

Voorstel aan de gemeenteraad

Intrekken voorbereidingsbesluit tabaksspeciaalzaken 2023

Beleidsveld	Ruimtelijke Ordening
Organisatieonderdeel	Ruimte
Opsteller	Roman Schumacher & Jord Bodewitz
Kenmerk	11225511
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het voorbereidingsbesluit tabaksspeciaalzaken 2023 met IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01 d.d. 8 juni 2023, dat als doel had om het feitelijk gebruik van gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabaksspeciaalzaak te verbieden, in te trekken.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

Het voorbereidingsbesluit 'tabaksspeciaalzaken 2023' is met het vooruitzicht op nieuwe landelijke wetgeving op 8 juni 2023 genomen om te voorkomen dat nieuwe tabaksspeciaalzaken geopend konden worden op een locatie waar detailhandel mogelijk is. Inmiddels kan worden vastgesteld dat er op korte termijn geen zicht is op nieuwe wet- regelgeving om de regulering van tabaksspeciaalzaken in het ruimtelijk spoor te kunnen regelen. Zonder handvatten uit landelijke regelgeving is er geen handelingsperspectief om de verkoop van tabak te reguleren, wat maakt dat de houdbaarheid van het voorbereidingsbesluit in het geding is.

Context

Aanleiding

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit is op 8 juni 2023 genomen om ongewenste gebruiksveranderingen ten aanzien van het aantal tabaksspeciaalzaken tegen te houden. Het inperken van tabaksverkoop is namelijk één van de pijlers van effectieve tabaksontmoediging. Dit is in lijn met de Utrechtse ambitie om in 2035 een Rookvrije Generatie te hebben en ervoor te zorgen dat in 2035 niet meer dan 5% van de Utrechters rookt. Vooruitlopend op aangekondigde wet- en regelgeving vanuit het Rijk zorgde het voorbereidingsbesluit voor in het beperken van het aantal tabaksspeciaalzaken via het ruimtelijk spoor.

Een maand nadat het voorbereidingsbesluit door de raad genomen was viel het kabinet Rutte IV. Er waren geen partijen in de Tweede Kamer die de regulering van Tabaksverkoopkanalen controversieel verklaarden. In de kamerbrief over de verkooppunten van tabak (d.d. 25 oktober 2023) is echter de benodigde wetgeving op de lange baan geschoven. De komende twee jaar lijkt er geen perspectief op de noodzakelijke wet- en regelgeving die gemeenten toestaan om de verkoop van tabak te reguleren.

Het voorbereidingsbesluit is genomen met de verwachting dat er tijdig landelijke wet- en regelgeving zou worden opgesteld. Deze landelijke wetgeving blijft nu uit. Zonder deze landelijke regelgeving zal naar verwachting het voorbereidingsbesluit geen standhouden. Het handhaven van het voorbereidingsbesluit zonder goede wettelijke grondslag is risicovol. De gemeente kan hier verweten worden dat we schade veroorzaken bij ondernemers die hun bedrijfsvoering aanpassen en dat we niet handelen volgens de principes van behoorlijk bestuur. Met de juridische grondslag van het voorbereidingsbesluit in geding, met de (financiële) risico's die gepaard gaan met de instandhouding van het voorbereidingsbesluit en het feit dat de werking van het voorbereidingsbesluit vanwege overgangsrecht verlengd is tot 1 juli 2025, is het voorstel om het vaststellingsbesluit tabaksspeciaalzaken 2023 in te trekken.

Advies Raad van State over het ontwerpbesluit van de Tabaks- en rookwarenbesluit

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 5 februari 2024 haar advies gepubliceerd over het ontwerpbesluit om het Tabaks- en rookwarenbesluit te wijzigen. Dit ontwerpbesluit gaat over het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca. De Raad van State adviseert om in de toelichting bij het ontwerpbesluit in te gaan op de vraag of het verkoopverbod in de horeca en supermarkten en de registratieplicht voldoende effectief zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, of dat extra maatregelen nodig zijn, zoals een vergunningstelsel. In hun ogen zijn er gerede twijfels over de effectiviteit van de strategie om stapsgewijs de verkoopkanalen verder te verbieden en uiteindelijk te beperken tot tabaksspeciaalzaken. Ook de toets aan de Europese Dienstenrichtlijn ontbreekt nog. Dit ontwerpbesluit gaat over het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca. Dit biedt in ieder geval een aanknopingspunt voor een uitzicht op het reguleren van tabaksspeciaalzaken anders dan via het ruimtelijk spoor. Onze huisadvocaat deelt de lijn dat het logischer is voor de wetgever om de Tabaks- en rookwarenwet aan te passen als het doel is om de volksgezondheid te bevorderen.

