PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor	(Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
van	(kantoor landsadvocaat)
datum	9 september 2025
inzake	Versnelling beperking verkooppunten tabaksproducten
zaaknr	11023806

1 Inleiding

1.1 Op 5 februari 2025 vond in de Tweede Kamer de behandeling plaats van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten.

1.2 Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is een motie ingediend en aangenomen waarin de regering wordt verzocht om de verkoop van nicotineproducten[1] vanaf 2028 alleen nog toe te staan in speciaalzaken. Uitvoering van deze motie zou een versnelling inhouden ten opzichte van het eerder voorgenomen tijdspad, waarbij de verkoop van tabaksproducten vanaf 2030 is voorbehouden aan gemakszaken en speciaalzaken en vanaf 2032 enkel aan speciaalzaken.

1.3 In de Kamerbrief van 4 april 2025 heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ("**staatssecretaris**") naar aanleiding van de motie te kennen gegeven de Landsadvocaat te zullen vragen te adviseren over de gevolgen van de versnelling naar 2028 in verhouding tot de beperking van het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ("**artikel 1 EP EVRM**").[2]

1.4 U heeft ons in dat kader verzocht de volgende vragen te beantwoorden:

1. Is regulering van het eigendomsrecht nog steeds gerechtvaardigd als het verbod om buiten speciaalzaken tabaksproducten te verkopen al in 2028 ingaat en, meer in het bijzonder, kan gerechtvaardigd van het eerder

[1] Uit de context wordt – naar wij begrijpen – duidelijk dat dit ook tabaksproducten omvat. Om die reden zullen wij in dit advies spreken van tabaksproducten en aanverwante producten. Wij merken op dat voor e-sigaretten een kortere overgangstermijn geldt. De verkoop van e-sigaretten zal al vanaf 2026 voorbehouden zijn aan speciaalzaken.

[2] *Kamerstukken II* 2024/25, 36 541, nr. 16.

aangekondigde tijdspad worden afgeweken? Zo nee, wat zijn de mogelijke consequenties van afwijken?

2. Kan versnelling van het tijdspad strijd opleveren met andere rechten of met de beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het vertrouwensbeginsel)? Zo ja, wat zijn de mogelijke consequenties daarvan?

1.5 Met dit advies voldoen wij graag aan uw verzoek.

1.6 De opbouw van dit advies is als volgt. In paragraaf 2 vatten wij onze bevindingen samen. In paragraaf 3 beschrijven wij de achtergrond. In paragraaf 4 bespreken we vervolgens het juridisch kader met betrekking tot het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP EVRM. Tot slot volgt in paragraaf 5 onze analyse.

2 Conclusie

2.1 Naar onze inschatting bestaat er een concreet risico dat een verkorting van de overgangstermijn voor het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten buiten speciaalzaken afbreuk doet aan de *fair balance* van dat verkoopverbod.

2.2 Voor ons staat niet ter discussie dat het verkoopverbod als zodanig een *fair balance* kent en dat – in het licht van de jurisprudentie over de voorzienbaarheid van regulering van "omstreden branches" – het verkoopverbod als zodanig voorzienbaar mocht worden geacht. Een belangrijke complicatie is evenwel dat meermaals en uitdrukkelijk is gecommuniceerd dat het verbod gepaard zal gaan met een overgangstermijn tot 2030/2032.

2.3 Daarin komt in onze ogen veel gewicht toe aan het feit dat de aanvankelijke overgangstermijn bedoeld was om verkooppunten voldoende ruimte te bieden om hun bedrijfsmiddelen op een andere manier aan te wenden. Daarbij is rekening gehouden met de uit SEO-onderzoek gebleken overgangstermijn die de sector nodig zou hebben om de tabaksverkoop te beëindigen. De overgangstermijn vervult daarmee een belangrijke rol in de *fair balance* van het verkoopverbod in zijn totaliteit, zodat een beperking van deze overgangstermijn de *fair balance* kan ondermijnen. Daarnaast bestaat het precedent dat de Staat nadeelcompensatie toekent als (overigens bij wet vastgelegde) overgangstermijnen door latere wetswijzigingen worden ingekort of hun effectiviteit wordt beperkt.

2.4 In dat licht bestaat het risico dat als de wet – na verkorting van de overgangstermijn – niet tevens in een compensatieregeling voorziet, dat tabaksverkopers de *fair balance* van de gehele wet ter discussie stellen en bij de civiele rechter een onverbindendverklaring vorderen. De rechter zou in dat geval tot het oordeel kunnen

komen dat het verkoopverbod (dan wel: het uitblijven van compensatie) in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Een compensatiegrondslag neemt dit risico grotendeels weg, maar verplaatst de *fair balance*-discussie wel in belangrijke mate naar individuele nadeelcompensatiezaken. Gegeven de omvang van de groep van potentieel benadeelden leidt dat tot een forse werklast.

2.5 Bij een verkorting van de overgangstermijn komen mogelijk ook het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel aan de orde. Geen van deze beginselen *verplichten* de Staat ertoe vast te houden aan de oorspronkelijke overgangstermijnen tot 2030 en 2032. Wel menen wij dat ook deze beginselen kunnen dwingen tot een vergoeding met betrekking tot het (extra) nadeel dat de verkorting van de overgangstermijn met zich zou brengen. Dit leidt echter niet tot een aanvullende schadevergoedingsplicht ten opzichte van de nadeelcompensatie die in het licht van artikel 1 EP EVRM zeer waarschijnlijk moet worden geboden. In die zin zien wij voor deze beginselen geen aanvullende rol weggelegd.

3 Achtergrond

3.1 In november 2018 is het Nationaal Preventieakkoord gesloten. Dit is een maatschappelijk breed bedragen akkoord waarin afspraken zijn opgenomen tussen meer dan 70 organisaties, zoals koepelorganisaties van zorg, het bedrijfsleven, en de Rijksoverheid. Met het Nationaal Preventieakkoord wordt beoogd een gezonder Nederland in 2040 te realiseren.

