



Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken

Positie Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)

Inleiding

Om het aantal rokers in Nederland te verminderen en om tot een rookvrije generatie te komen heeft het voormalige kabinet als onderdeel van het Nationaal Preventieakkoord voorgesteld het aantal verkooppunten waar momenteel tabak verkocht wordt drastisch te reduceren. Het initieel voorgestelde tijdsplan voor de vermindering van het aantal verkooppunten is als volgt:

- 2023: verbod op de online verkoop van tabak;
- 2024: verbod op de verkoop in supermarkten (6.400 verkooppunten);
- Vanaf 2030: geleidelijk afbouwen van de tabaksverkoop in achtereenvolgens benzinstations (2.000 verkooppunten) en tabaks- en gemakzaken (1.600 verkooppunten) , waarna de verkoop wordt beperkt tot tabaksspecialzaken (ingeschat 1.360 - 1.540 verkooppunten, SEO).

Om de uitfasering van de laatst genoemde stap vorm te geven heeft de voormalige Staatssecretaris aangekondigd in 2021 een onderzoek te zullen doen. Het onderzoeksbureau SEO kreeg de opdracht hiertoe en het uiteindelijke rapport werd in december 2021 gepubliceerd en hangt nu voor bij de Tweede Kamer ter bespreking op 24 maart a.s..

In de onderstaande uiteenzetting van de positie van de leden van de VSK wordt eerst een aantal redenen toegelicht waarom het beleidsvoornemen niet alleen disproportioneel is, maar ook een aantal belangrijke ongewenste neveneffecten kent. Daarna volgt er een aantal alternatieve voorstellen die zich specifiek richten op preventie jeugdroken en om tot een rookvrije generatie te komen. Tot slot wordt op basis van het onderliggende SEO rapport een voorkeurscenario aangereikt, voor indien er een meerderheid in de Tweede Kamer blijkt te zijn voor de beoogde maatregel.

I. Het verminderen van tabaksverkoop bij 10.000 verkooppunten is disproportioneel en kent ongewenste neveneffecten

Disproportioneel beleid

In een studie van Trimbos uit 2014, getiteld *'Points of Sale Tobacco Products'*, werd al geconcludeerd dat er op dat moment relatief beperkt bewijs bestond dat een vermindering van het aantal tabaksverkooppunten leidt tot een lagere prevalentie van roken, en dat dit bewijs eerder indicatief is dan sluitend. Deze conclusie ligt in lijn met het recente SEO rapport. Er is opnieuw geen consistent bewijs in de wetenschappelijke literatuur voor de effecten van beperking van het aantal verkooppunten op het aantal rokers, maar er zijn wel 'aanwijzingen' dat een daling van het aantal verkooppunten leidt tot minder rokers.

Omdat de voorgenomen beleidsmaatregel niet bewezen effectief is en dat er slechts een 'aanwijzing' bestaat dat het aantal rokers zal verminderen, is het voornemen om 10.000 ondernemers een verbod op de verkoop van tabaksproducten op te leggen disproportioneel te noemen. De ingeschatte gezondheidswinst staat immers in schril contrast met het door SEO ingeschatte aantal faillissementen en andere ongewenste neveneffecten binnen het supermarkt- en het tabaks- en gemakzaak kanaal. Volgens het SEO rapport betreft het aantal faillissementen tussen de 650 en 750 winkeliers. Hoewel het rapport aangeeft dat het onbekend is hoeveel tankstationhouders door de maatregel failliet zullen raken, lijkt het voor de hand te liggen dat dit effect ook binnen deze sector zal plaatsvinden. De shopomzet van deze winkeliers is namelijk voor gemiddeld tussen de 40% (langs snelwegen) en 60% (in woonwijken) afhankelijk van tabaksverkopen. Dit laat onverlet het verlies aan omzet van andere producten die niet meer in deze zaken tijdens een klantbezoek verkocht kunnen worden.

Het SEO rapport gaat niet in op de (gezondheids-)schade voor ondernemers die failliet raken of hun omzet verder zien dalen dan nu al ten tijde van de huidige onzekere economische situatie het geval is.

Tot slot is het in dit verband belangrijk in herinnering te brengen dat het Ministerie VWS middels haar Nationaal Preventieakkoord aankondigde te komen met maatregelen die 'bewezen effectief' zijn.



