

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	Bodewitz	Datum	14 maart 2024
Doorkiesnummer	14030	Kenmerk	12206605
E-mail	j.bodewitz@utrecht.nl	Onderwerp	Vorbereidingsbesluit Tabaksspecialzaken
Bijlage(n)	4	Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening en Volksgezondheid

In Utrecht hebben we een stap naar voren gezet door in juni 2023 een voorbereidingsbesluit te nemen om wildgroei op de lokale tabaksmarkt te voorkomen. Dit deden we vooruitlopend op de komst van landelijke wetgeving. Inmiddels is duidelijk geworden dat het demissionaire kabinet wetgeving op de lange baan schuift. Op 8 maart heeft staatssecretaris Van Ooijen aangegeven dat wet- en regelgeving die gemeenten bevoegdheden geeft, zeer onwaarschijnlijk is per 1 januari 2026 en dat nieuwe beslissingen over het tabaksonthoudingsbeleid aan een volgend kabinet worden gelaten. Zonder zicht op nadere regelgeving is de grondslag voor ons voorbereidingsbesluit verdwenen. Dat betekent dat wij op dit moment geen mogelijkheden zien om de vestiging van tabakszaken te voorkomen of erop te handhaven.

Het is teleurstellend dat handvatten voor gemeenten uitblijven. Een groot aantal verkooppunten zorgt voor veel blootstelling aan tabak en vergroot de kans dat jongeren beginnen met roken of blijven roken. Het terugdringen van roken blijft een zeer urgent vraagstuk. We blijven ons volop inzetten om alle Utrechtse kinderen in 2035 rookvrij te laten opgroeien. De lobby voor adequate wet- en regelgeving is nu meer dan ooit hard nodig en zetten we voort.

In deze brief zetten wij voor u uiteen welke stappen wij hebben genomen richting het Rijk, wat het uitblijven van wet- en regelgeving betekent voor het vervolg rondom het vastgestelde voorbereidingsbesluit en voor de handhavingsmogelijkheden van tabaksspecialzaken.

Vorbereidingsbesluit juni 2023

Uw raad heeft op 8 juni 2023 een [vorbereidingsbesluit \(VBB\)](#) genomen waarmee de raad heeft bepaald dat *“het verboden is het feitelijke gebruik van gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabaksspecialzaak en dat daarvoor een bestemmingsplan wordt voorbereid.”* Utrecht heeft met dit voorbereidingsbesluit een stap gezet - vooruitlopend op landelijke wetgeving - om de situatie voor de hele stad planologisch te bevrozen. Dit besluit werd naast juridische redenen ook ingegeven door brede maatschappelijke steun van bewoners en belangenorganisaties en past bij de afspraken in het Nationaal Preventieakkoord.

Bij het nemen van het voorbereidingsbesluit zijn we ervan uitgegaan dat er nieuwe wet- of regelgeving op korte termijn zou volgen om in het omgevingsplan het aantal tabaksspecialzaken te kunnen reguleren. Omdat per 1 januari de Omgevingswet in werking is getreden, geldt er overgangsrecht voor

Datum 14 maart 2024
Ons kenmerk 12206605

voorbereidingsbesluiten. Voor voorbereidingsbesluiten die genomen zijn voor 1 januari 2024 en waarvoor geen ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd geldt dat dit voorbereidingsbesluit langer geldt, namelijk tot 1,5 jaar na inwerkingtreding Omgevingswet. Dit betekent dat dit voorbereidingsbesluit geldig is tot 1 juli 2025.

Landelijke ontwikkelingen

De regulering van het tabaksaanbod vraagt om een landelijke aanpak en aanpassing van wet- en regelgeving. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een vergunningplicht voor verkooppunten van tabak waarbij de gemeente een maximaal aantal verkooppunten per wijk kan hanteren en om een optionele bevoegdheid waarmee gemeenten de vestiging van nieuwe tabakszaken kunnen beperken.