3.2 Eén van de doelstellingen die in 2018 in het Nationaal Preventieakkoord is vastgelegd, is dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten in de komende jaren wordt teruggebracht.[3] Naast het verbod op verkoop via sigarettenautomaten per 2022, worden in het Nationaal Preventieakkoord in dit kader geen concrete jaartallen genoemd.

3.3 De wens om het aantal verkooppunten van tabaksproducten terug te brengen, bestond naar wij begrijpen echter al ruim voor 2018. Al in 1999 werd in de Tweede Kamer een amendement ingediend om de verkoop van tabaksproducten te beperken tot speciaalzaken.[4] In 2015 volgde een motie om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen. In september 2019 werd opnieuw een motie ingediend, inhoudende dat als het aantal tabaksverkooppunten de komende jaren – in ieder geval voor 2022 – niet substantieel daalt, wettelijke maatregelen genomen moeten worden met als doel dat tabaksproducten alleen in nog speciaalzaken te koop zijn.[5]

---

[3] Nationaal Preventieakkoord, p. 14. Te raadplegen via: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1f7b7558-4628-477d-8542-9508d912ab2c/pdf.
[4] *Kamerstukken II* 1998/99, 26 472, nr. 4.
[5] *Kamerstukken II* 2018/19, 32 793, nr. 427.

3.4 Naar aanleiding van de afspraken in het Nationaal Preventieakkoord heeft de staatssecretaris onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten van tabaksproducten in de toekomst te beperken. Bij Kamerbrief van 20 november 2020 heeft de staatssecretaris het onderzoek "Beperken van het aantal verkooppunten tabak: Verkenning beleidsopties" aangeboden aan de Tweede Kamer en duidelijkheid gegeven over een stapsgewijze vermindering van het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten.[6]

3.5 In het onderzoek zijn verschillende beleidsopties verkend. Een tweetal beleidsopties – beperken van het aantal verkooppunten tot (i) alleen tabaks- en gemakszaken of (ii) alleen speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten – kan op begrip rekenen van geïnterviewde vertegenwoordigers van de verschillende verkoopkanalen, mits er een overgangsperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen. De gestelde benodigde overgangsperiode verschilt per verkoopkanaal. Zo waren supermarkten over het algemeen veel minder afhankelijk van tabaksverkoop dan tankstations en tabak- en gemakszaken. Tankstations hebben daarbij zelf laten weten dat zij verwachten vijf jaar nodig te hebben om hun formule aan te passen. De branchevereniging voor tabaks- en gemakszaken verwacht dat tabaks- en gemakszaken twintig jaar nodig hebben om het assortiment aan te passen.

3.6 In de Kamerbrief van 20 november 2020 is aangekondigd dat de vermindering van het aantal verkooppunten van tabak gefaseerd zal plaatsvinden via de volgende stappen:

1. 2023: verbod op de online verkoop van tabak;
2. 2024: verbod op de verkoop van tabak bij supermarkten; en
3. Na 2030: inzet om gefaseerd de verkoop van tabak af te bouwen achtereenvolgens bij tankstations en tabak- en gemakszaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden is aan speciaalzaken.

3.7 Vervolgens is in een Kamerbrief van 2 december 2022 verduidelijkt dat de verkoop van tabaks- en aanverwante producten vanaf 2030 zal zijn voorbehouden aan gemakszaken en speciaalzaken, waarna deze producten vanaf 2032 enkel nog mogen worden verkocht in speciaalzaken.[7]

3.8 Opgemerkt wordt dat het beperken van de verkoop van tabaks- en aanverwante producten tot alleen gemakszaken en speciaalzaken een ingrijpende wijziging van de marktsituatie inhoudt. Uit de Kamerbrief volgt dat er daarom voor gekozen is om ondernemers vanaf 2030 twee jaar de tijd te geven zich voor te bereiden op de situatie in 2032 waarbij de verkoop van rookwaren voorbehouden zal zijn aan speciaalzaken.

---

6 *Kamerstukken II* 2020/21, 32 011, nr. 79.
7 *Kamerstukken II* 2022/23, 32 011, nr. 97.

3.9 In de Kamerbrief van 25 april 2024 laat de staatssecretaris weten dat het wetsvoorstel waarmee de verkoop van e-sigaretten wordt beperkt tot speciaalzaken en tegelijkertijd het aantal verkooppunten van tabak in een aantal stappen verder wordt afgebouwd een complex voorstel is.[8] Om die reden is het niet haalbaar gebleken het wetsvoorstel al in 2025 in werking te laten treden (zoals eerder wel het voornemen was). Uit de Kamerbrief volgt dat het kabinet zich er daarom op richt dat de verkoop van (slechts) e-sigaretten vanaf 2026 alleen nog kan plaatsvinden in speciaalzaken.

3.10 In dezelfde Kamerbrief wordt daarnaast opnieuw benoemd dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten vanaf 2030 zal zijn voorbehouden aan gemakszaken en speciaalzaken. Vanaf 2032 zal de verkoop van deze producten enkel nog zijn toegestaan in speciaalzaken.

4 Juridisch kader

4.1 Artikel 1 EP EVRM beschermt het recht op het ongestoord genot van eigendom. Het artikel luidt als volgt:

> *"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.*
>
> *De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."*

4.2 Verdiencapaciteit is op zichzelf geen vorm van eigendom. Nog niet verworven (toekomstig) inkomen valt zelfs uitdrukkelijk buiten de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM.[9] Dit is slechts anders wanneer een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat op dit toekomstig inkomen.[10] Daarnaast kunnen bestaande bedrijfsmiddelen en goodwill wel onder het eigendomsbegrip van artikel 1 EP EVRM vallen.[11]

4.3 Het eigendomsrecht is niet absoluut. Uit de tekst van artikel 1 EP EVRM blijkt dat de Staat de mogelijkheid heeft om eigendom te reguleren of te ontnemen. Een rechtmatige inmenging op het eigendomsrecht is mogelijk als:

i) de inmenging is voorzien bij wet,

---

8 *Kamerstukken II* 2023/24, 32 011, nr. 110, p. 9.
9 EHRM 25 januari 2000, appl. nr. 37683/97 (*Ian Edgar (Liverpool) Ltd. t. Verenigd Koninkrijk*).
10 EHRM 21 april 2016, appl. nr. 32913/03 (*Topallay t. Albanië*), par. 88.
11 HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, rov. 3.2.2.

ii) de inmenging het algemeen belang dient, en
iii) een *fair balance* bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu.