Ongewenste neveneffecten

Buurtvershraling

De onderzoekers van het SEO rapport geven aan dat er mogelijk 500 supermarkten en maximaal 250 tabaks- en gemakszaken failliet zullen gaan. Mogelijke faillissementen bij tankstationhouders konden de onderzoekers niet inschatten. Veel van deze MKB-ondernemers zijn met hun winkels gevestigd in kleine dorpen of buurtwijken in steden. Het beoogde overheidsbeleid zal hierdoor een nieuwe impuls aan 'buurtvershraling' veroorzaken, voornamelijk in de buiten stedelijke gebieden. Niet alleen zullen de diensten o.g.v. postale-, OV- en bancaire diensten verdwijnen, maar ook zal de leefbaarheid en veiligheid in dorpen en buurtwijken verder worden aangetast.

Voormalig Staatssecretaris dhr. P. Blokhuis (VWS) meldt in een brief aan de Tweede Kamer, d.d. 17 december 2021, dat met name de gevolgen voor de leefbaarheid van dorpen 'de nodige aandacht vragen'. Volgens hem moeten bij de keuze voor het verminderen van het aantal verkooppunten waar tabak verkocht wordt, bedrijfseconomische en sociale aspecten worden meegenomen. Het SEO rapport gaat hier niet of zeer beperkt op in.

Risico toename grensverkeer en illegale handel

Een drastische vermindering van het aantal winkels waar tabaksproducten verkocht worden zal ervoor zorgen dat men nog meer aangemoedigd wordt in de grensstreken boodschappen te gaan doen, ten koste van de Nederlandse detailhandel. De maatregel komt bovenop de recente btw-verhoging voor primaire levensbehoeften (vanaf 1 jan. 2019), de excessief hoge accijnsverhoging op tabaksproducten in 2020 (1 Euro/ 20 stuks) en op het voornemen om de accijns op tabaksproducten in twee stappen opnieuw met telkens 1 Euro te verhogen richting 10 Euro per verpakking. De detailhandel in de grensstreek zal door de beoogde maatregel nog zwaarder getroffen worden.

Daarnaast bestaat het risico dat illegale handel in de vorm van smokkel zal toenemen, zoals ook in het SEO rapport onderkend wordt. Als er in Nederland volgens de SEO onderzoekers slechts 1.360 - 1.540 winkels resterend zijn waar consumenten in de toekomst nog terecht kunnen voor de aankoop van hun tabaksproducten dan zal men nog meer in de verleiding raken om niet alleen voor persoonlijk gebruik in België of Duitsland tabaksproducten te kopen, maar



tegelijkertijd ook voor 'anderen' een voorraad mee te nemen. Hierdoor raakt de overheid het zicht op zowel de leeftijdscontrole als ook op de handhaving kwijt, en daarmee op het terugdringen van jeugdruken.

De risico's op een toename van het grensverkeer en illegale handel en de hieromtrent ongewenste effecten worden in het SEO rapport niet onderzocht.

Logistiek ondoenlijk beleid, toename overlast en winkellovervallen

Het voorgenomen beleid brengt volgens berekeningen met zich mee dat er dagelijks ongeveer 1650 bezoekers gemiddeld per dag in elk van de resterende 1.360 - 1.540 verkooppunten komen voor de aanschaf van tabaksproducten. In de praktijk is dit logistiek gezien onmogelijk omdat elk van de resterende verkooppunten een veel te grote dagelijkse voorraad tabaksproducten moeten aanhouden om aan de vraag te kunnen voldoen. Hier zijn de huidige winkels logistiek gezien simpelweg niet op ingericht, wat voor veel overlast zowel binnen als buiten de winkel in de buurt zal zorgen.

Vanwege de hoge waarde van de voorraad vinden er momenteel al veel overvallen door criminelen plaats in winkels waar tabaksproducten verkocht worden. Indien slechts 1.360 - 1.540 winkels in de nabije toekomst het totale volume met een huidige marktwaarde van meer dan EUR 4 miljard moeten gaan verkopen dan zal de waarde van de voorraad per winkel die men gemiddeld aan moet houden om aan de vraag te voldoen ongeveer 40.000 euro per 2,5 dag zijn, hetgeen een overval plegen nog aantrekkelijker maakt.

Onderzoek op het gebied van logistiek, het risico voor toename aan overlast en het risico op meer winkellovervallen komen in het SEO rapport niet aan bod.

