

Beperken van het aantal verkooppunten tabak



Amsterdam, juli 2020
In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Beperken van het aantal verkooppunten tabak

Verkenning beleidsopties

Lucy Kok (SEO)
Lennart Kroon (SEO)
Gert-Jan Meerkerk (IVO)
Gera Nagelhout (IVO)
Tom Smits (SEO)
Marc Willemsen (Universiteit Maastricht)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2020-55

ISBN 978-90-5220-085-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2020 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Het beperken van de verkoop van tabak tot alleen tabaksspeciaalzaken lijkt op begrip te kunnen rekenen onder Nederlandse tabaksverkopers en op steun van de bevolking. Deze beleids optie leidt potentieel tot de grootste daling van het aantal rokers. De werkgelegenheid neemt af met 1.100 fulltime banen in 2030. In de jaren daarna neemt het neerwaartse effect op de werkgelegenheid af, en tendeert op lange termijn naar nul.

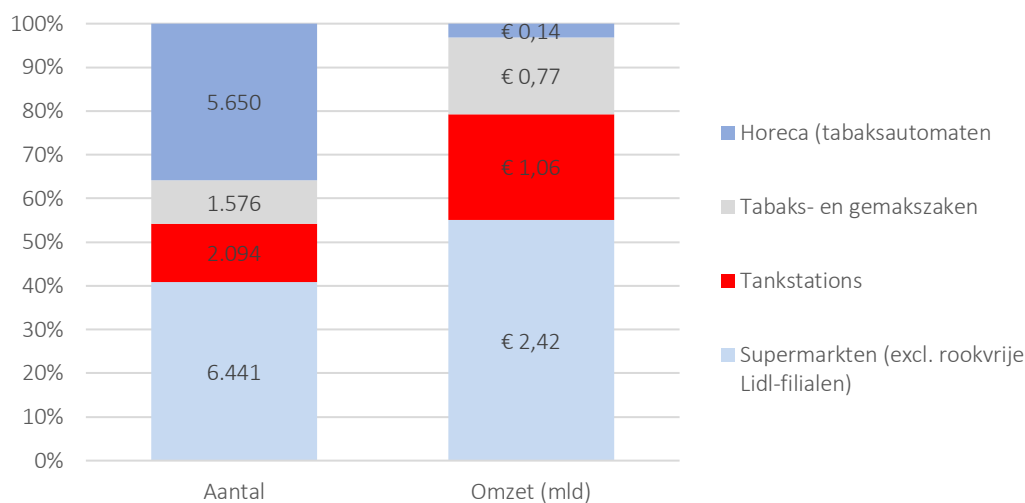
In het Nationaal Preventieakkoord staan maatregelen om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Er staan onder andere maatregelen op het programma gericht op het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten. In het Preventieakkoord is afgesproken dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eerst onderzoek doet naar verschillende beleids opties.

Dit onderzoek brengt voor vijf beleids opties de uitvoerbaarheid, het maatschappelijk draagvlak, de economische effecten en mogelijke neveneffecten in beeld. Om mogelijke effecten van het invoeren van beleids opties te kunnen monitoren, bevat dit rapport ook een nulmeting van het aantal verkooppunten. Ook bevat het rapport een overzicht van het beleid en de ervaringen hiermee in vijf Europese landen: Hongarije, Italië, Spanje, Finland en Schotland.

Nulmeting

Nederland telt ultimo 2019 bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten. Figuur S. 1 laat zien dat supermarkten het grootste aandeel vormen (40 procent van de verkooppunten) en tabaks- en gemakszaken (inclusief tabaksspeciaalzaken) het kleinste aandeel (10 procent). Van de tabaks- en gemakszaken is ongeveer 16 procent een tabaksspeciaalzaak die zich vrijwel exclusief richt op de verkoop van tabaksproducten. De totale omzet aan rookwaren bedraagt € 4,4 miljard, waarvan 55 procent door supermarkten wordt omgezet (€ 2,4 miljard).

Figuur S. 1 Supermarkten vormen 40 procent van het aantal verkooppunten en hebben 55 procent van de omzet



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus

Wetenschappelijke literatuur

Er is wetenschappelijk bewijs dat verkooppunten-reducerend beleid daadwerkelijk het aantal verkooppunten terugdringt, maar het bewijs dat dit vervolgens ook leidt tot minder rokers is beperkt. Er zijn aanwijzingen dat het aantal verkooppunten onder een bepaalde drempel moet komen om effect te hebben op het aantal rokers.

Ervaringen in het buitenland

Beperking van het type verkoopkanalen alleen in landen met een staatsmonopolie op de verkoop van tabak

Tabel S. 1 laat zien dat in de drie landen met een staatsmonopolie (Hongarije, Italië en Spanje) de verkoop van tabak beperkt is tot specifieke tabaks- of gemakswinkels. Finland (vergunningensysteem) en Schotland (registratiesysteem) kennen geen beperking van het type verkoopkanaal. Deze beide landen kennen ook geen vereiste minimumafstand tussen verkooplocaties, zoals de andere landen dat wel kennen. Geen van de landen kent een beperking van het aantal verkooppunten per gebied (bijvoorbeeld per vierkante kilometer), wel kennen Hongarije en Italië een beperking van het aantal mogelijke verkooppunten per aantal inwoners. Ook in Spanje was het aantal tabakswinkels om economische redenen (rendabiliteit) oorspronkelijk beperkt door het aantal inwoners, maar de huidige wetgeving maakt daarvan geen melding. Tabaksautomaten zijn (nog) toegestaan in Italië en Spanje. Online verkoop is alleen nog in Schotland toegestaan, niet in de andere vier landen.

Doel van het beleid bevordering volksgezondheid en economische opbrengsten uit staatsmonopolie

Van de vijf landen is Hongarije het enige land waar in het beleid expliciet een beperking van het totaal aantal verkooppunten is geformuleerd. Vermindering van het aantal verkooppunten is geen expliciet geformuleerd doel van het beleid in de andere vier landen. In Finland is het beleid het meest expliciet gemotiveerd met volksgezondheidsargumenten. Ook het Schotse registratiesysteem is ingevoerd vanuit een volksgezondheidsdoelstelling, namelijk om de handhaving van het verbod van tabaksverkoop aan jongeren te faciliteren. In Hongarije speelt het volksgezondheidsmotief een belangrijke rol, maar daarnaast is het Hongaarse beleid ook ingegeven door economische motieven. Het monopoliesysteem van Italië en Spanje is oorspronkelijk opgezet om de positie van de tabakswinkels te beschermen en daarmee inkomsten van de overheid veilig te stellen. Het beleid dient echter tegenwoordig ook volksgezondheidsdoelen.

In alle landen daling aantal rokers, maar geen eenduidige relatie tot aantal verkooppunten

Het aantal verkooppunten is in vooral Hongarije en in iets mindere mate Finland het afgelopen decennium sterk teruggelopen. In Italië en Schotland is de afname beperkt gebleven. Er bestaan grote verschillen in het aantal verkooppunten per 10.000 inwoners (dichtheid) waarbij Finland een opvallend hoge en Spanje een opvallend lage dichtheid kent. In alle landen is het percentage rokers in de periode 2006-2017 fors teruggelopen. De daling is het grootst in het Verenigd Koninkrijk (van 33% naar 17%) en het kleinst in Finland en Italië (van respectievelijk 26% en 31% naar 20% en 25%). Het percentage rokers in Nederland is in dezelfde periode met 10 procentpunten gedaald (tot 19 procent in 2017) en is, vergeleken met de andere landen, relatief laag. Aangezien regulering van tabaksverkooppunten vaak onderdeel is van een pakket aan maatregelen en vermindering van het aantal verkooppunten vaak geen expliciet beleidsdoel was, is het moeilijk op basis van een

vergelijking van deze vijf landen uitspraken te doen over het effect op het aantal rokers van tabaksverkooppunten reducerend beleid.

Tabel S. 1 **Overzicht beleidskenmerken vijf landen**

Beleidskenmerk	Finland	Hongarije	Italië	Schotland	Spanje
Beperking verkooppunten					
• Beperking type verkoopkanalen	nee	ja	ja	nee	ja
• Minimumafstand eisen	nee	ja	ja	nee	ja
• Dichtheid per gebied beperkt	nee	nee	nee	nee	nee
• Dichtheid per aantal inwoners	nee	ja	ja	nee	nee
• Tabaksautomaten toegestaan	nee	nee	ja	nee	ja
• Online verkoop toegestaan	nee	nee	nee	ja	nee
Vestigingseis	vergunning	staatsmonopolie	staatsmonopolie	registratie	staatsmonopolie
Jaar van invoering	2009	2013	± 1950 ^a	2011	1998 ^b
Reductie-doelstelling	nee	ja	nee	nee	nee
Volksgezondheid of economische motivering	volksgezondheid	beide	economisch	volksgezondheid	economisch
Aantal verkooppunten ^c voor en na invoering systeem	van ca. 35.000 naar actueel ca. 10.000	van ca. 40.000 naar actueel ca. 7.000	70.114 in 2012 67.674 in 2016 Actueel ca. 64.600	≤ 2011: ? 2012: 10.161 2020: 9.169	≤ 1998: ? Actueel ca. 16.000
Aantal verkooppunten per 10.000 inwoners ^d	18,1	7,2	10,4	17,3	3,3
Rookprevalentie in 2017 ^e	20%	27%	25%	17%	27%

a: het monopoliesysteem vindt zijn oorsprong in het begin van de 20e eeuw

b: al in de 19e eeuw werd vastgelegd dat tabak alleen in specifieke winkels mocht worden verkocht

c: betrouwbare informatie over het aantal verkooppunten was in veel gevallen moeilijk te vinden, de hier gepresenteerde aantallen dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd

d: berekend o.b.v. de in de tabel vermelde aantallen verkooppunten en het aantal inwoners van het betreffende land

e: bron: <https://ec.europa.eu/eurostat>. Het cijfer bij Schotland heeft betrekking op het VK

Vergelijking beleidsopties

De volgende beleidsopties zijn uitgewerkt:

1. Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken (Primera, AKO etc.), waaronder tabaksspecialzaken. Supermarkten en tankstations mogen geen tabak meer verkopen.
2. Alleen verkoop door tabaksspecialzaken.
3. Een vergunningsstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten. Alleen winkels die aan bepaalde voorwaarden voldoen, zouden in dat geval tabak mogen verkopen.
4. Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners. In deze beleidsoptie wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per x aantal inwoners per regio (bijvoorbeeld per provincie). In de uitwerking is gekozen voor een halvering van het aantal verkooppunten.
5. Maximaal aantal verkooppunten per vierkante kilometer. In dit geval wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per vierkante kilometer per regio (bijvoorbeeld per provincie). In de uitwerking is gekozen voor een halvering van het aantal verkooppunten.

Optie 1 en 2: Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken of tabaksspecialzaken.

Het beperken van het aantal verkooppunten tot alleen tabaks- en gemakszaken (waaronder tabaksspecialzaken) of alleen tabaksspecialzaken kan op begrip rekenen van geïnterviewde vertegenwoordigers van de verschillende verkoopkanalen, mits er een ruime overgangperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en er sprake is van een *level playing field*. Met dat laatste bedoelen zij dat zij het niet wenselijk vinden als er oneigenlijke concurrentievoordelen ontstaan voor sommige (typen) verkooppunten ten opzichte van andere. De benodigde overgangperiode verschilt per verkoopkanaal. Supermarkten zijn veel minder afhankelijk van tabaksverkoop dan tankstations en tabaks- en gemakszaken. Vooral tankstations zouden bij een korte overgangstermijn in de rode cijfers komen. Een deel zal failliet gaan of ombouwen naar een onbemand tankstation. Tankstations verwachten een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen. Zowel enkele verkopende als niet-verkopende partijen vinden de eerste optie niet logisch, omdat in tabaks- en gemakszaken meer jongeren komen dan in tankstations. Als het doel is om het roken onder jongeren terug te dringen, ligt het verbieden van verkoop door tabaks- en gemakszaken die ook etenswaren en tijdschriften verkopen meer voor de hand dan het verbieden van verkoop door tankstations. Verder is juridisch het onderscheid tussen tabaks- en gemakszaken en supermarkten niet eenduidig: beiden verkopen naast rookwaren ook etenswaren en tijdschriften. Van in 2018 geënquêteerde burgers steunde 55 procent van de niet-rokers de optie om de verkoop van tabakswaren alleen toe te staan in tabaksspecialzaken. Van de rokers was dit 15 procent. In de economische modellering neemt het aantal rokers in deze opties af met 1,2 tot 1,4 procentpunt. Deze beleidsopties leiden tot een verlies van ongeveer 700 tot 1.100 banen in 2030. In de jaren daarna is het banenverlies minder, omdat het aantal rokers verder terugloopt door andere maatregelen die genomen zijn in het Preventieakkoord en door een autonome trend richting minder roken. Op lange termijn is er geen effect, omdat de arbeidsmarkt tendert naar een evenwicht.

Optie 3: Een vergunningsstelsel met voorwaarden

Voor een vergunningstelsel is draagvlak onder Nederlandse stakeholders, mits een *level playing field* wordt gehandhaafd. Afhankelijk van de vormgeving is een korte overgangstermijn voldoende. Als voordeel zien geïnterviewden dat de handhaving makkelijker wordt. Als nadeel wordt een mogelijke handel in vergunningen genoemd. Het effect op het aantal rokers en het effect op de werkgelegenheid is zeer gering als alleen een vergunningensysteem wordt ingevoerd zonder beperking van het type verkooppunt. Een vergunningensysteem heeft wel meerwaarde in combinatie met een beperking van een type verkooppunt. De vergunning kan duidelijk aangeven aan welke eisen verkooppunten moeten voldoen om tabak te mogen verkopen.

Optie 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

Voor de opties waarin het aantal verkooppunten per vierkante kilometer of per x aantal inwoners wordt beperkt, lijkt geen draagvlak. Het aantal verkooppunten kan worden beperkt door loting, door veiling of door een uitsterfmodel, waarin pas nieuwe verkooppunten kunnen komen als het aantal verkooppunten per vierkante kilometer of per x aantal inwoners onder de norm is gezakt. De eerste twee opties vinden geïnterviewden oneerlijk. De laatste optie leidt tot oneigenlijke concurrentie tussen zittende en nieuwe supermarkten of tabaks- en gemakszaken: de zittende winkels mogen dan nog wel rookwaren verkopen, maar de nieuwe winkels niet.

Neveneffecten

Voor alle beleidsopties geldt dat er mogelijk neveneffecten zijn in de vorm van verschuivingen naar verkoop via internet, het buitenland of illegale verkoop. Onduidelijk is hoe groot die verschuivingen zullen zijn. Als dit op grote schaal zou gebeuren, wordt het effect op het aantal rokers grotendeels teniet gedaan. In de vijf bestudeerde landen is in vier landen een verbod op de verkoop via internet. Dat kan in Nederland ook overwogen worden; zeker omdat dat nu nog nauwelijks gebeurt (0,6 procent van de rokers koopt rookwaren via internet). In optie 1 en 2 kan het zijn dat er nieuwe verkooppunten komen: kleine winkels naast supermarkten, of kiosken op straat. Ook hiervoor geldt dat als dit zou gebeuren de effecten van de nieuwe regels deels teniet worden gedaan.

Tabel S. 2 Overzicht beleidsmaatregelen

	1. Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken en tabaksspecialzaken	2. Alleen verkoop door tabaksspecialzaken	3. Vergunningsstelsel	4. Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners	5. Maximaal aantal verkooppunten per km ²
Uitvoerbaarheid	Onderscheid supermarkten en tabaks- en gemakszaken niet eenduidig		Maakt handhaving makkelijker	Onduidelijk hoe dit moet worden bereikt: loting, veiling of uitsterftraject	Onduidelijk hoe dit moet worden bereikt: loting, veiling of uitsterftraject
Draagvlak tabaksverkopers	<ul style="list-style-type: none"> Begrip voor de maatregel, mits overgangstermijn en <i>level playing field</i> Niet logisch verkoop in tankstations wel te verbieden in gemakszaken niet 	<ul style="list-style-type: none"> Begrip voor de maatregel, mits overgangstermijn en level playing field 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, mits level playing field 	<p>Nee:</p> <ul style="list-style-type: none"> Loting is oneerlijk, Veiling voordelig voor grote verkooppunten Bij uitsterfmodel ontstaat ongelijke concurrentie 	<p>Nee</p> <ul style="list-style-type: none"> Loting is oneerlijk, Veiling voordelig voor grote verkooppunten Bij uitsterfmodel ontstaat ongelijke concurrentie
Draagvlak bevolking	n.b.	Wordt ondersteund door 55% van de niet-rokers en 15% van de rokers	n.b.	n.b.	n.b.
Overgangstermijn	ja	ja	nee	ja	ja
Neveneffecten	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk verschuiving verkoop naar internet, buitenland en illegale verkoop. Nieuwe verkooppunten naast supermarkten. 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk verschuiving verkoop naar internet, buitenland en illegale verkoop. Nieuwe verkooppunten naast supermarkten. 	<ul style="list-style-type: none"> Grote vraag naar vergunningen. Mogelijk komt er een ongewenste handel in vergunningen. 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk verwarrende situatie voor rokers: onduidelijk waar ze tabak kunnen kopen. 	Mogelijk verwarrende situatie voor rokers: onduidelijk waar ze tabak kunnen kopen.
Verlies werkgelegenheid in 2030	-700 fte	-1.100 fte	-100 fte	-200 fte	-200 fte
Vermindering aandeel rokers in 2030	-1,2%-punt	-1,4%-punt	-0,3%-punt	-0,7%-punt	-0,7%-punt

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interviews met Nederlandse stakeholders en eigen berekeningen

Inhoud

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
2 De Nederlandse tabaksmarkt in 2019	3
2.1 Inleiding.....	3
2.2 Overzicht verkooppunten.....	4
2.3 Supermarkten.....	4
2.4 Tankstations.....	5
2.5 Tabaks- en gemakzaken.....	6
2.6 Horeca (tabaksautomaten).....	7
2.7 Overige verkooppunten.....	8
3 Mogelijke beleidsopties	9
3.1 Inleiding.....	9
3.2 Effect beleidsopties op het aantal rokers.....	10
3.3 Keuze beleidsopties.....	11
4 Ervaringen in het buitenland	13
4.1 Finland.....	13
4.2 Hongarije.....	16
4.3 Italië.....	19
4.4 Schotland.....	22
4.5 Spanje.....	25
4.6 Overzicht beleid.....	28
4.7 Conclusie.....	31
5 Uitwerking beleidsopties	33
5.1 Inleiding.....	33
5.2 Het maatschappelijk draagvlak.....	33
5.3 Uitvoerbaarheid.....	37
5.4 Snelheid waarmee optie ingevoerd zou kunnen worden.....	39
5.5 Neveneffecten.....	41
5.6 Economische gevolgen beperken verkooppunten.....	43
5.7 Conclusie.....	56
Literatuur	59
Bijlage A Overzicht verkooppunten tabak	63
Bijlage B Geïnterviewde personen	65
Bijlage C Bronnen landenstudies	67

1 Inleiding

Hoe kan de overheid het aantal verkooppunten voor tabak terugbrengen en wat zijn de gevolgen van verschillende beleidsopties? Deze vraag staat centraal in dit onderzoek.

In het Nationaal Preventieakkoord staan maatregelen om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. De thema's die hierin centraal staan:

- een rook- en tabaksvrije omgeving (vooral voor jongeren),
- effectieve en toegankelijke stoppen-met-rokenzorg,
- realiseren van rookvrije zorginstellingen en rookvrije organisaties.

Eén van de maatregelen onder thema rook- en tabaksvrije omgeving is het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten. In het Preventieakkoord is afgesproken dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport eerst onderzoek doet naar verschillende beleidsopties.

Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Doel van dit onderzoek is om de beleidsopties voor het beperken van het aantal verkooppunten in beeld te brengen. Het gaat om de uitvoerbaarheid en het maatschappelijk draagvlak van de verschillende beleidsopties, de economische effecten en mogelijke neveneffecten. De resultaten van het onderzoek dienen als basis voor het maken van beleidskeuzen gericht op het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport stelt de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoeveel verkooppunten zijn er op dit moment in Nederland? En hoe zijn deze verdeeld, qua regio en categorieën verkooppunten?
2. Op welke manieren kan het aantal verkooppunten van tabaksproducten worden verminderd? Hierbij worden verschillende beleidsopties onderzocht en wordt per optie onderscheid gemaakt tussen:
 - a. De economische effecten
 - b. Het maatschappelijk draagvlak
 - c. De uitvoerbaarheid door de overheid
 - d. De snelheid waarmee de optie ingevoerd zou kunnen worden
 - e. De neveneffecten
3. Welke maatregelen zijn er getroffen/welke opties worden in andere landen gehanteerd om het aantal verkooppunten tabak te beperken? Hierbij aandacht voor uitvoeringskwesties en de beleidscontext/doorslaggevende factoren voor invoering van de desbetreffende optie in deze landen.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is uitgevoerd in vier stappen:

1. Nulmeting Nederlandse tabaksmarkt
2. Literatuurstudie
3. Interviews met experts in verschillende landen
4. Interviews met Nederlandse stakeholders

5. Berekenen effecten beleidsopties met economisch model
6. Rapportage

De eerste stap brengt het aantal verkooppunten, naar regio en afzetkanaal, op dit moment in Nederland in beeld (hoofdstuk 2). De tweede stap onderzoekt wat er in de internationale literatuur bekend is over het effect van het beperken van het aantal verkooppunten op het aantal rokers (hoofdstuk 3). De derde stap brengt de maatregelen in beeld die in vijf Europese landen genomen zijn, en in welke beleidscontext deze maatregelen genomen zijn (hoofdstuk 4). Op basis van de literatuur en discussie met experts zijn vijf beleidsopties gekozen om nader uit te werken. Stap vier bestond uit interviews met Nederlandse stakeholders, vooral vertegenwoordigers van verschillende typen verkooppunten, om hun reactie op de verschillende beleidsopties in te schatten. In stap vijf zijn de effecten van de beleidsopties op de omzet de werkgelegenheid van de verschillende verkooppunten doorgerekend met een economisch model. Met de resultaten van de interviews en de berekeningen met het economisch model brachten we de economische effecten, het maatschappelijk draagvlak, de uitvoerbaarheid door de overheid, de snelheid waarmee de vijf opties ingevoerd kunnen worden en de neveneffecten in beeld voor Nederland (hoofdstuk 5).

2 De Nederlandse tabaksmarkt in 2019

Om de vermindering van tabaksverkooppunten in de komende jaren te kunnen monitoren, is het noodzakelijk om een referentiepunt te hebben. Dit hoofdstuk bevat de nulmeting van het aantal verkooppunten van tabaksproducten in Nederland ultimo 2019.

2.1 Inleiding

Tabak kan in Nederland vrij verkocht worden; de verkoop vereist geen vergunning. Hierdoor is het niet mogelijk op basis van registratiedata exact vast te stellen op hoeveel plekken in Nederland tabak verkocht wordt. Eerder onderzoek toonde echter aan dat 95 procent van de verkoop van tabak plaatsvindt in supermarkten, tankstations, tabaks- en gemakszaken (inclusief tabaksspeciaalzaken – zie Box 2.1) en horecagelegenheden (tabaksautomaten).¹ De cijfers in deze nulmeting zijn gebaseerd op deze vier typen verkooppunten van tabak.

Voor de nulmeting is gebruik gemaakt van gegevens van Locatus. Zij bezitten gegevens over de retailbranche, waaronder het aantal vestigingen per type winkel. Aanvullend zijn gegevens van TZN gebruikt over het aantal tabaksautomaten in Nederland. TZN is de brancheorganisatie voor de tabaks- en zoetwarengroothandel.

Box 2.1 Verschillende definities van een tabaksspeciaalzaak

Er bestaan meerdere definities van een tabaksspeciaalzaak. Voor de cijfers in dit hoofdstuk is aangesloten bij de definitie van Locatus.

Definitie Locatus^a. De definitie van een tabaksspeciaalzaak volgens Locatus is als volgt: “Verkoop van enkel tabaksproducten en rokersbenodigdheden, geen tijdschriften e.d.”

Definitie Tabaks- rookwarenwet^b: Een tabaksspeciaalzaak is volgens de Tabaks- en rookwarenwet: “een inrichting zijnde een winkel of een onderdeel daarvan, met een afsluitbare eigen toegang waarin een totaal assortiment aan tabaksproducten of voor roken bestemde kruidenproducten van ten minste 90 merkenversies of elektronische dampwaar van ten minste 90 merkenversies aanwezig is voor het in de handel brengen en: met een vloeroppervlakte van minimaal 10 m², of met een vloeroppervlakte van minder dan 10 m², die reeds voor 1 januari 2001 als tabaksspeciaalzaak of voor 20 mei 2016 als elektronische sigarettenzaak stond ingeschreven bij de Kamer van Koophandel”.

Definitie NSO^c: De Nederlandse Sigarenverkopers Organisatie (NSO) onderscheidt tabaksspeciaalzaken op basis van de omzet uit rookwaren. Indien een winkel 75 procent of meer van haar omzet uit de verkoop van tabak haalt, wordt deze als tabaksspeciaalzaak aangemerkt.

a: Zie <https://locatus.com/wp-content/uploads/2016/05/Definitie-branches.pdf>

b: Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004302/2020-07-01>, artikel 1

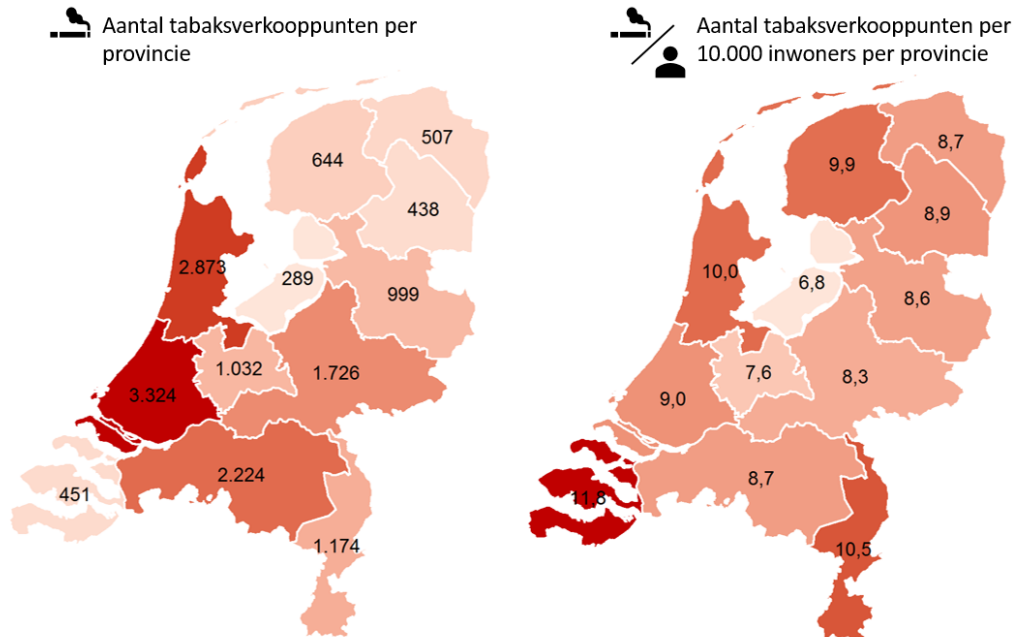
c: Zie https://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie_over_de_gemakswinkel

¹ Bron: Gerritsen e.a. (2014). Economische effecten beperken verkooppunten tabak. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

2.2 Overzicht verkooppunten

Nederland telt ultimo 2019 ruim 15.000 verkooppunten van tabaksproducten. Figuur 2.1 laat zien dat het aantal verkooppunten het hoogst is in Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. De dichtheid (tabaksverkooppunten per aantal inwoners) is echter het hoogst in Zeeland en Limburg. Zowel het aantal verkooppunten als de dichtheid van verkooppunten is het laagst in Flevoland.

Figuur 2.1 Relatief veel tabaksverkooppunten per inwoner in Zeeland en Limburg



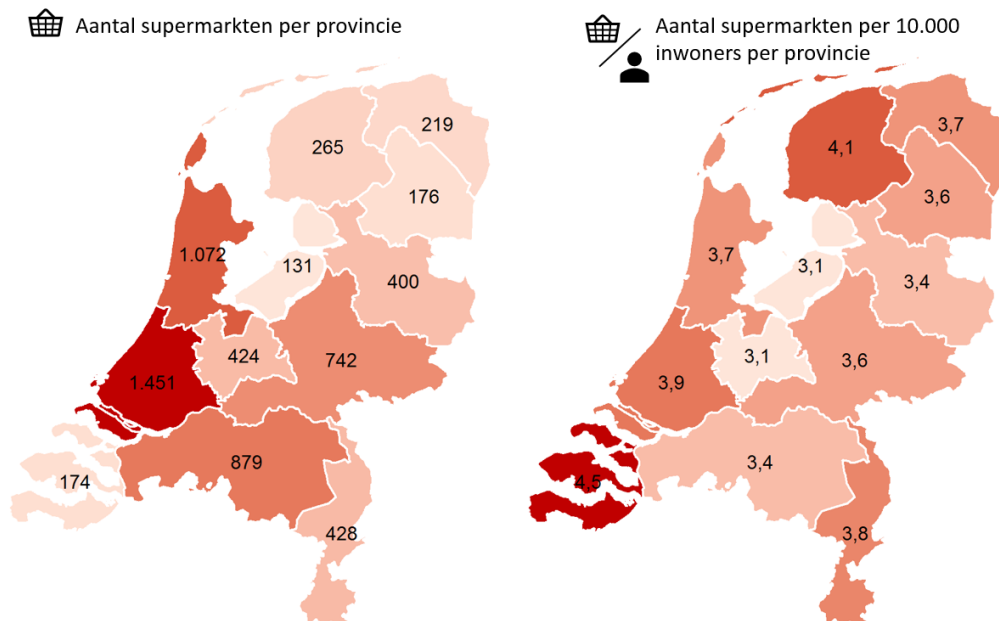
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus en TZN.
 Toelichting: Het totaal aantal verkooppunten in 2019 in Nederland bedraagt 15.681. Per 10.000 inwoners zijn dat 9,01 verkooppunten.