4.4 Artikel 1 EP EVRM kent voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een inmenging een onderscheid tussen inmengingen die leiden tot de *regulering* en die leiden tot de *ontneming* van eigendom. Bij regulering van eigendom houdt de eigenaar de beschikking over het eigendom op een zaak, maar worden de mogelijkheden om van dit eigendom gebruik te maken beperkt.[12] Pas zodra deze beperking ertoe zou leiden dat een eigenaar geen noemenswaardig economisch belang of zinvolle gebruiksmogelijkheid behoudt bij zijn eigendom of zijn relatie tot zijn eigendom helemaal is verbroken, is niet langer sprake van regulering, maar van *de facto*-onteigening.[13]

4.5 In de navolgende paragrafen zullen wij ingaan op de drie rechtvaardigingscriteria.

Voorzien bij wet

4.6 Het eerste vereiste houdt in dat overheidsmaatregelen die en inmenging in het eigendomsrecht tot gevolg hebben, moeten berusten op en in overeenstemming moeten zijn met een nationale rechtsregel die voor de burger toegankelijk is, voldoende precies is geformuleerd en voorzienbaar is in zijn toepassing.[14]

Een algemeen belang

4.7 Artikel 1 EP EVRM vereist daarnaast dat de inbreuk op het eigendomsrecht naar het oordeel van de nationale autoriteiten is met het oog op het algemeen belang. Het EHRM heeft in zijn rechtspraak uiteenlopende belangen als algemeen belang erkend. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM hebben nationale autoriteiten, vanwege hun kennis van hun samenleving en haar behoeften, een ruime beoordelingsmarge (*margin of appreciation*) en is voor het EHRM alleen ruimte voor ingrijpen wanneer een algemeen belang evident geen redelijke grondslag heeft (*manifestly without reasonable foundation*). De nationale autoriteiten zijn beter dan de internationale rechter in staat om te bepalen wat "in het algemeen belang" is. Het kom dan ook maar zelden voor dat het EHRM oordeelt dat niet is voldaan aan het tweede rechtvaardigingscriterium.

Fair balance

4.8 Om te voldoen aan het derde rechtvaardigingscriterium moet een redelijk evenwicht – een *fair balance* – tot stand worden gebracht tussen de door de overheidsmaatregel

---

[12] Zie o.a. EHRM 23 september 1982, appl. nr. 7151/75 (*Sporrong & Lönnroth t. Zweden*), waarin klagers ondanks een zgn. onteigeningsvergunning hun woning onverminderd konden verkopen.
[13] L. Groen, *Zelfrealisatierecht: ruimtelijk instrumentarium in verhouding tot het eigendomsrecht* (diss. Amsterdam VU) Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 72.
[14] EHRM 14 oktober 2010, appl. nr. 23759/03 (*Shchokin t. Oekraïne*), par. 50-51.

veroorzaakte inmenging in het eigendomsrecht enerzijds en het met die overheidsmaatregel gediende algemeen belang anderzijds.[15]

4.9 Of sprake is van een *fair balance* wordt bepaald op twee niveaus, zowel op het niveau van de regelgeving als op individueel niveau. Op het niveau van de regelgeving spelen primair de evenredigheid en de doeltreffendheid van de inmengende maatregel een rol.[16] Op individueel niveau moet worden beoordeeld of de maatregel niet leidt tot een *individual and excessive burden*, een individuele en buitensporige last.[17] Dit moet van geval tot geval – aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden – worden beoordeeld.[18] Het is daarbij aan de betrokkenen om aan te tonen dat in hun concrete situatie sprake is van een individuele, buitensporige last.

4.10 Niet alleen met betrekking tot het nagestreefde algemeen belang, maar ook in het kader van de *fair balance* heeft de overheid een ruime beoordelingsmarge. Wel moet er voldoende verband bestaan tussen het algemeen belang en de genomen maatregel.[19]

4.11 Bij ontneming van eigendom geldt als uitgangspunt dat geen sprake is van een *fair balance* als niet is voorzien in een schadevergoeding.

4.12 Financiële compensatie is bij *regulering* van eigendom in veel gevallen echter niet vereist om tot een *fair balance* te komen. Sterker nog, de rechtspraak van het EHRM bevat verschillende voorbeelden van diep ingrijpende reguleringsmaatregelen waarbij geen schending van artikel 1 EP EVRM werd aangenomen, ook al voorzag het nationale recht niet in een recht op schadevergoeding.[20] Andere dan zuiver financiële vormen van compensatie kunnen in dat kader volstaan. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een overgangstermijn.[21]

Overgangstermijn

4.13 Het is bestendige rechtspraak van het EHRM dat een adequate overgangstermijn in het geval van eigendomsregulering voldoende kan zijn om te voorzien in een *fair balance*, zonder dat (ook) in financiële compensatie hoeft te worden voorzien.[22] De gedachte is dat de overgangstermijn (mede) kan worden gebruikt door de normadressaat om zich

