

Q&A rookvrije openbare ruimtes

1.

Bestaat er verschil tussen het hanteren van een “rookverbod” en een “rookvrije plek”?

Een rookvrije plek is een niet in de wet gedefinieerd begrip en dus niet publiekrechtelijk gereguleerd via verboden. Met een rookvrij bord kan wel kenbaar gemaakt worden dat sprake is van een rookvrije plek. De rookvrij-borden kunnen overigens ook worden geplaatst op plaatsen waar een rookverbod geldt.¹

Een rookverbod geldt voor locaties waar roken is verboden op grond van de [Tabakswet](#) (artikel 10). De definitie van het rookverbod is: ‘het verbod tabaksproducten te roken, tabaksproducten anders dan door roken te consumeren of de damp van elektronische sigaretten of elektronische sigaretten zonder nicotine te consumeren’ (artikel 1, lid 1, Tabakswet).

2.

Mag je als gemeente binnen de huidige wetgeving iets zeggen over een openbare ruimte en het rookvrij maken hiervan? Waar houden de bevoegdheden van een gemeente op (denk aan ingang van **stadhuis**, **speeltuin** of **schoolplein**)?

Een gemeente heeft verschillende mogelijkheden tot haar beschikking om de openbare ruimte rookvrij te maken (paragraaf 4.1 tot en met 4.4 van de [notitie](#)).

3.

Wat moet een gemeente doen om de ingang van **gemeentegebouwen** rookvrij te krijgen?

Verschillende gemeenten hebben buiten de ingang van het gemeentehuis een rookvrije zone ingesteld.² Gemeente Goes besloot bijvoorbeeld rookvrije zones bij het gemeentehuis in te stellen na overleg met de OR.³

De gemeente kan daarvoor haar privaatrechtelijke mogelijkheden benutten, als eigenaar of huurder van het gemeentegebouw (4.4 [notitie](#)). Daarnaast kan gedacht worden aan het vastleggen van een dergelijk verbod in de APV (4.1 [notitie](#)).

1: Zie: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/roken-en-tabak/rookverbod-op-schoolpleinen>

2: Zie: <https://www.ad.nl/utrecht/stadhuis-utrecht-rookvrij-a9a05585/>

3: Zie: <https://rookvrijegeneratie.nl/nieuws/stadskantoor-goes-rookvrij/>

Q&A rookvrije openbare ruimtes

4.

Wat kan een gemeente doen om de buitenruimte van openbaar vervoer (zoals een tram- of bushalte) rookvrij te krijgen?

Een ondernemer die een middel voor personenvervoer exploiteert is verplicht tot het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod in dat middel voor personenvervoer (artikel 10, lid 1, sub f [Tabakswet](#)).⁴

Ook is degene die het beheer heeft over een 'besloten ruimte bestemd voor passagiers die gebruikmaken van middelen voor personenvervoer' verplicht een rookverbod in te stellen, aan te duiden en te handhaven (artikel 6.1, vijfde aandachtsstreepje, Tabaksbesluit). Ook hier geldt, dat de verplichting niet geldt in de open lucht in of aan de gebouwen, inrichtingen, middelen voor personenvervoer, etc. (de uitzondering van artikel 6.2, lid 1, sub b, Tabaksbesluit en zoals genoemd in artikel 10, lid 1, [Tabakswet](#)). Het gaat hier bijvoorbeeld om een niet-overdekt terras op een gebouw of een binnenplaats in een inrichting.

Kortom, de tabakswet en -regelgeving regelt enkel de open lucht voor zover die samenhangt met artikel 10 [Tabakswet](#) en stelt geen regels over de open lucht in de openbare ruimte.

Rookvrije zones

De gemeente kan ook op een informele manier een rookvrije ruimte instellen. In dat geval vindt handhaving op een informele manier plaats. Iemand die toch een sigaret rookt kan op zijn gedrag worden aangesproken, maar er mag bijvoorbeeld geen boete worden gegeven. Mogelijk ontstaat zo wel een nieuwe sociale norm. Ook andere eigenaren kunnen op deze informele manier een rookvrije zone instellen, zo heeft GVB in Amsterdam de pont over het IJ rookvrij gemaakt.⁵ De rookvrije zones worden aangegeven met bebording en tegels.

