

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en Ruimtelijke
Ontwikkeling
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 10 maart 2022
Uw kenmerk: LH-22/0007
Datum: 13 april 2022
Kenmerk: RvA 20-22

Onderwerp: Ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 2, tweede lid van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De Landsverordening beperking tabaksproducten (verder de landsverordening) werd in 2016 vastgesteld en bij Landsverordening van 8 november 2021 tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2021 no. 183) (verder: de wijzigingsverordening) gewijzigd. Het onderhavige ontwerp strekt tot uitvoering van artikel 2, tweede lid, van de landsverordening en stelt nadere voorschriften ten behoeve van de verlening van ontheffingen van het verbod op het gebruik van tabaksproducten in bepaalde gebouwen en ruimten, alsmede delen van gebouwen en ruimten.

1.2 In de toelichting op de landsverordening wordt gewezen op de ernstige gevaren die het gebruik van tabaksproducten opleveren voor de gezondheid van de gebruiker en de gezondheidsschade die ook niet-rokers hiervan kunnen ondervinden.¹ Dit veronderstelt een zekere mate van urgentie bij de invoering van de landsverordening die moeilijk te rijmen valt met het feit dat meer dan vijf jaar na vaststelling van de landsverordening de invoering ervan nog steeds niet heeft plaatsgevonden. In het Nader Rapport op de wijzigingsverordening² wordt verwezen naar een commissie die in de

¹ Memorie van Toelichting bij de ontwerp-Landsverordening beperking tabaksproducten, p.2.

² Nader Rapport bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44), p. 2.



tussenliggende periode voorstellen heeft gedaan om de landsverordening zoveel mogelijk voor de toekomst te bestendigen en het feit dat deze voorbereidingen vanwege de beperkte capaciteit en de complexiteit van de materie, de nodige tijd hebben genomen.

1.3 De Raad onderschrijft het belang van de toekomstbestendigheid van de landsverordening en plaatst met het oog hierop de volgende kanttekeningen bij het onderhavige ontwerp.

1.4 In 2019 oordeelde de Hoge Raad in de zaak Clean Air Nederland tegen de Staat³ dat het toestaan van rookruimtes in de horeca in strijd is met artikel 8, tweede lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.⁴ Voornoemd artikel luidt als volgt:

- 1. Parties recognize that scientific evidence has unequivocally established that exposure to tobacco smoke causes death, disease and disability.*
- 2. Each party shall adopt and implement in areas of existing national jurisdiction as determined by national law and actively promote at other jurisdictional levels the adoption and implementation of effective legislative, executive and administrative and/or other measures, providing for the protection from exposure to tobacco smoke in indoor workplaces, public transport, indoor public places and, as appropriate, other public places.*

Naar aanleiding van dit arrest besloot de Nederlandse regering om het sluiten van rookruimtes in (semi) publieke ruimtes en openbare gebouwen te versnellen. Sinds 1 januari van dit jaar geldt in Nederland een rookverbod voor de hele werkomgeving. Binnen mag niet meer gerookt worden, ook niet in rookruimtes in de horeca⁵, op het werk of in een openbaar gebouw. Dit aangezien artikel 8 lid 2 WHO-Kaderverdrag aldus wordt uitgelegd door de Hoge Raad dat de daarin voorgeschreven bescherming zich uitstrekt tot rookruimtes (in horecagelegenheden) en dat derhalve door het toestaan van

³ ECLI:NL:HR:2019:1449.

⁴ Het op 21 mei te Genève tot stand gekomen WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (Trb. 20023, 127).

⁵ Het verbod in de horeca wordt sinds 1 april 2020 in Nederland gehandhaafd. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/18/handhaving-verbod-rookruimtes-horeca-vanaf-1-april-2020#:~:text=Vanaf%201%20april%202020%20zal,hel%20toezicht%20in%20te%20richten.>



rookruimtes (in horecagelegenheden) niet de door voornoemd artikellid geëiste bescherming wordt geboden.

1.5 Het eerder aangehaalde Nader Rapport stelt ten aanzien van het WHO-Kaderverdrag dat het als basis gebruikt is voor de effectieve uitbreiding en aanpassingen van het ontwerp en dat het ontwerp zoveel mogelijk conform het verdrag is uitgebreid om als land te kunnen voldoen aan internationale afspraken.⁶ Aldus zou bij het concipiëren van toekomstbestendige nationale wetgeving de uitspraak van de Hoge Raad meegenomen dienen te worden.