---

15 EHRM 19 juni 2006, appl. nr. 35014/97 (*Hutten-Czapska t. Polen*), par. 167-168.
16 EHRM 21 april 2016, appl. nr. 46577/15 (*Ivanova t. Bulgarije*), par. 53-54.
17 Vgl. Gerechtshof Den Haag 5 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1950.
18 EHRM 19 juni 2006, appl. nr. 35014/97 (*Hutten-Czapske t. Polen*), par. 167-168 en Conclusie A-G Van Hilten 29 januari 2014, ECLI:NL:PHR:2014:52, § 5.1.14 en 5.6-5.7.
19 EHRM 9 februari 2023, appl. nrs. 43932/19 en 43995/19 (*Katona en Závarský t. Slowakije*), rov. 59-60.
20 Zie bijv. EHRM 29 november 1991, appl. nr. 12742/87 (*Pine Valley Developments t. Ierland*), EHRM 5 mei 1995, appl. nr. 18465/91 (*Air Canada t. Verenigd Koninkrijk*).
21 EHRM 27 november 2007, appl. nr. 21861/03 (*Hamer t. België*), EHRM 13 januari 2015, appl. nr. 65681/13 (*Vékony t. Hongarije*) en HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, rov. 3.5.2.
22 Zie o.a.: EHRM 27 november 2012, appl. nr. 21252/09 (*TIPP 24 AG t. Duitsland*), par. 34-35. EHRM 16 oktober 2018, appl. nr. 21623/13 (*Könyv-Tar e.a. t. Hongarije*), par. 28. EHRM 13 december 2011, appl. nr. 27485/06 e.a. (*Lakecevic e.a. t. Servië*), par. 70.

aan te passen aan de regulering – al dan niet door zich op een andere ondernemingsactiviteit te richten.

4.14 Hoe lang die overgangstermijn precies moet zijn, is sterk afhankelijk van de specifieke omstandigheden. In het bijzonder gaat het bij de beoordeling van de redelijkheid van de overgangstermijn om i) de aard en de ernst van de inbreuk op het eigendomsrecht; ii) het belang dat met die inbreuk is gediend; en iii) de voorzienbaarheid van de inbreuk. Een overgangstermijn dient lang genoeg te zijn om gegeven die factoren te kunnen voorzien in een borging van de *fair balance*. Met betrekking tot de aard van de inbreuk speelt in het bijzonder mee of de overgangstermijn lang genoeg is voor de normadressaat om zich werkelijk op de nieuwe situatie te kunnen aanpassen: een vorm van regulering die maar een zeer klein aspect van een onderneming raakt, zal niet een al te lange overgangstermijn nodig hebben; dwingt de regulering daarentegen in feite tot het beëindigen van de onderneming, dan zal een (veel) langere overgangstermijn nodig zijn.

Voorzienbaarheid

4.15 Ook los van de overgangstermijn draagt de voorzienbaarheid van een maatregel sterk bij aan het bestaan van een *fair balance*. In de jurisprudentie van het EHRM wordt een geobjectiveerd voorzienbaarheidscriterium gehanteerd: het gaat erom of de betrokkenen de maatregel *redelijkerwijs hadden kunnen voorzien*.[23] Bij de vraag of sprake is van een *fair balance* moet, met andere woorden, in aanmerking worden genomen in hoeverre de betrokkenen met mogelijke inperking van hun eigendomsrechten rekening hadden moeten houden.[24] Van burgers en ondernemers wordt in dit verband onder meer verlangd dat zij alert zijn en de toepasselijke nationale wetgeving raadplegen.[25] Als daaruit volgt dat er nadelige besluiten 'in de lucht hingen', dan kan dit aan de betrokkenen worden tegengeworpen.[26] Bij een voorzienbare maatregel is sneller sprake van een *fair balance*, omdat de adressaat zich in dat geval al op de maatregel kan voorbereiden nog voor deze er is. En dit wordt ook van hem verwacht.[27]

'Omstreden' branches

4.16 Bij de voorzienbaarheid van een maatregel moet als uitgangspunt worden genomen dat ondernemers altijd rekening moeten houden met een risico op wijziging van

---

[23] Zie onder meer EHRM 18 februari 1991, nr. 12033/86 (Fredin t. Zweden), par. 54.
[24] Zie voor deze formulering A-G Mok in zijn conclusie voor HR 16 november 2001, ECLI:NL:PHR:2001:AD5493, onder 7.7.4. Zie bijv. ook Vzr. Rechtbank Den Haag 2 februari 2000, ECLI:NL:RBSGR:2000:AA4654, rov. 3.8; CBb 5 december 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BB9363, rov. 6.2.3; Conclusie A-G Spier 9 januari 2009, ECLI:NL:PHR:2009:BG9951, § 3.1.3 en 5.25.
[25] Zie EHRM 25 oktober 1989, nr. 10842/84 (Allan Jacobsson t. Zweden) en EHRM 9 november 1999, nr. 26449/95 (Spacek t. Tsjechië).
[26] Vgl. EHRM 2 december 2004, nr. 42138/02 (Yaroslavtsev t. Rusland), rov. 35.
[27] Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5932.

regelgeving.[28] Dit risico wordt groter naarmate het maatschappelijk debat zich meer keert tegen een bepaalde activiteit. Maatregelen die gelden voor ondernemingen die activiteiten ontplooien waarvan de toelaatbaarheid onderwerp is van een maatschappelijk debat, moeten sneller voorzienbaar worden geacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer die activiteiten door (een deel van) de publieke opinie als moreel verwerpelijk of door de wetenschap als onveilig, schadelijk voor het milieu of schadelijk voor de gezondheid worden gezien ("omstreden branches"). Een onderneming moet dan extra bedacht zijn op de mogelijkheid van regulerende maatregelen en zich daarop instellen, bijvoorbeeld door zich (mede) te richten op minder controversiële activiteiten.[29] In die gevallen moeten ondernemers er rekening mee houden dat zij hun ondernemingsactiviteiten waarschijnlijk niet tot in de lengte van jaren kunnen voortzetten.[30]

4.17 Zo heeft het EHRM in zaken over de regulering van gokhallen[31] en een verbod op de verkoop van vuurwapens[32] uitdrukkelijk stilgestaan bij hoe de bestreden maatregelen voorzienbaar waren gelet op maatschappelijke tendensen en opvattingen, lang voordat deze maatregelen daadwerkelijk werden genomen.