II. Automatische vermindering van 8.400 verkooppunten zonder noodzakelijk overheidsingrijpen, en alternatieve voorstellen gericht op preventie jeugdruken

Als algemeen uitgangspunt bij onze voorstellen voor alternatieve maatregelen wordt eerst ingegaan op de onomkeerbare trend dat er reeds een automatische vermindering van ongeveer 17.000 verkooppunten (situatie per 1 jan. 2022) naar om en nabij de 9.000 verkooppunten plaatsvindt. Dit komt enerzijds door de gangbare effecten van bestaande regelgeving (6.550 verkooppunten), en anderzijds door bestaande vrijwillige initiatieven (1.850) in de markt.



Automatische vermindering verkooppunten

Effecten bestaande regelgeving

Vanaf 1 januari 2022 geldt er het verkoopverbod van tabaksproducten via tabaksautomaten. Dit betekent een automatische vermindering van meer dan 6.250 verkooppunten in de horecasector.

Via een recente wetswijziging kunnen tabakswinkeliers met een maximale omzet van EUR 700.000, waarvan tenminste 75% uit tabaksverkoppen bestaat, opteren voor een uitzondering op het uitstalverbod en op de komende verscherping van het reclameverbod (per 1 juli 2022). De overheid eerbiedigt dergelijk type winkels, maar streeft ernaar dat deze tabakswinkeliers op termijn uit het winkelbeeld verdwijnen. Momenteel is het lastig in te schatten om hoeveel zaken dit precies zal gaan, maar volgens informatie van de betreffende brancheorganisatie NSO Retail betreft dit ruim 300 winkeliers.

Effecten vrijwillige initiatieven

Er zijn door de winkels op treinstations (NS Retail 136, AKO/ Bruna 46, AHtoGo 45 en lokale huurders 50), drogisterijen zoals Kruidvat (956) en Trekleister (200) en ook door het supermarktconcern Lidl (420) publiekelijke toezeggingen gedaan om vrijwillig te stoppen met de verkoop van tabaksproducten. In de praktijk resulteert dit in een verdere automatische vermindering van meer dan 1.850 verkooppunten.

Alternatieve voorstellen preventie jeugdroken

Uitbreiding strafbaarstelling & 100% ID-plicht

De leden van de VSK stellen voor niet alleen de verkoop aan minderjarigen strafbaar stellen, maar ook de minderjarige koper zelf en de volwassene persoon die voor een minderjarige een tabaksproduct koopt. Deze maatregel is ook van toepassing bij alcohol.

Om de vergewisplicht bij de handhaving van de leeftijdsgrens te vergemakkelijken is het aan te bevelen de verplichting in te voeren om aan iedere klant, ongeacht de leeftijd, een geldig ID te vragen voordat er een tabaksproduct verkocht wordt. Op deze manier kan de huidige agressie vermindert worden die zich nu vaak in de winkel voordoet, aangezien ondernemers dan gemakkelijk kunnen verwijzen naar bestaande wetgeving en de daarbij behorende plicht.



NIX 18-campagne & training

Iedere verkoper van tabaksproducten dient verplicht de NIX 18-campagne van de overheid te ondersteunen door bijvoorbeeld de inzet van roulerende NIX-18 'point of sale' materialen. Daarnaast zou er een verplichte training voor personeel over handhaving leeftijdsgrens en de geldende Tabaks- en rookwarenwet ingevoerd kunnen worden.

Consistentie in preventie jeugdroken campagnes

De leden van VSK merken op dat de overheid in het verleden succesvolle campagnes heeft ingezet die gericht waren op de preventie van jeugdroken. Om te voorkomen dat behaalde resultaten van deze overheids campagnes verwateren is het van belang dat deze niet op ad-hoc basis, maar juist op een consistente en doorlopende wijze worden ingezet. Een consistente en doorlopende berichtgeving zal niet alleen bijdragen aan een verhoogde naleving van de leeftijdsgrens, maar zal tevens bijdragen aan de perceptie onder minderjarigen dat zij niet moeten roken.

IJslands model

In IJsland zijn er successen geboekt met methoden die zich richten op het continue stimuleren en inrichten van de vrijetijdsbesteding van jongeren, alsmede op een verbeterde samenwerking tussen ouders, scholen, gemeenschappen en de jongeren zelf. Door de invoering van dit beleidsmodel zijn er in dit land substantiële dalingen in de rookprevalentie onder jongeren waargenomen, namelijk van 17% in 1997 naar 1,6% in 2014¹.