Na vaststelling van het voorbereidingsbesluit hebben we intensief gelobbyd om wet- of regelgeving aan te passen. Met Amsterdam en Den Haag schreven we (d.d. 9 juni 2023) een brief aan de staatssecretaris. We drongen aan op snelle uitvoering van twee aangenomen moties in de Tweede Kamer, namelijk van 8 maart 2023 - (Mohandis c.s.) over een optionele bevoegdheid voor gemeenten om de vestiging van nieuwe tabakszaken te beperken en de motie (Kuik en Van Esch) over een vergunningplicht voor verkooppunten van tabak met een maximaal aantal verkooppunten per gebied.

Vrijdag 7 juli 2023, een maand na het nemen van het voorbereidingsbesluit, viel het Kabinet Rutte IV. Er waren vervolgens geen partijen in de Tweede Kamer die de regulering van Tabaksverkoopkanalen controversieel verklaarden.

Nieuwe wet- of regelgeving komt er (voorlopig) niet

In de [Kamerbrief](#) van 25 oktober 2023 stelt het demissionaire kabinet de ontwikkeling van de benodigde wetgeving uit. Hierdoor is er de twee jaar geen concreet perspectief voor gemeenten om bevoegdheden te krijgen voor regulering van tabaksverkoop. In vervolg hierop heeft de staatssecretaris op 9 november 2023 ook een brief gestuurd aan Utrecht waarin eenzelfde boodschap is overgebracht.

Op 25 januari 2024 heeft de Tweede Kamer de [Motie-Krul/Bikker](#) aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht zo spoedig mogelijk een afstandscriterium in te voeren voor verkooppunten van tabak en vapes, om te voorkomen dat deze niet in de buurt van supermarkten, scholen en andere plaatsen waar jongeren vaak kunnen komen, worden geopend.

Advies Raad van State: Rijksoverheid aan zet

De Raad van State heeft op 5 februari 2024 geadviseerd over het ontwerpbesluit om het Tabaks- en rookwarenbesluit te wijzigen, gericht op het verbieden van de verkoop van tabaksproducten in supermarkten en horeca. Er wordt voorgesteld in de toelichting te onderzoeken of het voorgestelde verkoopverbod en de registratieplicht effectief zijn of dat extra maatregelen nodig zijn, zoals een vergunningstelsel. Er zijn twijfels over de strategie om stapsgewijs de verkoopkanalen verder te verbieden en uiteindelijk te beperken tot tabaksspeciaalzaken. Ook de toets aan de Europese Dienstenrichtlijn ontbreekt nog.

Parallel met Voedselomgeving

In het rapport "Mens en Ruimte, De (on)gezonde voedselomgeving als omgevingswaarde" is een overzicht van gemeentelijke sturingsinstrumenten voor een gezonde leefomgeving gegeven en wordt een voedselomgevingsscore geïntroduceerd om het aanbod van gezonde voeding in (winkel)straten te 'meten'. De voedselomgevingsscore kan volgens het onderzoek in de vorm van een omgevingswaarde worden gereguleerd in het omgevingsplan. Onderzocht is of hier een parallel te vinden is voor het tabaksaanbod. Helaas is geconstateerd dat er geen zodanige parallel is tussen tabak- en voedselaanbod, dat dat nu een handelingsperspectief biedt. Voedsel is een basisbehoefte. De voedselomgeving is soms dominant ongezond in het aanbod, waardoor een individuele keuze moeilijk te maken is. Tabak is echter voornamelijk een individuele keuze en daardoor niet te vertalen naar een omgevingscore.

Utrechtse inzet

In reactie op de val van het Kabinet en de Kamerbrief van 25 oktober hebben wij in [Voortzetting Roadmap Rookvrij in 2024](#) in januari 2024 aangekondigd: *"We blijven voornamelijk inzetten op regulering van het aanbod, ondanks het feit dat het Rijk gemeenten de komende twee jaar hiervoor geen bevoegdheden biedt. We zetten daarom sterk in op lobby en gaan op zoek naar de beste kansen om hier invloed op uit te oefenen."*

Datum 14 maart 2024
Ons kenmerk 12206605

Tegelijkertijd hebben we juridisch advies ingewonnen over de uitvoering van het voorbereidingsbesluit. Het advies van onze huisadvocaat (notitie Hekkelman, februari 2024) plaatst juridische vraagtekens bij de rechtmatigheid en handhaafbaarheid ervan, waardoor de geldigheid van een mogelijk handhavingsbesluit onzeker is.