4.18 Dit zien we ook terug in nationale jurisprudentie: de producenten van dierenporno dienden lang vóór een wettelijk verbod rekening te houden met maatregelen, gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen.[33] Daarbij was volgens de rechtbank van belang dat van eisers kon worden verwacht op het ondernemersrisico dat de reeds geruime tijd voor 2004 omstreden branche waarin zij werkzaam waren, zou worden getroffen door beperkende overheidsmaatregelen. Dat geen overgangsregeling was getroffen deed hier niet aan af.[34] Voor verkopers van paddo's gold eveneens dat zij rekening dienden te houden met maatregelen, waaronder een paddoverbod.[35] En ook de fokkers van nertsen[36], verkopers van lachgas[37] en de exploitanten van kolencentrales[38] dienden ruim vóór regelgeving die deze activiteiten verbood, rekening te houden met maatregelen.

4.19 De kern van de hiervoor benoemde jurisprudentie is dus: iemand die een maatschappelijk 'twijfelachtige' onderneming runt, moet er al aan de voorkant

---

28 Zie o.a. EHRM 7 juni 2018, 44460/16 (*O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. t. Ierland*), par. 117 met verwijzingen (eigendomsregulering, geen schending art. 1 EP EVRM).
29 Rb. Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12628, rov. 5.16.3. Zie ook: Rb. Den Haag 9 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8017, rov. 4.5 (dierenporno), Rb. Den Haag 2 februari 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP4426 (paddo's) en ECieRM 17 oktober 1991, nr. 16221/90 (McKenna t. Ierland).
30 Gerechtshof Den Haag 10 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, rov. 4.4.
31 ECieRM 17 oktober 1991, 16221/90 (*McKenna t. Ierland*).
32 EHRM 25 januari 2000, 37683/97 (*Ian Edgar (Liverpool) Ltd. t. Verenigd Koninkrijk*).
33 Rechtbank Den Haag 9 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8017, rov. 4.5.
34 Rechtbank Den Haag 9 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8017, rov. 4.7.
35 Rechtbank Den Haag 2 februari 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP4426.
36 Hoge Raad 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.
37 Rechtbank Den Haag 16 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:12716, r.ov. 4.43. Merk op dat deze uitspraak niet zonder meer draait om het al dan niet bestaan van een aanspraak op nadeelcompensatie, maar eisers wel een verklaring voor recht vorderen dat het lachgasverbod vanwege een te korte overgangstermijn onrechtmatig is (gekoppeld aan een verwijzing naar de schadestaatprocedure).
38 Rechtbank Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12653.

rekening mee houden dat hij op enig moment met regulering of zelfs een verbod te maken krijgt.

5 Analyse

Artikel 1 EP EVRM

5.1 U heeft ons in de eerste plaats gevraagd of gerechtvaardigd kan worden afgeweken van het eerder aangekondigde tijdspad. In dat kader nemen wij in dit advies tot uitgangspunt dat het verbod om vanaf 2030 (en voor gemakszaken: vanaf 2032) buiten speciaalzaken tabaks- en aanverwante producten te verkopen een gerechtvaardigde regulering van eigendom betreft. De vraag die wij in deze analyse zullen beantwoorden is of nog altijd sprake is van gerechtvaardigde regulering van eigendom wanneer de eerder gecommuniceerde overgangstermijn met twee respectievelijk vier jaar wordt ingekort en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten al vanaf 2028 is voorbehouden aan speciaalzaken.

5.2 Vanaf 2020 is verschillende keren gecommuniceerd per wanneer de verkoop van tabaks- en aanverwante producten door bepaalde verkooppunten zou worden verboden. Dat aangekondigde verbod is een vorm van eigendomsregulering: aan de verkopers worden geen bedrijfsmiddelen *ontnomen*, zij worden alleen in hun bedrijfsvoering beperkt. Zij verliezen daarmee mogelijk wel toekomstige inkomsten, maar dat is geen beschermde vorm van eigendom. De vraag die dit oproept is of afwijken van het eerder aangekondigde tijdspad tot gevolg kan hebben dat (toch) niet langer sprake is van regulering, maar van ontneming van eigendom – in ieder geval voor de periode waarmee de aangekondigde overgangstermijn wordt verkort.[39] Mochten verkooppunten erop vertrouwen dat zij tot 2030 dan wel 2032 inkomsten zouden kunnen verkrijgen uit de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en kwalificeren deze toekomstige inkomsten als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM? Wij menen van niet. Toekomstige verdiencapaciteit valt namelijk niet onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM. Dit is slechts anders wanneer een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat op dit toekomstig inkomen. De enkele *aankondiging* van een overgangstermijn (met inbegrip van publicatie van een consultatieversie van het wetsvoorstel waarin de overgangstermijn is opgenomen) kwalificeert niet als

[39] Volledigheidshalve merken wij op dat de duur van de aangekondigde overgangstermijn niet het object van regulering of ontneming betreft. Het gaat om regulering van de mogelijkheid om tabak te verkopen in bepaalde verkooppunten. Inkorting van de overgangstermijn leidt dus niet tot de conclusie dat een recht is ontnomen in de zin van artikel 1 EP EVRM.

zodanig.[40] Ook als verkooppunten erop mochten vertrouwen dat zij hun bedrijfsmiddelen tot 2030 of 2032 zouden kunnen aanwenden voor de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, maakt dit echter niet dat sprake is van een rechtens afdwingbare aanspraak op dit toekomstig inkomen.

5.3 Ook bij afwijken van het eerder gecommuniceerde tijdspad is onzes inziens daarom nog altijd sprake van regulering van eigendom. Regulering van eigendom is toegestaan, mits de regulering bij wettelijk voorschrift is voorzien, de regulering in overeenstemming is met het algemeen belang en een *fair balance* wordt getroffen. Op de vraag of bij afwijking van het tijdspad aan deze vereisten wordt voldaan, zullen wij hieronder ingaan.

Voorzien bij wet

5.4 Aan het vereiste dat een inbreuk op het ongestoord genot van eigendom bij wet voorzien moet zijn, kan eenvoudig worden voldaan. Hiervoor is enkel vereist dat het verbod om vanaf 2028 op andere plekken dan speciaalzaken tabaks- en aanverwante producten te verkopen, in de wet wordt vastgelegd.

