen na inwerkingtreding van de Omgevingswet, gemeenten kunnen dit ook in de APV regelen.

6. Biedt de Wet personenvervoer mogelijkheden voor een rookverbod bij bus- en tramhaltes?

Gemeente Amsterdam heeft in samenspraak met het GVB de pont over het IJ rookvrij gemaakt, dat is niet in strijd met de Tabaks- en rookwarenwet of de Wet personenvervoer. Als het gaat om haltes in de openbare ruimte geldt hiervoor hetzelfde als bij vraag 3 is weergegeven. Het is mogelijk om in samenspraak met de vervoerder bordjes op te hangen waarmee op informele wijze een rookvrije zone kan worden ingesteld. Aanwijzing van haltes als rookverboden op grond van de APV is juridisch denkbaar, hier zijn geen voorbeelden van bekend.