1.6 Gezien het internationale kader waarin het ontwerp geplaatst dient te worden, de uitspraak van de Hoge Raad ter zake alsmede het belang om meerokers - in het bijzonder de werknemers van dit soort gelegenheden - tegen een levensbedreigende blootstelling (gedurende een langere periode) te beschermen, adviseert de Raad om de bepalingen in het ontwerp die betrekking hebben op de instelling van rookruimtes (voorgestelde artikelen 1, 2, onderdeel a, 3 en 7) en wellicht ook artikel 2, onderdeel c, te heroverwegen.

1.7 Voorts is de Raad gezien de ontwikkelingen in Nederland en elders, niet geheel overtuigd van de in de toelichting opgenomen beweegredenen voor het verlenen van ontheffingen. Gesteld wordt dat de betreffende ondernemingen in Aruba die rookruimtes en/of terrassen hebben zich hoofdzakelijk op de toeristische markt concentreren en dat diverse staten van de Verenigde Staten van Amerika, onmiskenbaar de grootste markt voor toeristen die Aruba bezoeken, uitzonderingen kennen ten aanzien van rookruimtes in tabaksspecialzaken en horecagelegenheden. Een algeheel rookverbod zonder met het voorgaande rekening te houden, zou dan ook de bestaande realiteit miskennen en op onbegrip vanuit de toeristische sector stuiten, aldus de toelichting.⁷ De Raad acht enige nuancering ter zake op zijn plaats. Gezien het feit dat een aanzienlijk percentage van de Amerikaanse toeristen die Aruba bezoeken uit New York en omgeving afkomstig is⁸ alwaar strengere rookverboden gelden, ook voor horecagelegenheden⁹, hoeft dit naar de mening van de Raad geen doorslaggevende reden te zijn om uitzonderingen op het rookverbod toe te staan.

⁶ Nader Rapport bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44), p. 7.

⁷ NvT, p. 2.

⁸ Tabel 2.3.1. Visitors from the United States by major States (in percentages), Centraal Bureau voor de Statistiek Aruba ([Characteristics of the visitors from the U.S.A - Central Bureau of Statistics \(cbs.aw\)](http://www.cbs.aw))

⁹ Zie o.a. de New York Clean Indoor Air Act (2003) [A Guide to the New York State Clean Indoor Air Act \(ny.gov\)](http://www.ny.gov), Bureau of Tobacco Control - New York State's Clean Indoor Air Act, July, 2013 ([ny.gov](http://www.ny.gov))



1.8 De Raad acht het van belang dat de invoering van de landsverordening gepaard gaat met een helder tabaksontmoedigingsbeleid waarin de doelstelling om de ernstige gezondheidsgevaaren, die gepaard gaan met het gebruik van tabaksproducten zoveel mogelijk te mitigeren centraal staat. Indien, zoals de toelichting stelt, de omvang van de voorzienbare aanvragen voor een ontheffing naar verwachting relatief klein zal zijn¹⁰, dringt de vraag zich op in hoeverre het, in het licht van deze doelstelling, wenselijk en noodzakelijk is te voorzien in uitzonderings-mogelijkheden op het verbod op gebruik van tabaksproducten. Voorts is ook de uitvoering ervan niet zonder uitdagingen (zie verder onderdeel 1.10 over het toezicht en de handhaving).

1.9 Indien de regering niettegenstaande het voorgaande, toch besluit de voorgestelde uitzonderingen op het gebruik van tabaksproducten mogelijk te maken, adviseert de Raad in het kader van een effectief tabaksontmoedigingsbeleid, deze ontheffingen voor (ten tijde van de invoering van de landsverordening bestaande gelegenheden) *tijdelijk* van aard te doen zijn en een afbouwschema in te stellen met concrete doelen teneinde zo spoedig mogelijk tot een algeheel verbod te komen. Hiermee zou naar de mening van de Raad niet alleen meer in overeenstemming met internationale afspraken en ontwikkelingen gehandeld worden maar ook meer in het belang van de volksgezondheid.

1.10 In zijn eerdere advisering heeft de Raad er reeds op gewezen dat Aruba een groot aantal aanbieders van tabaksproducten kent en dat de landsverordening onvoldoende inzicht verschaft in hoe de voorgestelde verboden op een effectieve wijze zullen worden gehandhaafd.¹¹ Deze opmerking is ook van toepassing op het onderhavige ontwerp dat een effectief toezicht- en handhavingstelsel veronderstelt.