Recent contact met de staatssecretaris over de ontstane situatie

Onlangs hebben we in een brief d.d. 27 februari jl. onze zorgen geuit naar de staatssecretaris over het ontbreken van perspectief in de vorm van regelgeving rond de vestiging van tabaksspeciaalzaken. Ondanks de demissionaire status van het kabinet, hebben we de staatssecretaris opgeroepen om uitvoering te geven aan de recente moties voor aanpassing van de Tabakswet, zodat gemeenten vanaf 1 januari 2026 beter kunnen reguleren.

Staatsecretaris Van Ooijen heeft 8 maart jl. aangegeven dat wet- en regelgeving die gemeenten bevoegdheden geeft, zeer onwaarschijnlijk is per 1 januari 2026. Nieuwe beslissingen over het tabaksonthoudingsbeleid worden, met het oog op de demissionaire status, aan een volgend kabinet gelaten. Wel geeft hij aan dat hij werkt aan de uitwerking van de motie Krul/Bikker. Hij benoemt ook een alternatieve maatregel om het aantal verkooppunten verder te beperken: het naar voren halen van het jaartal waarin de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten is voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken. Dit laat hij aan een nieuw kabinet.

Passende wet- en regelgeving door het Rijk in relatie tot de tabakswet is een noodzakelijke voorwaarde voor gemeenten om op te kunnen treden in de lokale tabaksmarkt. Het voorbereidingsbesluit is genomen met de verwachting dat er tijdig landelijke wet- en regelgeving zou worden opgesteld. We zien bevestigd dat landelijke wetgeving uitblijft en dat zonder deze landelijke regelgeving het voorbereidingsbesluit geen standhoudt. Daarnaast blijkt ook dat alternatief beleid via voedingsregels in het Omgevingsplan geen handvatten lijkt te bieden voor regulering. We concluderen hieruit dat er geen concreet perspectief meer is voor gemeenten om bevoegdheden te krijgen voor de regulering van tabaksverkoop.

Vervolg voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit voor de regulering van tabaksverkoop in het omgevingsplan heeft zonder landelijke regelgeving geen handelingsperspectief voor Utrecht. De houdbaarheid van het voorbereidingsbesluit is in het geding en blijft in principe geldig tot 1 juli 2025, tenzij er nadere besluitvorming plaatsvindt.

Gezien het ontbreken van landelijke wetgeving is handhavend optreden op basis van het voorbereidingsbesluit niet langer opportuun en is risicovol. Een voorstel voor intrekking van het voorbereidingsbesluit, om schadevergoeding te voorkomen wordt voorbereid en zo spoedig mogelijk toegestuurd.

Handhaving voorbereidingsbesluit

Hekkelman Advocaten schat in dat het voorbereidingsbesluit geen standhoudt als er een rechtszaak wordt aangespannen. Niet rechtstreeks tegen het voorbereidingsbesluit, daar staat immers geen bezwaar of beroep tegen open, maar het voorbereidingsbesluit kan wel indirect door een rechter beoordeeld worden bij een handhavingszaak of bij een weigering van een omgevingsvergunning. Gezien het voornemen om uw raad voor te stellen om het voorbereidingsbesluit in te trekken is het vooralsnog niet wenselijk om een handhavingsprocedure op te starten. Zodra uw raad een besluit over het voorbereidingsbesluit heeft genomen komt er definitief duidelijkheid rondom handhavend optreden.

Tot op heden heeft de gemeente overigens niet handhavend opgetreden tegen tabaksspeciaalzaken. De aankondiging van de ondernemer op de ruit van het pand op de Twijnstraat (om daar een tabaksspeciaalzaak te willen openen) was wel aanleiding om met de ondernemer in gesprek te gaan. De ondernemer heeft aangegeven een tabaksspeciaalzaak te willen openen. Het bouwtoezicht heeft op 8 maart vastgesteld dat er inderdaad een tabaksspeciaalzaak is geopend.