Algemeen belang

5.5 Ten aanzien van het bepalen van een algemeen belang hebben lidstaten, als gezegd, een zeer ruime beoordelingsmarge. Naar wij begrijpen is het algemeen belang dat met het beperken van het aantal verkooppunten wordt nagestreefd de bescherming van de volksgezondheid en het realiseren van een rookvrije generatie in 2040. Datzelfde algemeen belang zou ook met eerdere invoering van een verbod op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken worden nagestreefd. Een versnelde invoering van dit verbod zou ertoe leiden dat het beoogde effect eerder wordt bereikt. Het kan in onze ogen niet ter discussie staan dat zowel het verkoopverbod als de verkorting van de (aangekondigde) overgangstermijn in overeenstemming is met het algemeen belang.

Fair balance

5.6 Voor de beantwoording van de vraag of bij regulering van eigendom een *fair balance* is getroffen is onder meer van belang in hoeverre regulering voorzienbaar was. In dat kader is van belang dat een verbod op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten voor verkooppunten van deze producten al geruime tijd voorzienbaar was. Al in 1999 werd een eerste amendement ingediend om de verkoop van tabaksproducten te beperken tot speciaalzaken en sindsdien is de mogelijke beperking

[40] Vgl. ook EHRM (Grote Kamer) 10 juli 2002, 39794/98 (*Gratzinger en Gratzingerova t. Tsjechië*), par. 73, waarin het ging om een concrete wetswijziging (dus niet eens een verandering tussen een wetsontwerp en ingevoerde wet) met nadelige gevolgen voor klagers: "However, the belief that the law then in force would be changed to the applicants' advantage cannot be regarded as a form of legitimate expectation for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1. The Court considers that there is a difference between a mere hope of restitution, however understandable that hope may be, and a legitimate expectation, which must be of a nature more concrete than a mere hope and be based on a legal provision or a legal act such as a judicial decision."

van het aantal verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten vaker aan de orde geweest (zie ook randnummer 3.3 van dit advies). Zo is in 2018 in het Nationaal Preventieakkoord in het kader van een rook- en tabakvrije omgeving het volgende afgesproken "*de komende jaren wordt het aantal verkooppunten verminderd*".[41]

5.7 Bovendien is de branche van tabaks- en aanverwante producten bij uitstek een (omstreden) branche die rekening moet houden met overheidsinterventie. Het is al geruime tijd bekend dat tabaksproducten en aanverwante producten schadelijk zijn voor de gezondheid en al geruime tijd worden maatregelen genomen om het gebruik van deze producten te ontmoedigen, onder meer door het aantal verkooppunten te beperken.[42] In het licht van het voorgaande kan niet anders worden geconcludeerd dan dat verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten rekening hebben kunnen en moeten houden met de mogelijkheid dat zij deze producten in de toekomst niet langer zouden mogen verkopen.

5.8 Sinds 2020 is echter in verschillende Kamerbrieven uitdrukkelijk gecommuniceerd dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten ná 2030 gefaseerd zal worden afgebouwd bij achtereenvolgens tankstations en tabak- en gemakszaken totdat alleen de verkoop van deze producten is voorbehouden aan speciaalzaken. Al sinds 2022 wordt bovendien het 'huidige' tijdspad gecommuniceerd op grond waarvan de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten vanaf 2030 zal zijn voorbehouden aan gemakszaken en speciaalzaken en vanaf 2032 alleen nog aan speciaalzaken.

5.9 Naar wij begrijpen is het gefaseerd afbouwen van het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten bedoeld om verkooppunten voldoende ruimte te bieden om hun bedrijfsmiddelen op een andere manier aan te wenden. De staatssecretaris heeft het in het kader van artikel 1 EP EVRM nodig geacht een overgangstermijn te hanteren en voor de lengte daarvan onderscheid te maken al naar gelang het type verkooppunt. Dit leiden wij af uit de concept-memorie van toelichting, die in het kader van de internetconsultatie openbaar is gemaakt.[43] Uit de concept-memorie van toelichting volgt dat het feit dat een overgangstermijn wordt gehanteerd op grond waarvan andere verkooppunten dan speciaalzaken de gelegenheid hebben om zich op het verbod in te stellen en hun ondernemingen te diversifiëren of de keuze te maken hun verkooppunt naar een speciaalzaak te wijzigen, maakt dat sprake is van een redelijk evenwicht, ofwel een *fair balance*. Wij zien – als hierboven opgemerkt – geen reden om aan deze afweging te twijfelen.

---

41 Nationaal Preventieakkoord, p. 14.
42 Verbod verkoop sigarettenautomaten, verbod verkoop in supermarkten.
43 Zie: Overheid.nl | Consultatie Beperken verkooppunten tabaksproducten en aanverwante producten.

5.10 In het licht van het voorgaande lijkt het juridisch kwetsbaar om deze overgangstermijn (1) te verkorten en (2) gelijk te trekken voor alle verkooppunten, terwijl het eerder klaarblijkelijk nodig werd geacht om onderscheid te maken tussen verschillende typen verkooppunten. Een verkorting van de overgangstermijn vergt dan ook een deugdelijke onderbouwing. Daarvoor zou in onze ogen eigenlijk nodig zijn dat ná de laatste aankondiging van de langere overgangstermijnen sprake is van concrete ontwikkelingen die ofwel dwingen tot een kortere overgangstermijn ofwel buiten kijf stellen dát de langere overgangstermijnen "te lang" waren. Als alternatief zou (onafhankelijk) onderzoek kunnen worden gedaan naar de financiële en economische gevolgen van de verkorting van de overgangstermijn voor tabaksverkopers.[44]

5.11 Als daaruit zou volgen dat een kortere overgangstermijn niet tot een noemenswaardig groter nadeel leidt, kan hierin een rechtvaardiging voor de verkorting worden gevonden. Het aangenomen amendement kan in onze ogen niet als zo'n ontwikkeling worden gekwalificeerd: dit is een politieke afweging, maar het onderliggende feitencomplex dat tot de aanvankelijke overgangstermijnen heeft geleid is – voor zover ons bekend – niet veranderd.