1.11 In het Nader Rapport bij de wijzigingsverordening stelt de regering dat dit aspect goed is overwogen en dat het personeel en het instrumentarium hiertoe reeds bestaan; de DVG beschikt reeds over een afdeling die zich bezighoudt met het uitoefenen van toezicht op de naleving van verschillende wettelijke regelingen bij de meeste aanbieders van tabaksproducten (...).¹² Hoewel gesteld wordt dat na de inwerkingtreding van de landsverordening de toezichthoudende taken van de genoemde afdeling verruimd zullen worden, zou men kunnen volstaan met het toevoegen van deze werkzaamheden aan de 'bestaande checklist van controlepunten' aldus de regering. Dit laatste creëert

¹⁰ NvT, p. 2.

¹¹ Zie onderdeel 1.10 van het advies van de Raad bij de wijzigingsverordening.

¹² Nader Rapport bij de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44), p. 8.



de indruk dat er geen capaciteitsuitbreiding (in de vorm van extra personeel of middelen) wordt voorzien. Ook het onderhavige ontwerp zou volgens de toelichting geen financiële gevolgen voor het Land met zich meebrengen; de omvang van de voorzienbare aanvragen voor een ontheffing zal naar verwachting relatief klein zijn en binnen de bestaande ambtelijke capaciteit afgehandeld kunnen worden.¹³

1.12 De Raad vraagt zich af of met het bovengenoemde wel voldoende recht wordt gedaan aan de omvang en het belang van de toezichts- en handhavingstaken die gemoeid zijn met de uitvoering van de landsverordening en in het verlengde hiervan het onderhavige ontwerp. Wederom wordt benadrukt dat indien er geen werkelijke en effectieve controle op de naleving van de verboden alsook de sanctionering van overtredingen plaatsvindt, het beoogde doel niet gehaald wordt. Geadviseerd wordt de toelichting op dit punt te herzien en de niet onderbouwde conclusie dat het ontwerp geen financiële gevolgen met zich meebrengt in dat kader aan een nadere analyse te onderwerpen.

2. Ontwerp-landsbesluit, h.a.m.

Artikel 1

2.1 Geadviseerd wordt in de omschrijving van het begrip 'rookruimte' toe te voegen dat het een afgesloten ruimte moet zijn. In artikel 3, eerste lid, onderdeel b, kan dan het gedeelte 'heeft een afsluitbare toegang' komen te vervallen.

2.2 Zowel in de omschrijving van 'rookruimte' als in die van 'rookterras' staat dat de ruimte/terras bedoeld is voor *ter plaatse gekochte* tabaksproducten. Deze beperking wordt niet nader onderbouwd in de toelichting en roept vragen op. Artikel 2b, eerste lid, van de landsverordening verplicht de exploitant van een horeca-inrichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van een rookverbod. De Raad vraagt zich af hoe realistisch het is om te verwachten dat de exploitant daarnaast erop toeziet, of doet toezien, dat alleen ter plaatse gekochte tabaksproducten gebruikt worden. In een kleine tabaksspeciaalzaak is dit wellicht nog mogelijk maar in een grote horecagelegenheid wordt het moeilijker. Geadviseerd wordt het ontwerp op dit punt te herzien.

¹³ NvT, p.2.



Artikel 2

2.3 In het licht van de recente jurisprudentie van de Hoge Raad (zie onderdeel 1.4) adviseert de Raad onderdeel a, en in het verlengde hiervan artikel 3, te heroverwegen of in ieder geval te bepalen dat de Minister een *tijdelijke* ontheffing kan verlenen.

2.4 Voorts is onduidelijk waarom aan het ‘tijdelijk voor gebruik van tabaksproducten bestemd deel van een gebouw’ ex artikel 2, onderdeel c, geen voorwaarden worden gesteld zoals dat wel wordt gedaan voor een rookruimte in artikel 3 en voor een rookterras in artikel 4.

2.5 Meer in het algemeen vraagt de Raad zich af wat de noodzaak is voor onderdeel c en verwijst in dit verband naar het onder 1.6 gestelde. Indien de noodzaak voor het voorgestelde onderdeel niet op overtuigende wijze wordt toegelicht, adviseert de Raad dit onderdeel te heroverwegen.

Artikel 3

2.6 Het eerste lid, onderdeel a, van artikel 3 bepaalt dat de rookruimte voorzien moet zijn van geschikte en functionerende luchtverversingsapparatuur. Uit de toelichting blijkt niet hoe en door wie bepaald wordt wanneer er sprake is van geschikte luchtverversingsapparatuur en door wie toezicht uitgeoefend wordt op het functioneren ervan. Geadviseerd wordt de toelichting met informatie ter zake uit te breiden.

