Gemeente Utrecht

Openbaar gepubliceerd op 9 juni 2023

Voorstel aan de gemeenteraad

Voorbereidingsbesluit Tabakspeciaalzaken 2023

Beleidsveld	Ruimtelijke ordening
Organisatieonderdeel	Ruimte
Opsteller	Leentje Savelsberg/Chris Jansens
Kenmerk	11225511
Vergaderdatum Raad	Volgt
Referendabel	Nee (artikel 3 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Ja

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

1. Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ('Voorbereidingsbesluit'), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01;
2. Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabakspeciaalzaak;
3. Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispunten 1 en 2, in werking treedt daags na het raadsbesluit.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris, de burgemeester,

Geheimhouding

Het college heeft tijdelijke geheimhouding opgelegd op dit voorstel en de bijlage werkingsgebied voorbereidingsbesluit - IMRO-identificatie NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01 op grond van artikel 87 Gemeentewet om redenen genoemd in artikel 5.1 lid 2 sub i Wet open overheid. Openbaarmaking kan leiden tot ongewenste aanvragen voor de realisatie van nieuwe tabaksspeciaalzaken, vlak voordat het voorbereidingsbesluit bekend is gemaakt en daarmee in werking treedt. Het voorbereidingsbesluit verhindert de vestiging van een tabakspeciaalzaak door te verbieden dat een verandering van het feitelijke gebruik leidt tot een gebruik waar de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten als activiteit bij hoort. Daarmee kan de gemeente de vestiging van zo'n dienst die nadelig is voor de gezondheid van de inwoners van Utrecht tegenhouden. De geheimhouding voorkomt dat een winkel in rook- en tabakswaren nog snel een of meer panden in gebruik neemt.
De tijdelijke geheimhouding is alleen nodig zolang de gemeenteraad nog niet heeft besloten over het voorstel om een voorbereidingsbesluit te nemen. Als de gemeenteraad besluit om geen voorbereidingsbesluit te nemen, is geheimhouding niet meer nodig. Als de gemeenteraad het voorbereidingsbesluit wel neemt, dan kan de geheimhouding na inwerkingtreding, daags na het raadsbesluit, eindigen.

Gemeente Utrecht

Samenvatting

Met het nemen van het voorbereidingsbesluit kunnen we voorkomen dat er vooruitlopend op nieuwe landelijke wetgeving nieuwe tabakspeciaalzaken worden geopend en dat supermarkten het verbod om in 2024 nog tabakswaren te mogen verkopen, omzeilen door apart een tabakspeciaalzaak te openen op een locatie waar detailhandel mogelijk is.

Context

Aanleiding

Ambitie Utrecht Rookvrij

De gemeente Utrecht heeft de ambitie om het roken per 2035 terug te dringen, omdat roken sterk verslavend is en slecht is voor de gezondheid. De ambitie voor 2035 is een Rookvrije Generatie en niet meer dan 5% van de Utrechters rookt.

In het coalitieakkoord staat hierover:
“We zetten de ambitie voort dat alle Utrechtse kinderen in 2035 rookvrij moeten kunnen opgroeien en spelen: geen kind in de stad rookt, begint met roken of wordt geconfronteerd met sigarettenrook. In Utrecht zijn al rookvrije bushaltes, speeltuinen en speelaccommodaties. We sluiten een pact met de horeca over rookvrije terrassen.”

Steeds minder verkooppunten toegestaan

De landelijke aanpak van tabaksontmoediging is erop gericht dat tabaks- en aanverwante producten (dat zijn elektronische sigaretten en navulverpakkingen/patronen, met en zonder nicotine en voor roken bestemde kruidenproducten) op steeds minder plekken te koop zijn (gefaseerde aanpak). Vanaf 2024 is het in dit kader verboden voor supermarkten om tabak te verkopen.
Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO (SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020) kiest de regering ervoor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen, zodat kan worden voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken waar doorgaans alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.
Het verbod op de verkoop van tabak in supermarkten, dat per 1 juli 2024 ingaat, verbiedt ook zgn. 'shop-in-shop'-constructies, waarbij een deel van de supermarkt wordt ingericht als tabakspeciaalzaak en dit deel van de winkel toegankelijk is vanuit de supermarkt. Het creëren van een tabakspeciaalzaak met een aparte ingang, dus niet toegankelijk vanuit de supermarkt, blijft wel toegestaan op basis van de Tabaks- en Rookwarenwet.