5.12 Over het verkorten van een eerder in het kader van artikel 1 EP EVRM vastgestelde en gecommuniceerde overgangstermijn bestaat weinig jurisprudentie, vermoedelijk omdat dit niet vaak voorkomt. Wij zien echter wel een sterke parallel met de verkorting van de overgangstermijn voor pelsdierhouderijen.

5.13 Met betrekking tot de Wet verbod pelsdierhouderij, waarbij het verbod op het houden en (doen) doden van pelsdieren voor de productie van bont is ingevoerd, heeft het gerechtshof Den Haag in 2015 geoordeeld dat de Staat door invoering van dit verbod geen ongerechtvaardigde inbreuk heeft gemaakt op het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 EP EVRM. Het gerechtshof kwam tot de conclusie dat sprake was van een *fair balance* tussen de belangen van enerzijds de pelsdierhouders en anderzijds het algemeen belang. Daarbij waren de voorzienbaarheid van het verbod en de lange overgangstermijn van 11 jaar doorslaggevend.[45] De Hoge Raad heeft dit arrest van het gerechtshof vervolgens bekrachtigd.[46]

5.14 De Wet verbod pelsdierhouderij is in 2013 in werking getreden en voorzag in een overgangstermijn tot 1 januari 2024, gedurende welke houders van nertsen als pelsdier hun bedrijfsactiviteiten nog tijdelijk mochten voortzetten. Deze overgangstermijn is uiteindelijk verkort. Aanleiding daarvoor was dat vanaf april 2020 bij nertsen op een groot aantal pelsdierhouderijen coronabesmettingen werden gevonden. Door het OMT-Z is vervolgens geadviseerd een verplichte stopregeling in te

[44] Wat die gevolgen precies zijn, valt op voorhand lastig in te schatten. Denkbaar is dat bepaalde gedane investeringen voor een kleiner deel kunnen worden terugverdiend, of dat een onderneming nadeel ondervindt doordat zij eerder dan verwacht moet omschakelen naar een andere activiteit.
[45] Gerechtshof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025
[46] HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888.

voeren voor de pelsdierhouderij in Nederland na de pelsperiode in november en december 2020. Dit advies is opgevolgd en de vervroegde inwerkingtreding van het verbod is neergelegd in de wet.[47] Effectief was daarmee sprake van een verkorting van de overgangstermijn met ongeveer drie jaar.[48]

5.15 In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarmee de overgangstermijn is verkort, staat het volgende:

> "In zijn algemeenheid mochten pelsdierhouders ervan uitgaan dat zij deze hele overgangstermijn zouden mogen benutten en dat deze overgangstermijn niet louter op ethische gronden zou worden verkort. Aan de andere kant zijn pelsdierhouders actief in een sector waarin het in algemene zin voorzienbaar moet worden geacht dat er op een zeker moment een dierziekte uitbreekt en dat de overheid dwingende maatregelen neemt om de risico's voor dier- of volksgezondheid te beperken. Deze voorzien baarheid reikt naar de mening van het kabinet echter niet zo ver dat pelsdierhouders hadden moeten zien aankomen en er rekening mee hadden moeten houden dat hun bedrijfstak in één keer volledig beëindigd zou worden vóór het einde van de overgangstermijn van de wet."[49]

5.16 En vervolgens in kader van artikel 1 EP EVRM:

> "Gelet op het voorgaande meent het kabinet dat de schade die de pelsdierhouders mogelijk als direct gevolg van de vervroegde beëindiging lijden niet volledig voor hun eigen rekening en risico behoort te blijven. Het kabinet vindt het dan ook in de rede liggen dat dit wetsvoorstel voorziet in compenserende maatregelen om een redelijk evenwicht te bereiken tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de vervroegde beëindiging en anderzijds de belangen van de betrokken pelsdierhouders. Daarom voorziet dit wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor het geven van nadeelcompensatie."[50]

5.17 In het licht van artikel 1 EP EVRM is destijds daarom voorzien in een regeling voor nadeelcompensatie. Compensatie werd noodzakelijk geacht om de in het licht van artikel 1 EP EVRM vereiste *fair balance* te bereiken. Daarbij werd opgemerkt dat de compensatie ertoe diende om, specifiek, de schade die de pelsdierhouders hebben geleden als gevolg van het *vervroegde* verbod te vergoeden. Het betrof volgens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een schadevergoeding waar pelsdierhouders gelet op artikel 1 EP EVRM recht op hadden.[51] De nadeelcompensatie

---

47 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 633, nr. 2.
48 De overgangstermijn bedroeg daarna nog steeds ongeveer acht jaar.
49 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 633, nr. 3, p. 10.
50 *Kamerstukken II* 2020/21, 35 633, nr. 3, p. 10.
51 *Kamerstukken I* 2020/21, 35 633, D, p. 2.

voor de pelsdierhouders zag dus uitdrukkelijk op de schade die zij leden omdat zij drie jaar eerder moesten stoppen dan oorspronkelijk het geval was.[52]

5.18 Iets vergelijkbaars speelde ook bij de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Hangende de overgangstermijn van tien jaar die aan de exploitanten van kolencentrales was geboden, werd de zogenoemde 'tijdelijke productiebeperking' ingevoerd om CO_2-emissies te beperken in het licht van de Urgenda-doelstellingen, als gevolg waarvan kolencentrales op maximaal 35% van hun capaciteit mochten draaien. Vanwege de invasie door Rusland in Oekraïne is de tijdelijke productiebeperking maar kort van kracht geweest. Niettemin is aan exploitanten van kolencentrales wel nadeelcompensatie verstrekt vanwege de tijdelijke productiebeperking, nu de tijdelijke productiebeperking i) onvoorzienbaar was en ii) bovendien de werking van de overgangstermijn bij het kolenverbod aantastte. De verstrekte nadeelcompensatie diende dan ook in belangrijke mate om de *fair balance* van het kolenverbod – met overgangstermijn, zonder compensatie vanwege het verbod – als zodanig te (blijven) borgen.