2.3 Supermarkten

Nederland telt eind 2019 6.441 supermarkten. Dit cijfer omvat minisupermarkten (o.a. ook AH to go's), nachtwinkels en 'reguliere' supermarkten. Uit eerder onderzoek (Gerritsen e.a. 2014) bleek dat vrijwel alle Nederlandse supermarkten tabaksproducten verkopen. Eind 2019 is de verkoop van tabakswaren gestopt in 80 Nederlandse vestigingen van de supermarktketen Lidl. Dit aantal zal de komende jaren toenemen en eind 2022 zal geen van de Nederlandse vestigingen van Lidl nog tabak verkopen. Voor de nulmeting is bij Lidl navraag gedaan naar welke filialen eind 2019 rookvrij waren. Deze filialen zijn niet meegeteld als verkooppunt in deze nulmeting.

Het aantal supermarkten is veruit het hoogst in Zuid-Holland en het laagst in Flevoland – zie Figuur 2.2. Per inwoner is het aantal supermarkten echter het hoogst in Zeeland en Friesland.

Figuur 2.2 Dichtheid van supermarkten relatief hoog in Zeeland en Friesland



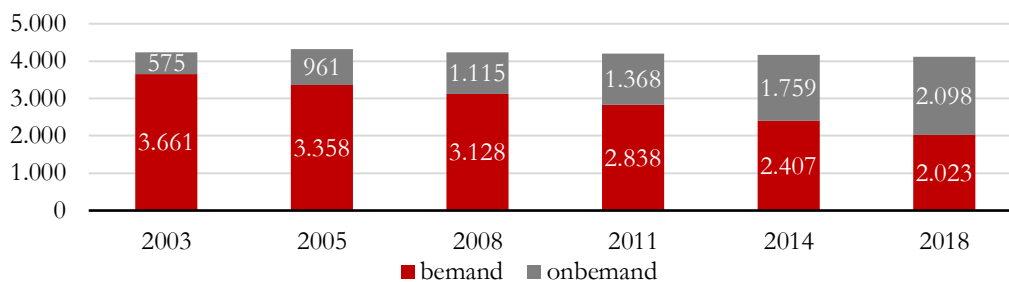
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus.
 Toelichting: Het totaal aantal supermarkten in 2019 (exclusief de rookvrije Lidl-filialen) in Nederland bedraagt 6.361. Per 10.000 inwoners zijn dat 3,65 supermarkten.

2.4 Tankstations

Bemande en onbemande tankstations

In vrijwel alle bemande tankstations in Nederland is het mogelijk om tabaksproducten te kopen. Het aandeel bemande tankstations is echter sterk afgenomen in de afgelopen jaren. In 2003 was 86 procent van de tankstations bemand, in 2018 gold dat voor 49 procent van de tankstations – zie Figuur 2.3. Onbemande tankstations hebben geen winkel en dus ook geen tabaksverkooppunt.

Figuur 2.3 Het aantal bemande tankstations is sterk afgenomen

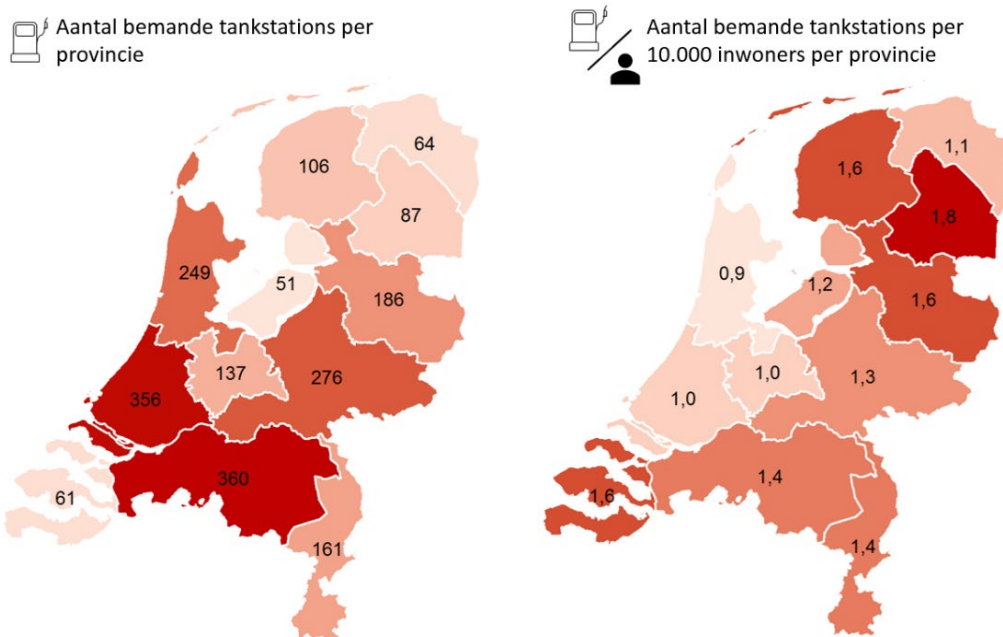


Bron: Cijfers tot en met 2014 op basis van Gerritsen e.a. (2014). Cijfers voor 2018 op basis van de website van BOVAG.

Aantal bemande tankstations

In heel Nederland zijn er eind 2019 2.094 bemande tankstations.² Het aantal bemande tankstations per inwoner is relatief hoog in het noorden en oosten van Nederland (Drenthe, Friesland, Overijssel) maar ook in Zeeland. In het westen is de dichtheid van bemande tankstations relatief laag. In absolute aantallen is het aantal bemande tankstations het hoogst in Zuid-Holland en Noord-Brabant.

Figuur 2.4 Relatief hoog aantal bemande tankstations per inwoner in Drenthe



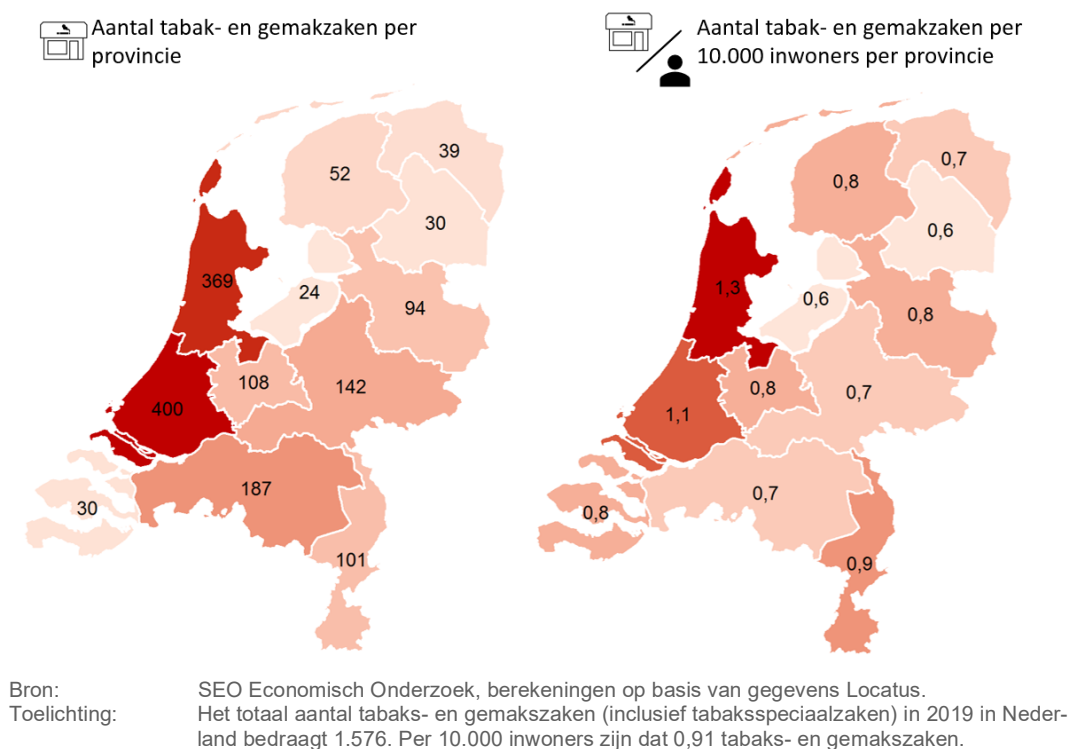
Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus.
 Toelichting: Het totaal aantal bemande tankstations in 2019 in Nederland bedraagt 2.094. Per 10.000 inwoners zijn dat 1,20 tankstations.

2.5 Tabaks- en gemakszaken

Ultimo 2019 zijn er 1.576 tabaks- en gemakszaken in Nederland. Ongeveer 16 procent hiervan is een tabaksspecialzaak die zich vrijwel exclusief richt op de verkoop van tabaksproducten. Het overgrote deel verkoopt naast rookwaren echter ook ander producten, zoals tijdschriften en telefoonkaarten. Zowel absoluut als per inwoner is het aantal tabaks- en gemakszaken het hoogst in Zuid- en Noord-Holland.

² Dit is een stijging ten opzichte van het aantal bemande tankstations in 2018 volgens BOVAG. De dalende trend in het aantal bemande tankstations die uit Figuur 2.3 blijkt, lijkt zich dus niet door te zetten in 2019. Mogelijk wordt deze trendbreuk veroorzaakt doordat Figuur 2.3 gebaseerd is op gegevens van BOVAG en Figuur 2.4 op gegevens van Locatus. Beide bronnen hanteren mogelijk een andere manier van meten van het aantal bemande tankstations.

Figuur 2.5 Met name veel tabaks- en gemakzaken in Zuid- en Noord-Holland



2.6 Horeca (tabaksautomaten)

Uit 2019 zijn er nog zo'n 5.650 tabaksautomaten in gebruik in Nederland.³ Dat is een flinke daling ten opzichte van 2014 (15.000 automaten)⁴, 2016 (14.000 automaten)⁵ en 2018 (13.000 automaten).⁶ Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat in juli 2017 bekend werd dat per 2022 de verkoop van sigaretten in de horeca verboden wordt. Veel horecagelegenheden lijken al vooruit te lopen op het verbod op tabaksautomaten.

Per inwoner is het aantal tabaksautomaten het hoogst in Zeeland, Limburg en Noord-Holland. Ook in absolute aantallen is het aantal tabaksautomaten hoog in Noord-Holland. In Zuid-Holland en Noord-Brabant staan ook nog relatief veel tabaksautomaten.

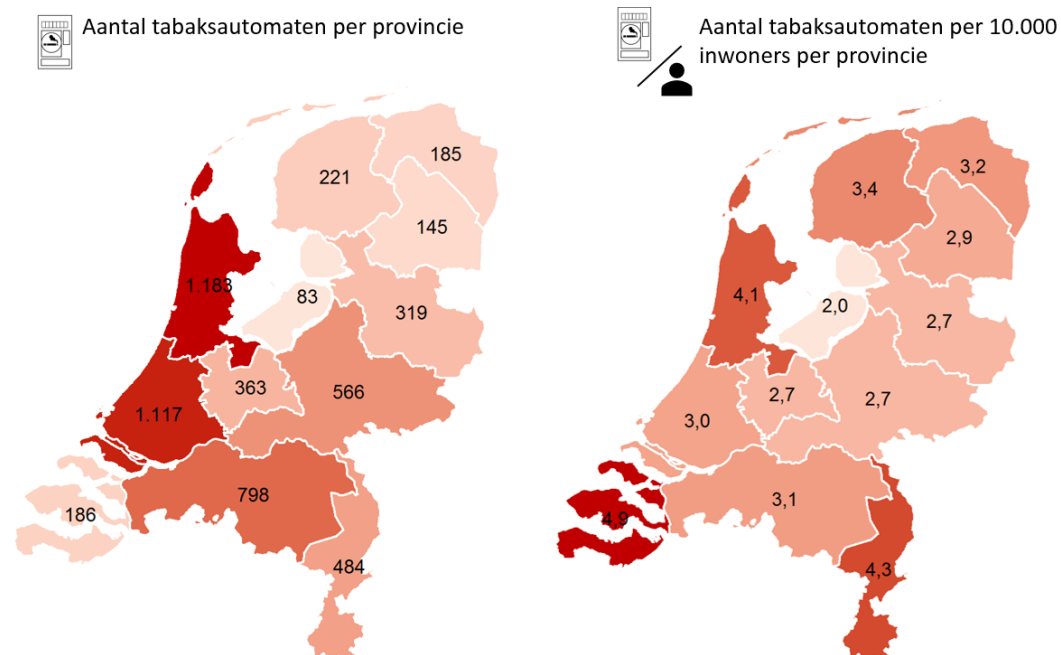
³ TZN heeft aangegeven dat uit een recente inventarisatie onder haar leden blijkt dat er nog 5.500 tot 5.800 tabaksautomaten in gebruik zijn.

⁴ Bron: Gerritsen e.a. (2014). Economische effecten beperken verkooppunten tabak. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

⁵ Bron: "Email ontvangen van TZN over de rol van ID lezer in het plan van aanpak", te vinden op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/transparant-over-contact-tabaksindustrie>.

⁶ Bron: Nationaal Preventieakkoord.

Figuur 2.6 Aantal tabaksautomaten per inwoner relatief hoog in Zeeland, Limburg en Noord-Holland



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus en TZN.
 Toelichting: Het totaal aantal tabaksautomaten in 2019 in Nederland bedraagt ongeveer 5.650. Per 10.000 inwoners zijn dat 3,25 tabaksautomaten. Het aantal tabaksautomaten per provincie is berekend door het totaal aantal tabaksautomaten volgens TZN onder te verdelen relatief aan het aantal horecagelegenheden per provincie volgens Locatus.

2.7 Overige verkooppunten

Naast de vier typen verkooppunten die in deze nulmeting zijn onderscheiden, bestaan er andere verkooppunten van tabaksproducten. Drogisterijen verkochten in het verleden vaak tabaksproducten. Met de Kruidvat en de Trekpleister zijn eind 2018 echter de laatste (grote) drogisterijen gestopt met de verkoop van tabak. In videotheken wordt meestal ook tabak verkocht. Het aantal videotheken is echter drastisch afgenomen. Locatus meldt dat er in 2018 nog slechts 34 videotheken waren in Nederland.

Het is daarnaast ook mogelijk om tabaksproducten via internet te kopen. Zo is het mogelijk om via de online bestelservice van supermarktketens, zoals Albert Heijn en Jumbo, tabaksproducten te bestellen. Er zijn ook gemak- en tabakszaken met een online besteldienst (bijv. Robrijkers). Ten slotte zijn er ook winkels die uitsluitend online tabaksproducten verkopen en geen fysiek verkooppunt hebben. Voorbeelden hiervan zijn thebestcigarshop of sigaren.shop. Er zijn geen officiële cijfers van het aantal online verkooppunten van tabak. Uit onderzoek van Trimbos uit 2014 blijkt wel dat de verkoop van tabaksproducten via internet ten opzichte van de verkoop bij andere typen verkooppunten verwaarloosbaar is (0,1 procent van de rokers).⁷ In 2020 blijkt dat nauwelijks te zijn toegenomen (0,6 procent van de rokers).⁸

⁷ Monshouwer e.a. (2014). Verkooppunten van tabaksproducten. Utrecht: Trimbos-instituut.

⁸ Beide cijfers zijn gebaseerd op de *International Tobacco Control (ITC) Netherlands Survey*.

3 Mogelijke beleidsopties

Om het aantal verkooppunten tabak te verminderen, kan de overheid de verkoop door bepaalde typen verkooppunten verbieden of geografische restricties verbinden aan het aantal verkooppunten. Ook kan een vergunningensysteem leiden tot minder verkooppunten. Er is weinig onderzoek naar het effect van verschillende beleidsopties op het aantal rokers.

3.1 Inleiding

In de wetenschappelijke literatuur is er consensus dat tabak geen normaal product is dat vrij verkocht zou mogen worden, zoals dat nu nog in een groot gedeelte van de wereld het geval is. Deze vrije verkrijgbaarheid draagt bij aan de misvatting dat tabak een normaal consumptieproduct is (Smith et al., 2017). De verkoop van tabak zou daarom ter bescherming van de volksgezondheid strikt gereguleerd moeten worden. Maatregelen ter beperking van verkoopmogelijkheden zijn vooralsnog relatief (vergeleken met marketing en prijsmaatregelen) onderbelicht gebleven (Chapman & Freeman, 2009; Henriksen, 2012). Belangrijk is dat maatregelen helder en transparant zijn om weerstand tegen het systeem te voorkomen en politiek en maatschappelijk draagvlak te behouden.

Er zijn verschillende beleidsopties om het aantal tabaksverkooppunten terug te brengen. De beleidsopties kunnen aangrijpen op de volgende aspecten:

1. Beperken verkoopkanalen
 - Verbod op verkoop in bepaalde winkels (bijv. drogisterijen, supermarkten, cafés)
 - Beperken verkoop tot bepaalde winkels (tabaksspecialzaken)
2. Vergunningstelsel of registratiesysteem. In een vergunningstelsel moeten tabaksverkopers aan voorwaarden voldoen om een vergunning te krijgen. Een registratiesysteem verplicht tabaksverkopers alleen om zich te registreren. Strengere voorwaarden, hoge kosten van het registreren of het aanvragen van een vergunning kunnen het aantal verkooppunten doen verminderen. Een specifieke vorm van een vergunningstelsel is het staatsmonopolie, waarin de verkoop van tabak beperkt is tot onder toezicht van de overheid staande tabakszaken.
3. Beperken locaties bijvoorbeeld:
 - Maximum aantal verkopers per gebied
 - Maximum aantal verkopers per 1.000 inwoners
 - Minimum afstand tussen verkopers
 - Verbieden verkoop dichtbij scholen of speelplekken waar jongeren komen
 - Verbieden verkoop in woonwijken

Voor alle opties geldt dat zij onmiddellijk kunnen worden ingevoerd, of na een overgangperiode. Ook kunnen alle opties worden ingevoerd als tussenoplossing, waarbij het einddoel is om uiteindelijk alle verkooppunten te verbieden. Verder kunnen maatregelen in combinatie worden toegepast. Het beperken van typen verkoopkanalen of het beperken van locaties kan gekoppeld worden aan een vergunningensysteem, waarin de voorwaarden waaraan een verkooppunt moet voldoen nader wordt uitgewerkt.

3.2 Effect beleidsopties op het aantal rokers

De meningen van geïnterviewde Nederlandse stakeholders (zie bijlage B) over het effect van het terugdringen van verkooppunten van tabak op het aantal rokers zijn verdeeld. Voor sommigen geïnterviewden is het evident dat als de beschikbaarheid van tabaksproducten afneemt, het aantal nieuwe en bestaande rokers afneemt. Anderen denken dat het vooral effect zal hebben op het aantal nieuwe rokers, maar dat het effect op de bestaande rokers beperkt zal zijn. Er wordt op gewezen dat er niet of nauwelijks literatuur is die dit effect onderbouwen. Daarnaast wordt aangegeven dat er al veel gebeurt op het gebied van tabaksontmoediging (prijsverhoging, display-ban en *plain packaging*). Deze partijen vragen zich af wat het beperken van verkooppunten extra oplevert.

Er zijn verschillende cross-sectionele en review studies die zich richten op de relatie tussen het aantal, de dichtheid of de nabijheid van verkooppunten en roken, zonder een relatie te leggen met (veranderingen in) het beleid over verkooppunten. Dit soort studies maken het niet mogelijk uitspraken te doen over de gevolgen van de introductie van verkooppunten-reducerend beleid voor de prevalentie van roken, maar laten wel zien dat aantal, dichtheid en nabijheid van tabaksverkooppunten en roken gerelateerd zijn. Een Canadese studie liet bijvoorbeeld zien dat het stoppen met roken negatief geassocieerd werd met het aantal tabaksverkooppunten in de woonomgeving en leefomgeving van jongvolwassen (Shareck, Datta, Vallée, Kestens, & Frohlich, 2020). Een Amerikaanse studie vond een relatie tussen het beginnen met roken en de dichtheid van tabaksverkooppunten in de thuisomgeving voor 25- 34-jarigen. Deze relatie werd echter niet gevonden voor 18- tot 24-jarigen (Cantrell et al., 2016). Een andere Amerikaanse studie onder tieners (13 – 16 jaar) liet zien dat een hogere dichtheid van verkooppunten in de woonlocatie (maar niet in de schoollocatie) samenhang met een hogere kans ooit gerookt te hebben. Het verschil was echter klein (Schleicher, Johnson, Fortmann, & Henriksen, 2016). Ook de resultaten van Lipperman-Kreda en collega's (Lipperman-Kreda et al., 2014) laten een associatie zien tussen de dichtheid van verkooppunten in de thuislocatie, maar niet de schoollocatie, en roken. Een recente review en een meta-analyse bevestigen dat de dichtheid van tabaksverkooppunten in de nabijheid van de thuissituatie van jongeren gerelateerd is aan het rookgedrag van jongeren (Finan et al., 2018; Marsh et al., 2020). De dichtheid rondom de thuissituatie lijkt belangrijker te zijn dan de dichtheid rond de school van de jongeren. Een recente systematische methodologische review van Nuyts en collega's (Nuyts, Davies, Kunst, & Kuipers, 2019) concludeert echter dat de literatuur geen consistent bewijs levert voor een positieve associatie tussen de dichtheid van verkooppunten en roken onder jongeren.

Volgens de auteurs van een zeer recente review van studies die wel een relatie leggen tussen beleid gericht op een daling van het aantal verkooppunten en het aantal rokers, is dit soort beleid een veelbelovende maatregel voor een tabaksontmoedigingsbeleid (Glasser & Roberts, 2020). De auteurs onderscheiden vier vormen van verkooppunten-reducerend beleid:

1. Vaststelling van een maximum aantal verkooppunten per geografisch gebied of per aantal inwoners;
2. Verbod op tabaksverkoop in bepaalde winkels;
3. Verbod op tabaksverkoop binnen een bepaalde afstand tot scholen;
4. Vaststelling van een minimum afstand tussen tabaksverkooppunten.

De auteurs concluderen dat (combinaties van) deze verschillende beleidsvormen bij kunnen dragen aan het terugdringen van het aantal verkooppunten. Ze vonden echter slechts twee studies die het effect van het beleid op de prevalentie van roken hadden onderzocht. In een Amerikaanse studie naar het roken tijdens de zwangerschap bleek het stoppen van de verkoop van tabak in een drogisterijketen (het gevolg van een veranderd beleid van het bedrijf) samen te hangen met minder roken

tijdens de zwangerschap (Hall et al., 2019). De andere studie in de review vond een minimale reductie in de prevalentie van roken na een verbod op de verkoop van tabak in apotheken in Californië en Massachusetts. Wanneer echter in de analyse gecontroleerd werd voor de neerwaartse trend in roken en andere factoren, bleek de afname niet meer statistisch significant te zijn (Jin et al., 2016). Een andere studie (niet in de review besproken) liet zien dat 10 tot 20 procent van de rokers die exclusief bij CVS sigaretten kocht, stopte met het kopen van sigaretten (Polinski et al., 2017). Er blijkt dus wel wetenschappelijk bewijs te zijn dat verkooppunten-reducerend beleid daadwerkelijk het aantal verkooppunten terugdringt, maar het bewijs dat dit vervolgens ook leidt tot minder rokers blijkt beperkt te zijn. Wel zijn er modelleerstudies die een (bescheiden) effect op de prevalentie van roken voorspellen (Luke et al., 2017; Pearson, van der Deen, Wilson, Cobiac, & Blakely, 2015), mogelijk vooral wanneer de dichtheid van verkooppunten onder een bepaalde drempel komt (Riches et al., 2018).

3.3 Keuze beleidsopties

In overleg met de begeleidingscommissie zijn vijf beleidsopties gekozen om verder uit te werken. Als opties voor het beperken van het aantal verkoopkanalen is gekozen voor het verbieden van verkoop bij tankstations en supermarkten. Deze optie is voorgesteld in de motie-Kuik en Dik-Faber in het debat in de Tweede Kamer op 20 februari 2020. Daarnaast is nog een verdergaande optie uitgewerkt waarin alleen tabaksspecialzaken nog tabak mogen verkopen. Wat betreft een vergunningensysteem is gekozen voor een systeem waarbij aan tabaksverkopers voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop zij de wet naleven. Wat betreft de beleidsopties om het aantal locaties te beperken, is gekozen voor het beperken van het aantal locaties per aantal inwoners en beperken van het aantal locaties per vierkante kilometer. Er is niet gekozen voor het verbieden van verkooppunten rondom scholen of in woonwijken en voor het instellen van een minimumafstand tussen verkooppunten, omdat geen informatie voorhanden was over de precieze locatie van verkooppunten. Daardoor konden de effecten van deze opties niet in kaart worden gebracht.

Samenvattend zijn de volgende opties uitgewerkt:

1. Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken (Primera, AKO etc.) en tabaksspecialzaken. In deze optie zou de verkoop van tabaksproducten uitsluitend nog toegestaan zijn in tabaks- en gemakszaken en tabaksspecialzaken. Dit betekent dat bijvoorbeeld supermarkten en tankstations geen tabak meer mogen verkopen.
2. Alleen verkoop door tabaksspecialzaken. Ten opzichte van de eerste beleids optie zou in beleids optie 2 ook de verkoop van tabak in tabaks- en gemakszaken verboden worden. De verkoop van tabaksproducten zou dan dus worden beperkt tot tabaksspecialzaken.
3. Een vergunningstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten. Alleen winkels die aan bepaalde voorwaarden voldoen, zouden in dat geval tabak mogen verkopen.
4. Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners. In deze beleids optie wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per x aantal inwoners per regio (bijvoorbeeld per provincie). In de uitwerking is gekozen voor een halvering van het aantal verkooppunten.
5. Maximaal aantal verkooppunten per vierkante kilometer. In dit geval wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per vierkante kilometer per regio (bijvoorbeeld per provincie). Ook hier is in de uitwerking gekozen voor een halvering van het aantal verkooppunten.

4 Ervaringen in het buitenland

De vijf onderzochte landen kennen allemaal een registratie-, vergunningen- of monopoliesysteem voor de verkoop van tabak. Een deel van de landen kent ook beperkingen in het type verkoopkanalen en/of geografische restricties.

In Europa zijn registratie-, vergunnings- en monopoliesystemen ingevoerd in (o.a.) Finland, Hongarije, Schotland, Italië, en Spanje. Deze landen zijn gekozen, omdat ze een breed palet aan beleidsmaatregelen laten zien. De hierna volgende paragrafen beschrijven het beleid ten aanzien van tabaksverkoop in deze vijf landen op basis van narratieve analyses van interviews en relevante literatuur meer in detail beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van het beleid in de vijf landen.

4.1 Finland

4.1.1 Wat staat er in de wet?

Finland kent sinds 2009 een vergunningensysteem: tabaksproducten en nicotinehoudende vloeistoffen mogen alleen verkocht worden door vergunninghouders waarbij de vergunning (ook wel licentie genoemd) specifiek verstrekt wordt voor een bepaald verkooppunt en de betreffende houder. De belangrijkste reden om een vergunningensysteem in te voeren was dat dit systeem betere mogelijkheden biedt om de wettelijke leeftijdsgrens voor tabaksverkoop te handhaven waardoor beter voorkomen kan worden dat jongeren beginnen met roken. Deels omdat inzicht in verkooppunten de controle van deze verkooppunten makkelijker maakt, deels ook omdat het verliezen van een vergunning in geval van overtreding een zwaardere sanctie inhoudt dan enkel een boete.

De huidige Finse Tabakswet trad 15 augustus 2016 in werking. Enkele toevoegingen zijn van latere datum. De wet heeft als doelstelling het gebruik van tabaksproducten en andere nicotinehoudende producten die giftig zijn en verslaving veroorzaken, te beëindigen. Ten einde dit doel te bereiken, bevat de wet:

- maatregelen die er op gericht zijn te voorkomen dat mensen beginnen met roken;
 - maatregelen die stimuleren dat mensen stoppen met roken;
 - maatregelen die mensen moeten beschermen tegen blootstelling aan tabaksrook van anderen.
- Tabaksproducten en nicotinehoudende vloeistoffen mogen niet aan minderjarigen (onder de 18 jaar) worden verkocht. Ook tabakvervangende middelen, rookaccessoires en elektronische sigaretten mogen niet aan minderjarigen worden verkocht. In het verkooppunt moet op een duidelijk zichtbare wijze hiervan melding worden gemaakt. Tabaksproducten, tabaksvervangers, rookaccessoires, elektronische sigaretten en nicotinehoudende vloeistoffen mogen niet via een verkoopautoomaat verkocht worden. Ook online verkoop is niet toegestaan, noch mogen consumenten voor eigen gebruik tabaksproducten, elektronische sigaretten en nicotinehoudende vloeistoffen uit het buitenland importeren. De Finse Tabakswet kent ook verschillende beperkingen op de groothandel en import van tabaksproducten die hier verder buiten beschouwing blijft.

Met de invoering van deze wet in 2016 werden nicotineproducten voor de wet gelijkgesteld aan conventionele tabaksproducten. Aanvankelijk stuitte dit op sterke oppositie van de e-sigarettenindustrie die tegen de invoering van vergunningskosten voor de verkoop van e-sigaretten waren, omdat dit het aantal verkooppunten van e-sigaretten zou kunnen beperken. Het protest had echter weinig effect, omdat vanuit de overheid gesteld werd dat het uiteindelijke doel van het beleid was om het gebruik van tabak en nicotine te verminderen en dat daarom tabaks- en vapingproducten gelijk moesten worden behandeld. Dit is ook het geval wat betreft marketing en plaatsen waar niet gerookt mag worden (op plaatsen waar geen tabak gerookt mag worden, mogen ook geen e-sigaretten gebruikt worden). Het uniforme beleid voor tabak en andere nicotineproducten maakt het beleid bovendien helderder en consistent.

4.1.2 Het vergunningensysteem

De vergunning wordt verstrekt door de gemeentelijke autoriteiten van de plaats waar het verkooppunt is gelokaliseerd en is geldig voor een bepaalde duur van maximaal 1 jaar. Een vergunning wordt alleen verstrekt na aanvraag. De vergunning dient schriftelijk of online te worden aangevraagd en dient o.a. informatie te bevatten over aard van de producten waarop de vergunning betrekking heeft (tabaksproducten eventueel in combinatie met nicotinehoudende vloeistoffen) en de wijze waarop deze producten in het verkooppunt zijn uitgesteld. De verkregen vergunning dient in het verkooppunt voor klanten zichtbaar te zijn. Gemeentelijke autoriteiten die vergunningen verlenen, brengen hiervan de National Supervisory Authority for Welfare and Health (Valvira) op de hoogte.