Met andere woorden, verkoop via een tabakspeciaalzaak is vanuit ondernemersperspectief de enige toekomstbestendige manier om tabak- en aanverwante producten (dus inclusief vapes) te verkopen. Op alle andere plekken wordt verkoop van tabak en aanverwante producten binnen afzienbare tijd verboden. Vanuit tabaksontmoedigingsbeleid richt de aandacht zich daarom juist op tabakspeciaalzaken.

Moties Tweede Kamer

Op 15 maart 2023 is een motie aangenomen door de Tweede Kamer, over het creëren van een optionele bevoegdheid voor gemeenten om vestiging van nieuwe tabakspeciaalzaken te beperken via het omgevingsplan. De Kamer wil hiermee eventuele wildgroei van het aantal tabakspeciaalzaken voorkomen vanuit de constatering dat op termijn alleen nog maar tabak via tabakspeciaalzaken verkocht mag worden (zie juridische context).
Staatssecretaris Van Ooijen heeft in het tweeminutendebat op 8 maart 2023, waarin de motie is ingediend, al aangegeven aan de slag te willen gaan met de motie.

De Tweede Kamer heeft verder een motie aangenomen om gemeenten de mogelijkheid te bieden om het aantal tabakszaken te maximeren via vergunningverlening. De verwachting is dat het nog wel enige jaren in beslag zal nemen, voordat dit uitgevoerd kan worden.

Gemeente Utrecht

Aanvraag voor een afzonderlijke tabakswarenwinkel door een supermarkt

Begin 2023 heeft de gemeente een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een afzonderlijke tabakswarenwinkel (tabakspeciaalzaak) in een gedeelte van het magazijn (14 m^2) van een supermarkt.
Naar aanleiding van deze aanvraag hebben we contact opgenomen met het hoofdkantoor van het betreffende supermarktconcern om onze zorgen uit te spreken over deze onwenselijke ontwikkeling en de onrust die hierover in de buurt is ontstaan en gevraagd of zij hierover in gesprek willen treden met de franchise-ondernemer.

Juridische context
Artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening geeft de gemeente de mogelijkheid om te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, het voorbereidingsbesluit. Daarbij kan de gemeente veranderingen van gebruik verbieden, om te zorgen dat er geen ongewenste ontwikkelingen komen die indruisen tegen het nieuwe bestemmingsplan.
Naast het tegengaan van ongewenste gebruiksveranderingen, houdt het voorbereidingsbesluit ook ongewenste nieuwbouw tegen. Artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bepaalt onder meer dat vergunningaanvragen voor het bouwen aangehouden moeten worden, als er een voorbereidingsbesluit geldt.
Het voorbereidingsbesluit vervalt van rechtswege na een jaar en kan niet verlengd worden. Vergunningaanvragen die de gemeente ontvangt op het moment dat er geen voorbereidingsbesluit geldt, kunnen niet worden aangehouden en worden getoetst aan de geldende planologische regeling. Tegen het voorbereidingsbesluit staat geen beroep open.

Op dit moment hebben gemeenten op grond van de Tabaks- en Rookwarenwet nog geen mogelijkheden om het aantal tabakspeciaalzaken te beperken. De verkoopbeperkingen van de Tabaks- en Rookwarenwet geeft de gemeente geen mogelijkheid om een tabakswinkel op een winkellocatie te verbieden en vormt geen grondslag om op te toetsen bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

Beslistermijn
Om ervoor te zorgen dat er geen nieuwe tabakspeciaalzaken komen is het noodzakelijk dat vooruitlopend op de aanpassing van de wet, het voorbereidingsbesluit zo snel mogelijk wordt vastgesteld.