Juridische context

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Het voorbereidingsbesluit had onder de Wet ruimtelijke ordening een looptijd van één jaar. Oorspronkelijk zou het voorbereidingsbesluit op 8 juni 2024 aflopen. Per 1 januari is de Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.103, lid 2 van de Invoeringswet Omgevingswet geldt er overgangsrecht voor 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 de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat dit voorbereidingsbesluit geldig is tot 1 juli 2025.

Op basis van artikel 160 lid 1 onder b van de Gemeentewet is het college bevoegd om beslissingen van de raad voor te bereiden. Op grond van artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht treedt het besluit niet eerder in werking dan bekendmaking daarvan.

Beslistermijn

Om geen onwenselijke situaties te creëren waarbij tabaksspeciaalzaken in strijd zijn met het voorbereidingsbesluit waartegen gehandhaafd moet worden terwijl de juridische grondslag in het geding is wordt geadviseerd om zo snel mogelijk een besluit te nemen.

Gemeentelijke financiële situatie

Dit voorstel zorgt ervoor dat er geen effect op de gemeentelijke financiële situatie is.

Beoogd effect

Het voorbereidingsbesluit heeft niet voldoende juridische grondslag vanwege het uitblijven van wet- en regelgeving vanuit het Rijk. Door het intrekken wordt recht gedaan aan de feitelijke situatie.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

Op 8 juni 2023 is door uw raad [het voorbereidingsbesluit tabaksspeciaalzaken 2023](#) genomen.
[Raadsbrief Handhaving Voorbereidingsbesluit Tabaksspeciaalzaken d.d. 14 maart 2024](#)

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1.	Het voorbereidingsbesluit tabaksspeciaalzaken 2023 met IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01 d.d. 8 juni 2023, dat als doel had om het feitelijk gebruik van gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabaksspeciaalzaak te verbieden, in te trekken.
Argumenten	
1.1	Doordat er op korte termijn geen aanvullende wet- en regelgeving komt is er onvoldoende juridische grondslag voor het voorbereidingsbesluit. Er zijn verschillende moties in de Tweede Kamer aangenomen waarbij beoogd wordt de tabaksverkoop te reguleren of daarvoor bevoegdheden aan gemeenten te geven, te weten: - Motie Mohandis c.s., 8 maart 2023: over een optionele bevoegdheid voor gemeenten om de vestiging van nieuwe tabakszaken te beperken; - Motie Kuik / Van Esch, 15 maart 2023: over een vergunningplicht voor verkooppunten van tabak waarbij de gemeente, soortgelijk aan de gemeentelijke regels voor speelautomatenhallen, een maximaal aantal verkooppunten per gebied kan hanteren; - Motie Krul/Bikker, 25 januari 2024: over het hanteren van een mogelijk afstandscriterium. Het voorbereidingsbesluit is genomen met oog op de mogelijkheid van de regulering van tabaksspeciaalzaken in het omgevingsplan en vooruitlopend op nieuwe wet- en regelgeving die onder andere in deze voorgenoemde moties zijn benoemd. De staatssecretaris heeft aangegeven in een brief aan de gemeente Utrecht dat het onwaarschijnlijk is dat er per 1 januari 2026 wet- en regelgeving is die gemeenten bevoegdheden geeft tabaksverkooppunten te reguleren. Op korte termijn komt er daarmee geen wet- en regelgeving die regulering van tabaksspeciaalzaken mogelijk maakt.