Kosten voor een vergunning

De gemeentelijke autoriteit die de vergunning verstrekt, brengt kosten voor de verwerking van de aanvraag in rekening. Deze kosten mogen niet hoger zijn dan de gemaakte kosten. Daarnaast brengt de gemeentelijke autoriteit een jaarlijkse vergoeding van maximaal €500,- per verkooppunt in rekening voor het toezicht op de naleving van de Tabakswet. Deze inkomsten mogen de lokale overheden ook aan andere zaken besteden, zolang de controletaak maar wordt uitgevoerd. Wanneer de vergunning betrekking heeft op tabaksproducten én nicotinehoudende vloeistoffen wordt de toezichtvergoeding verdubbeld.

Voorwaarden

Voorwaarde voor verstrekking van de vergunning is dat de aanvrager meerderjarig is (18 jaar of ouder) en samen met de aanvraag een zogenaamd zelfmonitoringsplan (zie hieronder) indient en dat er geen belemmerende factoren verstrekking van de vergunning in de weg staan. Belemmerende factoren zijn:

- een ingetrokken vergunning in de afgelopen twee jaar;
- locatie van het verkooppunt in een kinder- of gezinsdagverblijf of in de buitenruimte van een kinderdagverblijf;
- locatie van het verkooppunt in binnen- of buitenruimtes bedoeld voor kinderen jonger dan 18 jaar van instellingen die zorg verlenen;
- locatie van het verkooppunt in de studentenhuisvesting van onderwijsinstellingen voor basis-, beroeps- of hoger secundair onderwijs of in de buitenruimtes die door dergelijke instellingen worden gebruikt.

Verkopers van tabaksproducten, tabaksvervangers, rookaccessoires, elektronische sigaretten en nicotinehoudende vloeistoffen dienen, op eigen kosten, een zelfmonitorsplan op te stellen en te implementeren om te waarborgen dat aan het verbod op verkoop aan minderjarigen wordt voldaan. Op de plaats van de verkoop van tabaksproducten, tabaksvervangers, rookaccessoires, elektronische sigaretten en nicotinehoudende vloeistoffen moet een verkoper aanwezig zijn om toezicht te houden. De verkoper mag jonger zijn wanneer de verkoop plaatsvindt onder toezicht van een persoon van 18 jaar of ouder. De wet voorziet ook in een uitstal- en een marketingverbod voor tabaksproducten, tabaksvervangers, rookaccessoires, elektronische sigaretten en nicotinehoudende vloeistoffen.

Sanctionering

Wanneer een verkoper zich niet aan de regels houdt, kan de gemeentelijke autoriteit de verleende vergunning voor minimaal een week en maximaal zes maanden intrekken. Als de verkoper zich nogmaals niet aan de regels houdt, of op grove wijze de regels overtreedt, kan de gemeentelijke autoriteit de vergunning definitief intrekken. Op overtreding van de verkoopregels vastgelegd in de Tabakswet (zoals verkoop aan minderjarigen) staat een boete of een gevangenisstraf van maximaal een half jaar.

4.1.3 Het wetgevingsproces

Het beperken van het aantal verkooppunten vormt geen expliciet doel van het beleid; al was het wel een 'gewenst neveneffect'. Uit de interviews komt naar voren dat hiervoor opzettelijk is gekozen, omdat beperking van verkooppunten mogelijk politiek gevoelig zou kunnen liggen en weerstand van o.a. de detailhandel op zou kunnen roepen. Volgens een geraadpleegde expert zou in de (nabije) toekomst een beperking van het aantal verkooppunten mogelijk wel een expliciete doelstelling kunnen worden. De tijd zou daarvoor rijp zijn.

Bij de totstandkoming van het beleid speelden, volgens een geraadpleegde expert, maatschappelijke organisaties (Ngo's) een belangrijke rol door veel voorbereidend werk te verrichten. Zij hadden invloed op de publieke opinie en maakten het onderwerp bespreekbaar in de media met behulp van campagnes. Het zou volgens de expert voor de overheid veel moeilijker zijn geweest het huidige beleid te introduceren wanneer de Ngo's niet bijgedragen hadden.

4.1.4 Evaluatie beleid

In 2018 bracht een werkgroep van het Finse ministerie van Sociale zaken en gezondheid een rapport uit met een aantal voorstellen voor aanpassingen en uitbreidingen van de Tabakswet. Onder andere wordt in dit rapport de doelstelling van een rookvrij Finland aangescherpt en gesteld dat het streven is naar het einde van het gebruik van tabak en andere nicotinehoudende producten in 2030. Het rapport vermeldt ook dat het aantal tabaksverkooppunten sinds 2016 met 1.500 is afgenomen. Dit is volgens de commissie gerelateerd aan de hoge toezichtvergoedingen (€500,- per verkooppunt of het dubbele wanneer ook nicotinehoudende vloeistoffen worden verkocht). De werkgroep adviseert dan ook de toezichtvergoeding niet te verlagen tot een vast bedrag van €350,- (€500,- voor een met nicotinehoudende vloeistoffen gecombineerde vergunning), zoals beschreven in een wetsvoorstel voor de hervorming van de regionale overheid. Dit zou kunnen leiden tot een toename van het aantal tabaksverkooppunten. Ook enkele geraadpleegde experts gaven aan dat de

kosten voor de vergunning een belangrijke rol kunnen spelen wanneer het doel is om het aantal verkooppunten te beperken. Hoewel de werkgroep maatregelen in andere landen beschrijft die gericht zijn op het beperken van het aantal of de locatie van tabaksverkooppunten (zoals een minimumafstand tot scholen of een beperking van verkoop tot bepaalde winkels) doet de werkgroep geen concrete voorstellen in deze richting. Volgens een geraadpleegde expert zou het instellen van een minimale afstand tot scholen niet helpen en het vaststellen van de afstand te arbitrair zijn.

Ontwikkeling aantal verkooppunten

Het inzicht in de ontwikkeling van het aantal tabaksverkooppunten is beperkt. Na de invoering van het vergunningensysteem in 2009 daalde het aantal verkooppunten van circa 30.000-40.000 naar circa 10.000. Deze daling lijkt vooral te zijn veroorzaakt door een daling van het aantal cafés en restaurants dat tabak verkocht; locaties waar relatief weinig tabak verkocht werd (Monshouwer, Verdurmen, Ketelaars, & Laar, 2014). Over een relatie tussen het gevoerde vergunningenbeleid en het aantal (beginnende) rokers is geen informatie gevonden. Wel laat een Fins longitudinaal onderzoek uit 2016 zien dat een beperking van het aantal verkooppunten, en daarmee een toename van de afstand tot een tabaksverkoop punt, bij kan dragen aan stoppogingen van rokers (Pulakka et al., 2016). De afname van het aantal verkooppunten kan daardoor bijgedragen hebben aan de afname van het aantal rokers in Finland.

Er lijkt momenteel weinig weerstand te bestaan tegen het huidige tabaksbeleid in Finland. De met een vergunningensysteem verbonden administratieve en financiële lasten riepen geen grote weerstand op bij lokale overheden, mogelijk omdat kosten voor het verkrijgen van een vergunning ingezet worden om deze kosten te dekken. Ook politiek en maatschappelijk bestaat er veel steun voor het vergunningensysteem. Volgens enkele geraadpleegde experts komt dat voor een belangrijk deel omdat vanaf het begin af aan het beleid is gepresenteerd als beleid dat er op gericht is om jongeren te beschermen tegen tabak ('framing').

4.2 Hongarije

4.2.1 Wat staat er in de wet?

Het Hongaarse parlement aanvaarde in september 2012 de Tabakswet 'Wet over de uitbanning van roken onder minderjarigen en over de detailhandel in tabaksproducten', ook wel de 'Tabakswinkelwet' genoemd. De detailhandel in tabaksproducten in Hongarije werd door de wet een activiteit die uitsluitend onder de bevoegdheid van de staat valt en verkoop van tabak is daarmee beperkt tot onder toezicht van de overheid staande tabakszaken met een door de overheid afgegeven vergunning. Het aantal beschikbare vergunningen is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. Wanneer de gemeente minder dan 4.000 inwoners heeft, is het aantal verkooppunten beperkt tot één. In gemeenten met minder dan 3.000 inwoners mag tabak ook in andere (mobiele) winkels verkocht worden. Wanneer het aantal inwoners groter is, geldt de regel één verkooppunt per 4.000 inwoners. Deze aantallen zijn geschat op basis van potentiële tabaksverkoopcijfers en de daaruit volgende mogelijke inkomsten, zodat een verkooppunt voldoende omzet kan maken en daarmee voldoende interessant is voor potentiële uitbaters. Daarnaast is voorgeschreven dat tabaksverkooppunten niet op minder dan 200 meter afstand van elkaar mogen zijn gelokaliseerd. Op basis van

deze regels werd duidelijk dat er in totaal zo'n 6.000 tot 6.500 potentiële tabaksverkooppunten te vergunnen waren.

Verkoop van tabak is alleen toegestaan aan volwassenen ouder dan 18 jaar. Wanneer er twijfel is over de leeftijd van de klant dient de verkoper op basis van officiële documenten te verifiëren of de klant meerderjarig is. Naast tabak kunnen de tabakszaken ook kansspelen, alcoholische dranken (waaronder gedestilleerd), energiedrankjes, ijs en snoep, koffie en thee, kranten, dagbladen en tijdschriften en tickets voor het openbaar vervoer verkopen. En kan men soms ter plekke koffie, thee, frisdrank e.d. nuttigen. Ook kan men er terecht voor producten en services die te maken hebben met mobiele telefonie. De wet heeft niet alleen betrekking op traditionele tabaksproducten, maar ook op elektronische sigaretten en andere elektrische apparaten die roken imiteren en andere nicotinehoudende tabakvervangende producten. Tabaksautomaten zijn in Hongarije sinds 2006 niet toegestaan. De Hongaarse Tabakswet is één van de meest restrictieve in Europa, zeker wat betreft de regulering van de tabaksverkooppunten.

4.2.2 Het vergunningensysteem

De vergunningen voor de verkoop van tabak worden uitgegeven door een nationaal non-profit tabakshandelsbedrijf (een particuliere naamloze vennootschap zonder winstoogmerk) dat voor 100 procent in handen is van de nationale overheid. De nationale overheid schrijft een openbare aanbesteding uit voor het verkrijgen van de tabaksverkoopvergunning, waarbij voor elk verkooppunt een afzonderlijke openbare inschrijving wordt gehouden. Om mee te dingen, dient een formulier te worden ingevuld en een businessplan te worden ingediend waarna een commissie de indiening beoordeelt. Een procedure die volgens sommigen niet geheel transparant is (zie hieronder).

Voor het verkrijgen en behouden van de vergunning dient jaarlijks een bedrag betaald te worden dat afhankelijk is van de grootte van de gemeente waarin het verkooppunt is gelokaliseerd. Volgens een geraadpleegde deskundige ligt dat bedrag onder €1.000,- per jaar voor de grootste gemeenten.

Wanneer een vergunning is verkregen, heeft deze een geldigheid van 20 jaar. De vergunning is verbonden aan een meerderjarig rechtspersoon. Deze rechtspersoon dient ook de verkoper te zijn wanneer er sprake is van een eenmansbedrijf, of is de hoofdaansprakelijke wanneer de verkoop plaatsvindt in een bedrijf met meerdere werknemers. Wanneer de verkoper de regels overtreedt, kan de autoriteit voor consumentenbescherming de verkoper een boete opleggen. Na ten minste drie ernstige overtredingen kan de vergunning worden ingetrokken. De vergunning is niet overdraagbaar, wel kan een erfgenaam van een vergunninghouder de vergunning overnemen. Eén persoon kan maximaal vijf vergunningen verkrijgen en in een gemeente mag één persoon niet meer dan twee derde van alle vergunningen bezitten. De tabakswinkels moeten van buiten herkenbaar zijn en moeten daarom op de gevel 'Nemzeti Dohánybolt' (Nationale tabakswinkel) vermelden. Ook dient op de gevel een verbodsbord met daarin het cijfer 18 zichtbaar te zijn wat aangeeft dat het voor minderjarigen niet is toegestaan de winkel te betreden. Afbeeldingen of teksten die betrekking hebben op tabaksproducten of roken aanmoedigen zijn niet toegestaan.

4.2.3 Het wetgevingsproces

Het doel van de wet is tweeledig. Aan de ene kant kent de wet een expliciet volksgezondheidsdoel en is zij met name bedoeld om het beginnen met roken door jongeren tegen te gaan door de wijd-verbrede beschikbaarheid en aanwezigheid van tabaksproducten in Hongarije te beperken. De invoering van de wet zou ertoe leiden dat het aantal tabaksverkooppunten teruggebracht werd van circa 40.000 tot circa 7.000. Hongarije is daarmee één van de weinige landen die een vergunningstelsel hebben ingevoerd met als expliciete doelstelling het verminderen van het aantal tabaksverkooppunten. De invoering van de wet heeft het voor jongeren moeilijker gemaakt tabaksproducten te kopen. Aan de andere kant richt de wet zich op het tegengaan van de illegale handel in tabaksproducten om zo rokers op legale en professionele wijze te voorzien van tabaksproducten in overeenstemming met de regels voor consumentenbescherming.

Een geraadpleegde deskundige geeft aan dat in 2011 begonnen is met de formulering van het tabaksverkooppuntenbeleid en dat het voor een deel een reactie van de overheid was op de machtige positie van de grote internationale spelers van de tabaksindustrie. Deze bepaalden grotendeels hoe de verkoop van tabak in Hongarije plaatsvond en bedreigden daarmee de vrije concurrentie waarvan ook de eigen Hongaarse tabaksfabrikanten nadeel ondervonden. De motivering van het nieuwe tabaksverkooppuntenbeleid lag volgens de deskundige dan ook niet alleen op het terrein van de volksgezondheid; al was het aantal rokers in Hongarije relatief hoog en kwamen tabak-gerelateerde gezondheidsproblemen vaak voor wat ook een motivatie was voor nieuw beleid. Daarnaast vormt, volgens de deskundige, het nieuwe monopoliesysteem ook een goed instrument om de verschillende facetten van de tabaksmarkt te controleren en te beheersen, waaronder ook de bescherming van kleine detailhandelaren. Het Hongaarse systeem biedt daartoe, volgens de deskundige, meer mogelijkheden dan een ongemonopoliseerd vergunningensysteem.

Aanvankelijk was er sterke oppositie vanuit de detailhandel en de tabaksindustrie tegen het nieuw te formuleren beleid waarbij, volgens de deskundige, de tabaksindustrie ook bij andere Europese landen lobbyde om zich in Europees verband en vanuit het idee van een vrije Europese markt, tegen het voorgenomen staatsmonopolie op tabaksverkoop te verzetten. Inmiddels zou de tabaksindustrie vrede met het systeem hebben en tevreden zijn met enkele voordelen die het systeem hen biedt. Deze voordelen voor de industrie betreffen met name de logistiek van de groothandel die hier verder buiten beschouwing blijft.

4.2.4 De invoering

De wet is ingegaan op 1 juli 2013. Vanaf november 2012 konden mensen een vergunning aanvragen middels een openbare tender. Bestaande tabakszaken behouden tot 31 december 2020 het recht om zonder vergunning tabak te verkopen. De openbare aanbesteding waarmee vergunningen worden toegewezen, werd bekritiseerd door zowel tabaksverkopers als maatschappelijke organisaties. Oppositiepartijen beweerden dat de Hongaarse regering de gunningsprocedure had beïnvloed om selectief vergunningen te verstrekken aan bedrijven en individuen met nauwe politieke banden met de rechtse regeringspartij Fidesz. Volgens Fidesz waren deze beschuldigingen vals en onderdeel van een politieke lastercampagne door Philip Morris International. De kritiek nam verder toe toen in mei 2013 de Fidesz-partij een amendement indiende om de toegang tot informatie over de gun-

ningsprocedure (en andere openbare diensten) te beperken. Verschillende maatschappelijke organisaties lieten zich negatief uit over het gebrek aan transparantie van de gunningsprocedure en de onwil van de regering om corruptie te bestrijden.

4.2.5 Evaluatie van het beleid

Voor zover bekend zijn er geen evaluatiestudies uitgevoerd naar het Hongaarse tabaksverkoop-puntenbeleid. Wel zijn in 2012 en 2013 prevalentiestudies uitgevoerd naar het voorkomen van roken in Hongarije. Het is echter maar beperkt mogelijk eventuele verschillen in rookprevalentie toe te schrijven aan het tabaksverkoopuntenbeleid, omdat er naast het tabaksverkoopuntenbeleid ook andere tabakscontrolemaatregelen zijn ingevoerd, zoals een rookverbod in de publieke ruimte, verhoging van de tabaksaccijnzen en afschrikwekkende afbeeldingen op sigarettapakjes.

De prevalentiestudies die zijn uitgevoerd in 2012 en 2013 onder 13- tot 15-jarigen laten zien dat in 2012 het percentage rokers (dagelijks en 'af en toe') 27 procent bedroeg. Een jaar later lag het percentage drie procentpunten lager. Een vermindering die enkel onder jongens werd gevonden. Het percentage meisjes dat rookte bleef onveranderd. Het percentage dagelijkse rokers nam echter in dezelfde periode toe van 7 procent in 2012 naar 9 procent in 2013. Volgens een geraadpleegde deskundige neemt het aantal rokers de afgelopen jaren met zo'n 2 procent per jaar af wat als succes van het gevoerde beleid (waaronder het tabaksverkoopuntenbeleid) gezien zou mogen worden. Ook zou het systeem handhavers de mogelijkheid bieden streng op te treden (door intrekking van de vergunning) wanneer de verkoper zich niet aan de regels houdt en bijvoorbeeld aan personen jonger dan 18 jaar tabak verkoopt, iets wat met zogenaamde *mystery shoppers* wordt gecontroleerd. In het algemeen ziet de geraadpleegde deskundige vooral de voordelen van het monopoliesysteem. Met name omdat het systeem gericht is op het tabaksproduct zelf, een potentieel riskant product, waarbij het monopoliesysteem de overheid het best in staat stelt de verkoop ervan te controleren en te reguleren. Ook brengt het staatsmonopolie met zich mee dat een eventueel ongewenste invloed vanuit Europese wetgeving, zoals met betrekking tot de vrije markt, tegengehouden kan worden.

4.3 Italië

4.3.1 Wat staat er in de wet?

Italië kent een vergunningensysteem waarbij de verkoop van tabak alleen is toegestaan in tabakszaken, herkenbaar aan het zwarte of blauwe bord dat aan de gevel hangt waar een witte hoofdletter T op staat vermeld met daaronder het nummer van de vergunning en de woorden Sali e Tabacchi. De staat heeft het monopolie op de tabaksdetailhandel en vertrouwt via een vergunningstelsel, beheert door het 'Agentschap voor douane en monopolies', de verkoop toe aan tabaksverkopers. Dit systeem is opgezet in de jaren vijftig van de vorige eeuw met als doel illegale verkoop van sigaretten op de zwarte markt tegen te gaan en daarmee belastinginkomsten voor de overheid veilig te stellen. Het monopoliesysteem zelf bestaat al veel langer en vindt zijn oorsprong in het begin van de 20e eeuw. De huidige Tabakswet stamt uit 2013. In de tabakszaken, de tabaccheria, zijn naast tabak vaak ook andere (gemaks)artikelen te koop, zoals ansichtkaarten, postzegels, kaartjes voor openbaar vervoer, kranten en tijdschriften, loterijproducten en soms ook souvenirs, klein

speelgoed, schoolmateriaal e.d. Soms kan men er ook verkeersboetes, elektriciteitsrekeningen en verschillende belastingen betalen. Door het teruglopend aantal rokers en de daarmee samenhangende vermindering van inkomsten door de verkoop van tabak, hebben, vooral de laatste 15 jaar, verschillende tabaksverkopers de activiteiten, met instemming van de overheid, uitgebreid met legale gokmogelijkheden. En is het bij sommige tabaccheria zelfs mogelijk om op kansspelautomaten te spelen en te wedden op sportwedstrijden. Volgens een geraadpleegde deskundige veranderen de tabaksverkooppunten langzaam in kansspeletablisementen.

De tabaccherias zijn vaak kleine familiebedrijven. Zo'n 300.000 mensen verkrijgen hun inkomen uit tabakszaken. De tabaksverkopers hebben zich verenigd in een federatie, de Federazione Italiana Tabaccai (FIT) die volgens een geraadpleegde deskundige banden onderhoudt met de tabaksindustrie en een machtige en invloedrijke lobbyclub is. FIT presenteert zich in een brochure als de belangenbehartiger van tabaksverkopers en heeft als de doel "... het beschermen van de activiteiten van retailers, het versterken en verdedigen van het netwerk voor de exclusieve verkoop van tabaks- en gokproducten en het promoten van nieuwe activiteiten en diensten in de industrie." Volgens de geraadpleegde deskundige mobiliseert de tabaksindustrie via de FIT oppositie tegen overheidsplannen, zoals verplichte afschrikwekkende afbeeldingen op sigarettenpakjes, reclameverboden voor alternatieve nicotineproducten en prijsverhogingen. Ook heeft de FIT, volgens de deskundige, druk op de overheid uitgeoefend om de kansspelmogelijkheden voor de tabaccherias te verruimen. Volgens de deskundige, speelt het ook een rol dat de tabaksverkopers inkomsten voor de overheid genereren waardoor de overheid, in het bijzonder de minister van financiën, gevoelig is voor de argumenten van deze groep.

Het aantal locaties van tabaccherias wordt beperkt door voorwaarden te stellen aan de afstand tot andere tabaccherias. Ook is het aantal tabaccherias gebonden aan een maximum per aantal inwoners. Tabaksverkoopautomaten zijn toegestaan in Italië, maar waren tot begin jaren 90 van de vorige eeuw zeldzaam. Daarna werden ze vooral in stedelijke gebieden meer gebruikelijk. Inmiddels hebben de meeste tabaccherias een automaat voor de verkoop tijdens de sluitingstijd van de winkel. Om de toegang tot tabak voor jongeren te beperken, moeten, sinds 2004, de automaten uitgeschakeld zijn tussen 7 uur 's ochtends en 11 uur 's avonds en zijn voorzien van een ID-kaart lezer.

4.3.2 Het vergunningensysteem

Voorwaarden

Het Italiaanse vergunningensysteem kent vergunningen voor gewone en speciale verkoop. De vergunning voor de gewone verkoop heeft betrekking op winkels met toegang vanuit de openbare ruimte. Voor het verkrijgen van een vergunning gelden afstandsvoorwaarden:

- de afstand tot de dichtstbijzijnde andere tabaksverkoper dient minimaal 300 meter te zijn in gemeenten met maximaal 30.000 inwoners,
- minimaal 250 meter in gemeenten met tussen de 30.001 en 100.000 inwoners en
- minimaal 200 meter in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Verder is het in gemeenten met een bevolking van maximaal 10.000 inwoners niet toegestaan een nieuw verkooppunt in te stellen als de verhouding van één verkooppunt voor elke 1.500 inwoners al is bereikt. Tenzij het dichtstbijzijnde al in bedrijf zijnde verkooppunt meer dan 600 meter verwijderd is. De afstanden worden bepaald door de loopafstand tussen de locaties te meten. Er gelden geen afstandsvoorwaarden met betrekking tot scholen of andere locaties waar veel kinderen of

jongeren komen. Naast deze afstandsvoorwaarden gelden ook economische voorwaarden die betrekking hebben op de omzet van de nabijgelegen tabaksverkooppunten en die de rendabiliteit moeten waarborgen. Ook deze economische voorwaarden zijn afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente.

Naast deze vergunningen voor de gewone verkoop zijn er ook vergunningen mogelijk voor speciale verkoop in locaties die geen eigen toegang vanuit de openbare ruimte hebben en enkel bereikt kunnen worden via een andere voorziening. Het gaat hier om verkooppunten in trein- en tramstations, (lucht)havens, kazernes en gevangenissen. Speciale vergunningen kunnen ook, onder dezelfde voorwaarden als voor gewone verkooppunten, worden afgegeven voor bingozalen, bars van grote hotels, locaties die alleen toegankelijk zijn op vertoon van passen of toegangskaarten, grote supermarkten (hypermarkten) en winkelcentra. Apart vermeld worden verkooppunten in benzinstations die aan dezelfde voorwaarden moeten voldoen als gewone verkooppunten en waarbij het benzinstation aan bepaalde minimumcriteria voor de grootte van de locatie moet voldoen.

De vergunning moet worden aangevraagd door een (online) formulier in te vullen. Aanvragen worden vervolgens openbaar gemaakt op de website van het Agentschap voor douane en monopolies waarna gedurende een periode van 20 dagen bezwaar kan worden gemaakt. Bij de toewijzing van de vergunning voor gemeenten kleiner dan 30.000 inwoners krijgen vluchtelingen, minder validen, oorlogsveteranen en weduwen de voorkeur. In grotere gemeenten is er een openbare veiling. Nieuwe licentiaanvragers en hun assistenten moeten een verplichte voorbereidende opleiding volgen die hen kwalificeert om hun beroep uit te oefenen. Er is geen maximum aantal tabaksverkooppunten vastgesteld.

4.3.3 Het wetgevingsproces

De ontwikkeling van de Tabakswet uit 2013 werd ingezet door het ministerie van Financiën en is, volgens één van de geraadpleegde deskundigen, vooral ingegeven door de constatering dat reorganisatie van de tabakshandel noodzakelijk was door teruglopende inkomsten door een afname van het aantal rokers. Volksgezondheidsmotieven of vermindering van het aantal verkooppunten speelden daarbij volgens verschillende geraadpleegde deskundigen geen rol. Ten tijde van de ontwikkeling van de wet speelde afstand tot scholen of andere locaties waar veel kinderen of jongeren zijn geen rol van betekenis. Later is hierover wel gediscussieerd en de publieke opinie lijkt zich tegen tabakszaken in de nabijheid van scholen te keren, maar dit leidde niet tot een aanpassing van het beleid. Volgens de deskundige is de huidige situatie stabiel en zijn er op de korte termijn geen veranderingen te verwachten; niet in de laatste plaats door de invloedrijke positie van de FIT die voor de tabakshandel ongunstige ontwikkelingen kan traineren. Het beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten vormt ook niet één van de speerpunten van de Italiaanse tabaksbestrijding. Een andere factor die een rol speelt, is dat in toenemende mate kansspelactiviteiten in de tabakszaken een belangrijke plaats innemen. Dit maakt de situatie complex, maar vormt ook een extra argument om een minimumafstand tot scholen in te stellen.

Er is in Italië een coalitie van wetenschappelijke organisaties en Ngo's die streeft naar een 'tobacco endgame'. Bij deze coalitie zijn zo'n 30 organisaties aangesloten, zoals de Italiaanse Vereniging voor Epidemiologie (AIE), de Italiaanse Vereniging voor Algemene Geneeskunde (SIMG), de Italiaanse Tobaccologische Vereniging (SITAB) en het Instituut voor oncologische studie en preventie

(ISPO). Deze beweging oefent druk uit op de regering, het parlement en andere Italiaanse instellingen om effectief beleid in te zetten in de strijd tegen tabak. De website vermeldt verschillende opties om het tabaksgebruik terug te dringen, waaronder een beperking van het aantal, de locatie en de openingstijden van verkopers en het verbieden van de uitgifte van nieuwe verkoopvergunningen.

4.3.4 Evaluatie van het beleid

Een evaluatieonderzoek van het gevoerde beleid werd niet gevonden. Maar één van de lessen die volgens een geraadpleegde deskundige van de Italiaanse ervaringen kan worden geleerd, is dat het van groot belang is dat de gezondheidssector betrokken wordt bij de formulering van het beleid. Belangrijke argumenten bij de formulering van het beleid zouden moeten zijn gegevens over de toegankelijkheid van tabak voor jongeren, de prevalentie van roken onder jongeren en het aantal verkooppunten per 100.000 inwoners. De deskundige beveelt niet aan om over te gaan tot een systeem met alleen tabakszaken, voornamelijk omdat deze in georganiseerde vorm (zoals in Italië de FIT) een belangrijke invloedsfactor kunnen vormen die aanscherping van het tabaksbeleid kunnen tegenwerken.

Over het aantal tabaksverkooppunten is slechts beperkt informatie voorhanden. Volgens een geraadpleegde deskundige nam het aantal verkooppunten tussen 2012 en 2016 met 3,5 procent af van 70.114 in 2012 tot 67.674 in 2016. De brochure van de FIT stelt dat er 54.700 normale en 9.900 speciale tabaksverkooppunten zijn zonder een datum van vaststelling te noemen. Volgens een geraadpleegde deskundige zijn er 112 tabaksverkoopzaken per 100.000 inwoners. Dit komt overeen met 676 zaken per 100.000 rokers.

4.4 Schotland

4.4.1 Wat staat er in de wet?

De Tobacco and Primary Medical Services (Scotland) Act 2010 is met een ruime meerderheid (108 tegen 15) in het Schotse parlement aangenomen. De wet is ingevoerd om het beginnen met roken door jongeren te verminderen en daarmee de prevalentie van roken in Schotland te verminderen. Naast het verbod op uitstalling van tabaksproducten in winkels (de *display ban*) en het verbieden van tabaksautomaten, introduceerde de wet een registratieregeling voor tabaksverkoop. Deze maatregelen waren specifiek gericht op het verminderen van de aantrekkelijkheid en beschikbaarheid van tabak voor personen onder de 18 jaar. Een verlaging of beperking van het aantal verkooppunten is geen expliciet geformuleerd doel van de wetgeving. De registratieregeling voor tabaksverkoop is voornamelijk bedoeld om de handhaving van andere maatregelen te ondersteunen, met name dat winkels geen tabak verkopen aan jongeren jonger dan 18 jaar. Met een overzicht van alle tabaksverkooppunten is dit gemakkelijker controleren.

Tabaksverkopers konden zich vanaf 1 april 2011 registreren. Vanaf 1 oktober 2011 handelde niet-geregistreerde winkeliers die tabaksproducten bleven verkopen in strijd met de wet. Er zijn geen voorwaarden waaraan voldaan moet worden om zich als tabaksverkoper te kunnen registreren. Er hoeven ook geen registratiekosten o.i.d. te worden betaald; het kost de winkeleigenaar of manager

enkel tijd om zich te registreren. Door het ontbreken van beperkende voorwaarden voor registratie heeft het beleid niet noodzakelijkerwijs een impact op het aantal tabaksverkooppunten. De registratie is voor onbepaalde duur. Zolang de gegevens in het register correct zijn, blijft het verkooppunt geregistreerd als tabaksverkooppunt. De verkopers dienen wel bij te dragen aan het actueel houden van het register.