Beoogd effect
Het voorbereidingsbesluit geeft de gemeente de tijd om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden en waar nodig de regels van bestemmingsplannen aan te passen.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad
nvt

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Te verklaren dat een bestemmingsplan wordt voorbereid, zoals bedoeld in artikel 3.7, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening ('Voorbereidingsbesluit'), voor de gronden die zijn aangegeven op de kaart met de IMRO-identificatienaam NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01.
Argumenten	
1.1	In een gebied waar een voorbereidingsbesluit geldt kan een verandering van gebruiksactiviteiten geweerd worden.
	De voorbereiding van beleid of een bestemmingsplan dat de uitvoering van het detailhandelsbeleid beter verankert en een betere bescherming biedt van de gezondheid van de inwoners kost enige tijd. Gedurende de tijd die

	daarvoor nodig is zorgt dit voorbereidingsbesluit ervoor dat de gemeente ongewenste ontwikkelingen kan tegenhouden en andere ontwikkelingen kan vergunnen.
Beslispunt	
2	Te bepalen dat het verboden is het feitelijke gebruik van de onder beslispunt 1 aangewezen gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabakspeciaalzaak.
Argumenten	
2.1	Met het gebruiksverbod kunnen ongewenste gebruiksveranderingen tegengehouden worden.
	De aanhoudingsplicht van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht biedt geen bescherming voor gebruiksveranderingen die zonder bouwvergunning kunnen plaatsvinden. Het wijzigen van gebruik van een winkel is vaak mogelijk zonder verbouw van het pand. Met dit verbod op grond van het vierde lid van artikel 3.7 van de Wet ruimtelijke ordening om het gebruik te wijzigen is het vestigen van een tabakspeciaalzaak in een winkel niet toegestaan.
2.2	Het verbod om het gebruik te veranderen is toegespitst op de problematiek die de reden is voor het voorbereidingsbesluit.
	Omdat dit voorbereidingsbesluit alleen bedoeld is om het vestigen van winkels die overwegend tabaks- en rookwaren verkopen, te weren, is het verbod beperkt tot de functies of bestemmingen waarbinnen een vestiging niet zonder meer tegengehouden kan worden. En vervolgens is ook het verbod op het wijzigen van het gebruik nog toegespitst op een winkel die overwegend tabaks-en rookwaren verkopen (tabakspeciaalzaak). Daarmee raakt het verbod een heel beperkt aantal gebruikswijzigingen.
2.3	Het inperken van tabaksverkoop is een van de pijlers van effectief tabaksontmoedigingsbeleid.
	Roken is slecht voor de gezondheid. Het is veruit de belangrijkste leefstijlfactor waardoor mensen ziek worden of overlijden. Nicotine is een van de fysiek en mentaal meest verslavende stoffen die we kennen, vergelijkbaar met bijvoorbeeld heroïne. De Rijksoverheid wil het aantal rokers terugdringen. Samen met verschillende organisaties zijn er in het Nationaal Preventieakkoord maatregelen afgesproken om ervoor te zorgen dat in 2040 minder dan 5 procent van de volwassenen nog rookt en dat jongeren niet beginnen met roken. Utrecht heeft de ambitie om deze doelen al in 2035 te realiseren. Op die manier ontstaat er een rookvrije generatie. De Nederlandse aanpak is erop gericht dat de overheid ervoor zorgt dat tabaksproducten (inclusief vapes) op steeds minder plekken te koop zijn, omdat het terugdringen van verkrijgbaarheid en zichtbaarheid (minder reclame-uitingen) zijn belangrijke succesfactoren voor dit beleid. De tabaksindustrie investeert veel geld in het promoten van hun producten aan jongvolwassenen. Onder meer op de verkooppunten. Het is daarom belangrijk om tabak minder zichtbaar te maken in winkels en het aantal plekken waar tabak wordt verkocht te verminderen, zodat jongeren minder vaak met het product worden geconfronteerd. Een groot aantal verkooppunten zorgt simpelweg voor veel blootstelling aan tabak en – waar dat nog is toegestaan – tabaksreclame. Dit wekt de indruk