2.7 Verder rijst de vraag hoe objectief vastgesteld wordt of er sprake is van rookoverlast in de aangrenzende ruimte. Geadviseerd wordt de toelichting met informatie ter zake uit te breiden.

2.8 In het tweede lid van artikel 3 wordt gesproken van ‘bediening op vrijwillige basis’. De Raad vraagt zich af hoe noodzakelijk en realistisch uitvoerbaar deze bepaling moet worden geacht. De ontheffing ziet op uitzonderingen op het rookverbod en het is niet duidelijk waarom het noodzakelijk is dat daar weer van afgeweken zou moeten kunnen worden. Het is de Raad verder op voorhand niet duidelijk wat onder ‘vrijwillig’ verstaan moet worden in een rechtsverhouding tussen werkgever en werknemer, die naar zijn aard een ongelijke relatie is. Ook is het de Raad niet duidelijk hoe op de uitvoering van deze voorwaarde in de praktijk zal worden toegezien. Het is noodzakelijk dat de toelichting hier meer inzicht in verschaft.



2.9 Tenslotte rijst met betrekking tot dit artikel, alsook met betrekking tot artikel 4, de vraag waarom niet is bepaald dat aan een ontheffing nadere voorwaarden kunnen worden verbonden. Op basis van een dergelijke bepaling zou een ontheffing beter op de specifieke situatie, of bijzondere omstandigheden ter plaatse, toegesneden kunnen worden.

Artikel 4

2.10 Ten aanzien van artikel 4, onderdeel b, rijst eveneens de vraag hoe objectief bepaald wordt of er sprake is van rookoverlast in de aangrenzende ruimten van de gelegenheid. Voorts spreekt het ontwerp alleen over overlast aan aangrenzende ruimten van de gelegenheid. Het is niet duidelijk of overlast aan een andere (niet aangrenzende) gelegenheid of de openbare ruimte wel wordt toegestaan. Geadviseerd wordt de toelichting met informatie terzake uit te breiden.

2.11 Tevens is het niet duidelijk waarom het voorgestelde artikel geen bepaling bevat, naar analogie van voorgesteld artikel 3, eerste lid, onderdeel d, dat er geen werkzaamheden mogen worden uitgevoerd op het rookterras.

2.12 Daarnaast vraagt de Raad zich af waarom in dit artikel geen bepaling is opgenomen als in artikel 3, eerste lid, onderdeel e (de ruimte fungeert niet als enige doorgang om andere delen of ruimten binnen het gebouw te bereiken).

2.13 Tenslotte rijst ook met betrekking tot dit artikel de vraag waarom niet is bepaald dat aan een ontheffing nadere voorwaarden kunnen worden verbonden. Op basis van een dergelijke bepaling zou een ontheffing beter op de specifieke situatie, of bijzondere omstandigheden ter plaatse, toegesneden kunnen worden.

Artikel 5

2.14 Ingevolge het tweede lid, onderdeel b, van artikel 5 dient het aanvraagformulier gegevens te bevatten over de 'aard van de aanvrager'. Het is de Raad niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Geadviseerd wordt de bepaling te verduidelijken dan wel deze nader toe te lichten.

2.15 Tenslotte geeft de Raad in overweging om na verloop van een bepaalde periode de ervaringen met de landsverordening in de praktijk aan een evaluatie te onderwerpen. Een dergelijke evaluatie kan van belang zijn teneinde te bepalen of de doelstellingen



die beoogd worden met het tabaksverbod binnen een (nog te bepalen) tijdpad gehaald worden. In die zin zouden verleende ontheffingen tijdelijk van aard dienen te zijn en afgebouwd dienen te worden.

3. Nota van toelichting

3.1 Op pagina 2, derde alinea van de toelichting wordt abusievelijk verwezen naar artikel 2, eerste lid, onderdeel c van de landsverordening. Het betreft hier artikel 2, eerste lid, onderdeel c van het onderhavige ontwerp.

3.2 In de paragraaf ‘financiële gevolgen’ wordt gesteld dat de omvang van de voorzienbare aanvragen naar verwachting relatief klein zal zijn. Het is niet duidelijk waar deze aanname op gebaseerd is. Het is wenselijk dat de toelichting met informatie terzake wordt uitgebreid.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbetering opgenomen.

5. Conclusie en eindoordeel

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en adviseert u te besluiten conform de daarin neergelegde voorstellen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. D.G. Kock