In 2016 werd de Health (Tobacco, Nicotine etc. and Care) (Scotland) Act 2016 geïntroduceerd en werden e-sigaretten, vaping, smokeless tobacco e.d. opgenomen in de bestaande tabakswetgeving. In het tabaksregister dient te worden vermeld wat wordt verkocht: traditionele tabak, alternatieve nicotineproducten, of beide. Dit heeft voor de registratieprocedure verder geen consequenties.

Het registratieformulier is eenvoudig: geregistreerd wordt de naam, de details van de locatie, de verkochte producten (alleen traditionele tabak, alleen alternatieve nicotineproducten of beide) en de gemeente waar het verkooppunt is gevestigd. Het formulier kan online worden ingevuld en is hier te vinden: https://www.tobaccoregisterscotland.org/media/1034/strr_registrationform.pdf.

De wet geeft handhavers de bevoegdheid om boetes uit te schrijven voor strafbare feiten die in de wetten zijn opgenomen, bijvoorbeeld het verkopen van (alternatieve) tabaksproducten aan jongeren onder de 18 jaar, het uitstallen van (alternatieve) tabaksproducten of het niet geregistreerd staan. Als een winkelier driemaal binnen een periode van twee jaar de regels heeft overtreden, kan een lokale autoriteit bij de rechter een verzoek indienen om de winkelier te verbieden deze producten nog langer te verkopen. Een rechtbank kan een winkelier maximaal 12 maanden verbieden tabak en/of alternatieve nicotineproducten te verkopen.

De registratieregeling brengt nauwelijks kosten voor de winkelier/industrie met zich mee; registreren zelf kost niets behalve éénmalig de tijd om de registratie uit te voeren. De kosten voor de overheid om het systeem te implementeren omvatten £400.000 aan opstartkosten in het eerste jaar, met daarna per jaar £10.000 voor administratief onderhoud van het register. De initiële kosten betreffen vooral het bekend maken van de nieuwe regeling, het versturen van informatiepakketten naar winkeliers waarvan bekend was dat zij tabak verkochten, het ontwikkelen van een nieuwe website en het opzetten van de registerdatabase.

4.4.2 Het wetgevingsproces

De Schotse organisatie Action on Smoking and Health (ASH), die zich inzet voor het terugdringen van de schade door tabaksgebruik, heeft in eerste instantie op landelijk (UK) niveau gelobbyd voor een vergunningensysteem. In 2007 stelde een wetsvoorstel van Christine Grahame (MSP: lid van het Schotse parlement) de invoering voor van een vergunningstelsel met een register (Grahame, 2007). Het doel van het vergunningensysteem was om een effectievere handhaving van de verhoging van de minimumleeftijd voor tabaksaankopen van 16 naar 18 jaar in 2007 mogelijk te maken en daarmee de toegang van jongeren tot tabaksproducten te verminderen. Het voorstel maakte geen melding van het doel om het aantal verkooppunten op basis van deze wetgeving te verminderen.

Het debat over de mogelijke invoering van een vergunningensysteem was sterk gepolariseerd. ASH en andere gezondheidsorganisaties benadrukten de schade voor de gezondheid en verslavende werking van tabak. De invoering van een vergunningensysteem zou de meeste mogelijkheden bieden illegale verkoop aan jongeren te voorkomen door grotere handhavings- en sanctioneringsmogelijkheden. De tabaksindustrie daarentegen was sterk tegen het vergunningensysteem en moedigde winkeliers aan om hun oppositie te uiten. De tegenargumenten concentreerden zich op de nadelige economische gevolgen voor winkeliers. Voor sommigen van hen vormde tabak een belangrijk product waarvan de omzet niet gemist kon worden. Ook vreesden sommige winkeliers dat wanneer zij geen tabak meer konden verkopen (omdat ze bijvoorbeeld niet zouden kunnen voldoen aan de vereisten om een vergunning te verkrijgen), zij klanten zouden verliezen en daarmee ook de omzet van andere producten. Andere partijen die zich tegen het voorstel keerden, waren de Scottish Grocers Federation en de Scottish Licensed Trade Association die beide financiële belangen bij de tabaksindustrie hebben. Ook de lokale autoriteiten waren niet erg enthousiast over een vergunningensysteem vanwege de bureaucratie en mogelijke kosten die de wetgeving met zich mee zou brengen. Volgens de geïnterviewde expert lobbyde de tabaksindustrie bij de regering, sprak zij met leden van het Schotse parlement en zorgde zij voor onrust bij winkeliers door misleidende informatie te verspreiden. Ook waren er zorgen bij de lokale autoriteiten dat een vergunningensysteem voor juridische problemen zou kunnen zorgen vanwege het mogelijk bedreigen van eerlijke concurrentie.

Ondanks de voordelen van een vergunningensysteem, zoals besproken in het wetsvoorstel van Grahame en de argumentatie van gezondheidsorganisaties, koos de Schotse regering, mede op advies van de gezondheidsraad, als compromis voor een registratiesysteem. Met als reden dat het eenvoudiger en zowel financieel als praktisch minder belastend was voor lokale autoriteiten en detailhandelaren.

4.4.3 Evaluatie van het beleid

In 2017 evalueerde Cancer Research UK het register om te zien of het zijn beleidsdoelstellingen had bereikt. Uit de evaluatie bleek dat het register goed werd ontvangen door winkeliers, handhavers, beleidsmedewerkers en andere relevante belanghebbenden. Vooral de detailhandelaren waardeerden de lage administratieve en financiële registratielast die de bedrijfsvoering niet hinderde. De naleving was hoog. Winkeliers waren van mening dat de invoering van een registratievergoeding de verkoop van tabaksproducten zou ontmoedigen vanwege de kleine winstmarges op tabaksproducten. In de toekomst zou dit dan ook gebruikt kunnen worden om, als onderdeel van een breder tabaksbeleid, het aantal tabaksverkooppunten te verminderen.

Een zorg van het registratiesysteem is dat het register regelmatig en nauwkeurig geactualiseerd moet worden. De evaluatie gaat niet in op de impact die het beleid heeft op de (jeugd) rookprevalentie of het aantal tabaksverkooppunten. De geïnterviewde expert geeft aan voorstander te zijn van de invoering van een omzetafhankelijke financiële vergoeding voor registratie en een uitbreiding van het systeem met een registratie van gegevens over de omzet van tabak en alternatieve nicotineproducten om zo beter zicht te krijgen op de ontwikkelingen in deze.

Ontwikkeling aantal verkooppunten

Tijdens de implementatiefase van het registratiesysteem van april tot oktober 2011 werden 2.586 verkopers van tabak in het register opgenomen. Uit data van de Schotse ministeriële werkgroep voor tabaksonthouding blijkt dat er momenteel 9.169 tabaksverkooppunten in het register zijn geregistreerd (gedateerd 28 mei 2020). Een recente wetenschappelijke publicatie (Pearce et al., 2019) geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal registraties over de tijd. Het artikel beschrijft ook de ontwikkeling van het aantal verkooppunten per 10.000 inwoners: de dichtheid van tabaksverkooppunten. Deze staan weergegeven in Tabel 4.1 Het overzicht maakt duidelijk dat na een daling in het (relatieve) aantal verkooppunten in 2014, het aantal in de jaren daarna tamelijk stabiel bleef of misschien zelf iets toenam. Overigens bestaan er grote lokale verschillen in de dichtheid van tabaksverkooppunten; de hoogste dichtheid in Schotland werd gevonden in Highland in 2012 (74,61 per 10.000), de laagste in Eilean Siar in 2013 (3,75 per 10.000).

Tabel 4.1 Ontwikkeling aantal en dichtheid tabaksverkooppunten in Schotland

Jaar	Aantal verkooppunten	Aantal verkooppunten per 10.000 inwoners
2012	10.161	19,12
2013	10.206	19,16
2014	9.010	16,85
2015	8.847	16,47
2016	9.042	16,73
2017	9.118	16,81
2018/2019	onbekend	onbekend
2020	9.169	onbekend

Bron: <https://www.gov.scot/groups/scottish-ministerial-working-group-on-tobacco-control/>

4.5 Spanje

4.5.1 Wat staat er in de wet?

De detailhandel in tabaksproducten in Spanje (behalve de Canarische Eilanden waar een ander fiscaal regime wordt gehanteerd) vormt een monopolie van de staat en valt onder het ministerie van Financiën. Meer specifiek is het de Comisionado para el Mercado de Tabacos (Commissie voor de tabaksmarkt, afgekort CMT) opgericht in 1998, die toeziet op naleving van de voorschriften voor tabaksverkoop, waaronder verkoop via tabakverkoopautomaten. Tabaksverkopers zijn exclusieve vergunninghouders van de staat, d.w.z. tabak mag niet door anderen zonder de juiste administratieve machtigingen worden verkocht. Dit beleid, vastgelegd in de wet uit 1998, komt voort uit 19e-eeuwse wetgeving waarin werd vastgelegd dat tabak (naast andere zaken, zoals postzegels en in die tijd ook lucifers) alleen in specifieke winkels, zogenaamde estancos (vergelijkbaar met een gemakswinkel) mochten worden verkocht. Het aantal estancos was strikt gelimiteerd op basis van het aantal inwoners in een gebied en de afstand tussen de estancos. Estancos en de beperkende maatregelen ten aanzien van estancos werden ingevoerd om de winstgevendheid van de estancos, en daarmee de inkomsten voor de staat, veilig te stellen. Deze regelgeving is daarmee gebaseerd op puur economische criteria en bedoeld om de vrije concurrentie van tabaksverkopers te waarborgen en de toegang tot tabaksproducten voor de bevolking zeker te stellen (bevolkingservice).

Een belangrijke wet die ook implicaties had voor de verkoop van tabak, was de Tabakswet uit 2005. Deze wet had een duidelijke volksgezondheidsdoelstelling en kende, naast beperkende maatregelen voor marketing en maatregelen gericht op het tegengaan van de verkoop van tabak aan jongeren (<18), ook maatregelen die het roken van tabak in openbare gelegenheden en cafés en restaurants verbood.

Tabakverkoopautomaten zijn in principe toegestaan in horecabedrijven, tankstations en krantenkiosken en worden meestal geleverd en beheerd door één van de drie dichtstbijzijnde estancos. Verkoopautomaten voor tabaksproducten worden opgenomen in een speciaal register dat wordt beheerd door de CMT. Tabaksverkoop is niet toegestaan in overheidsgebouwen, gezondheidscentra, educatieve centra (ongeacht de leeftijd van de studenten), culturele en sportcentra en (recreatieve) centra voor minderjarigen. Verkoop is ook niet toegestaan op plaatsen waar niet gerookt mag worden. Sinds het roken in horecagelegenheden en winkels verboden is, zouden ook daar geen meer tabakverkoopautomaten meer moeten zijn toegestaan. Dit is echter wel het geval; tabaksautomaten lijken in Spanje een tegenstrijdig en controversieel onderwerp. De prijzen voor sigaretten in tabakverkoopautomaten liggen iets hoger dan de prijzen in een estanco. Online verkoop van tabaksproducten is in Spanje niet toegestaan.

4.5.2 Het vergunningensysteem

De CMT regelt de opening van nieuwe tabakswinkels door een vergunningensysteem. Een winkel wordt via een veilingprocedure toegewezen, aan de bidder met het hoogste bod. Zodra een vergunning is verleend, heeft deze een duur van 25 jaar. De vergunning wordt niet jaarlijks herzien (noch gedurende de gehele periode van 25 jaar). Tabakswinkels moeten een percentage van hun inkomsten aan de CMT betalen. Dit percentage wordt bepaald op basis van het verkoopvolume van de betreffende winkel. De tabakswinkels mogen ook andere niet-tabaksproducten verkopen, na voorafgaande kennisgeving aan de CMT.

De locatie van deze winkels wordt bepaald door criteria voor bevolkingsservice (d.w.z. dat het voor de lokale bevolking mogelijk moet zijn om tabak te kopen) en de winstgevendheid van de betreffende locatie. Deze wordt bepaald door de afstand tot en het verkoopvolume van de naburige tabakswinkels. Sinds 1999 wordt de geografische concentratie van winkels beperkt door een minimumafstand van 150 meter tussen winkels te eisen. Uitzonderingen zijn mogelijk in gebieden met een grote vraag naar tabak. De locatie van de nieuwe winkel mag in dat geval de activiteit van de bestaande niet verstoren. In ieder geval kan een nieuwe winkel niet dichterbij 150 meter bij andere winkels worden gevestigd als de totale verkoopvolumes van tabak van de bestaande winkels lager zijn dan driemaal het gemiddelde van het verkoopvolume van tabak in de stad in het voorgaande jaar. Daarnaast beveelt de Spaanse tabaksverordening ook aan dat estancos niet in de buurt van scholen zijn gevestigd, maar er is geen minimumafstand tussen tabakswinkels en scholen gespecificeerd en er zijn geen duidelijke handhavingsrichtlijnen.

De openingstijden van de estancos zijn wettelijk bepaald en gelijk aan die van andere commerciële detailhandelaren. Dit betekent dat de meeste estancos geopend zijn op weekdays van 9.00 tot 21.00 uur (gesloten tijdens de siësta van bv. 14:00 tot 16:30 uur) en op zaterdagochtend. Op zondag zijn de winkels gesloten. Er zijn echter grote regionale verschillen; in bijvoorbeeld Madrid en Ca-

talonië zijn de openingstijden voor retailers (en dus ook voor estancos) veel ruimer en zijn er estancos te vinden die langer openblijven en zelfs op zondag open zijn. Buiten de openingstijden kunnen rokers alleen tabak kopen uit automaten die op de eerdergenoemde locaties zijn geplaatst.

4.5.3 Het wetgevingsproces

In Spanje zijn twee organisaties die invloed uitoefenen op het tabaksbeleid van de overheid en daarmee bijgedragen hebben aan de totstandkoming van het huidige beleid. Ten eerste de Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS - Spaanse Vereniging van Volksgezondheid en Gezondheidszorg). Deze grote en invloedrijke parapluvereniging bestaat uit 12 wetenschappelijke beroepsverenigingen en vertegenwoordigt o.a. epidemiologen, gezondheidszorgjuristen, medici, mensen van tabak bestrijding organisaties, gezondheidseconomen en andere volksgezondheidprofessionals. Deze organisatie speelde een sleutelrol bij het leggen van de focus op tabak en volksgezondheid, ook bij het Ministerie van Gezondheid. De andere organisatie is het European Network For Smoking And Tobacco Prevention (ENSP), waarvan de president Spaans is (Dr. Francisco Rodriguez Lozano). Deze organisatie heeft bijgedragen aan een verandering in het denken over tabak en voerde druk op het ministerie van gezondheid uit om tabakscontrolemaatregelen te nemen en zich te manifesteren op het terrein van tabak en volksgezondheid. Hierdoor is naast de economische motivatie ook de volksgezondheid motivatie bij de vorming van het tabaksbeleid naar voren gekomen.

Een belangrijke ontwikkeling waarvoor, volgens de geraadpleegde deskundige, nieuw beleid nodig is, zijn de e-sigaretten en andere vormen van nicotinehoudende producten. Vooral nog gelden niet dezelfde regels voor traditionele tabaksproducten en de nieuwe nicotinehoudende producten, maar op de agenda van gezondheidsprofessionals staan initiatieven om traditionele tabaksproducten en e-sigaretten (inclusief alle andere vormen van nicotine-inname) voor de wet gelijk te stellen.

4.5.4 Evaluatie van het beleid

Er zijn geen evaluatiestudies gevonden die specifiek gericht zijn op de evaluatie van het verkooppuntenbeleid. Ook lijken er in Spanje geen studies te zijn gedaan naar de relatie tussen de dichtheid van verkooppunten en rookprevalentie. Wel onderzocht een studie van Valiente et al. (2019) de mate waarin de locaties van de bestaande estancos in Madrid in overeenstemming waren met de geografisch beperkende voorschriften. De resultaten maken duidelijk dat 5 procent van de estancos op minder dan de voorgeschreven 150 meter van elkaar verwijderd waren en dat daarvan 76 procent niet voldeed aan de hierboven beschreven minimale verkoopdrempel. Ook bleek dat in Madrid 75 procent van de winkels op minder dan 300 meter van een school gelegen was. De studie maakt verder duidelijk dat Madrid een relatief lage dichtheid van verkooppunten per aantal inwoners kent: 0,2 winkels per 1.000 inwoners in Madrid versus 1,3 winkels per 1.000 inwoners gerapporteerd in een onderzoek in verschillende provincies in de Verenigde Staten.

Naar schatting zijn er op dit moment zo'n 16.000 estancos in Spanje. Er lijken geen cijfers beschikbaar te zijn over (een verandering in) het aantal estancos de afgelopen jaren. Wel gaf één van de geraadpleegde experts desgevraagd aan dat het aantal estancos in Madrid tussen 2014 en 2020 licht

is gedaald van 638 naar 613. De expert vermoedt dat de afname het gevolg is van verlopen vergunningen die door de CMT niet zijn vernieuwd. Er is geen maximum aantal winkels vastgesteld, noch is als expliciete doelstelling geformuleerd dat het aantal verkooppunten verlaagd moet worden

Verschillende van de door ons geraadpleegde deskundigen (voornamelijk werkzaam in de volksgezondheidssector) gaven aan ontevreden te zijn met de bestaande wetgeving ten aanzien van tabaksverkooppunten in Spanje. Deze is volgens hen te zeer gemotiveerd door economische doelen en niet door volksgezondheidsdoelen. Zo is volgens hen de minimale afstand van 150 meter tussen verkooppunten relatief kort en is ook onvoldoende helder hoe deze afstand bepaald dient te worden (hemelsbreed of kortste route via de openbare weg). Ook houdt de uitzonderingsmogelijkheid om verkooppunten op minder dan 150 meter afstand van elkaar te vergunnen wanneer de minimale verkoopdrempel wordt overschreden, volgens enkele deskundigen onvoldoende rekening met marktschommelingen van de tabaksproducten op lange termijn. Dit is vooral belangrijk omdat de vergunningen om een tabakswinkel te openen in Spanje 25 jaar geldig zijn. Een verbetering zou behaald kunnen worden door deze termijn van 25 jaar (drastisch) in te korten. Ten aanzien van tabaksverkoopautomaten klinkt er kritiek dat voor deze verkooppunten geen geografische beperkingen gelden. Ook gaf één van de geraadpleegde experts aan de indruk te hebben dat de CMT het beheer en de geografische verdeling van tabaksautomaten niet goed op orde te hebben. Er gaan stemmen op om tabaksverkoopautomaten volledig te verbieden. Ook zijn er voorstanders van het invoeren en handhaven van een minimumafstand tussen tabaksverkooppunten en scholen en andere plaatsen waar veel jongeren komen. Er lijken echter vooralsnog bij de overheid geen concrete plannen te zijn om het beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten aan te scherpen.

Desgevraagd geeft de geïnterviewde aan dat met name dit laatste aspect (de nieuwe nicotinehoudende producten) een belangrijk aandachtspunt voor nieuw te formuleren beleid zou moeten zijn. Ze geeft aan ervaren te hebben hoe inventief met name de e-sigarettenindustrie is in het vinden van gaten in de wet, bijvoorbeeld op het gebied van marketing. Zo beschrijft ze de situatie in Madrid waar sommige bars en restaurants zijn geopend waar e-sigaretten gebruikt kunnen worden en soms zelfs als cadeautje worden aangeboden. Daarnaast geeft ze aan het belangrijk te vinden de focus te leggen op jongeren die vaak een doelwit vormen voor de e-sigarettenindustrie. Het is belangrijk volgens haar beide doelen in het oog te houden: het stoppen met roken van bestaande rokers en het voorkomen dat met name jongeren beginnen met roken.

4.6 Overzicht beleid

Een overzicht van verschillende beleidskenmerken van de vijf landen is beschreven in Tabel 4.2. Een overzicht van de ontwikkeling in het aantal rokers is weergegeven in Tabel 4.3. In deze tabel zijn ter vergelijking ook de gegevens voor Nederland en voor de gehele Europese Unie weergegeven. De data zijn afkomstig van Eurostat en hebben betrekking op het aandeel van de bevolking van 15 jaar en ouder dat meldt dat ze momenteel sigaretten, sigaren, cigarillo's of een pijp roken. De gegevens in de tabel omvatten niet het gebruik van alternatieve nicotineproducten, zoals elektronische sigaretten.

Tabel 4.2 laat zien dat in de drie landen met een staatsmonopolie (Hongarije, Italië en Spanje) de verkoop van tabak beperkt is tot specifieke tabaks- of gemakswinkels. Finland (vergunningensysteem) en Schotland (registratiesysteem) kennen geen beperking van het type verkoopkanaal. Deze beide landen kennen ook geen vereiste minimumafstand tussen verkooplocaties, zoals de andere landen dat wel kennen. Geen van de landen kent een beperking van het aantal verkooppunten per gebied (bijvoorbeeld per vierkante kilometer). Wel kennen Hongarije en Italië een beperking van het aantal mogelijke verkooppunten per aantal inwoners. Ook in Spanje was het aantal tabakswinkels om economische redenen (rendabiliteit) oorspronkelijk beperkt door het aantal inwoners, maar de huidige wetgeving maakt daarvan geen melding. Tabaksautomaten zijn (nog) toegestaan in Italië en Spanje, online verkoop is alleen nog in Schotland toegestaan, niet in de andere vier landen.

Van de vijf landen is Hongarije het enige land waar in het beleid expliciet een beperking van het totaal aantal verkooppunten is geformuleerd. Vermindering van het aantal verkooppunten is geen expliciet geformuleerd doel van het beleid in de andere vier landen. In Finland is het beleid het meest expliciet gemotiveerd met volksgezondheidsargumenten. Ook het Schotse registratiesysteem is ingevoerd vanuit een volksgezondheidsdoelstelling, namelijk om de handhaving van het verbod van tabaksverkoop aan jongeren te faciliteren. In Hongarije speelt het volksgezondheidsmotief een belangrijke rol, maar daarnaast is het Hongaarse beleid ook ingegeven door economische motieven. Het monopoliesysteem van Italië en Spanje is oorspronkelijk opgezet om de positie van de tabakswinkels te beschermen en daarmee inkomsten van de overheid veilig te stellen. Het beleid dient echter tegenwoordig ook volksgezondheidsdoelen.

Het aantal verkooppunten is vooral in Hongarije en iets minder mate Finland het afgelopen decennium sterk teruggelopen. In Italië en Schotland is de afname beperkt gebleven. Er bestaan grote verschillen in het aantal verkooppunten per 10.000 inwoners (dichtheid) waarbij Finland een opvallend hoge en Spanje een opvallend lage dichtheid kent.

Tabel 4.2 Overzicht beleidskenmerken vijf landen

Beleidskenmerk	Finland	Hongarije	Italië	Schotland	Spanje
Beperking verkooppunten					
• Beperking type verkoopkanalen	nee	ja	ja	nee	ja
• Minimumafstand eisen	nee	ja	ja	nee	ja
• Dichtheid per gebied beperkt	nee	nee	nee	nee	nee
• Dichtheid per aantal inwoners	nee	ja	ja	nee	nee
• Tabaksautomaten toegestaan	nee	nee	ja	nee	ja
• Online verkoop toegestaan	nee	nee	nee	ja	nee
Vestigingseis	vergunning	staatsmonopolie	staatsmonopolie	registratie	staatsmonopolie
Jaar van invoering	2009	2013	± 1950 ^a	2011	1998 ^b
Reductie-doelstelling	nee	ja	nee	nee	nee
Volksgezondheid of economische motivering	volksgezondheid	beide	economisch	volksgezondheid	economisch
Aantal verkooppunten ^c voor en na invoering systeem	van ca. 35.000 naar actueel ca. 10.000	van ca. 40.000 naar actueel ca. 7.000	70.114 in 2012 67.674 in 2016 Actueel ca. 64.600	≤ 2011: ? 2012: 10.161 2020: 9.169	≤ 1998: ? Actueel ca. 16.000
Aantal verkooppunten ^c per 10.000 inwoners ^d	18,1	7,2	10,4 ^e	17,3	3,3

a: het monopoliesysteem vindt zijn oorsprong in het begin van de 20e eeuw

b: al in de 19e eeuw werd vastgelegd dat tabak alleen in specifieke winkels mocht worden verkocht

c: betrouwbare informatie over het aantal verkooppunten was in veel gevallen moeilijk te vinden, de hier gepresenteerde aantallen dienen met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd

d: berekend o.b.v. de in de tabel vermelde aantallen verkooppunten en het aantal inwoners van het betreffende land

e: volgens een geraadpleegde Italiaanse deskundige zijn er 112 tabaksverkoopzaken per 100.000 inwoners

Tabel 4.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van het percentage rokers van 15 jaar en ouder in de vijf landen, Nederland en de Europese Unie tussen 2006 en 2017. De tabel laat zien dat in alle landen het percentage rokers fors is teruggelopen. De daling is het grootst in het Verenigd Koninkrijk (van 33% naar 17%) en het kleinst in Finland en Italië (van respectievelijk 26% en 31% naar 20% en 25%). Het percentage rokers in Nederland is in dezelfde periode met 10 procentpunten gedaald en is, vergeleken met de andere landen, relatief laag. De cijfers laten voor deze vijf landen geen eenduidige relatie zien met het gevoerde beleid in de verschillende landen. Daarnaast zou het ook niet mogelijk zijn een eventuele afname van het aantal rokers specifiek aan het beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten te relateren, omdat verschillende beleidsmaatregelen vaak gecombineerd worden ingevoerd. Hierdoor is het niet mogelijk uitspraken te doen over de effecten van een afzonderlijke maatregel.

Tabel 4.3 Ontwikkeling in de prevalentie van rokers van 15 jaar en ouder, alternatieve nicotine-producten zoals e-sigaretten niet meegerekend (%)

	Finland	Hongarije	Italië	Spanje	VK ⁹	Nederland	Europese Unie
2006	26	36	31	34	33	29	32
2009	21	38	26	35	28	23	29
2012	25	32	24	33	27	23	28
2014	19	30	21	29	22	23	26
2017	20	27	25	27	17	19	26

Bron: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/48bab77-03ea-4399-947b-b9ad73df0f6b?lang=en>

4.7 Conclusie

Hieronder staan de conclusies uit de beschrijving van de vijf landen met betrekking tot het draagvlak voor maatregelen, de uitvoerbaarheid, de economische effecten en de snelheid van invoering (overgangstermijn).

Draagvlak

Zowel politiek als maatschappelijk draagvlak kan vooral gevonden worden door duidelijk te maken dat het voorkomen van beginnen met roken bij jongeren de primaire doelstelling van het tabaksverkooppunten-regulerende beleid is. Maatschappelijke organisaties (Ngo's) en organisaties van gezondheidszorgprofessionals kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van maatschappelijk draagvlak door de discussie over tabaksverkoop te starten. Ook de media kunnen de bevolking informeren en een platform bieden voor discussie en daarmee de weg effenen voor nieuw in te voeren regulerend beleid. Belangrijk is dat maatregelen helder en transparant zijn zodat duidelijk is waarom eventuele 'offers' door sommige partijen gebracht moeten worden. Ook afstemming van het beleid (coherentie, integratie en proportionaliteit) met andere potentieel riskante consumptie-artikelen, zoals alcohol en cannabis, kan hiertoe bijdragen. De ervaring in de vijf landen leert dat aanvankelijk met name tabaksdetailhandelaren, met daarachter mogelijk de tabaksindustrie, zich meer of minder fel kan verzetten tegen het inperken van het aantal tabaksverkooppunten, maar dat na verloop van tijd deze oppositie afzwakt. In de vijf landen was na verloop van tijd de discussie over het verkooppuntenbeleid verstomd en toonden betrokkenen zich tevreden met de situatie, al gaven vooral gezondheidsprofessionals aan nog wel enkele stappen te willen zetten.

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van nieuw te implementeren beleid hangt samen met het draagvlak in zowel de politiek, de detailhandel als mede de populatie. Beleid dat er op gericht is het aantal tabaksverkooppunten te verminderen, brengt met zich mee dat sommige tabaksverkopers zullen moeten stoppen met de verkoop van tabak. Voor supermarkten brengt dit een beperkte omzetsderving met zich mee, maar voor bijvoorbeeld gemakzaken en tankstations kan de inkomstenderving substantieel zijn en zelfs het voortbestaan van het bedrijf in gevaar brengen. Billijkheid verlangt dat voor deze verkopers een oplossing geboden wordt, bijvoorbeeld door voldoende tijd te geven voor een verandering van het winkelaanbod en eventueel een financiële ondersteuning vanuit een transitiefonds.

⁹ Data voor specifiek Schotland zijn in Eurostat niet beschikbaar.

De praktische uitvoerbaarheid van het beleid is afhankelijk van de gekozen beleids optie. Een eenvoudig registratiesysteem verlangt weinig meer van verkopers dan zich (online) te registreren. De (lokale) overheid dient enkel de registratiemogelijkheid te realiseren en deze vervolgens te onderhouden. Een registratiesysteem betekent overigens niet dat tabaksverkooppunten gesloten moeten worden. Kosten en bureaucratische belasting zijn daarmee voor alle betrokkenen minimaal waardoor de weerstand tegen het beleid beperkt zal blijven. Een vergunningensysteem vereist daarentegen een zeer nauwkeurige definiëring van wat wel en niet onder een vergunning valt en aan welke voorwaarden voldaan moet worden. Zowel de formulering, als de implementatie en handhaving, van een dergelijk systeem hebben beduidend meer voeten in de aarde en kunnen rekenen op meer weerstand van met name kleine detailhandelaren voor wie het nieuwe beleid grote gevolgen kan hebben. Een monopoliesysteem, ten slotte, vereist dat de overheid de volledige regie van de tabakshandel op zich neemt en de verkoop beperkt tot tabaksspecialzaken of gemakzaken. Een speciale commissie dient te worden opgezet om vergunningen te verlenen en voor elk verkooppunt moet een gunningsprocedure worden doorlopen. Ook de controle en het beheer van het systeem vereisen een beduidend grotere inspanning van de (lokale) overheid. De financiële lasten die dit voor de (lokale) overheid met zich meebrengt, kunnen echter uit de opbrengsten van de kosten voor de vergunning betaald worden. Hierdoor kunnen de financiële gevolgen voor de overheid beperkt of zelfs positief zijn.