	dat tabaksproducten, net als brood, normale producten zijn. Een vermindering van verkooppunten draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. En dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken. Uit eerder onderzoek van het Trimbos-instituut naar de impact van verkooppunten weten we dat veelvuldige blootstelling aan tabak de kans vergroot dat jongeren beginnen met roken of blijven roken. Diverse overzichtsstudies laten daarnaast een verband zien tussen de dichtheid van verkooppunten en rookgedrag van jongeren die in de buurt wonen. (bijv. Marsh et al., 2020). Hoe meer verkooppunten er zijn in een bepaald gebied, hoe meer er gerookt wordt door jongeren die in dat gebied wonen. De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten is bovendien groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van Kantar Public in opdracht van Gezondheidsfondsen voor Rookvrij. Vanuit het oogpunt van Volksgezondheid hebben we dan ook grote zorgen over het voornemen van deze supermarkt om een tabakspeciaalzaak te beginnen. We zien bovendien een risico van wildgroei, als supermarkten dit gaan navolgen om onder de nieuwe regelgeving vanaf 2024 uit te komen.
Kanttekeningen/Risico's	
2.1	Het is nog niet bekend wanneer en in hoeverre gemeenten op basis van de motie optionele bevoegdheden krijgen om de vestiging van nieuwe tabakspeciaalzaken te beperken.
	Het is niet te verwachten dat de gemeenten deze optionele bevoegdheden binnen een jaar zullen krijgen. Eerst zal de staatssecretaris hier nog beleid op ontwikkelen. De verwachting is dat wel dat de Kamer hier nog dit jaar over geïnformeerd gaat worden. Zodra de landelijke beleidsrichting helder is, zullen we meteen lokaal beleid hierop gaan voorbereiden. Door nu te handelen via een Voorbereidingsbesluit kunnen we de stad beschermen tegen de ongewenste ontwikkeling van wildgroei van tabakspeciaalzaken.
2.2	We kunnen nu nog niet inzetten op het beperken van verkoop van ongezonde voeding.
	Ongezonde voeding is na roken de belangrijkste risicofactor in relatie tot de ziektelast. Toch zetten we met dit voorbereidingsbesluit nog niet in op het beperken van onder meer fastfood. Wel hebben we via de City Deal geijverd voor meer bevoegdheden om hier in de toekomst op in te kunnen spelen. Maar zover is het nog niet. In vergelijking met roken is de verkoop van fastfood niet aan dezelfde strikte landelijke regels gebonden, zoals de in de Tabaks- en rookwarenwet omschreven. Er is ook nog geen "eindspel" gaande om de verkoop van fastfood binnen afzienbare tijd aan banden te leggen, zoals bij roken. De aangenomen motie van maart jl. draagt het kabinet op om voor eind 2023 gemeenten handvatten te geven dit beleid voor Tabaksspeciaalzaken op korte termijn te maken en dit te verwerken in het omgevingsplan. Daarom is een voorbereidingsbesluit nu een geschikt middel. Voor fastfood geldt dit nu niet. Er is nog geen zicht op concrete regelgeving. Het kabinet heeft wel het voornemen om de wildgroei aan

	fastfoodketens in te perken en komt nog met een juridische grondslag om nieuwe fastfoodvestigingen te kunnen weren. Het definiëren van ongezonde voeding of fastfood is daarbij een van de uit te werken vraagstukken. Utrecht is aangesloten bij de City Deal. Via deze weg lobbyen we voor meer bevoegdheden voor ons als gemeente. Daarnaast richt ons beleid zich op het positief stimuleren van een gezonde voedselomgeving en Gezonde Leefstijl Interventies (GLI).
Beslispunt	
3	Te bepalen dat het besluit, zoals vervat in de beslispunten 1 en 2, in werking treedt daags na het raadsbesluit.
Argumenten	
3.1	Een spoedige inwerkingtreding verkleint de kans op ongewenste ontwikkelingen.
	Artikel 3.7, tweede lid van de Wet ruimtelijke ordening verplicht de gemeenteraad om de datum van inwerkingtreding vast te stellen. Met een onverwijlde inwerkingtreding wordt passend gereageerd op het risico op ongewenste gebruiksaanwijzingen.

Financiën
Dit besluit heeft geen financiële gevolgen.

Vervolg
Na vaststelling wordt het voorbereidingsbesluit gepubliceerd in het Gemeenteblad en op de internetpagina van de gemeente Utrecht.

Na vaststelling zetten we in op een lobby op en bespreken deze situatie met het ministerie van VWS. We dringen aan op snelle uitvoering van de motie die is aangenomen in de Tweede Kamer. Op basis daarvan kunnen we beleid formuleren en dit beleid verwerken in het omgevingsplan Utrecht.

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

Communicatie
Zie onder kopje vervolg.

(Niet)Referendabel
Het betreft een raadsvoorstel inzake de voorbereiding van de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan (artikel 3 lid 2 onder f Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht).

Bijlagen
Bijlagen besluitvorming
- werkingsgebied voorbereidingsbesluit - IMRO-identificatie NL.IMRO.0344.VBTABAKSPECZAAK23-VA01.

Bijlagen informatief
-