Formeel rookverbod

Een gemeente kan ervoor kiezen om een rookverbod voor ov-haltes op te nemen in de APV. Van Benthem & Keulen* ziet geen problemen met de Wet personenvervoer. Het enkele feit dat voor de buitenruimte als gevolg van artikel 6.2, lid 1, sub b Tabaksbesluit geen verplichting geldt om een rookverbod in te stellen, staat daar in principe niet aan in de weg. De gemeente moet een dergelijk verbod handhaven met formele maatregelen.

Eigenaarschap

Indien de gemeente eigenaar is van de ov-halte kan zij langs privaatrechtelijke weg proberen te sturen op het rookvrij maken van de halte. Bijvoorbeeld door een bepaling op te nemen bij de aanbesteding van de concessie of in de verhuurvoorwaarde (als er sprake is van verhuur). Handhaving is dan slechts via privaatrechtelijke weg mogelijk.

Lees verder op
volgende pagina

*Advocatenkantoor Van Benthem & Keulen leverde de juridische inhoud voor deze notitie.

4: Personenvervoer kan zowel openbaar als niet-openbaar vervoer behelzen

5: Zie: <https://www.nu.nl/amsterdam/4970456/ponten-ij-2018-geheel-rookvrij.html>. Andere voorbeelden in Amsterdam en Rotterdam, zie: <https://www.parool.nl/nieuws/de-volgende-stap-in-amsterdam-een-rookverbod-b844b52d1/> en <https://rookvrijgeneratie.nl/nieuws/eerste-rookvrije-zone-rotterdam-officieel-geopend/>

Q&A rookvrije openbare ruimtes

Andere voorbeelden

NS en ProRail besloten vanaf 1 oktober 2020 alle perrons in Nederland volledig rookvrij te maken. Zij hebben hiertoe de huisregels en algemene voorwaarden aangepast. Wij kunnen ons voorstellen dat een bus- of tramvervoerder hetzelfde kan doen.

De gemeente Utrecht is in het kader van de 'Roadmap Rookvrije generatie Utrecht' in gesprek met vervoerder Qbuzz over het in de hele stad Utrecht rookvrij maken van bushaltes.⁶ De gemeente geeft daarbij aan te beginnen met het rookvrij maken van de bushaltes in het stationsgebied, omdat het (overige gedeelte van het) stationsgebied – in beheer bij de NS, ProRail en de provincie Utrecht – dus al rookvrij is. Tevens is in Utrecht een motie ingediend, waarin wordt opgeroepen tram- en bushaltes rookvrij te maken door middel van het opnemen van een verbodsbepaling in de APV.⁷

5.

Wat kan een gemeente doen om buitenterrassen bij horeca rookvrij te krijgen?

De [Tabakswet](#) bepaalt dat roken in een horeca-inrichting verboden is en sinds de uitspraak van de Hoge Raad zijn ook rookruimtes in de horeca verboden.⁸ Het rookverbod strekt zich niet uit tot het buitenterras bij de horeca-inrichting.

De gemeente kan in haar terrassenbeleid (als onderdeel van de APV) opnemen welke regels gelden voor (wel of niet) roken op buitenterrassen. Aan de andere kant komt het voor dat gemeenten, vanwege het rookverbod binnen de horeca-inrichting, de algemene openingstijden van buitenterrassen in het terrassenbeleid of de APV juist verruimen.⁹ In ieder geval mag roken op een buitenterras niet leiden tot rookoverlast binnen in de horeca-inrichting.¹⁰ Horecaondernemers kunnen er zelf voor kiezen een informeel rookverbod in te stellen.¹¹

6.

Wat als het juridisch niet mogelijk is binnen de huidige wetgeving/visie/plan om buitenterrassen bij horeca rookvrij te krijgen? Hoe kan dit wel mogelijk worden gemaakt? Zijn er andere haakjes om het juridisch wel vast te leggen?