Economische effecten

De economische effecten van het tabaksverkooppuntenbeleid zijn sterk afhankelijk van de vorm van het beleid. Zoals hierboven al aangegeven zijn de effecten, waaronder ook economische effecten, van een eenvoudig registratiesysteem beperkt. Een registratiesysteem leidt niet noodzakelijkerwijs tot een afname van het aantal verkooppunten en heeft ook verder geen directe gevolgen voor de bedrijfsvoering of de omzet. Een vergunningensysteem en meer nog, een monopoliesysteem of een beperking tot verkoop in tabaksspecialzaken of gemakzaken, kan grote gevolgen hebben voor het aantal en de aard van de verkooppunten. Zo kan een monopoliesysteem ingezet worden om het aantal verkooppunten te decimeren. Dit heeft voor de betrokken ondernemers uiteraard grote gevolgen. Uit de analyses van de situaties in de vijf verschillende landen, waarin zeer verschillende vormen van tabaksverkooppunten-regulerend beleid voorkomen, komt echter niet naar voren dat economische effecten een doorslaggevende rol speelden.

Snelheid van invoering

Ook de snelheid van invoering van een tabaksverkooppuntenbeleid hangt sterk samen met de vorm van het beleid. De implementatie van het Schotse registratiebeleid nam een half jaar in beslag; een half jaar na de introductie van de registratieverplichting was ongeregistreerde tabaksverkoop strafbaar. Een dergelijke minimale registratieverplichting zonder verdere consequenties voor vestiging of bedrijfsvoering, vereist relatief weinig organisatorische werkzaamheden en kan rekenen op weinig weerstand wat de snelheid van invoering ten goede komt. Naarmate het systeem complexer wordt, zoals bij een vergunningen- of een monopoliesysteem, neemt de invoeringstijd toe. Ook omdat dit meer restrictieve beleid een vermindering van het aantal verkooppunten inhoudt. Tabaksverkopers die genoodzaakt worden de verkoop te staken, moeten de tijd krijgen een nieuwe bestaansformule te vinden. Ook betekent een meer restrictief systeem dat een overgangsregeling in het leven moet worden geroepen voor bestaande tabaksverkopers om hen de tijd te geven zich aan te passen aan de nieuwe regels. Dit gehele proces nam in bijvoorbeeld Hongarije jaren in beslag.

5 Uitwerking beleidsopties

Het beperken van de verkoop van tabak tot alleen tabaksspeciaalzaken lijkt op begrip te kunnen rekenen onder Nederlandse tabaksverkopers en op steun van de bevolking. Deze beleidsoptie leidt potentieel tot de grootste daling van het aantal rokers. De werkgelegenheid neemt af met 1.100 fulltime banen in 2030. In de jaren daarna neemt het neerwaartse effect op de werkgelegenheid af, en tendeert op lange termijn naar nul.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de gevolgen van vijf beleidsopties om het aantal verkooppunten te verminderen:

Deze beleidsopties voor de Nederlandse markt uitgewerkt in termen van:

- a. Het maatschappelijk draagvlak
- b. De economische effecten
- c. De uitvoerbaarheid door de overheid
- d. De snelheid waarmee de optie ingevoerd zou kunnen worden
- e. De neveneffecten

De economische effecten (b) zijn berekend met een economisch model. Onderdelen a, c, d en e zijn gebaseerd op literatuurstudie en interviews met binnenlandse stakeholders. Doel van de interviews was om zicht te krijgen op gedragsreacties van verkopende partijen. Deze gedragsreacties vormen input voor het economische model, waarmee de economische effecten worden berekend. Naast verkopende partijen interviewden we partijen die zich actief inzetten voor een rookvrij Nederland en partijen die betrokken zijn bij de beleidsmatige en uitvoerende kant van tabaksverkoop, met name om meer inzicht te krijgen in de uitvoerbaarheid van de opties.¹⁰

Alle geïnterviewde partijen kregen vijf beleidsopties voorgelegd met de vraag naar hun mening over de onderdelen a, c, d en e. Afhankelijk van de geïnterviewde partij is op een specifiek onderdeel ingezoomd. Met uitzondering van de economische effecten, zijn de resultaten gebaseerd op de meningen van de geïnterviewden en vertegenwoordigen daarmee niet de meningen van de onderzoekers. In de tekst wordt een onderscheid gemaakt tussen verkopende partijen (brancheorganisaties van tabaksverkopende partijen) en niet-verkopende partijen.

5.2 Het maatschappelijk draagvlak

Algemeen

De verkopende partijen vragen aandacht voor de gevolgen voor de ondernemer. Hij/zij ziet in sommige gevallen een groot deel van de omzet verdwijnen bij een verbod op tabaksverkoop. An-

¹⁰ Bijlage B bevat de lijst met geïnterviewde personen.

dere partijen geven aan dat ook in andere sectoren ondernemers zich moesten aanpassen aan veranderende omstandigheden en dat het economische belang van de ondernemer in het geval van tabaksverkoop daarom geen argument mag zijn om niet het aantal verkooppunten te verminderen. In de meeste branches is er ook wel de wil om op den duur te stoppen met tabaksverkoop, maar ondernemers geven aan tijd nodig te hebben om hun formule hierop aan te passen.

Per beleidsoptie

Optie 1: Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken en tabaksspeciaalzaken

Supermarkten zijn, vergeleken met de meeste andere typen verkooppunten, qua omzet minder afhankelijk van de verkoop van tabak. Hierbij wordt opgemerkt dat dit sterk kan verschillen tussen supermarkten en dat er ook supermarkten zijn waarvoor het verlies van de omzet van tabaksverkoop zwaarder weegt.¹¹ Er is bij de verkopende partijen begrip voor het beperken van verkooppunten. Enerzijds geven sommige partijen aan dat het wenselijk is dat er geen tabak wordt verkocht op dezelfde plek waar ook voedingsmiddelen worden verkocht. Anderzijds wordt aangegeven dat tabak in supermarkten bij een aparte balie wordt verkocht en dat sigaretten dus niet tussen de andere boodschappen liggen.

Voor verkopende partijen is het belangrijk is dat er een *level-playing field* is. Daarmee bedoelen zij dat zij het niet wenselijk vinden als er oneigenlijke concurrentievoordelen ontstaan voor sommige (typen) verkooppunten ten opzichte van andere. Niet alle supermarkketens zullen vrijwillig willen stoppen, omdat een deel van hun klanten dan naar de concurrentie zal gaan, niet alleen voor rookwaren, maar ook voor andere producten. Dat argument geldt (in mindere mate) ook als de verkoop door supermarkten wordt verboden, maar verkoop door tabaks- en gemakszaken niet. Klanten zullen daar dan hun rookwaren kopen, maar ook andere producten die ze anders bij de supermarkt zouden kopen.

Het is niet voor alle partijen evident dat, na de supermarkten, het tankstation het meest logische type verkooppunt is dat geen tabak meer mag verkopen. Over het algemeen komen er weinig kinderen in tankstations en de omzet van tankstations bestaat voor een groot deel uit tabaksverkoop. Daarnaast staan tankstations meestal ook niet in de buurt van scholen, enkele tankstations in dorpen daargelaten. In bijvoorbeeld tabaks- en gemakszaken (zoals de Primera) komen vaker kinderen, omdat daar producten worden verkocht voor kinderen, zoals tijdschriften en stripboeken. Daarnaast wordt aangegeven dat het vanuit ethisch oogpunt vreemd is om een winkel te hebben waar naast bijvoorbeeld wenskaarten ook sigaretten worden verkocht. Meerdere (verkopende én niet-verkopende) partijen vinden het daarom niet logisch als tankstations geen tabak meer zouden mogen verkopen, maar tabaks- en gemakszaken bijvoorbeeld wel.

In de afgelopen jaren is het aantal bemande tankstations sterk afgenomen en tankstations lopen volgens sommige geïnterviewden wat dat betreft dus al ver voorop qua vermindering van het aantal tabaksverkooppunten. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is dat voor tankstations geen vrij vestigingsrecht geldt: het is niet mogelijk om zomaar een tankstation te beginnen. Daardoor zal het aantal (bemande) tankstations blijven afnemen, maar komen er niet of nauwelijks nieuwe tankstations bij. Deze ontwikkeling zal sterker gelden als tankstations omvallen omdat zij geen tabak meer

¹¹ Dit blijkt bijvoorbeeld uit een benchmark verricht door Marshoek: <https://www.marshoek.nl/nieuwsbericht-marshoek-website/tabaksverkoop-voor-sommige-supermarkten-levensader>

kunnen verkopen. Daarnaast wordt aangegeven dat in tankstations al relatief goed gecontroleerd wordt op leeftijd en dat hier de laatste jaren door de branche veel in is geïnvesteerd. Er is bijvoorbeeld met behulp van *mystery shoppers* gekeken of tankstations zich aan de verplichtingen houden bij de verkoop van tabak. Dit maakt het tankstation in de ogen van sommige geïnterviewden ook een relatief logisch kanaal om tabak te (blijven) verkopen. Verkopende partijen raden aan om te kijken welke verkoopkanalen verantwoord tabak willen en kunnen verkopen. Op die manier kun je volgens hen al een heel eind richting de doelen van het Preventieakkoord komen. Dit werkt naar hun verwachting beter dan nu een harde aanpak te hanteren met alle economische effecten tot gevolg.

Aangegeven wordt ook dat verschillende verkooppunten steeds meer op elkaar gaan lijken. In een supermarkt wordt bijvoorbeeld ook lectuur verkocht en in een tabaks- en gemakszaak wordt ook snoep en frisdrank verkocht. Ook tabaks- en gemakszaken en tankstations lijken qua aanbod van producten vaak veel op elkaar. In dat licht vinden zowel verkopende als niet-verkopende partijen het niet wenselijk om verkoop van tabak bij één type verkooppunt te verbieden. Daarnaast wijst een van de geïnterviewde partijen erop dat tabaks- en gemakszaken vooral in steden zitten en dat in deze beleids optie dus buiten de stad relatief weinig verkooppunten overblijven.

Optie 2: Alleen verkoop door tabaksspecialzaken

In tabaks- en gemakszaken worden ook producten voor kinderen verkocht, zoals stripboeken. Het is dus, met het oog op het bewerkstelligen van een rookvrije generatie, volgens de meeste partijen logisch om de verkoop van tabak bij tabaks- en gemakszaken te verbieden. Op de lange termijn is het volgens sommige partijen wellicht goed om alleen tabaksverkoop bij tabaksspecialzaken toe te staan, maar op de korte termijn levert dit naar verwachting problemen op. Sommige (typen) winkels kunnen het omzetverlies van tabak op korte termijn niet opvangen. Hierbij wordt ook aangegeven dat tabaks- en gemakszaken een sociale (buurt)functie en andere belangrijke (niet-winstgevend) functies vervullen, zoals die van postaal afhaalpunt. Dit zou volgens sommigen verloren gaan als de tabaks- en gemakszaken verdwijnen door het omzetverlies van de tabaksverkoop.

Eén van de partijen geeft aan dat het niet mogelijk is om alleen van de verkoop van tabaksproducten te leven. Deze winkels zouden dus ook nog iets anders moeten kunnen verkopen. De verwachting van verschillende (verkopende en niet-verkopende) partijen is ook dat er nieuwe winkeltjes ontstaat, een soort kleine kiosken, zoals je dat in sommige andere landen ook ziet. Ook een deel van de supermarkten zal volgens meerdere (verkopende en niet-verkopende) partijen vermoedelijk een 'losse winkel' beginnen voor de verkoop van tabak. Deze mening wordt echter niet door alle geïnterviewden gedeeld: volgens sommige partijen zal dit niet zo'n vaart lopen, omdat de verkoop van tabak een aflopende zaak is, waar ondernemers niet zo snel in zullen investeren. Daarnaast wordt aangegeven dat de huidige tabaksspecialzaken niet zijn ingericht op de 'gewone roker' en vermoedelijk ook niet zitten te wachten op deze klanten. In die winkels kun je luxeproducten kopen, zoals sigaren die niet interessant zijn voor de 'gewone roker'.

Het aantal tabaksspecialzaken in Nederland is op dit moment klein. Deze beleids optie zou daarom een drastische afname betekenen van het aantal verkooppunten van tabak. Er wordt door de niet-verkopende partijen aangegeven dat voorkomen moet worden dat dit gepaard gaat met de komst van nieuwe of andere type verkooppunten. Het introduceren van een vergunningsstelsel (beleids optie 3) zou hier volgens sommige partijen bij helpen.

Uit een enquête onder Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder blijkt dat circa 55 procent van de niet-rokers het beperken van het aantal verkooppunten tabak tot alleen tabaksspeciaalzaken ondersteunt. Van de rokers was dat slechts circa 15 procent (Kuijpers et al., 2018).

Optie 3: Een vergunningsstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten

Vroeger was een vergunning nodig als je tabak wilde verkopen, met als vereiste dat je een speciale opleiding had gevolgd en kennis had over het product. Er was dus een koppeling tussen de verkoop en kennis van het betreffende product. Dat is volgens één van de geïnterviewden echter niet meer van deze tijd en de vraag is waarom je dat voor tabak zou doen. De vraag is dan waaraan je de vereisten voor een vergunning wel koppelt. Een andere partij geeft aan dat het vanuit het perspectief van de volksgezondheid goed is om een vergunningsstelsel in te voeren, waarbij personeel moet worden getraind om alles te weten over de naleving van de Tabakswet.

Voor de verkoop van sterke drank is wel een vergunning nodig. Daarin worden eisen gesteld aan de inrichting van de winkel en aan het personeel.¹² De kosten van een vergunning bedragen in 2020 € 1.737,85. Wijzigingen van de inrichting of het personeel moeten worden doorgegeven. Voor elke wijziging moet apart worden betaald.

Het is een mogelijkheid om de voorwaarden te koppelen aan de overige producten die een winkel verkoopt. Een voorbeeld is dat winkels voor een vergunning in aanmerking komen als zij alleen producten verkopen die voor personen van 18 jaar of ouder geschikt zijn. Of alleen winkels die geen voedingsmiddelen verkopen, omdat voeding en tabakswaaren niet op dezelfde plek verkocht zou moeten worden. Deze opties beperken het aantal verkoopkanalen en hebben dan overlap met beleidsopties 1 en 2.

Verkopende partijen wijzen erop dat een vergunning de concurrentie niet mag verstoren. Als je bijvoorbeeld een voorwaarde stelt dat nieuwe supermarkten niet in aanmerking komen voor een vergunning, terwijl (een deel van) de bestaande supermarkten nog wel tabak mogen verkopen, verstoort je de markt en creëer je oneerlijke concurrentie.

Sommige niet-verkopende partijen denken dat een vergunningsstelsel alleen voordelen heeft als het gezamenlijk wordt ingevoerd met een verbod bij bepaalde typen verkooppunten (zoals in beleids-opties 1 en 2). In de huidige situatie zal een vergunningsstelsel volgens hen weinig veranderen, omdat winkels gemakkelijk een constructie kunnen bedenken om toch tabak te kunnen blijven verkopen. Bijvoorbeeld door een nieuwe ‘losse’ winkel naast de oorspronkelijke winkel te openen (zoals nu soms gebeurt met de verkoop van sterke drank). Een vergunningsstelsel geeft dan alleen maar extra rompslomp voor de overheid en de partij die moeten handhaven. Een voordeel ten opzichte van de huidige situatie is volgens sommigen wel dat je beter in beeld hebt waar tabak

¹² De slijterijvergunning stelt als voorwaarde voor de leidinggevende:

- minimaal 21 jaar
- heeft een diploma sociale hygiëne
- mag zakelijke beslissingen nemen (staat niet onder curatele)
- mag geen boetes/veroordelingen hebben (heeft in geen enkel opzicht een slecht levensgedrag)
- staat ingeschreven in het register sociale hygiëne

verkocht wordt en dat je beperkingen kunt invoeren qua locatie van de verkooppunten (bijvoorbeeld niet in de buurt van scholen). Ten slotte wordt aangegeven dat het handhaving makkelijker maakt, omdat je bij herhaaldelijke overtredingen de vergunning kunt intrekken.

Optie 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

De vraag hoe je gaat bepalen welk verkooppunten wel of niet tabaksproducten mogen (blijven) verkopen wordt door verschillende partijen opgeworpen. Loten is een optie om de verkooprechten te bepalen. Er wordt door zowel verkopende als niet-verkopende partijen aangegeven dat dit niet wenselijk is. Het zou kunnen dat een ondernemer wiens winkel afhankelijk is van tabaksverkoop door pech bij de loting moet sluiten. Een andere optie zou het veilen van de rechten kunnen zijn. In dat geval wordt aangegeven dat vooral de kleine spelers uit de markt worden gewerkt. Ook dat lijkt geen wenselijke situatie. Bovendien wordt aangegeven dat in het geval van loten of veilen waarde wordt toegekend aan de rechten voor tabaksverkoop. Er bestaat de vrees dat dit zorgt voor een handel in deze rechten, zoals bijvoorbeeld ook het geval was in de taximarkt. Om dit te voorkomen zou je kunnen opteren voor een vergunning op naam, zoals slijterijvergunningen. Loten of het uitkopen van bestaande verkooppunten is voor sommige niet-verkopende partijen wel een plausibele optie.

Eén van de partijen geeft aan dat er vermoedelijk ook een groot verschil is qua impact tussen de stad en het platteland. In beleids optie 4 moeten rokers op het platteland verder reizen om hun rookwaar te kopen dan in de stad. Ook werd de vraag gesteld hoe je in deze optie omgaat met het verschil tussen grote en kleine winkels. Houd je hier rekening mee bij het bepalen van het aantal verkooppunten dat tabak mag blijven verkopen?

Een voordeel van deze beleids opties dat wordt genoemd, is dat het aantal verkooppunten geleidelijk kan worden afgebouwd, rekening houdend met de ontwikkeling in het aandeel rokers. Beleids optie 5 zou daarnaast zo kunnen worden ingericht dat in een gebied waar veel jongeren komen of wonen, er minder verkooppunten mogen zijn.

5.3 Uitvoerbaarheid

Algemeen

De uitvoerbaarheid hangt enerzijds samen met het wetgevingstraject: kan de beleids optie helder vormgegeven worden? Kunnen bijvoorbeeld verkoopkanalen juridisch goed worden afgebakend? Kunnen manieren worden bedacht om het aantal verkooppunten per vierkante kilometer te beperken? Anderzijds hangt de uitvoerbaarheid samen met de handhaving.

Per beleids optie

Optie 1: Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken en tabaksspeciaalzaken

Supermarkten zijn over het algemeen minder afhankelijk van de omzet die de tabaksverkoop genereert dan andere verkooppunten. Geïnterviewden geven aan dat het belangrijk is dat er een *level*

playing field blijft bestaan. Dus niet dat de ene winkel wel tabak mag verkopen en een andere winkel, met geheel of gedeeltelijk hetzelfde assortiment, niet.

Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om eventuele nieuwe wetgeving helder en scherp te formuleren. Volgens de Tabakswet is een tabaksspecialzaak bijvoorbeeld een winkel waar 90 of meer verschillende tabaksmerken worden verkocht. Er zijn bepaalde winkels uitgezonderd (zoals supermarkten), maar een kledingwinkel zou in theorie ook een tabaksspecialzaak kunnen zijn. Ook de definitie van een supermarkt is niet glashelder in de Tabakswet. Het is dus belangrijk om deze definities goed en helder te formuleren en geen ruimte te laten voor mazen in de wet.

Optie 2: Alleen verkoop door tabaksspecialzaken

Meerdere verkopende en niet-verkopende partijen verwachten dat het aantal verkooppunten dat overblijft in deze beleids optie de vraag niet aan zal kunnen. Het is de vraag hoe dit zal uitpakken. Komen er lange rijen om een pakje sigaretten te kopen bij een tabaksspecialzaken? Het zou volgens sommige (verkopende én niet-verkopende) partijen kunnen dat er nieuwe sigarettenwinkels ontstaan. Bijvoorbeeld tabaksverkooppunten die onderdeel zijn van een supermarkt en ook naast de supermarkt gesitueerd zijn (zoals nu soms het geval is bij slijterijen). Eén van de partijen geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat er veel nieuwe zelfstandige tabakswinkels bij zullen komen, omdat het een krimpende markt is. Ook de online verkoop kan mogelijk in behoefte gaan voorzien.

Enerzijds is het beperken van het aantal verkooppunten, volgens sommige niet-verkopende partijen, vanuit het perspectief van handhaving mogelijk positief. De overgebleven verkooppunten zullen zich volgens hen beter aan de wet houden, bijvoorbeeld wat betreft de verkoop aan jongeren. Anderzijds zorgt de beperking van het aantal verkooppunten er mogelijk voor dat ‘de randen worden opgezocht’; dat winkels op zoek gaan naar de mazen in de wet om toch tabak te kunnen blijven verkopen. Dit zou de handhaving juist bemoeilijken. Hoe dan ook zal gecontroleerd moeten worden of bepaalde typen winkels die in deze beleids optie geen tabak meer mogen verkopen, dat ook daadwerkelijk niet meer doen. Dit wordt in principe niet als probleem gezien, omdat er nu ook al producten zijn waarvoor dat ook moet (zoals alcohol). Hoe streng deze controle moet zijn, is volgens de geïnterviewden een beleidskeuze. Wel wordt aangegeven dat het de vraag is of het een topprioriteit moet zijn om elk klein winkeltje dat nog ongeoorloofd tabak verkoopt op te sporen. Vanuit het oogpunt van tabaksontmoediging levert dat volgens één van de geïnterviewde partijen namelijk relatief weinig op.

Optie 3: Een vergunningsstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten

De uitvoerbaarheid van een vergunningsstelsel is afhankelijk van de eisen die daarin opgenomen zijn. Een vergunningsstelsel zoals voor slijterijen is kennelijk uitvoerbaar. Qua handhaafbaarheid is dit volgens meerdere partijen wel een goede optie, omdat je een dreigmiddel hebt: bij herhaaldelijk overtredingen kun je de vergunning intrekken. Ook kan er intensiever gecontroleerd worden, omdat er mogelijk minder verkooppunten over zullen blijven.

Opties 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

Er zal bepaald moeten worden welke verkooppunten tabak mogen blijven verkopen. De meeste partijen zien hier wel een probleem. Hoe bepaal je dit? Loten? Veilen aan de hoogstbiedende? Er zal volgens sommigen een stormloop komen op deze rechten (zoals bijvoorbeeld ook het geval

was bij de invoering van een maximum aantal vergunningen voor kamerverhuur per wijk in Amsterdam). Aangegeven wordt dat dit juridisch een ingewikkelde optie is en ook administratief lastig. De vraag wordt gesteld hoe je bijvoorbeeld om zou gaan met verhuizingen of met groei en krimp van het aantal inwoners. Voor kleine dorpen zou het kunnen betekenen dat er geen enkel verkooppunt meer overblijft. Daarnaast wordt gevraagd wat te doen met toetreders op de markt. Hoe zorg je ervoor dat toetreding tot de markt mogelijk blijft?

Qua toezicht lijken deze opties haalbaar. Wel wordt aangegeven dat het belangrijk is dat een dergelijk systeem op landelijk niveau wordt gehandhaafd en het voor gemeenten niet mogelijk zou moeten zijn om de regels op eigen wijze te interpreteren (wat volgens de geïnterviewden bij de handhaving van de horeca nu wel regelmatig gebeurt).

5.4 Snelheid waarmee optie ingevoerd zou kunnen worden

Algemeen

Door alle geïnterviewde partijen wordt aangegeven dat het abrupt verbieden van tabaksverkoop bij een groot aantal verkooppunten onverstandig is. Enerzijds omdat een deel van de verkooppunten dit omzetverlies niet kan dragen, met faillissementen als gevolg. Het is belangrijk om te kijken naar de gevolgen voor de ondernemers en naar wat een logische termijn zou zijn om te stoppen met de verkoop. Sommige ondernemers kunnen op termijn hun assortiment aanpassen, waardoor zij levensvatbaar blijven. Anderzijds wijst een deel van de geïnterviewde partijen op negatieve neveneffecten als illegaliteit als de beschikbaarheid van tabak in een korte periode drastisch afneemt.

Per beleidsoptie

Optie 1: Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken en tabaksspecialzaken

Het is volgens meerdere (verkopende en niet-verkopende) partijen de vraag of het realistisch is om van het ene op het andere moment een groot deel van de verkooppunten te sluiten. Zowel verkopende als niet-verkopende partijen geven aan dat er voor bepaalde typen verkooppunten (zoals tankstations) een transitiefonds moet komen, omdat een groot deel anders zal omvallen. Hoe lang verkooppunten nodig hebben om om te schakelen verschilt per verkoopkanaal. Tankstations zullen meer tijd nodig hebben dan supermarkten. Rookwaren maken 6 procent uit van de omzet van supermarkten en 1,9 procent van de marge.¹³ Het bedrijfsresultaat van supermarkten zal dalen van gemiddeld 3,8 procent van de netto omzet naar 3,5 procent als zij geen rookwaren meer verkopen. Voor tankstations maken rookwaren 79 procent uit van de omzet en 21,5 procent van de marge. Hun bedrijfsresultaat zal dalen van gemiddeld 4,5 procent van de netto omzet tot een verlies van gemiddeld 6,7 procent.¹⁴ Een deel zal failliet gaan bij een te snelle doorvoering van een verkoopverbod op tabak en zonder compensatie vanuit een transitiefonds. Ook zal een deel overgaan naar een onbemand tankstation. Tankstations verwachten zeker vijf jaar nodig te hebben om hun for-

¹³ Het aandeel in de marge is veel kleiner dan in de omzet omdat een groot deel van de prijs van tabak bestaat uit accijnzen.

¹⁴ In euro's is de daling nog veel groter omdat de netto omzet sterk afneemt.

mule aan te passen. Zo is al een ontwikkeling richting de horecahoek gaande bij bemande tankstations. Dit zijn over de jaren meer *convenience stores* geworden en er verschijnen ook steeds meer lunchrooms. Deze ontwikkelingen houden ook verband met de opkomst van elektrisch rijden. Het opladen van een elektrische auto kost meer tijd dan het traditionele tanken. Hierdoor is er meer behoefte aan een plek om te zitten. Voor de kleinere bemande tankstations, zeker in de grensstreken, ligt het anders. Voor deze tankstations is het minder goed mogelijk om vervangende producten of diensten te leveren, omdat daar op die plekken minder vraag naar is.

Optie 2: Alleen verkoop door tabaksspecialzaken

Voor deze optie gelden grotendeels dezelfde argumenten als voor beleids optie 1. Verkopende en sommige niet-verkopende partijen vinden dat, net als voor de tankstations, voor tabaks- en gemakszaken een transitiefonds moet komen, omdat een groot deel anders failliet zal gaan. Van de omzet van tabaks- en gemakszaken bestaat 60 procent uit rookwaren. Het gaat om 23,5 procent van de marge. Een verbod op de verkoop van rookwaren doet het resultaat dalen van 12,5 procent als percentage van de netto omzet tot 8,5 procent.¹⁵ Op de langere termijn kunnen tabaks- en gemakszaken hun formule mogelijk zodanig aanpassen dat zij zonder de verkoop van tabak kunnen, maar hiervoor is tijd nodig. De branchevereniging voor tabaks- en gemakszaken (NSO) verwacht twintig jaar nodig te hebben om het assortiment aan te passen.

Optie 3: Een vergunningstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten

Een vergunningensysteem met eisen aan de inrichting en het personeel kan volgens de geïnterviewden op korte termijn worden ingevoerd.

Met een vergunningensysteem kunnen beleids opties 1 en 2 gefaseerd worden ingevoerd. Een suggestie in één van de interviews is om bijvoorbeeld te beginnen met het verstrekken van vergunningen aan verkooppunten waar geen voedingsmiddelen worden verkocht en die al tabak verkochten. Vervolgens bijvoorbeeld aan verkooppunten die meer dan 50 procent van hun omzet uit tabak halen en eindigen met alleen vergunningen voor tabaksspecialzaken. Op deze manier weten winkels en ondernemers waar zij aan toe zijn en kunnen zij zich voorbereiden op veranderingen. Een dergelijk gefaseerd vergunningstelsel zou wel betekenen dat je vergunningen moet afgeven voor relatief kortere periodes.

Optie 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

In principe worden dezelfde argumenten genoemd als bij beleids opties 1 en 2. Sommige verkooppunten hebben tijd nodig om zich aan te passen aan een verbod op tabaksverkoop. Een abrupt ingevoerd verbod zal er vermoedelijk voor zorgen dat een deel van deze verkooppunten failliet zal gaan.

¹⁵ In euro's gaat het om ongeveer een halvering van de marge, omdat ook de omzet afneemt.

5.5 Neveneffecten

Algemeen

In de interviews kwamen ook de neveneffecten die de geïnterviewden zien aan bod, zoals een eventuele toename van tabaksverkoop bij verkooppunten waar nu nog relatief weinig wordt verkocht (zoals internet). Daarnaast ging het gesprek over een mogelijke toename van illegale verkoop en grenseffecten. Deze neveneffecten hangen samen met de vermindering van het aantal verkooppunten in het algemeen en niet met een specifieke beleids optie.

Verkoop tabak bij ‘overige’ verkooppunten

Voor alle beleids opties geldt dat er een verschuiving van de verkoop van tabak kan plaatsvinden naar typen verkooppunten waar nu relatief weinig verkoop plaatsvindt, maar waar weinig zicht op is (zoals drogisterijen en videotheken). Het risico is dat de verkoop hier flink toeneemt als de verkoop bij supermarkten en tankstations wordt verboden. Er zal goed moeten worden nagedacht over hoe je dit kunt ondervangen. Bij sommige geïnterviewden bestaat het idee dat nu te veel wordt gefocust op de verkooppunten waar op dit moment de meeste tabaksproducten worden verkocht (supermarkten, tankstations, tabaks- en gemakszaken en automaten in de horeca).