5.19 Mede in het licht van het bovenstaande is het in het licht van artikel 1 EP EVRM juridisch kwetsbaar om de overgangstermijn voor een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten met twee of vier jaar in te korten zonder daarvoor compensatie te bieden. Wij zijn ons ervan bewust dat in bovenstaande voorbeelden sprake was van een al in de wet neergelegde (en daarmee aan de normadressaten verzekerde) overgangstermijn, terwijl dat bij het verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten anders ligt. Dat laat onverlet dat in beide gevallen het uitgangspunt is dat de geboden respectievelijk gecommuniceerde overgangstermijnen *juist* zijn bedoeld aan de normadressaten voldoende tijd te bieden om zich op de verschillende verboden voor te bereiden. Wij zien dan ook een reëel risico dat de verkorting van de overgangstermijn voor het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten buiten speciaalzaken in de ogen van een rechter niet wezenlijk verschilt van de aantasting van de overgangstermijnen die aan de nertsenhouders en exploitanten van kolencentrales zijn geboden – en dat dus het precedent van nadeelcompensatie vanwege beperking van overgangstermijnen naar het oordeel van de rechter ook bij de tabaksverkopers moet worden gevolgd. Wel zou waarschijnlijk volstaan kunnen worden met een dusdanige compensatie waardoor de *fair balance* van de maatregel, ondanks de kortere overgangstermijn, wordt geborgd. Dit betreft dus niet de gemiste inkomsten betreft gedurende die periode maar de schade die een rechtstreeks gevolg is van de *vervroeging* van het verkoopverbod voor de betreffende verkooppunten. Denk daarbij aan nadeel dat ontstaat doordat bedrijven eerder moeten omschakelen dan verwacht, of bepaalde investeringen voor een kleiner deel kunnen worden terugverdiend.

---

[52] *Kamerstukken I* 2020/21, 35 633, D, p. 3.

Ook bij een eventuele inkorting resteert een overgangstermijn waarbinnen de activiteit kan worden voortgezet. Vanuit dat perspectief lijkt het niet nodig om gelijktijdig bij het invoeren van de wet te voorzien in compensatie. Wel zou de wet kunnen voorzien in een grondslag voor compensatie. Het behandelen van alle aanvragen inclusief eventuele procedures daarover is echter (zeer) bewerkelijk, vergt individuele schadeberekeningen of een robuust onderbouwd en breed toepasbaar schademodel en zal een grote ambtelijke inzet vergen.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

5.20 U heeft ons tevens gevraagd of versnelling van het tijdspad strijd kan opleveren met andere rechten of met de beginselen van behoorlijk bestuur. In dat kader vooral het vertrouwensbeginsel van belang.

5.21 Wij merken daarbij allereerst op dat gewekt vertrouwen – voor zover daarvan sprake is – niet in de weg hoeft te staan aan een beleidswijziging. Vanwege gewijzigde inzichten kan een bestuursorgaan besluiten gerechtvaardigde verwachtingen niet na te komen. Dan moet echter wel zijn gebleken van zwaarder wegende belangen die in de weg staan aan honorering van eerder gewekte verwachtingen. Met betrekking tot tabaksproducten en aanverwante producten is al geruime tijd bekend dat deze producten zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, ook al toen in 2020 de beperking van het aantal tabaksproducten en aanverwante producten vanaf 2030 werd aangekondigd.

5.22 In de Kamerbrief van 2 december 2022 stelt de bevoegde staatssecretaris zeer concreet dát overgangstermijnen tot 2030 en 2032 worden geboden. Dit wordt in latere Kamerbrieven opnieuw bevestigd en nader geconcretiseerd. Wij achten het goed mogelijk dat een rechter desgevraagd zal oordelen dat aan deze Kamerbrieven gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden ontleend.

5.23 Als gerechtvaardigde verwachtingen niet (kunnen) worden gehonoreerd, kan dit tot gevolg hebben dat de *dispositieschade* moet worden vergoed. Dispositieschade is de schade die iemand heeft geleden doordat hij op grond van het gewekte vertrouwen heeft gehandeld, bijvoorbeeld wanneer iemand investeringen heeft gedaan die hij zonder het gewekte vertrouwen niet zou hebben gedaan (het "negatieve belang"). Misgelopen inkomsten (het "positieve belang") kunnen echter niet worden aangemerkt als dispositieschade.

5.24 Of van enige dispositieschade sprake zal zijn, valt op voorhand lastig in te schatten. Bijvoorbeeld in de situatie dat een ondernemer kan aantonen dat hij een specifieke investering heeft verricht na het eerdere verbod op verkoop in supermarkten uitgaande van de aangekondigde overgangstermijn, zou van dispositieschade sprake

kunnen zijn. Naar wij begrijpen doet dit zich voor bij bijvoorbeeld supermarkten die een aparte gemakszaak naast hun eigen pand hebben geopend. In de meeste gevallen zal het nadeel te maken hebben met het feit dat de ondernemers minder tijd krijgen om hun activiteit af te bouwen, investeringen terug te verdienen en om te schakelen naar een ander verdienmodel. Dergelijke schade kwalificeert niet (direct) als dispositieschade. Een eventuele schending van het vertrouwensbeginsel zou voor dat soort gevallen dus niet leiden tot een aanvullende schadevergoedingsplicht: het zal minimaal gaan om dezelfde schadeposten als die – zoals hierboven toegelicht – voor vergoeding in aanmerking kunnen komen als omwille van de *fair balance* wordt voorzien in een nadeelcompensatieregeling.

5.25 Hetzelfde geldt voor een eventuele schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. De afweging in het licht van deze beginselen is in feite dezelfde als de afweging die in het kader van artikel 1 EP EVRM wordt gemaakt met betrekking tot de *fair balance*, zodat voor deze beginselen geen afzonderlijke rol is weggelegd in deze discussie.

6 Afsluiting

6.1 Tot zover ons advies. Voor de conclusie verwijzen wij naar paragraaf 2.

***