Onze inzet

De maatschappelijke impact van het voorbereidingsbesluit en de lobby op de landelijke discussie over regulering van de tabaksmarkt is niet te onderschatten. Utrecht heeft met dit besluit landelijk een maatschappelijke discussie op gang gebracht, die ook navolging heeft gehad. Het

Datum 14 maart 2024
Ons kenmerk 12206605

voorbereidingsbesluit was daarbij stimulerend en richtinggevend. Eén gemeente heeft inmiddels ook een voorbereidingsbesluit genomen en een viertal andere gemeenten oriënteert zich op maatregelen. Door het voorbereidingsbesluit en de aandacht voor de Utrechtse aanpak is nu ook duidelijk waar in de wetgeving de leemtes zitten waaraan gewerkt moet worden om het aantal verkooppunten voor tabak terug te dringen, conform de bedoeling van de Tabakswet. Hier vragen wij onverminderd aandacht voor.

Het terugdringen van roken blijft een zeer urgent vraagstuk. In het Nationaal Preventieakkoord is afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie in Nederland te hebben. Utrecht heeft de ambitie geformuleerd om dat doel al in 2035 te behalen en die ambitie blijven we koesteren. We zetten daar vanuit het gezondheidsbeleid volop op in.

De lobby voor adequate wet- en regelgeving is nu meer dan ooit hard nodig. Er is snelheid geboden, om verdere wildgroei te voorkomen. We willen dan ook de krachten bundelen met andere gemeenten die zich ook hebben uitgesproken om stappen te zetten in de regulering van de lokale tabaksmarkt, om zo uiteindelijk een effectief sturingsinstrumentarium op het aanbod van tabakswaaren te krijgen (vergunningstelsel). Echter, het is duidelijk geworden dat hier binnen afzienbare tijd geen mogelijkheden voor komen. Wij focussen ons in onze lobby daarom op versnelling van de afbouw van tabaksverkoop alleen naar speciaalzaken. Het huidige kabinetsplan is om dit in 2032 te realiseren, maar dit kan en moet wat ons betreft véél sneller. Verder benadrukken we het belang van en leveren we ook input op snelle uitvoering van de motie Krul/Bikker over afstandscriteria voor verkooppunten, zodat we handvatten krijgen i.r.t. ruimtelijk beleid.

Met het oog op deze lobby, verkennen we welke onderzoeksrichtingen er in het verlengde van het City Deal onderzoek over de voedselomgeving zinvol zijn ter ondersteuning van onze aanpak. Daarbij benutten we de landelijke expertise die op dit gebied al is ontwikkeld.

We blijven ons meer dan ooit inzetten voor een rookvrije generatie en leggen de lat nog altijd bewust hoog. Vanuit de Roadmap 'Op weg naar een rookvrije generatie in Utrecht in 2035' werken we onverminderd door aan de volgende drie thema's:

- **Beperking van het aanbod:**
Hierboven hebben we beschreven hoe we hiermee verder te gaan.
- **Een rookvrije omgeving:**
We wijzen rookvrije plekken en zones aan om het niet-roken te normaliseren. Op de huidige rookvrije (speel-)plekken gaan we voor de zomer de rookvrij-aanduidingen verbeteren. We helpen sportclubs bij het uitvoeren van hun verplichting hun terrein rookvrij te maken. Daarnaast gaan we aandacht besteden aan rookvrije entrees. Wij gaan horecaondernemers die hierin het voortouw willen nemen, stimuleren en ondersteunen om roken op hun terrassen te ontmoedigen.
- **Gezonde leefgewoonten op roken:**
We geven informatie en advies om te voorkomen dat mensen gaan roken en stimuleren dat rokers passende ondersteuning weten te vinden om te stoppen met roken. Hierbij zetten we in op ongelijk investeren voor gelijke kansen (Project Rookvrij Leven Overvecht). Daarbij richten we ons op specifieke beroepsgroepen, zoals professionals die met (aanstaande) ouders werken. We richten ons ook op toekomstige professionals die veel contact gaan hebben met kinderen.

Erop vertrouwend u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,