Internet

Voor alle beleids opties geldt ook dat de verkoop van rookwaren verschuift naar internet. Dit is een legaal kanaal, zolang verkopers zich aan de Tabakswet houden, dus bijvoorbeeld niet verkopen aan jongeren. De verkoop van tabaksproducten via internet is moeilijk te controleren en te monitoren. De meeste niet-verkopende partijen geven aan dat het wel wenselijk is om parallel aan het beperken van fysieke verkooppunten ook de online verkoop te beperken. Op dit moment wordt tabak nog weinig via online kanalen verkocht. Het gaat vooral om mensen die ook hun boodschappen online bestellen. Ook wordt aangegeven dat online verkoop vooral een optie is voor de ‘verstokte roker’ die structureel rookt en dat nog lange tijd zal blijven doen. Van de volwassen rokers rookt ruim 70 procent dagelijks.¹⁶ Een deel van de rokers koopt sigaretten op het moment dat zij willen roken. Omdat er bij online verkoop tijd zit tussen het moment van aankoop en het moment dat de sigaret geconsumeerd kan worden, is online verkoop voor de ‘spontane rokers’ volgens sommige geïnterviewden geen optie. Er zijn echter op dit moment geen obstakels voor de groei van verkoop via internet. Als het aantal fysieke verkooppunten afneemt, is het daarom volgens de meeste partijen zeker mogelijk dat er een verschuiving naar internetverkoop plaatsvindt. Om dit te voorkomen kan de verkoop van tabak via internet verboden worden. Op dit moment wordt nog maar weinig tabak online verkocht (zie ook paragraaf 2.7) en het verbod zal daarom op weinig weerstand stuiten volgens de geïnterviewde partijen. In vier van de vijf onderzochte landen is online verkoop op dit moment verboden (zie hoofdstuk 4).

Illegaliteit

Verkopende en sommige niet-verkopende partijen verwachten dat de illegale verkoop van tabak zal toenemen als het aantal verkooppunten wordt beperkt. Andere niet-verkopende partijen denken dat deze verhalen worden opgeblazen. Een feit is wel dat de verkoop van tabak onder de counter (tegen lagere prijzen) nu ook al voorkomt. In hoeverre de illegale verkoop toeneemt, zal ook afhangen van hoe sterk het aantal verkooppunten afneemt en op welke termijn deze afname zal

¹⁶ Trimbus Instituut. Kerncijfers roken volwassenen.

plaatsvinden. Aangegeven wordt ook dat het voor legaal geproduceerde sigaretten lastig is om in het illegale circuit te belanden, omdat voor deze sigaretten een track & trace-systeem geldt.

Grenseffecten

De grenseffecten zullen volgens sommige geïnterviewden (zowel verkopende als niet verkopende partijen) sterk toenemen als het aantal verkooppunten wordt verminderd, zoals je nu bijvoorbeeld ook al bij vuurwerk ziet. Ook wordt in de grensstreken over de grens getankt als daar de benzineprijs gunstiger is. Voor supermarkten geldt dat in het buitenland ook sigaretten gehaald kunnen worden. Als Nederlandse supermarkten geen tabak meer mogen verkopen, gaan Nederlanders, volgens sommige geïnterviewden in de grensgebieden, mogelijk de grens over om sigaretten te halen en ook gelijk hun boodschappen te doen.

In de discussie over grenseffecten en verschuiving naar buitenlandse verkoop wordt ook aangegeven dat het belangrijk is of het verbod alleen tabaksproducten betreft of ook bijvoorbeeld e-sigaretten. Deze komen namelijk relatief veel uit het buitenland.

Per beleidsoptie

Naast bovenstaande algemene neveneffecten zijn er in de interviews neveneffecten genoemd die specifiek gelden voor bepaalde opties. Deze komen hieronder aan bod.

Optie 1 en 2: Alleen verkoop door tabaks- en gemakzaken en tabaksspecialzaken of alleen tabaksspecialzaken

Sommige winkels (zoals supermarkten) hebben de mogelijkheid om een losstaande winkel te beginnen waar tabak verkocht wordt, zoals nu soms ook het geval is bij slijterijen. Sommige (verkopende en niet-verkopende) partijen verwachten dat er meer van dit soort winkels gaan verschijnen in deze beleidsoptie. Anderen verwachten dit niet omdat tabaksverkoop een aflopende zaak is, vanwege het afnemend aantal rokers.

Daarnaast zal de macht van de tabaksfabrikanten volgens sommige geïnterviewde partijen mogelijk toenemen. De verkoopprijs wordt volgens de wet bepaald door de fabrikant en wat overblijft na aftrek van accijnzen moet worden gedeeld door fabrikant, groothandel en de winkels die aan particulieren verkopen. Als de supermarkten wegvallen, blijven alleen vele kleine ondernemers over. De vier grote tabaksfabrikanten zullen tegenover de paar duizend kleine ondernemers naar verwachting van sommige geïnterviewden dan een groter deel van de koek naar zich toe trekken door de inkoopprijs voor winkeliers op te schroeven. De macht in de keten komt dan nog meer bij de industrie te liggen.

Optie 3: Een vergunningsstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaksproducten

De verwachting van sommige geïnterviewde partijen is dat er een grote vraag komt naar vergunningen. Mogelijk komt er een illegale handel in vergunningen, zoals in de taxibranche.

Optie 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

Aangegeven wordt dat deze opties voor rokers wellicht een verwarrende situatie creëren. Zij weten dan niet meer bij welke winkels zij nog tabak kunnen kopen. Winkels moeten dan gaan communiceren (bijvoorbeeld met een uithangbord) dat zij tabak verkopen. Dit is een situatie die onwenselijk

is en die met de displayban juist geprobeerd wordt te voorkomen. In andere landen met dergelijke beperkingen (Spanje en Italië) worden rookwaren verkocht door duidelijk herkenbare winkels.

5.6 Economische gevolgen beperken verkooppunten

Algemeen

De economische gevolgen van het beperken van het aantal verkooppunten zijn berekend met behulp van een economisch model. Met het model is eerst een nulscenario opgesteld: een basispad voor de afzet, omzet en werkgelegenheid als tabaksverkooppunten niet verder worden beperkt (anders dan de al voorgenomen of vaststaande maatregelen, zoals het verdwijnen van sigarettenautomaten). Het nulscenario gaat uit van de huidige omzet en werkgelegenheid in verschillende categorieën verkooppunten, aangevuld met demografische ontwikkelingen en een verwachte (autonome) ontwikkeling van het aantal rokers in het nulscenario. Vervolgens zijn voor de verschillende beleidsopties dezelfde berekeningen gemaakt. Daarbij zijn aannames gemaakt over de mate waarin een vermindering van het aantal verkooppunten leidt tot minder rokers en in hoeverre de verkoop verschuift naar andere verkoopkanalen. Ook zijn aannames gemaakt over anticipatie-effecten: de mate waarin het aantal verkooppunten al voorafgaand aan de invoering van de wet vermindert. Het afzetten van de uitkomsten in de beleidsscenario's tegen het nulscenario resulteert in het effect van het beleid.

Effect op het aantal rokers

Een beperking van het aantal verkooppunten van tabak leidt tot een verlies aan omzet bij de verkooppunten waar tabak niet langer verkocht wordt. Een beperking van het aantal verkooppunten van tabak leidt daarentegen weer tot potentiële groei in omzet voor de verkooppunten waar wel tabak verkocht mag blijven worden. Het is hierbij aannemelijk dat er geen volledige substitutie plaatsvindt.

In de wetenschappelijke literatuur is geen consistent bewijs voor effecten van het beperken van het aantal verkooppunten op het aantal rokers, maar er zijn wel aanwijzingen voor een positieve relatie. Polinski et al. (2017) deed onderzoek naar de effecten van het vrijwillig stoppen met de verkoop van sigaretten van de drogisterijketen CVS in de Verenigde Staten. Hij vindt daarbij dat 10 tot 20 procent van de rokers die exclusief bij CVS sigaretten kocht, stopt met het kopen van sigaretten. Voor CVS-klanten die ook wel eens bij andere verkooppunten sigaretten kochten was er geen effect.

Pearson et al. (2015) modelleert de effecten van een aantal beleidsopties om het aantal verkooppunten te verminderen in Nieuw-Zeeland. Zij vinden in het meest extreme scenario een daling van het aantal rokers van 9,9 procent naar 9,1 procent van de bevolking (een daling van circa 8 procent) bij een beperking van 94 procent van het aantal verkooppunten. De daling wordt gevonden door de reiskosten, in tijd en materiele kosten, te berekenen van het verder reizen naar een verkooppunt. Deze kosten worden geïnterpreteerd als een verhoging van de prijs van tabak. Met behulp van de prijselasticiteit berekenden de auteurs hoeveel rokers er stoppen door de hogere reiskosten.¹⁷

¹⁷ De prijselasticiteit van de vraag geeft aan hoeveel de gevraagde hoeveelheid verandert bij een prijsverandering.

Voor het economisch model is op basis van deze twee studies uitgegaan van een 1 procent afname van het aantal rokers bij elke 10 procent vermindering van het aantal verkooppunten. Dit wordt gemodelleerd door ervan uit te gaan dat de omzet van een verkooppunt dat verdwijnt voor 90 procent bij andere verkooppunten terecht komt en voor 10 procent verdwijnt. Hierdoor worden eventuele verschillen in omzet per verkooppunt meegewogen in de berekening.

Anticipatie-effecten

Wanneer een beperking van (bepaalde) verkooppunten wordt aangekondigd, zal een deel van de verkooppunten anticiperen op het verbod. Een verkooppunt dat zal moeten stoppen met de verkoop kan bijvoorbeeld al voor de ingangsdatum van de beperking stoppen met de verkoop van tabak, omdat het verkooppunt bijvoorbeeld wordt opgeheven, verhuist of wordt verbouwd. Ook kan het een keuze uit eigen beweging zijn (zoals Lidl, zie hoofdstuk 2).

Uit de nulmeting volgt dat het aantal automaten in de horeca tussen de aankondiging van het verbod in juli 2017 en eind 2019 al met circa de helft was afgenomen, ook al gaat het verbod pas in op 1 januari 2022. In het model wordt daarom rekening gehouden met een anticipatie-effect, zij het een minder groot effect dan bij automaten. Vanaf de aankondiging van de beperking tot aan het moment van invoeren wordt aangenomen dat jaarlijks 5 procent van de verkooppunten stopt met de verkoop van tabak.

In overleg met de opdrachtgever is voor de doorrekening in het model gekozen voor een invoertermijn van drie jaar volgend op een twee jaar durend wetstraject. Bij het publicatie in het Staatsblad zou de beperking dan ingaan in 2025. Enkele beleidsopties zouden zich voor een geleidelijke invoering vanaf 2025 kunnen lenen, terwijl voor andere opties de invoering in één keer voor de hand ligt. Voor het model is er voor gekozen bij alle beleidsopties de effecten te tonen van een invoering in één keer (waarbij dus tussen 2022 en 2025 dus wel al 15 procent van de verkooppunten is gestopt met de verkoop van tabak in anticipatie op de beperkingen).

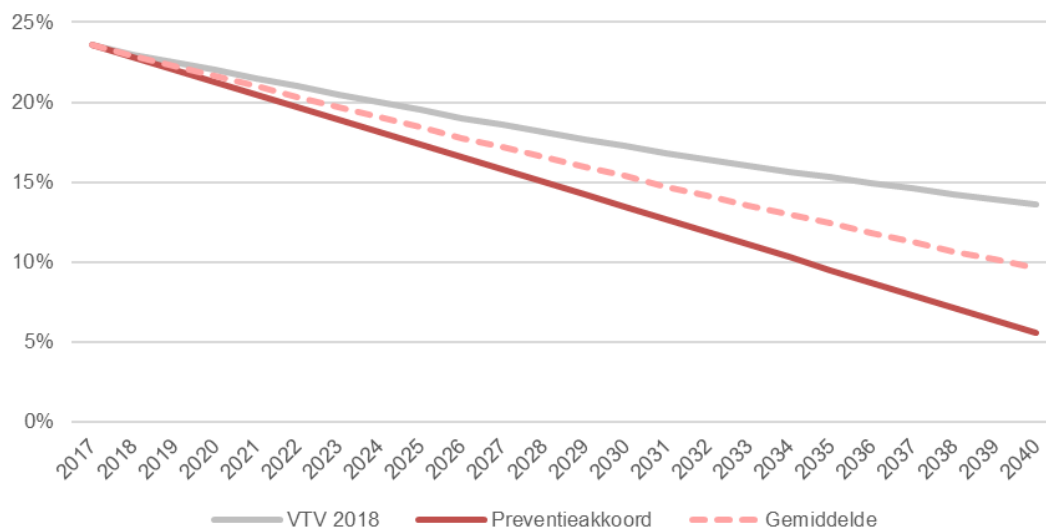
Nulscenario

In het nulscenario wordt rekening gehouden met de demografische ontwikkelingen in Nederland, de verwachte trend van het aantal rokers, de voorgenomen accijnsverhogingen in het Preventieakkoord tot 2023 en het aanstaande verbod op verkoop via sigarettenautomaten per 2022.

Aantal rokers

Voor het verwachte aantal rokers is uitgegaan van een gemiddelde van twee door het RIVM opgestelde scenario's. Het RIVM brengt eens in de vier jaar in het kader van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) een toekomstscenario naar buiten voor het aantal rokers in verschillende leeftijdscategorieën. In het kader van het Preventieakkoord bracht het RIVM de mogelijke impact van de doorgerekende acties en doelstellingen op de trend van het aantal volwassen rokers in Nederland tot 2040 eveneens in beeld, wanneer de doelstellingen in het akkoord daadwerkelijk behaald worden. Omdat dit beleid nog (deels) moet worden uitgevoerd, is uitgegaan van het gemiddelde van de VTV 2018 en de mogelijk impact van het Preventieakkoord. Figuur 5.1 laat dit zien. In het model wordt bij de verwachting over het aantal rokers ook rekening gehouden met verschillen tussen leeftijdscategorieën.

Figuur 5.1 Ontwikkeling aandeel rokers in het nulscenario tussen preventieakkoord en VTV 2018

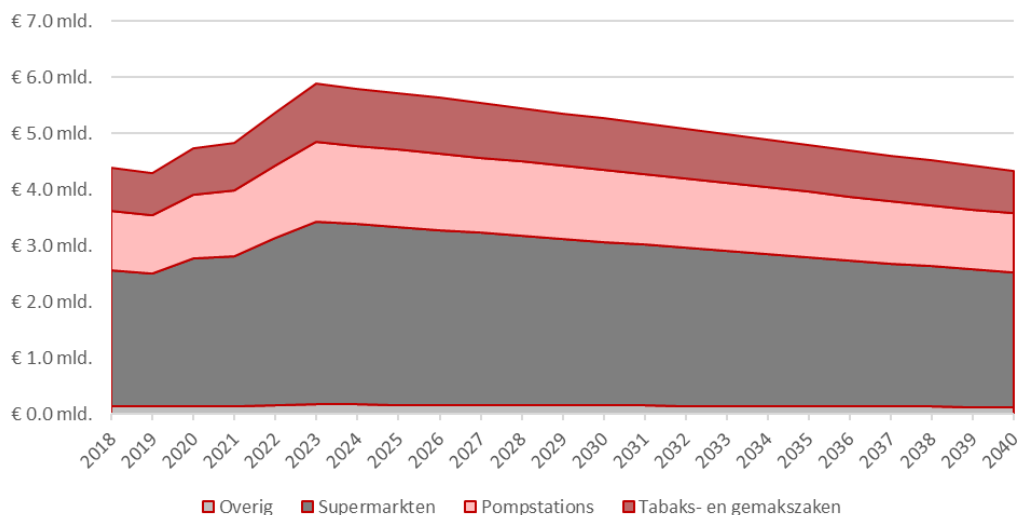


Bron: RIVM (2017, 2018), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2020)

Omzet

Bij de berekening van de omzet is uitgegaan van informatie over de totale omzet en marktaandelen in 2018 van NSO. Figuur 5.2 laat de verwachte omzetontwikkeling per verkoopkanaal zien waarmee in het nulscenario rekening is gehouden.

Figuur 5.2 Verwachte omzetontwikkeling per verkoopkanaal in het nulscenario



Bron: Eigen berekeningen SEO Economisch Onderzoek

Te zien is dat de omzet van tabak stijgt door accijnsverhogingen tot en met 2023 (zoals voorgenomen in het Preventieakkoord) en daarna afneemt door de trend van het dalend aantal rokers. Er is aangenomen dat omzetstijging en dalingen evenredig bij verschillende verkoopkanalen terechtkomen. Wel is in de categorie ‘Overig’ rekening gehouden met het verbod op sigarettenautomaten per 2022. Naast automaten kan deze categorie bijvoorbeeld ook verkoop bevatten bij andere fysieke verkooppunten, als nachtwinkels of via internet.

Uit een enquête in het kader van het ITC-project blijkt dat 0,3 procent van de pakjes sigaretten bij een automaat worden gekocht en 0,6 procent via internet.¹⁸ Met deze aantallen wordt in het model gerekend. Wanneer fysieke verkooppunten worden gesloten, wordt er in het model rekening mee gehouden dat een evenredig deel van de rokers uitwijkt naar het kopen van sigaretten via internet. Ook blijkt dat 0,7 procent van de pakjes sigaretten uit het buitenland komt. Deze omzet wordt niet meegerekend in het totaal, maar wordt in het model wel, eveneens evenredig, meegenomen als uitwijkmogelijkheid.¹⁹

Werkgelegenheid

Naast een veronderstelling over de ontwikkeling van de omzet wordt de werkgelegenheid in het nulscenario in kaart gebracht. Hierbij wordt aangenomen dat de werkgelegenheid zich één op één verhoudt met de bruto winstmarge. Om bij supermarkten, tankstations en tabaks- en gemakszaken (inclusief tabaksspecialzaken) de werkgelegenheid te bepalen die samenhangt met tabak is daarom gekeken hoe groot het aandeel van tabak is in de bruto marge bij elk van deze verkoopkanalen. Tabel 5.1 laat dit zien. Voor tankstations is rekening gehouden met een opslag op brandstofprijzen bij bemande tankstations van € 0,03 per liter (zie ook SEO (2014)).

Tabel 5.1 Omzet en werkgelegenheid verkooppunten tabak 2019

	Supermarkten	Tankstations	Tabaks- en gemakszaken
Omzet tabak (mln. €)	2.424	1.058	767
Bruto marge tabak (%)	8%	8%	8%
Bruto marge tabak (mln. €)	194	85	61
Omzetaandeel tabak	6%	79%	60%
Aandeel tabak in marge (%)	1,9%	21,5%	23,4%
Bruto marge overige producten (%)	25%	39%	39%
Bruto marge overige producten (mln. €)	9.894	110	201
Opslag brandstofprijs (mln. €)		200	
Werkgelegenheid totaal sector (fte)	125.332	10.361	3.865
Werkgelegenheid tabak (fte) ²⁰	2.409	2.223	906

Bron: NSO (2020), Retail Insiders (2020), SEO Economisch Onderzoek (2014), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2020)

¹⁸ Bron: International Tobacco Control (ITC) Netherlands Survey.

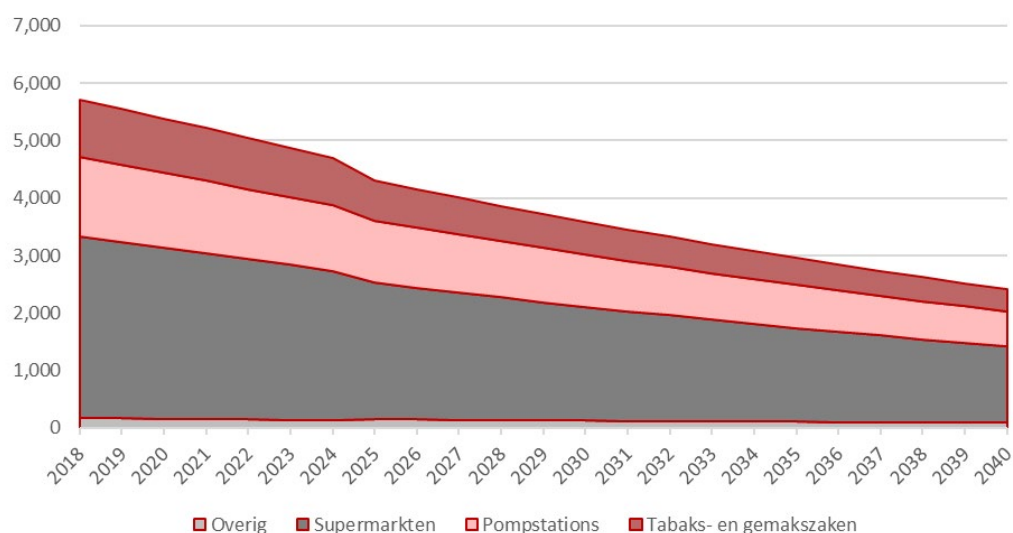
¹⁹ Rekenvoorbeeld: 20 procent van de verkooppunten wordt gesloten en in dit voorbeeld zijn dat allemaal fysieke verkooppunten. Volgens onze aanname over de gedragseffecten zal 10 procent van die rokers die bij deze verkooppunten hun sigaretten kochten (2 procent van het totaal aantal rokers), stoppen met roken, en de overige 90 procent (18 procent van de rokerspopulatie), een ander verkooppunt zoeken. Deze 18 procent zal zich evenredig verdelen over de overgebleven 80 procent van de verkooppunten, waarvan 0,6 procent via internet. Het aandeel internetverkoop zal in het nieuwe scenario hierdoor toenemen van 0,6 procent naar 0,74 procent van het totaal. Voor het aandeel buitenland worden vergelijkbare rekenprincipes toegepast, zij het dat er voor dit aandeel (i.t.t. de omzet via internet) omzet wegvloeit naar het buitenland.

NB: dit is een versimpeld rekenvoorbeeld, aangezien er in het model ook rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld een autonome trend van het aantal rokers, het verdwijnen van automaten in 2022 en de anticipatie-effecten van verkooppunten.

²⁰ Op basis van het margeaandeel.

Het verloop van de werkgelegenheid ziet er dan uit als in Figuur 5.3. In de figuur is voor tankstations uitgegaan van de cijfers waarbij ook een opslag op de brandstofprijs is meegenomen als extra marge voor bemande tankstations. Werkgelegenheidscijfers en marges in de categorie ‘Overig’ zijn niet bekend. Deze categorie wordt daarom aangevuld naar rato van de gemiddelde verhouding tussen werkgelegenheid en marge in de andere verkoopkanalen.

Figuur 5.3 Ontwikkeling werkgelegenheid in het nulscenario



Bron: Eigen berekeningen SEO Economisch Onderzoek

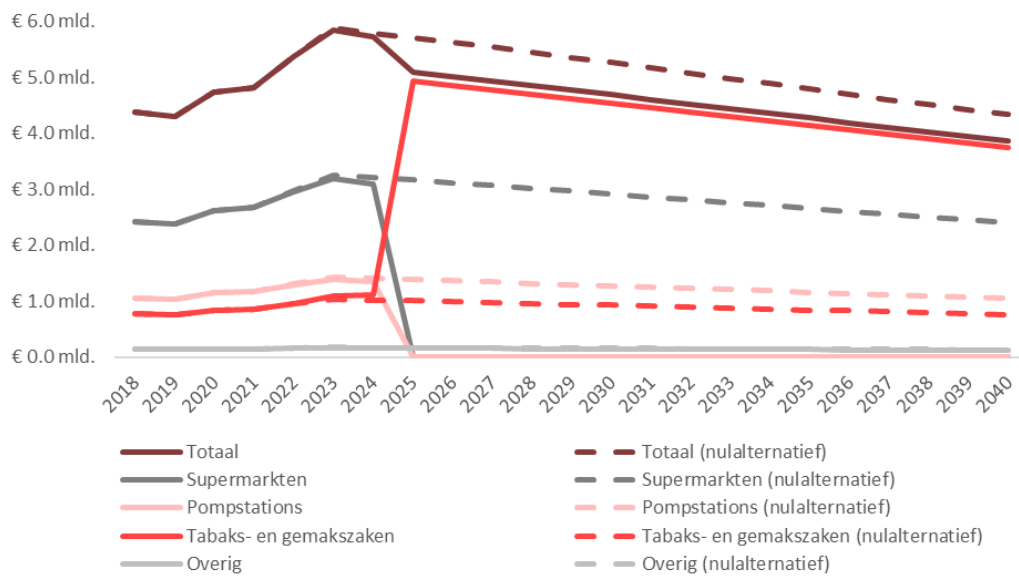
Beleids optie 1: Alleen verkoop bij tabaks- en gemakzaken en tabaksspecialzaken

In deze beleids optie verkopen alleen tabaks- en gemakzaken (waaronder tabaksspecialzaken) nog tabak. Tabaksverkoop is dan vanaf 2025 niet meer toegestaan bij de twee belangrijkste verkoopkanalen (supermarkten en tankstations). Bij publicatie in het Staatblad in 2022 is, zoals hierboven besproken, aangenomen dat een deel van de tankstations en supermarkten al in deze periode stopt met de verkoop. In de berekeningen is verondersteld dat er geen nieuwe tabaks- en gemakzaken bijkomen en dat de verkoop via internet zeer beperkt toeneemt.

Figuur 5.4 laat zien dat de totale omzet van tabaksverkoop daalt, omdat het aantal verkooppunten afneemt. Het aantal verkooppunten neemt met 84 procent af, waardoor het aandeel rokers afneemt van 9,7 procent in 2040 in het nulscenario naar 8,9 procent in dit beleidsszenario (Figuur 5.5).²¹ Rokers die nog wel tabak blijven kopen, zullen overstappen op de tabaks- en gemakzaken. Hierdoor neemt de omzet bij deze verkooppunten fors toe. In de categorie ‘Overig’ sluiten fysieke verkooppunten in 2025, maar zal er een toename zijn in de verkoop via internet, waardoor de omzet uit het kanaal ‘Overig’ ongeveer gelijk blijft. De omzet via internet neemt via hetzelfde mechanisme toe als de omzet in tabaks- en gemakzaken: een alternatief voor de verkooppunten waar de tabaksverkoop wordt beperkt.

²¹ Onder de veronderstelling dat een afname van het aantal verkooppunten met 10 procent leidt tot een daling van het aantal rokers met 1 procent, leidt een afname van 84 procent van het aantal verkooppunten tot een daling van het aantal rokers met 8,4 procent. 8,4 procent van 9,7 procent is 0,8 procentpunt. Het aandeel rokers neemt dus af tot $9,7 - 0,8 = 8,9$ procent.

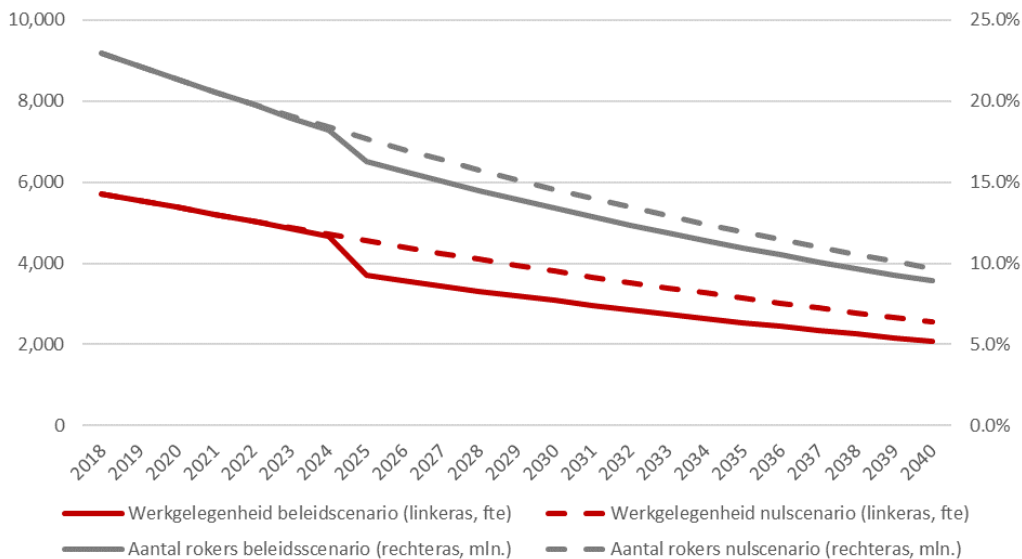
Figuur 5.4 Omzet in beleidsoptie 1



Bron: Eigen berekeningen SEO Economisch Onderzoek

In Figuur 5.5 is te zien dat de werkgelegenheid fors daalt als gevolg van het wegvallen van met name de supermarkten en pompstations als verkooppunt. Omdat er bij tankstations in vergelijking tot deze supermarkten en de tabaks- en gemakszaken relatief veel werkgelegenheid gepaard gaat met de verkoop van tabak, maakt de toename van werkgelegenheid in dit kanaal de afname van werkgelegenheid bij supermarkten en pompstations maar deels goed.

Figuur 5.5 Werkgelegenheid en aantal rokers in beleidsoptie 1



Bron: Eigen berekeningen SEO Economisch Onderzoek

Door het sluiten van twee belangrijke verkoopkanalen neemt de vraag bij tabak- en gemakszaken toe met circa een factor zes. Het is onzeker of tabaks- en gemakszaken deze vraag aankunnen. Het

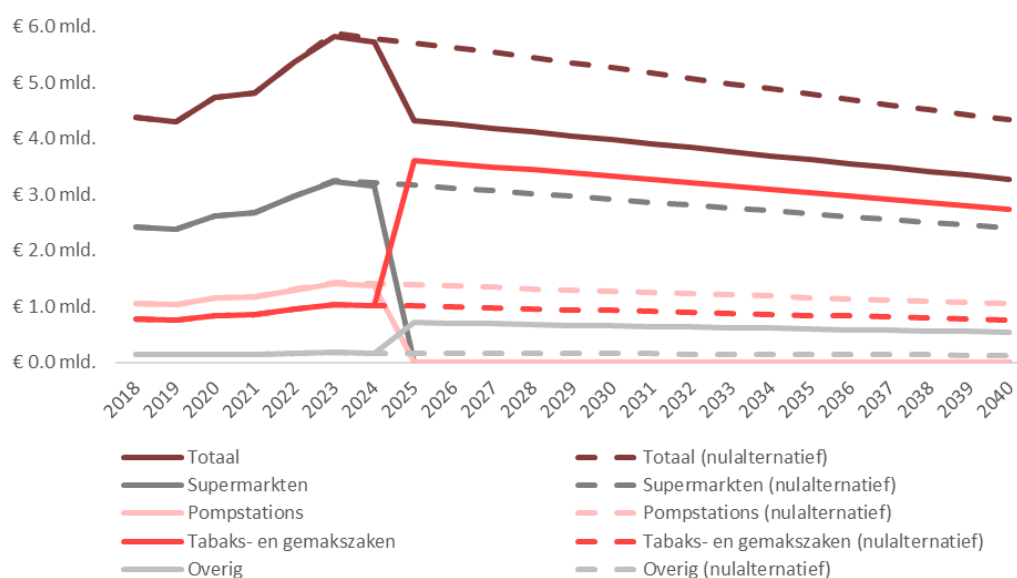
is zeer goed mogelijk dat supermarkten de huidige balies met tabaksverkoop verplaatsen naar afgesloten ruimtes die voldoen aan de nieuwe regelgeving. Ook kan de verkoop via internet sterk toenemen. In dat geval zal het effect op het aantal rokers en de daarmee gepaard gaande omzetsdaling en daling van de werkgelegenheid in 2025 minder sterk zijn.