	In het omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de Omgevingswet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. De wetgever voorziet hierin op een gezonde fysieke leefomgeving en niet op een gezonde leefstijl. Het aanbieden en/of kopen van tabakswaaren heeft geen direct effect op de fysieke leefomgeving. De keuzes die een individu maakt ten aanzien van de eigen levensstijl en de eigen gezondheid zijn geen doel van een regeling in het omgevingsplan. De fysieke leefomgeving staat hierin immers centraal. Zonder aanvullende wet- en regelgeving is daarmee het omgevingsplan niet het geschikte instrument om de regulatie van tabaksspeciaalzaken te regelen – en daarmee is het voorbereidingsbesluit niet rechtmatig.
1.2	<u>Het in stand houden van het voorbereidingsbesluit en op basis hiervan handhaven kan gepaard gaan met potentieel financiële en bestuurlijke risico's.</u> Het voorbereidingsbesluit kan indirect door een rechter beoordeeld worden bij een handhavingszaak of bij een weigering van een omgevingsvergunning. Als het handhavingsbesluit bij de rechter geen stand zal houden loopt de gemeente het risico om aansprakelijk gesteld te worden vanwege geleden schade. Dit heeft potentieel grote financiële consequenties (afhankelijk van om hoeveel tabaksspeciaalzaken het gaat). Zelfs als wordt afgezien van handhaving, maar het voorbereidingsbesluit in stand wordt gehouden, zullen wij moeten reageren op handhavingsverzoeken. Ook dan zien wij financiële risico's voor aansprakelijkheidsclaims. Daarnaast raakt het in stand houden van het voorbereidingsbesluit de principes van 'behoorlijk bestuur': nu we weten dat er binnen de looptijd van het voorbereidingsbesluit geen aanpassing van het omgevingsplan zal volgen is het niet langer wenselijk om het voorbereidingsbesluit in stand te laten.
1.3	<u>Het voorbereidingsbesluit loopt niet op 8 juni 2024 af, maar loopt door tot 1 juli 2025.</u> 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 tabaksspeciaalzaken te kunnen reguleren. Omdat per 1 januari de Omgevingswet in werking is getreden, geldt er overgangsrecht voor 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 van de Omgevingswet. Dit betekent dat dit voorbereidingsbesluit geldig is tot 1 juli 2025. Vanwege de langere doorlooptijd (tot 1 juli 2025) is er daarmee ook meer risico op aansprakelijkheidsclaims (zie ook argument 1.2).
Risico's / kanttekeningen	
1.1	<u>Door het intrekken van het voorbereidingsbesluiten kan de vestiging van tabaksspeciaalzaken, als dit past binnen de bestemming of functie in het tijdelijk omgevingsplan, niet tegengehouden worden.</u> Intrekken zorgt ervoor dat er geen regels meer zijn om tabaksspeciaalzaken te weren uit een bestemming / functie Detailhandel of waar detailhandel toegestaan is. Daarmee zijn er geen belemmeringen voor tabaksspeciaalzaken om zich op nieuwe locaties te vestigen.

Financiën

Dit besluit heeft geen financiële gevolgen.

Vervolg

Het besluit tot intrekking van het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking (conform de Algemene wet bestuursrecht, artikel 3:40). Uw raad maakt het intrekken van het voorbereidingsbesluit bekend door plaatsing van het volledige besluit in het elektronisch gemeenteblad. Dit gebeurt via de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB).

Na het intrekken van het vaststellingsbesluit zetten we onverminderd verder in op verdere lobby. We blijven onder andere aandringen op snelle uitvoering van de motie [Krul/Bikker](#) die is aangenomen in de Tweede Kamer. Hierin wordt de regering verzocht om in ieder geval in kaart te brengen wat er nodig is om zo spoedig mogelijk een afstandscriterium te kunnen hanteren voor verkooppunten van tabak en vapes zodat deze niet in de buurt van supermarkten, scholen en andere plaatsen waar jongeren vaak kunnen komen, worden geopend. Daarnaast blijven we inzetten op verdere mogelijke regulering van tabaksspeciaalzaken door bijvoorbeeld te pleiten om de Tabaks- en Rookwarenwet aan te passen in lijn met het advies van de Raad van State.

We blijven ons inzetten voor een rookvrije generatie. 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 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

Participatie

Bij voorbereidingsbesluiten vindt geen participatie plaats. Dit volgt uit de aard van een voorbereidingsbesluit. Een voorbereidingsbesluit is een beheersmatige en beschermende maatregel.

Communicatie

Wij blijven in gesprek met de diverse gemeenten die samen met en in navolging van ons een gelijkmatig voorbereidingsbesluit hebben genomen (of het voornemen daartoe hebben uitgesproken) om tabaksspeciaalzaken via het ruimtelijk spoor te reguleren.

We bundelen de krachten 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.

Niet-Referendabel

De Verordening raadgevend referendum is niet van toepassing, omdat het een raadsvoorstel betreft over de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan (artikel 1:2 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

-

Bijlagen ter informatie

-