Wij zien voldoende aanknopingspunten binnen de huidige wettelijke mogelijkheden (zie 4.1 tot en met 4.4 van de [notitie](#)). Het staat een gemeente daarnaast vrij om in overleg te treden met bijvoorbeeld organisatoren van evenementen in de buitenlucht, om te kijken of het evenement rookvrij kan worden georganiseerd. Zo gaat de gemeente Leiderdorp dit gesprek aan met de evenementenorganisator tijdens de vergunningsgesprekken.¹²

6: Zie: <http://rookvrijegeneratie.nl/wp-content/uploads/2019/02/Utrecht-Raadsbrief-Roadmap-Rookvrije-generatie.pdf> en <http://rookvrijegeneratie.nl/wp-content/uploads/2019/02/Utrecht-Roadmap-Op-weg-naar-een-rookvrije-generatie.pdf>

7: Zie: <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/780d726b-fee0-45a0-ad22-8cd98c22c95f>

8: HR 27 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1449, O&A 2019/70

9: Zie: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/geluid/functies/terrassen-0/regels-voor/>

10: Zie nader: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/roken-en-tabak/uitzonderingen-rookverbod-buitenterrassen-rookruimtenpriveeruimten>

11: Voorbeelden daarvan zijn te vinden op: <https://www.cleanairnederland.nl/17-rookvrij-rookvrije-terrassen>

12: Evenementenbeleid Leiderdorp 2019-2023, p. 10. Zie: https://www.leiderdorp.nl/vrije_tijd/evenementen/evenementenbeleid_leiderdorp/

Q&A rookvrije openbare ruimtes

7.

Is een rookvrije openbare ruimte te realiseren met Omgevingswet/visie/plan?

De Omgevingswet (Ow) bevat verschillende aanknopingspunten om een rookvrije openbare ruimte via het omgevingsplan en de omgevingsvisie te realiseren (paragraaf 5 notitie). 'Gezondheid' wordt specifiek als thema in de Ow benoemd. Bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan wordt in ieder geval rekening gehouden met het thema gezondheid.

8.

Als gemeente verhuur je ook sportvelden en parken aan sportclubs. Is het juridisch toegestaan om in de huurvoorwaarden de sportclubs te stimuleren of zelfs te verplichten dat deze velden/parken rookvrij zijn?

Er zijn verschillende mogelijkheden voor gemeenten om terreinen, zoals sportvelden en parken, rookvrij te maken. Wij verwijzen naar paragraaf 4.4 van de [notitie](#). Indien de gemeente verhuurder is van sportterreinen zijn de mogelijkheden om de bestaande huurrelatie aan te passen beperkt. Er kan contractbreuk voordoen, wanneer de gemeente een bestaande huurovereenkomst eenzijdig aanpast. In onderling overleg is natuurlijk meer mogelijk.

Zo kan een sportvereniging bij de gemeente vragen om aanpassing van een bestaande huurovereenkomst. Bij het aangaan van nieuwe huurrelaties of subsidierelaties (4.2) zien wij zonder meer mogelijkheden om antirookbeleid door te voeren. Zo kunnen gemeenten (al dan niet aanvullend) via de APV een rookvrije-zone instellen, bijvoorbeeld bij de entree van een sportvereniging (4.1).

9.

Wat zijn voor gemeenten de mogelijkheden om stranden rookvrij te maken?

Rookvrije zone

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft sinds 2019 een rookvrij strand. Dit is een informele rookvrije plek. Men wordt alert gemaakt op het rookvrije strand door middel van borden en onderlinge controle. De gemeente probeert middels deze methode een nieuwe rookvrije sociale norm in te stellen op het strand. Het is van belang dat zo'n initiatief voldoende draagvlak heeft. Gemeente Schouwen-Duiveland heeft de hulp van lokale horeca-exploitanten ingeroepen en gezamenlijk proberen ze de burgers bewust te maken van de rookvrije zone.¹³ Hieronder bespreken we andere instrumenten voor het faciliteren van een rookvrij strand.

Lees verder op
volgende pagina

13: Zie: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/113016/Renese-krijgt-het-eerste-rookvrije-strand-van-Nederland-als-mensen-en-beetje-meewerken-tenminste>

Q&A rookvrije openbare ruimtes

Eigenaarschap

Een strand wordt tot de voet van de duinrand vermoed eigendom te zijn van de staat (artikel 5:26 BW). In Nederland zijn de stranden ondergebracht bij het Rijksvastgoedbedrijf. De Staat verhuurt delen van het strand aan gemeenten.¹⁴ In een huurovereenkomst tussen de Staat en een gemeente is het mogelijk om een bepaling op te nemen waaruit volgt dat de gemeente verplicht is om het strand schoon te houden. De Staat kan in een huurovereenkomst dus ook vastleggen dat een gemeente verplicht is om het strand rookvrij te houden. De regering heeft aangegeven dat zij het niet passend vindt om op nationaal niveau te bepalen dat alle open lucht geheel rookvrij moet zijn. Volgens de regering is het lokale niveau van gemeenten bij uitstek geschikt voor maatwerk.¹⁵ Dat de Staat een gemeente via een overeenkomst verplicht om stranden rookvrij te houden achten wij dan ook onwaarschijnlijk.

Formeel rookverbod

Wanneer een strand binnen de grenzen van een gemeente valt, kan de gemeente regels stellen in de APV betreffende gedragingen op het strand. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het aanlijngedod voor honden of het reguleren van venten op het strand.¹⁶ Bij het opstellen van de regels moet de gemeente constant de afweging maken of het verbod of gebod geschikt, noodzakelijk en proportioneel is.

Verschillende gemeentes hebben in hun APV regels over een rookverbod in onder andere bos- en duingebied opgenomen. Bij deze kwetsbare gebieden zijn brandveiligheid en natuurbescherming belangrijke motieven.¹⁷ Aangezien dit een ander belang is dan wordt gediend met het rookverbod uit artikel 10 [Tabakswet](#), voornamelijk de volksgezondheid, doorkruist een dergelijke APV-bepaling de wet niet. Als de gemeente een dergelijk verbod opneemt in de APV moet er rekening gehouden worden met alle belangen waaronder het motief, de proportionaliteit en handhaafbaarheid van het verbod. Wanneer de gemeente een rookverbod voor het strand wil opnemen in de APV, moet de gemeente zich afvragen of de motieven van brandveiligheid en natuurbescherming op het strand voldoende belangrijk zijn om een verbod te rechtvaardigen.

Provincies zijn ook bevoegd om regels te stellen als zij dat nuttig, noodzakelijk, proportioneel en handhaafbaar vinden. Als een provincie een rookverbod instelt, heeft dit voor gemeentelijke bevoegdheid hetzelfde gevolg als de uitbreiding of aanpassing van artikel 10 van de Tabakswet. Zaken die in een provinciale verordening zijn geregeld, kunnen niet meer worden geregeld door gemeentelijke regels of verboden met hetzelfde onderwerp en motief.¹⁸

10.

Is er ook verschil voor handhaving tussen rookverboden en rookvrije openbare ruimtes (ben je bijvoorbeeld het rookverbod verplicht te handhaven en is dat niet zo als je een rookvrij bord plaatst)?

Ja, wij zien hier een verschil. Op locaties waar een rookverbod in de zin van de [Tabakswet](#) geldt (artikel 10), wordt gehandhaafd door de in de wet aangeduide personen. Een voorbeeld: in een gebouw dat bij de Staat in gebruik is, handhaaft het binnen dat lichaam bevoegde orgaan (artikel 10, lid 1, sub a Tabakswet). Laat de aangeduide persoon dit na, dan kan de Nederlandse Voedselen Warenautoriteit (hierna: NVWA) handhavend optreden. Op een rookvrije plek (locaties waar volgens de wet wel gerookt mag worden, maar waar door de eigenaar is bepaald dat er niet gerookt mag worden) kan de eigenaar de zaak in principe vrij gebruiken en bepalen hoe het eigendom gebruikt wordt (artikel 5:1, lid 1, Burgerlijk Wetboek). Vanuit die rechtspositie kan de eigenaar ook een rookvrije zone instellen. Op deze locaties kan de NVWA niet handhavend optreden; de eigenaar moet er zelf voor zorgen dat zijn eigendom rookvrij blijft.

14: F.J. van Ommeren, Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen (HSB) 2019/11.10.4

15: Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 3

16: Zie bijv. artikel 5.14 APV Schouwen-Duiveland 2015 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR386027/7>)

17: Zie bijv. artikel 2.18 APV Schouwen-Duiveland 2015 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR386027/7>) & artikel 2.18 APV Ameland 2020 (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR636778/1>)

18: TK 2019-2020, 35504, nr. 3 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35504-3.html#ID-938265-d36e409>)