Beleids optie 2: Alleen verkoop door tabaksspecialzaken

In deze beleids optie wordt tabak alleen nog verkocht door tabaksspecialzaken. Tabaksverkoop is dan vanaf 2025 niet meer toegestaan bij supermarkten, tankstations en overige tabaks- en gemakzaken (niet tabaksspecialzaak). Bij een aankondiging van de maatregelen in 2022 is, zoals hierboven besproken, aangenomen dat een deel van de tankstations en supermarkten al in deze periode stopt met de verkoop. In de berekeningen is verondersteld dat er geen nieuwe tabaksspecialzaken bijkomen.

De figuur laat zien dat de totale omzet van tabaksverkoop daalt omdat het aantal verkooppunten afneemt. Rokers die ondanks de beperkingen tabak blijven kopen, zullen overstappen op de tabaksspecialzaken, waardoor de omzet bij deze verkooppunten fors toeneemt. In de categorie 'Overig' sluiten fysieke verkooppunten in 2025, maar zal er een toename zijn in de verkoop via internet door het sluiten van zoveel verkooppunten, waardoor de omzet uit het kanaal 'Overig' ook toeneemt.

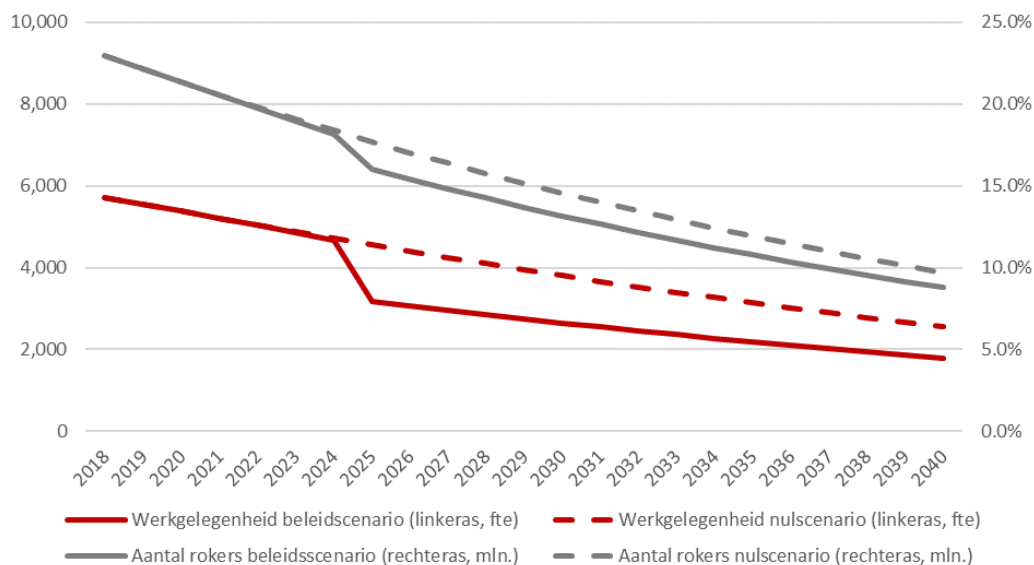
Figuur 5.6 Omzet in beleids optie 2



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Het aandeel rokers daalt door deze beleids optie van 9,7 procent in 2040 in het nulscenario naar 8,8 procent. De werkgelegenheid is in deze beleids optie afgenomen tot 1.790 fte, terwijl dat er in het nulscenario 2.570 fte actief is. De daling is relatief sterk omdat de aan tabak gerelateerde werkgelegenheid bij pompstations relatief hoog is in vergelijking tot de tabaksomzet (zie Tabel 5.1). Er gaat dus relatief veel werkgelegenheid verloren in vergelijking tot het omzetverlies.

Figuur 5.7 Werkgelegenheid en aantal rokers in beleidsoptie 2



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

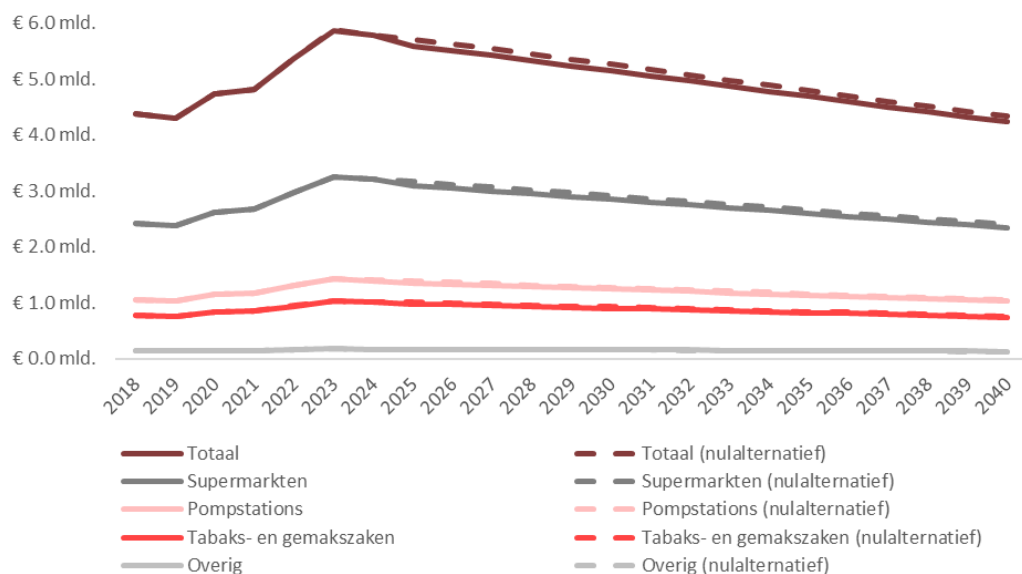
Door het sluiten van drie belangrijke verkoopkanalen neemt de vraag bij tabaksspecialzaken toe met circa een factor 30. Evenals bij beleidsoptie 1 is het zeer goed mogelijk dat supermarkten de huidige balies met tabaksverkoop verplaatsen naar afgesloten ruimtes die voldoen aan de nieuwe regelgeving. Ook kan de verkoop via internet sterk toenemen. In dat geval zal het effect op het aantal rokers en de daarmee gepaard gaande omzetzijding en daling van de werkgelegenheid in 2025 minder sterk zijn.

Beleidsoptie 3: Een vergunningstelsel met voorwaarden

In een vergunningstelsel moeten verkooppunten die tabak verkopen een vergunning aanvragen. In dit scenario kunnen alle huidige verkooppunten tabak blijven verkopen na het verkrijgen van een vergunning. De doorrekening van deze optie houdt er rekening mee dat 80 procent van de huidige verkooppunten dit doet (evenredig verdeeld naar type verkoopkanaal), zodat per 2025 het aantal verkooppunten met 20 procent is afgenomen. Dit is meer dan de daling van het aantal verkooppunten (met 10 procent) in Schotland na het invoeren van een registratiesysteem (waarin verder geen eisen werden gesteld aan de verkoper). Het is minder dan de daling na het invoeren van een vergunningstelsel in Finland (met 70 procent), waarin strenge eisen werden gesteld aan de tabaksverkoop, waarbij ook de locatie een rol speelde. In Finland stopten vooral verkooppunten die weinig tabak verkochten (cafés en restaurants).

Figuur 5.8 laat zien dat de totale omzet van tabaksverkoop slechts beperkt daalt, omdat het aantal verkooppunten niet sterk afneemt. Ook zijn er geen grote verschuivingen, omdat in het model is aangenomen dat afname van het aantal verkooppunten in dit beleidsscenario evenredig over de verschillende verkoopkanalen verloopt.

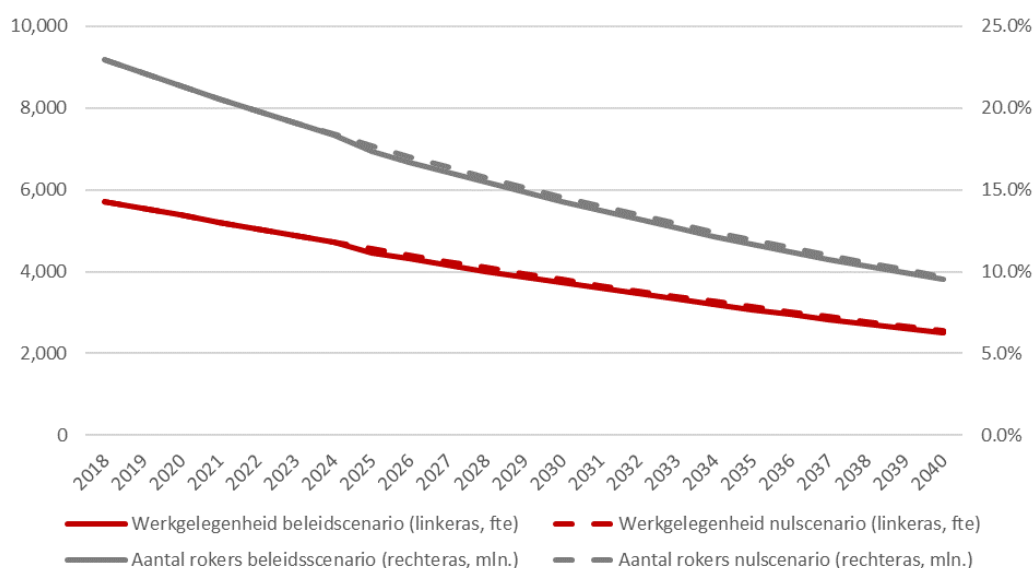
Figuur 5.8 Omzet in beleids optie 3



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Het effect op het aantal rokers in dit beleidsalternatief is een afname van 9,7 procent in het nulalternatief naar 9,5 procent in 2040. De werkgelegenheid in 2040 bedraagt 2.520 fte, tegenover 2.570 fte in het nulalternatief.

Figuur 5.9 Werkgelegenheid en aantal rokers in beleids optie 3



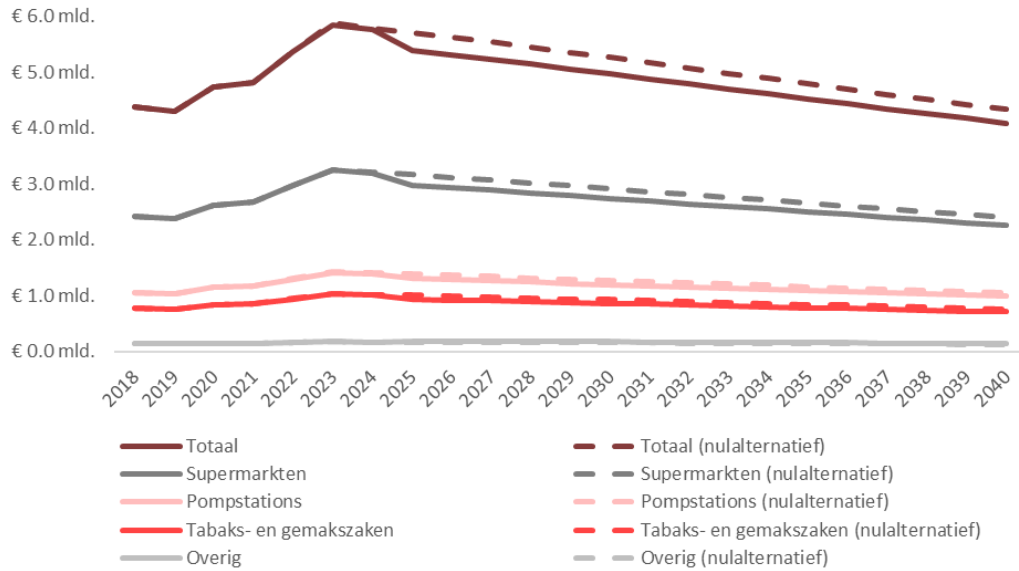
Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Beleids optie 4: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners

In beleids optie 4 wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per x aantal inwoners per regio (bijvoorbeeld per provincie). Voor de economische effecten is gerekend met een verlaging naar 2,9 verkooppunten per 10.000 inwoners voor alle provincies. Landelijk zijn er

eind 2019 5,8 verkooppunten per 10.000 inwoners (automaten niet meegerekend). Per provincie varieert dit van 4,9 in Flevoland tot 7,1 in Zeeland.

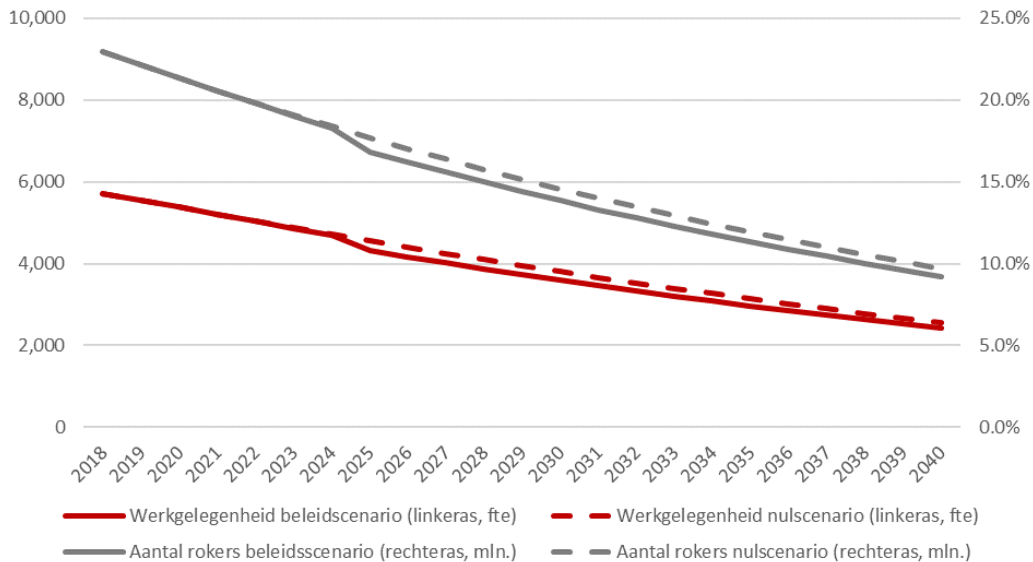
Figuur 5.10 Omzet in beleids optie 4



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

De totale omzet van tabaksverkoop daalt, omdat het aantal verkooppunten met de helft afneemt. Er zijn geen grote verschuivingen, omdat de afname het aantal verkooppunten in dit beleidsscenario ongeveer evenredig over de verschillende verkoopkanalen verloopt.²²

Figuur 5.11 Werkgelegenheid in beleids optie 4



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

²² Doordat niet elke provincie dezelfde daling hoeft te realiseren en de samenstelling van verkoopkanalen per provincie verschilt is de afname niet exact evenredig.

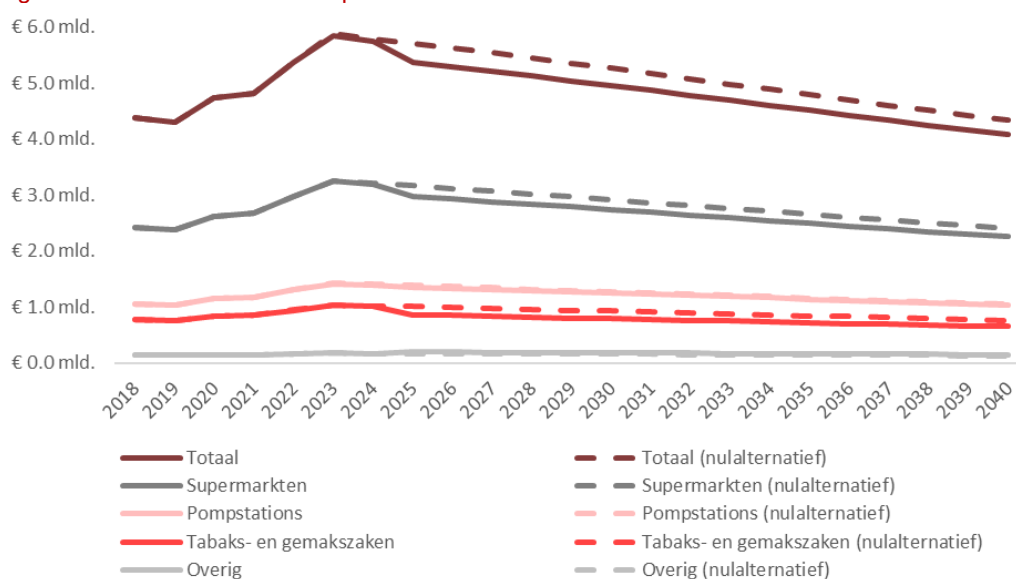
De werkgelegenheid in 2040 is in deze beleids optie circa 140 fte lager dan in het nulscenario. Het aantal rokers is een half procentpunt lager: 9,2 procent ten opzichte van 9,7 procent in het nulscenario.

Beleids optie 5: Maximaal aantal verkooppunten per vierkante kilometer

In het geval van beleids optie 5 wordt een maximum gesteld aan het aantal tabaksverkooppunten per vierkante kilometer per regio (bijvoorbeeld per provincie). Voor de economische effecten is gerekend met een verlaging naar 0,15 verkooppunten per vierkante kilometer (automaten niet meegerekend). Landelijk zijn er eind 2019 0,30 verkooppunten per vierkante kilometer. Per provincie varieert dit van 0,11/km² in Drenthe tot 0,85/km² in Zuid-Holland. Voor vier provincies geldt dat al aan de voorgestelde norm wordt voldaan. Voor de verkooppunten in deze provincies heeft deze beleids optie geen effect.

Figuur 5.10 toont een omzetzijding van tabaksverkoop door een afname van het aantal verkooppunten. Het aantal verkooppunten neemt in dit scenario af met 52 procent, iets meer dan in beleidsscenario 4. Er zijn geen grote verschuivingen, omdat de afname van het aantal verkooppunten in dit beleidsscenario ongeveer evenredig over de verschillende verkoopkanalen verloopt.²³

Figuur 5.12 Omzet in beleids optie 5

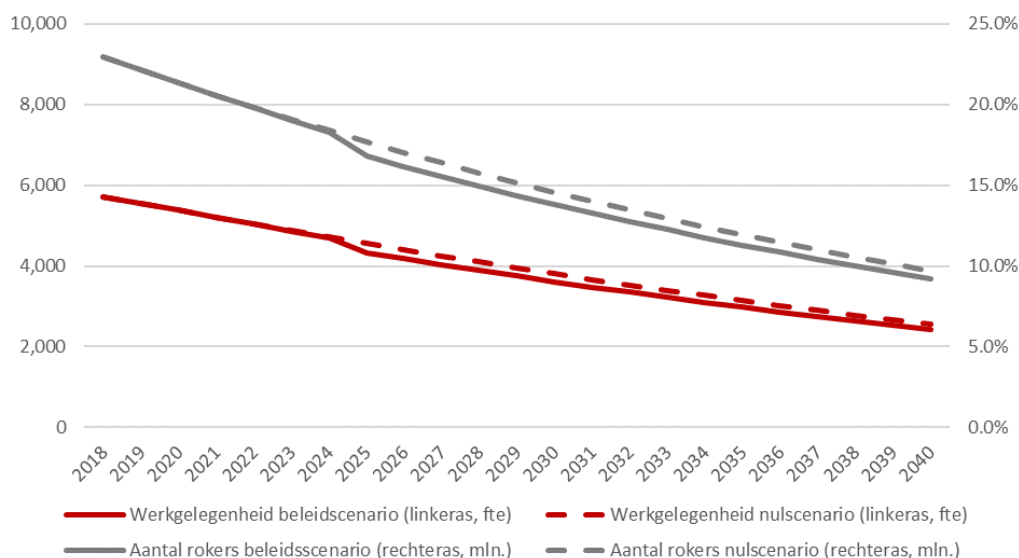


Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Het effect op de werkgelegenheid bedraagt 120 fte in 2040 ten opzichte van het nulscenario (Figuur 5.13). Het aantal rokers is in 2040 afgenomen tot 9,2 procent, tegenover 9,7 procent in het nulscenario.

²³ Doordat niet elke provincie dezelfde daling hoeft te realiseren en de samenstelling van verkoopkanalen per provincie verschilt is de afname niet exact evenredig.

Figuur 5.13 Werkgelegenheid in beleidsoptie 5

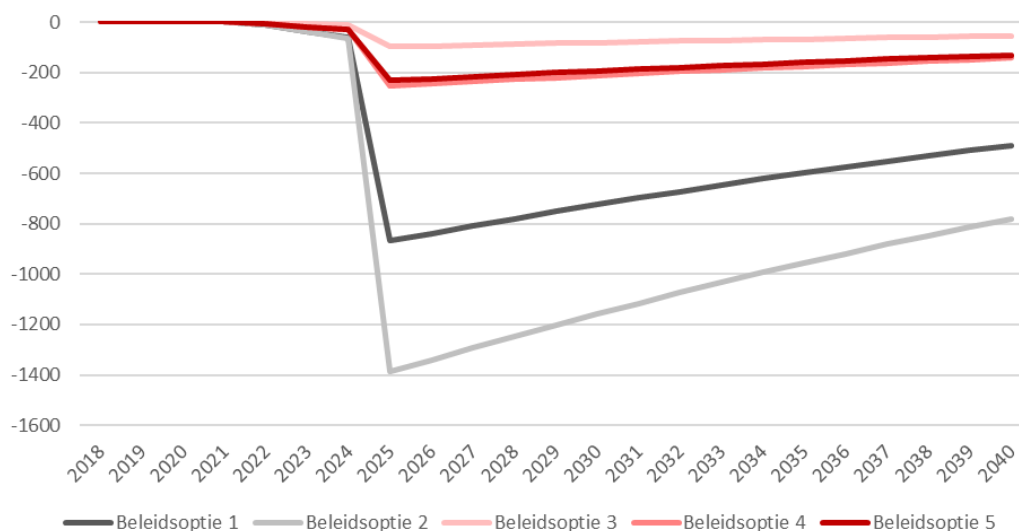


Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Samenvatting

In elk van de onderzochte beleidsopties neemt de totale omzet en werkgelegenheid in de tabaksmarkt af door het beperken van het aantal verkooppunten. Figuur 5.14 laat zien hoe de werkgelegenheid in de verschillende beleidsopties verandert ten opzicht van het nulalternatief.

Figuur 5.14 Werkgelegenheidseffecten ten opzichte van het nulalternatief, in fte

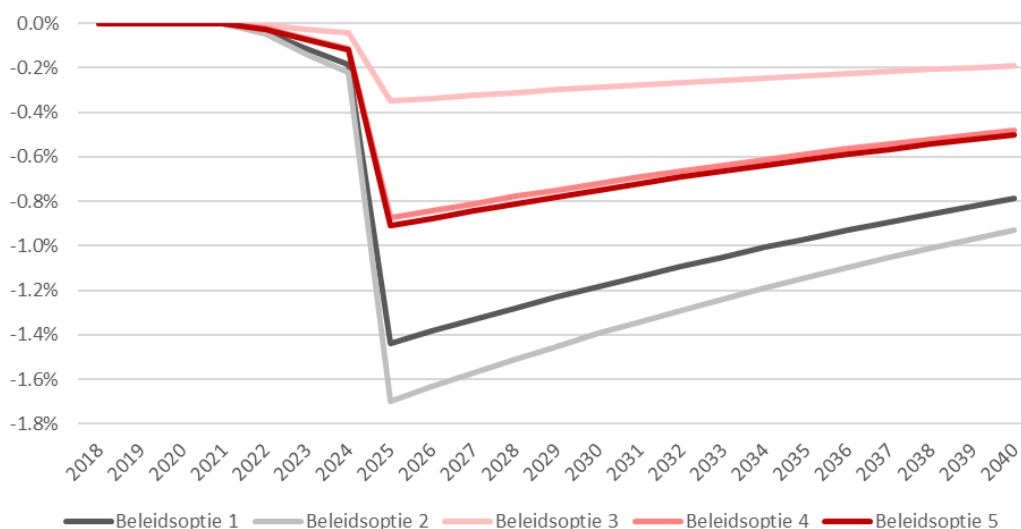


Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

Hierbij is een duidelijk verschil te zien tussen beleidsopties 1 en 2, en beleidsopties 3,4 en 5. In beleidsopties 3, 4 en 5 neemt de werkgelegenheid bij alle bestaande verkoopkanalen af, omdat er een (ongeveer) evenredig verdeelde beperking van het aantal verkooppunten plaatsvindt bij de verschillende verkoopkanalen. Bij beleidsoptie 1 en 2 vinden grote verschuivingen plaats. De omzet

en werkgelegenheid bij supermarkten en pompstations vallen weg, terwijl die (als gevolg daarvan) bij tabaks- en gemakzaken juist toenemen. In deze twee beleidsopties is het aantal verkooppunten dat wordt beperkt ook het grootst.²⁴

Figuur 5.15 Effecten op het percentage rokers (procentpunten) ten opzichte van het nulalternatief



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

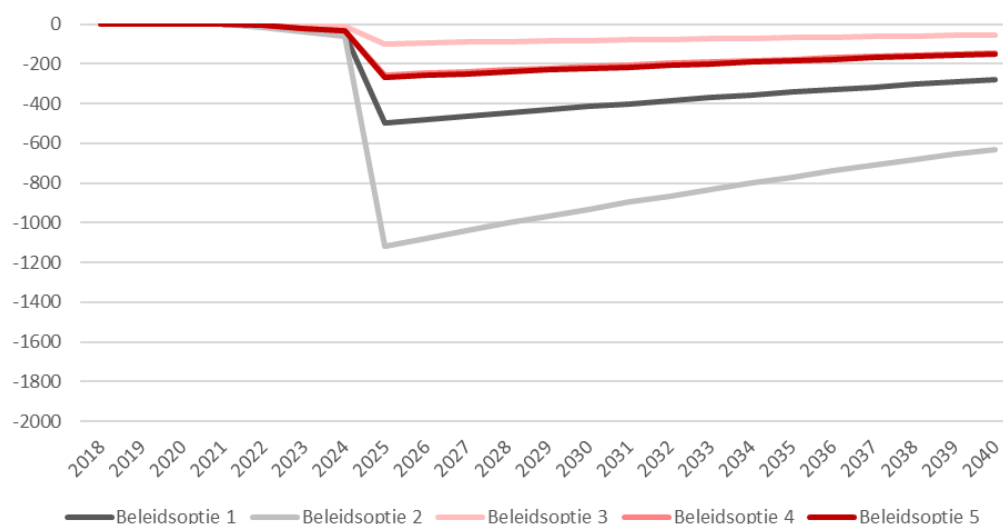
Het beperken van het aantal verkooppunten heeft ook een neerwaarts effect op het aantal rokers. Hierbij geldt dat de effecten het grootst zijn in beleidsoptie 1 en 2. Hierin is ook de grootste daling van het aantal verkooppunten voorzien.

Gevoeligheidsanalyse werkgelegenheid

Bij het berekenen van de werkgelegenheidseffecten is aangenomen dat de werkgelegenheid zich één op één verhoudt met de bruto winstmarge. Omdat bij supermarkten, tankstations en tabaks- en gemakzaken verschillende producten worden verkocht met verschillende winstmarges, verschilt de marge per fte ook bij de verschillende verkoopkanalen. Concreet volgt hierdoor uit de berekeningen dat bij tankstations relatief veel werkgelegenheid verdwijnt in vergelijking tot de tabaksomzet. Onduidelijk is wat hiervoor de oorzaak is. In deze gevoeligheidsanalyse wordt daarom onderzocht hoe groot de werkgelegenheidseffecten zouden zijn als de berekeningen uitgaan van een gelijke marge per fte voor alle verkoopkanalen. De relatieve werkgelegenheidseffecten zijn dat gelijk aan de relatieve effecten op de omzet. Figuur 5.16 laat zien dat in dit geval de werkgelegenheidseffecten in beleidsscenario 1 en 2 lager uitvallen.

²⁴ In beleidsoptie 2 is de werkgelegenheid in tabakszaken lager, en in het kanaal 'Overig' (door toename in internetverkoop) groter dan in beleidsoptie 1. De totale werkgelegenheidseffecten in beide opties zijn hierdoor (bij toeval) bijna exact aan elkaar gelijk.

Figuur 5.16 Werkgelegenheidseffecten ten opzichte van het nulalternatief, in fte



Bron: SEO Economisch Onderzoek (eigen berekening)

5.7 Conclusie

Optie 1 en 2: Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken of tabaksspecialzaken

Het beperken van het aantal verkooppunten tot alleen tabaks- en gemakszaken (inclusief tabaksspecialzaken) of alleen tabaksspecialzaken kan op begrip rekenen van geïnterviewde Nederlandse stakeholders (vertegenwoordigers van de verschillende verkoopkanalen), mits er een ruime overgangperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en er sprake is van een *level playing field*. Met dat laatste bedoelen zij dat zij het niet wenselijk vinden als er oneigenlijke concurrentievoordelen ontstaan voor sommige verkooppunten of verkoopkanalen ten opzichte van andere. De benodigde overgangperiode verschilt per verkoopkanaal. Supermarkten zijn veel minder afhankelijk van tabaksverkoop dan tankstations en tabaks- en gemakszaken. Vooral tankstations zouden bij een korte overgangstermijn (minder dan vijf jaar) in de rode cijfers komen. En deel zal failliet gaan of ombouwen naar een onbemand tankstation.

Zowel verkopende als niet-verkopende partijen vinden deze optie niet zo logisch, omdat in tabaks- en gemakszaken meer jongeren komen dan in tankstations. Als het doel is om het roken onder jongeren terug te dringen, ligt het verbieden van verkoop bij tabaks- en gemakszaken meer voor de hand. Verder is het onderscheid tussen tabaks- en gemakszaken en supermarkten juridisch niet eenduidig: beiden verkopen naast rookwaren ook etenswaren en tijdschriften. Van in 2018 geënquêteerde burgers steunde 55 procent van de niet-rokers de optie om de verkoop van tabakswaren alleen toe te staan in tabaksspecialzaken. Van de rokers was dit 15 procent. In onze economische modellering, neemt het aantal rokers in deze opties af met 1,2 tot 1,4 procentpunt. Verondersteld is dat bij een vermindering van het aantal verkooppunten met 10 procent het aantal rokers met 1 procent afneemt. In optie 1 en 2 leidt tot dit tot een verlies van respectievelijk circa 700 voltijdbanen en 1.100 voltijdbanen in 2030. In de jaren daarna is dit minder, omdat het aantal rokers verder

terugloopt door andere maatregelen die genomen zijn in het Preventieakkoord en door een autonome trend richting minder roken. Op lange termijn is er geen effect, omdat de arbeidsmarkt tendert naar een evenwicht.