Doelgerichte handhaving van de huidige regelgeving

De leden van VSK zijn ervan overtuigd dat het verscherpen van de handhaving een verdere verhoging in de naleving van de leeftijdsgrens zal bewerkstelligen en daarmee het jeugdroken verder zal voorkomen, zoals inmiddels ook is gebleken bij de succesvolle handhaving van het rookverbod in de horeca.

III. Voorkeurscenario op basis van het SEO rapport

Gelet op de afwezigheid van bewezen effecten op de Volksgezondheid, de genoemde ongewenste effecten en vanwege het feit dat er door bestaande wetgeving en vrijwillige initiatieven in de markt al een automatische vermindering van het aantal

¹ Kristjansson, Sigfusdottir et al. 'Population trends in smoking, alcohol use and primary prevention variables among adolescents in Iceland 1997 – 2014' (2015) *Addiction*, 111, 645-652.



verkooppunten (+/- 8.400) plaatsvindt zijn de leden van de VSK de mening toegedaan dat het aantal verkooppunten in principe niet door aanvullende regelgeving verder dient te worden gereduceerd. Indien de Tweede Kamer desondanks toch wenst te volharden in het voornemen het aantal verkooppunten te reduceren, en teneinde de negatieve economische gevolgen zoveel mogelijk te beperken, dient bij het maken van een keuze tussen de verschillende beleidsscenario's uit het SEO rapport steeds de belangen van de Nederlandse winkeliers voorop te worden gesteld. De volgende elementen uit het SEO rapport worden daarom door de leden van de VSK als voorkeurscenario beschouwd.

Timing

Een langer tijdsperspectief zou detailhandelaars in staat moeten stellen om enerzijds nieuwe commerciële strategieën uit te stippelen om alternatieve inkomsten te verwerven na het verlies van de verkoop van tabaksproducten en anderzijds om te herstellen van de negatieve gevolgen van de coronapandemie waarin vele ondernemers hun pensioenspaargelden en reserves hebben zien verdampen. Hierom verdient het beleidsscenario's dat voorziet in een verdere reductie van verkooppunten vanaf 2031 de voorkeur.

Vergunning, loting of registratie

Registratie is administratief gezien vrij eenvoudig en verdient volgens de leden van de VSK daarom de voorkeur. Een vergunningsstelsel vergt immers teveel administratieve lasten. Daarnaast is een systeem waarbij vergunningen worden toegewezen via een loting uiterst onzeker voor ondernemers.

Definitie, ruim vs. krap

Voor de leden van de VSK is de voorkeursoptie dat beide definities in de wet worden verankerd. De krappe definitie - *zaak die uitsluitend tabaksproducten, aanverwante producten, loten en dagbladen verkoopt* - handhaaft de huidige wetgeving, terwijl de ruime definitie - *zaak met meer dan 75 procent van de omzet uit tabak die geen producten voor kinderen verkoopt* - meer vrijheid zou bieden aan de ondernemer om zelfstandig zijn/ haar productassortiment te bepalen, zolang er geen producten verkocht worden die specifiek aantrekkelijk zijn voor minderjarigen.



Evaluatie

Aanvullend op hetgeen er in het SEO rapport aan verschillende beleidsscenario's wordt uiteengezet om de tabaksverkoop te beperken tot de tabaksspecialzaak geven de leden van de VSK er de voorkeur aan dat het wetgevingsproces wordt voorzien van evaluatiemomenten om zo tussentijds m.n. de in deze positie uiteengezette ongewenste effecten te kunnen beoordelen op basis van onafhankelijk onderzoek. In het kader van *good governance* zal dit betekenen dat er na de invoering van een verkoopverbod van tabaksproducten in een bepaald verkoopkanaal er eerst een gedegen evaluatie plaatsvindt voordat er tot een volgend verbod in een ander kanaal besloten wordt.

Redelijke transitieperiode

Een ander aspect dat niet in het SEO rapport aan de orde komt is het verzoek rekening te houden met een redelijke transitieperiode voordat de voorgenomen wetgeving effectief ingaat nadat deze in de Staatscourant gepubliceerd is. Om zaken zoals logistieke aanpassingen in de markt, het aanpassen van kassasystemen en andere noodzakelijke aanpassingen in resterende winkels waar tabaksproducten nog verkocht kunnen worden, veranderingen in investeringen en bankgaranties, herziene verzekeringen en bijvoorbeeld de verkoop van bestaande voorraden bij de groothandelaren en supermarkten goed te organiseren vergt minimaal een jaar na publicatie van de beoogde wetgeving.