Optie 3: Een vergunningsstelsel met voorwaarden

Voor een vergunningensysteem is draagvlak onder Nederlandse stakeholders, mits een *level playing field* wordt gehandhaafd. Afhankelijk van de vormgeving is een korte overgangstermijn voldoende. Als voordeel zien geïnterviewden dat de handhaving makkelijker wordt. Als nadeel wordt een mogelijke handel in vergunningen genoemd. Het effect op het aantal rokers en het effect op de werkgelegenheid is zeer gering als alleen een vergunningensysteem wordt ingevoerd zonder beperking van het type verkooppunt. Een vergunningensysteem heeft wel meerwaarde in combinatie met een beperking van een type verkooppunt. De vergunning kan duidelijk aangeven aan welke eisen verkooppunten moeten voldoen om tabak te mogen verkopen.

Optie 4 en 5: Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners of per vierkante kilometer

Voor de opties waarin het aantal verkooppunten per vierkante kilometer of per x aantal inwoners wordt beperkt, lijkt geen draagvlak. Het aantal verkooppunten kan worden beperkt door loting, door veiling of door een uitsterfmodel, waarin pas nieuwe verkooppunten kunnen komen als het aantal verkooppunten per vierkante kilometer of per x aantal inwoners onder de norm is gezakt. De eerste twee opties vinden geïnterviewden oneerlijk. De laatste optie leidt tot oneigenlijke concurrentie tussen zittende en nieuwe supermarkten of tabaks- en gemakszaken: de zittende winkels mogen dan nog wel rookwaren verkopen, maar de nieuwe winkels niet.

Neveneffecten

Voor alle beleidsopties geldt dat er mogelijk neveneffecten zijn de vorm van verschuivingen naar verkoop via internet, het buitenland of illegale verkoop. Onduidelijk is hoe groot die verschuivingen zullen zijn. Als dit op grote schaal zou gebeuren, wordt het effect op het aantal rokers grotendeels teniet gedaan. In de vijf bestudeerde landen is in vier landen een verbod op de verkoop via internet. Dat kan in Nederland ook overwogen worden, zeker omdat dat nu nog nauwelijks gebeurt (0,6 procent van de rokers koopt rookwaren via internet). In optie 1 en 2 kan het zijn dat er nieuwe verkooppunten komen: kleine winkels naast supermarkten, of kiosken op straat. Ook hiervoor geldt dat als dit zou gebeuren de effecten van de nieuwe regels deels teniet worden gedaan.

Tabel 5.2 Overzicht beleidsmaatregelen

	1. Alleen verkoop door tabaks- en gemakszaken (incl. tabaksspecialzaken)	2. Alleen verkoop door tabaksspecialzaken	3. Vergunningsstelsel	4. Maximaal aantal verkooppunten per x aantal inwoners	5. Maximaal aantal verkooppunten per km ²
Uitvoerbaarheid	Onderscheid supermarkten en gemakszaken niet eenduidig		Maakt handhaving makkelijker	Onduidelijk hoe dit moet worden bereikt: loting, veiling of uitsterftraject	Onduidelijk hoe dit moet worden bereikt: loting, veiling of uitsterftraject
Draagvlak tabaksverkopers	<ul style="list-style-type: none"> Begrip voor maatregel, mits overgangstermijn en <i>level playing field</i> Niet logisch verkoop in tankstations wel te verbieden in gemakszaken niet 	<ul style="list-style-type: none"> Begrip voor maatregel, mits overgangstermijn en <i>level playing field</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Ja, <i>mits level playing field</i> 	Nee: <ul style="list-style-type: none"> Loting is oneerlijk, Veiling voordelig voor grote verkooppunten Bij uitsterfmodel ontstaat ongelijke concurrentie 	Nee
Draagvlak bevolking	n.b.	Wordt ondersteund door 55% van de niet-rokers en 15% van de rokers	n.b.	n.b.	n.b.
Overgangstermijn	ja	ja	nee	ja	ja
Neveneffecten	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk verschuiving verkoop naar internet, buienland en illegale verkoop. Nieuwe verkooppunten naast supermarkten 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijke verschuiving verkoop naar internet, buienland en illegale verkoop. Nieuwe verkooppunten naast supermarkten 	<ul style="list-style-type: none"> Grote vraag naar vergunningen. Mogelijk komt er een ongewenste handel in vergunningen 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijk verwarrende situatie voor rokers: onduidelijk waar ze tabak kunnen kopen. 	Mogelijk verwarrende situatie voor rokers: onduidelijk waar ze tabak kunnen kopen.
Verlies werkgelegenheid in 2030	-700 fte	-1.100 fte	-100 fte	-200 fte	-200 fte
Vermindering aandeel rokers in 2030	-1,2%-punt	-1,4%-punt	-0,3%-punt	-0,7%-punt	-0,7%-punt

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interviews met Nederlandse stakeholders en eigen berekeningen

Literatuur

- Ackerman, A., Etow, A., Bartel, S., & Ribisl, K. M. (2017). Reducing the Density and Number of Tobacco Retailers: Policy Solutions and Legal Issues. *Nicotine & Tobacco Research*, 19(2), 133–140. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw124>
- Beard, E., Jackson, S. E., West, R., Kuipers, M. A. G., & Brown, J. (2019). Trends in Attempts to Quit Smoking in England Since 2007: A Time Series Analysis of a Range of Population-Level Influences. *Nicotine & Tobacco Research*. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntz141>
- Britton, J., & Edwards, R. (2008). Tobacco smoking, harm reduction, and nicotine product regulation. *The Lancet*, 371(9610), 441–445. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)61482-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)61482-2)
- Caceres, L., & Chaiton, M. (2013). Hungary: state licensing for tobacco outlets. *Tobacco Control*, 22(5), 291–294. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051251>
- Cantrell, J., Pearson, J. L., Anesetti-Rothermel, A., Xiao, H., Kirchner, T. R., & Vallone, D. (2016). Tobacco Retail Outlet Density and Young Adult Tobacco Initiation. *Nicotine & Tobacco Research*, 18(2), 130–137. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntv036>
- Caryl, F., Shortt, N. K., Pearce, J., Reid, G., & Mitchell, R. (2019). Socioeconomic inequalities in children's exposure to tobacco retailing based on individual-level GPS data in Scotland. *Tobacco Control*, tobaccocontrol-2018-054891. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054891>
- Chapman, S., & Freeman, B. (2009). Regulating the tobacco retail environment: beyond reducing sales to minors. *Tobacco Control*, 18(6), 496–501. <https://doi.org/10.1136/tc.2009.031724>
- Finan, L. J., Lipperman-Kreda, S., Abadi, M., Grube, J. W., Kaner, E., Balassone, A., & Gaidus, A. (2018). Tobacco outlet density and adolescents' cigarette smoking: a meta-analysis. *Tobacco Control*, 28(1), tobaccocontrol-2017-054065. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054065>
- Glasser, A. M., & Roberts, M. E. (2020). Retailer density reduction approaches to tobacco control: A review. *Health & Place*, (April), 102342. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2020.102342>
- Grahame, C. Smoking and the Bandits, tackling rogue traders and under-age tobacco sales. , (2007).
- Hall, J., Cho, H. D., Guo, Y., Maldonado-Molina, M. M., Thompson, L. A., Shenkman, E. A., & Salloum, R. G. (2019). Association of Rates of Smoking During Pregnancy With Corporate Tobacco Sales Policies. *JAMA Pediatrics*, 173(3), 284. <https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2018.4598>

- Halonen, J. I., Kivimäki, M., Kouvonen, A., Pentti, J., Kawachi, I., Subramanian, S. V., & Vahtera, J. (2014). Proximity to a tobacco store and smoking cessation: a cohort study. *Tobacco Control*, 23(2), 146–151. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2012-050726>
- Han, T., Alexander, M., Niggebrugge, A., Hollands, G. J., & Marteau, T. M. (2014). Impact of tobacco outlet density and proximity on smoking cessation: A longitudinal observational study in two English cities. *Health & Place*, 27, 45–50. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2014.01.008>
- Henriksen, L. (2012). Comprehensive tobacco marketing restrictions: promotion, packaging, price and place. *Tobacco Control*, 21(2), 147–153. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2011-050416>
- Henriksen, L. (2015). The retail environment for tobacco: a barometer of progress towards the endgame. *Tobacco Control*, 24(e1), e1–e2. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2014-051884>
- Jin, Y., Lu, B., Berman, M., Klein, E. G., Foraker, R. E., & Ferketich, A. K. (2016). The impact of tobacco-free pharmacy policies on smoking prevalence. *Journal of the American Pharmacists Association*, 56(6), 627–632. <https://doi.org/10.1016/j.japh.2016.05.006>
- Karlikaya, C., Ince, H., & Ozkan, N. (2012). Mapping the Tobacco Retailers in Edirne, Turkey. *Balkan Medical Journal*, 29(4), 386–390. <https://doi.org/10.5152/balkanmedj.2012.024>
- Kuijpers, T. G., Willemsen, M. C., & Kunst, A. E. (2018). Public support for tobacco control policies: The role of the protection of children against tobacco. *Health Policy*, 122(8), 929–935
- Kuijpers, T. G., Kunst, A. E., & Willemsen, M. C. (2019). Policies that limit youth access and exposure to tobacco: a scientific neglect of the first stages of the policy process. *BMC Public Health*, 19(1), 825. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7073-x>
- Lipperman-Kreda, S., Mair, C., Grube, J. W., Friend, K. B., Jackson, P., & Watson, D. (2014). Density and Proximity of Tobacco Outlets to Homes and Schools: Relations with Youth Cigarette Smoking. *Prevention Science*, 15(5), 738–744. <https://doi.org/10.1007/s11121-013-0442-2>
- Luke, D. A., Hammond, R. A., Combs, T., Sorg, A., Kasman, M., Mack-Crane, A., ... Henriksen, L. (2017). Tobacco Town: Computational Modeling of Policy Options to Reduce Tobacco Retailer Density. *American Journal of Public Health*, 107(5), 740–746. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.303685>
- Marsh, L., Vaneckova, P., Robertson, L., Johnson, T. O., Doscher, C., Raskind, I. G., ... Henriksen, L. (2020). Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies. *Health & Place*, (December 2019), 102275. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2019.102275>

- Monshouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T., & Laar, M. W. van. (2014). Verkooppunten van tabak. Retrieved from [https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4d47733d-6e17-49bb-95a9-6bcfd887879b&title=Verkooppunten van tabaks-producten. Synthese van wetenschappelijke kennis en praktijkkennis over de impact van het reduceren van het aantal verkooppunten en het bep](https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=4d47733d-6e17-49bb-95a9-6bcfd887879b&title=Verkooppunten%20van%20tabaks-producten.Synthese%20van%20wetenschappelijke%20kennis%20en%20praktijkkennis%20over%20de%20impact%20van%20het%20reduceren%20van%20het%20aantal%20verkooppunten%20en%20het%20bep)
- Myers, A. E., Hall, M. G., Isgett, L. F., & Ribisl, K. M. (2015). A comparison of three policy approaches for tobacco retailer reduction. *Preventive Medicine*, 74, 67–73. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2015.01.025>
- Nuyts, P. A. W., Davies, L. E. M., Kunst, A. E., & Kuipers, M. A. G. (2019). The Association Between Tobacco Outlet Density and Smoking Among Young People: A Systematic Methodological Review. *Nicotine & Tobacco Research*. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntz153>
- Pearce, J., Cherrie, M., Best, C., Eadie, D., Stead, M., Amos, A., ... Haw, S. (2019). How has the introduction of point-of-sale legislation affected the presence and visibility of tobacco retailing in Scotland? A longitudinal study. *Tobacco Control*, 29(2), tobaccocontrol-2018-054543. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054543>
- Pearce, J., Rind, E., Shortt, N., Tisch, C., & Mitchell, R. (2016). Tobacco Retail Environments and Social Inequalities in Individual-Level Smoking and Cessation Among Scottish Adults. *Nicotine & Tobacco Research : Official Journal of the Society for Research on Nicotine and Tobacco*, 18(2), 138–146. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntv089>
- Pearson, A. L., van der Deen, F. S., Wilson, N., Cobiac, L., & Blakely, T. (2015). Theoretical impacts of a range of major tobacco retail outlet reduction interventions: modelling results in a country with a smoke-free nation goal. *Tobacco Control*, 24(e1), e32–e38. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051362>
- Polinski, J. M., Howell, B., Gagnon, M. A., Kymes, S. M., Brennan, T. A., & Shrank, W. H. (2017). Impact of CVS Pharmacy's Discontinuance of Tobacco Sales on Cigarette Purchasing (2012–2014). *American Journal of Public Health*, 107(4), 556–562. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2016.303612>
- Pulakka, A., Halonen, J. I., Kawachi, I., Pentti, J., Stenholm, S., Jokela, M., ... Kivimäki, M. (2016). Association Between Distance From Home to Tobacco Outlet and Smoking Cessation and Relapse. *JAMA Internal Medicine*, 176(10), 1512. <https://doi.org/10.1001/jamainternmed.2016.4535>
- Riches, E., Whitehead, R., Rennick, L., Armour, G., Mcateer, J., Laird, Y., & Reid, G. (2018). What is the causal link between the tobacco outlet density and smoking prevalence? Retrieved from <http://www.healthscotland.scot/media/1831/what-is-the-causal-link-between-tobacco-outlet-density-and-smoking-prevalence.pdf>

- Robertson, L., Marsh, L., Edwards, R., Hoek, J., van der Deen, F. S., & McGee, R. (2016). Regulating tobacco retail in New Zealand: what can we learn from overseas? *The New Zealand Medical Journal*, 129(1432), 74–79. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pub-med/27356255>
- Schleicher, N. C., Johnson, T. O., Fortmann, S. P., & Henriksen, L. (2016). Tobacco outlet density near home and school: Associations with smoking and norms among US teens. *Preventive Medicine*, 91, 287–293. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2016.08.027>
- Shareck, M., Datta, G. D., Vallée, J., Kestens, Y., & Frohlich, K. L. (2020). Is Smoking Cessation in Young Adults Associated With Tobacco Retailer Availability in Their Activity Space? *Nicotine & Tobacco Research*, 22(4), 512–521. <https://doi.org/10.1093/ntr/nty242>
- Shortt, N K, Tisch, C., Pearce, J., Richardson, E. A., & Mitchell, R. (2016). The density of tobacco retailers in home and school environments and relationship with adolescent smoking behaviours in Scotland. *Tobacco Control*, 25(1), 75–82. <https://doi.org/10.1136/tobacco-control-2013-051473>
- Shortt, Niamh K., Tisch, C., Pearce, J., Mitchell, R., Richardson, E. A., Hill, S., & Collin, J. (2015). A cross-sectional analysis of the relationship between tobacco and alcohol outlet density and neighbourhood deprivation. *BMC Public Health*, 15(1), 1014. <https://doi.org/10.1186/s12889-015-2321-1>
- Smith, E. A., McDaniel, P. A., Hiilamo, H., & Malone, R. E. (2017). Policy coherence, integration, and proportionality in tobacco control: Should tobacco sales be limited to government outlets? *Journal of Public Health Policy*, 38(3), 345–358. <https://doi.org/10.1057/s41271-017-0074-z>
- Smyth, C., Freeman, B., & Maag, A. (2015). Tobacco retail regulation: the next frontier in tobacco control? *Public Health Research & Practice*, 25(3), e2531529. <https://doi.org/10.17061/phrp2531529>
- Tunstall, H., Shortt, N. K., Niedzwiedz, C. L., Richardson, E. A., Mitchell, R. J., & Pearce, J. R. (2018). Tobacco outlet density and tobacco knowledge, beliefs, purchasing behaviours and price among adolescents in Scotland. *Social Science & Medicine*, 206, 1–13. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.11.046>
- Valiente, R., Sureda, X., Bilal, U., Navas-Acien, A., Pearce, J., Franco, M., & Escobar, F. (2019). Regulating the local availability of tobacco retailing in Madrid, Spain: a GIS study to evaluate compliance. *Tobacco Control*, 28(3), 325–333. <https://doi.org/10.1136/tobacco-control-2018-054269>
- Wakefield, M., Germain, D., & Henriksen, L. (2008). The effect of retail cigarette pack displays on impulse purchase. *Addiction*, 103(2), 322–328. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2007.02062.x>

Bijlage A Overzicht verkooppunten tabak

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verkooppunten van tabaksproducten in Nederland. De getallen tussen haakjes betreffen het aantal verkooppunten per 10.000 inwoners.

Tabel A. 1 Overzicht van tabaksverkooppunten in Nederland in 2019

Provincie	Supermarkten (excl. rookvrije Lidl-filialen)	Tankstations	Tabaks- en ge- makszaken (incl. tabaksspeciaal- zaken)	Horeca (tabaks- automaten)	Totaal
Drenthe	176 (3,57)	87 (1,76)	30 (0,61)	145 (2,93)	438 (8,87)
Flevoland	131 (3,10)	51 (1,21)	24 (0,57)	83 (1,95)	289 (6,83)
Friesland	265 (4,08)	106 (1,63)	52 (0,80)	221 (3,39)	644 (9,90)
Gelderland	742 (3,56)	276 (1,32)	142 (0,68)	566 (2,71)	1.726 (8,28)
Groningen	219 (3,74)	64 (1,09)	39 (0,67)	185 (3,16)	507 (8,66)
Limburg	428 (3,83)	161 (1,44)	101 (0,90)	484 (4,33)	1.174 (10,50)
Noord-Brabant	879 (3,43)	360 (1,40)	187 (0,73)	798 (3,11)	2.224 (8,68)
Noord-Holland	1.072 (3,72)	249 (0,86)	369 (1,28)	1.183 (4,11)	2.873 (9,98)
Overijssel	400 (3,44)	186 (1,60)	94 (0,81)	319 (2,74)	999 (8,59)
Utrecht	424 (3,13)	137 (1,01)	108 (0,80)	363 (2,68)	1.032 (7,62)
Zeeland	174 (4,54)	61 (1,59)	30 (0,78)	186 (4,85)	451 (11,76)
Zuid-Holland	1.451 (3,91)	356 (0,96)	400 (1,08)	1.117 (3,01)	3.324 (8,97)
Totaal	6.361 (3,65)	2.094 (1,20)	1.576 (0,91)	5.650 (3,25)	15.681 (9,01)

Bron:

SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van gegevens Locatus en TZN.

Toelichting:

De getallen tussen haakjes geven het aantal verkooppunten per 10.000 inwoners aan. Het aantal tabaksautomaten per provincie is berekend door het totaal aantal tabaksautomaten volgens TZN onder te verdelen relatief aan het aantal horecagelegenheden per provincie volgens Locatus.

Bijlage B Geïnterviewde personen

Tabel B.1 Overzicht van geïnterviewde personen

Geïnterviewde persoon	Organisatie
Janwillem Burgering	Nederlandse Sigarenverkopers Organisatie (NSO) – Het Retailkantoor
Hélène Hol	Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)
Ewout Klok	Belangenvereniging Tankstations (BETA)
Martijn van der Kolk	Belangenvereniging Tankstations (BETA)
Gert Koudijs	Nederlandse Sigarenverkopers Organisatie (NSO) – Het Retailkantoor
Pieter Rijswijk	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
Rene Roorda*	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
Michael Rutgers	Gezondheidsfondsen voor Rookvrij
Dewi Segaar	Gezondheidsfondsen voor Rookvrij
Marian Gacsbaranyi- Smink	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
Erik Stern	Bond van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG)
Zindi van der Velden	Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
Jacques de Win	Ministerie van Economische Zaken

* Persoon kon uiteindelijk niet meedoen aan het interview, maar leverde naderhand schriftelijk commentaar.

Bijlage C Bronnen landenstudies

Interviews experts

Voor de interviews stelden we een interviewprotocol op dat enerzijds ingaat op het huidige beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten in het land van de geïnterviewde met daarbij aandacht voor:

- De doelstelling van het beleid
- De mogelijke verkopers van tabaksproducten
- De voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om tabaksproducten te mogen verkopen
- De ervaringen met het gevoerde beleid

Anderzijds richt het interview zich op de totstandkoming van het beleid:

- Welke partijen hebben bijgedragen aan de totstandkoming?
- Welke argumenten speelden een belangrijke rol bij de keuze voor het geformuleerde beleid?
- Welke lessen kunnen uit de opgedane ervaringen worden geleerd?

De te interviewen experts zijn geworven door deze per email te benaderen met het verzoek een interview te geven over het beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten in het betreffende land, of te verwijzen naar andere experts die mogelijk beter geschikt zouden zijn om te interviewen. In de uitnodigingsmails werd de doelstelling en de opdrachtgever van het project (het ministerie van VWS) vermeld en is de experts ook gevraagd om schriftelijke informatie, zoals (een vertaling van) de Tabakswet van het land. De benaderde experts zijn personen uit het persoonlijk netwerk van de auteurs en van leden van de adviescommissie van het onderzoek. Ook zijn personen benaderd die door de benaderde experts zelf werden gesuggereerd (*‘snowballing’*). In totaal benaderden we circa 50 experts uit vijf landen per mail. Wanneer een reactie uitbleef, werden de experts na circa een week opnieuw per mail benaderd (reminder).

Het bleek lastig interviewafspraken te maken. Mogelijk werd dit (mede) veroorzaakt doordat in de periode waarin geprobeerd werd interviewafspraken te maken (maart – april 2020) de coronapandemie, met name in landen als Italië en Spanje, op haar hoogtepunt was waardoor vele gezondheidsprofessionals het bijzonder druk hadden. Ook gaven verschillende van de benaderde experts aan niet speciaal deskundig te zijn op het gebied van (de totstandkoming van) het beleid ten aanzien van tabaksverkooppunten. Uiteindelijk zijn 6 interviews afgenomen; één uit elk land (twee ingeval van Finland) dat voor het onderzoek was geselecteerd. Daarnaast hebben 3 personen (2 uit Italië en 1 uit Spanje) de vragen in het toegestuurd interviewprotocol (deels) schriftelijk beantwoord. Informatie over de personen die zijn geïnterviewd en/of het interviewprotocol invulden, is terug te vinden in de beschrijving van de landen.

De zes afgenomen interviews zijn afgenomen door GJM (Finland (2x), Spanje, Italië en Hongarije) en NP (Schotland) en duurden tussen 30 en 90 minuten. De interviews zijn op één na (vanwege haperende apparatuur) allemaal opgenomen. De opnames zijn na het interview door de interviewer gebruikt om de vragen in het interviewprotocol voor zover mogelijk in te vullen. Tijdens de uitvoering van de interviews werd duidelijk dat de voor het interview beschikbare tijd niet toereikend was om alle vragen van het interviewprotocol door te nemen. In de interviews werd daarom de nadruk gelegd op de vragen die betrekking hadden op het expertiseterrein van de geïnterviewde.

De door middel van de interviews vergaarde informatie is verwerkt in de beschrijving van de vijf landen (Finland, Hongarije, Italië, Schotland en Spanje).

Finland

De beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten in Finland is gebaseerd op:

- de Engelse vertaling van de Finse Tabakswet uit 2016²⁵ en dan met name hoofdstuk 7 ‘*Sales and other supply*’;
- een Engelstalig rapport uit 2018 van een werkgroep van het Finse Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid: ‘*Development of tobacco and nicotine policy. Proposals for action by the working group*’²⁶;
- de Engelstalige website²⁷ van de Finse *Supervisory Authority for Welfare and Health* (Valvira) met richtlijnen voor de verkoop van tabak;
- een interview met Reetta Honkanen, senior adviseur bij Valvira;
- een interview met Meri Paavola, ministerieel adviseur verantwoordelijk voor tabak- en nicotinebeleid bij het Finse ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid.

Hongarije

De beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten in Hongarije is gebaseerd op:

- een artikel in de nieuwrubriek van het journal *Tobacco Control*: Caceres, L., & Chaiton, M. (2013). Hungary: state licensing for tobacco outlets. *Tobacco Control*, 22(5), 291–294;
- een interview met Balázs Reiniger, jurist en betrokken bij de totstandkoming en uitvoering van de Hongaarse tabakswetgeving. De heer Reiniger heeft in het verleden ook cliënten uit de tabaksindustrie vertegenwoordigd;
- op verzoek verschaft schriftelijke informatie door Tibor Demjén, hoofd van het Hongaarse *focal point* voor tabakscontrole bij het *Ministry of Human Capacities*;
- de Hongaarse Tabakswet uit 2012 ‘CXXXIV. Wet over de uitbanning van roken onder minderjarigen en over de detailhandel in tabaksproducten’²⁸ (vertaald m.b.v. google translate).

Italië

De beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten in Italië is gebaseerd op:

- de Italiaanse Tabakswet uit 2013²⁹ (vertaald m.b.v. google translate);
- de website van de ‘*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*’ (Agentschap voor douane en monopolies) met de beschrijving van de voorwaarden voor gewone³⁰ en speciale verkoop³¹ van tabak (vertaald m.b.v. google translate);
- een interview met Giuseppe Gorini, tabaksonderzoeker en als epidemioloog werkzaam bij het instituut voor kankerpreventie en -onderzoek ISPO;

²⁵ <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2016/en20160549>

²⁶ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161214>

²⁷ <https://www.valvira.fi/web/en/tobacco/-myynti->

²⁸ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200134.tv>

²⁹ <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/1107511/DM-38-del2013-28-06-2013.pdf/ecc9c8b0-5f7f-4509-ae74-ec96d351452a>

³⁰ https://www.adm.gov.it/portale/monopoli/tabacchi/distribuzione_vendita/rivendite_ordinarie

³¹ https://www.adm.gov.it/portale/monopoli/tabacchi/distribuzione_vendita/rivendite_speciali

- op verzoek verschafte schriftelijke informatie door Giuseppe Gorini en Lorenzo Spizzichino, tabaksonderzoeker, werkzaam als statisticus bij de afdeling preventie van het Italiaanse Ministerie van Gezondheid en betrokken bij het Italiaanse tabaksbeleid sinds 2004;
- een brochure van de ‘*European Confederation of Tobacco Retailers (CEDT)*’ over de Italiaanse federatie van tabaksverkopers FIT³².

Schotland

De beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten in Schotland is gebaseerd op:

- een interview met Sheila Duffy op 5 juni 2020. Sheila is algemeen directeur van ASH (*Action on Smoking and Health*) Scotland, een onafhankelijke Schotse instelling die zich ten doel heeft gesteld de door tabak veroorzaakte schade te verminderen;
- de website van het Schotse tabaksregister³³: ‘*About the register*’ en ‘*Frequently Asked Questions*’;
- een rapport over de evaluatie van het Schotse tabaksregister: Delaney H, Bardsley D, MacGregor A (2017) Evaluating the Scottish Tobacco Retail Register. ScotCen Social Research and Cancer Research UK;
- een wetenschappelijk artikel: Pearce, J., Cherrie, M., Best, C., Eadie, D., Stead, M., Amos, A., ... Haw, S. (2019). How has the introduction of point-of-sale legislation affected the presence and visibility of tobacco retailing in Scotland? A longitudinal study. *Tobacco Control*, 29(2), tobaccocontrol-2018-054543;
- informatie verschaft per mail door Stephen Young, een overheidsfunctionaris die deel uit maakt van de *Scottish Ministerial Working Group on Tobacco Control*, een departementale werkgroep die de Schotse overheid adviseert op het gebied van tabaksontmoedigingsbeleid;
- de Schotse Tabakswet *Tobacco and Primary Medical Services (Scotland) Act 2010*³⁴ en de *Health (Tobacco, Nicotine etc. and Care) (Scotland) Act 2016*³⁵;
- een rapport over een tabaksvergunning wetsvoorstel door Christine Grahame uit 2007: *Smoking and the Bandits: tackling rogue traders and under-age tobacco sales*;
- een strategisch beleidsdocument van de Schotse overheid uit 2013: ‘*Creating a Tobacco-Free Generation, A Tobacco Control Strategy for Scotland*’.

Spanje

De beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van de verkoop van tabaksproducten in Spanje is gebaseerd op:

- de Spaanse Tabakswet uit 1998, de ‘*Real Decreto Ley Ordenación Mercado de Tabaco*’³⁶ en de specifieke beschrijving van de regulering van de tabaksmarkt in de wet uit 2005 beschreven in Hoofdstuk II, artikel 3 ‘*Limitaciones a la venta, suministro y consumo de los productos del tabaco*’³⁷. Beide teksten zijn vertaald met behulp van Google translate;
- een wetenschappelijk artikel: Valiente, R., Sureda, X., Bilal, U., Navas-Acien, A., Pearce, J., Franco, M., & Escobar, F. (2019). Regulating the local availability of tobacco retailing in Madrid, Spain: a GIS study to evaluate compliance. *Tobacco Control*, 28(3), 325–333;

³² https://www.cedt.eu/media/portal/document/brochures/IT/ITALIA_it.pdf

³³ <https://www.tobaccoregisterscotland.org/>

³⁴ <http://www.legislation.gov.uk/asp/2010/3/contents>

³⁵ <http://www.legislation.gov.uk/asp/2016/14/contents/enacted>

³⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1999-15353>

³⁷ <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-21261>

- een interview met dr. Marta Trapero Bertran werkzaam bij de afdeling Economische en Sociale Wetenschappen van de *Universitat Internacional de Catalunya*, Barcelona en bestuurslid van het nationale comité voor tabakspreventie (*Comité Nacional para la Prevención del Tabaquismo*). Het interview is afgenomen op 6 mei 2020;
- op verzoek verschaftte schriftelijke informatie door Roberto Valiente en Xisca Sureda, beide werkzaam bij de *Universidad de Alcalá*, Alcalá de Henares, Madrid;
- emailuitwisselingen met Joan Ramon Villalbí Hereter (Voorzitter van de adviesraad voor roken in Catalonië) en Josep M. Suelves (Hoofd van de dienst voor het voorkomen en bestrijden van roken en letsel, Ministerie van Volksgezondheid, Catalonië).



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl