

## **Beperken van het aantal verkooppunten van tabak door middel van het invoeren van een vergunningstelsel.**

Het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde en de Stichting Rookpreventie Jeugd hebben zich tot doel gesteld het aantal rokers terug te dringen en in het bijzonder te voorkomen dat jeugdigen beginnen te roken. Het huidige beleid van de overheid schiet tekort. Daarom moet gekeken worden naar andere maatregelen, waarvan is aangetoond dat ze effectief zijn. Een daarvan is het beperken van het aantal verkooppunten van tabak door een vergunningstelsel.

### **Concreet vragen wij een vergunningstelsel waarin wettelijk is geregeld:**

- 1. verkoop tabak alleen in verkooppunten waarin alleen tabaksartikelen mogen worden verkocht.**
  - 2. verkooppunten niet in de buurt van scholen**
  - 3. een beperkt aantal verkooppunten**
  - 4. verkooppunt alleen toegankelijk met een ID > 18 jaar**
  - 5. ook e-sigaretten een aanverwante producten vallen onder het tabaksvergunningstelsel**
- Een deugdelijke handhaving van deze regels**

**Wij denken dat de tijd rijp is voor deze maatregelen omdat het een tastbare bijdrage levert aan het terugbrengen van de maatschappelijke schade die de tabaksindustrie veroorzaakt. Hieronder lichten wij dat nadere toe.**

**Wij brengen dit voorstel onder de aandacht van de opstellers van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2021.**

### **Prevalentie roken in Nederland**

- 22% van de inwoners vanaf 18 jaar rookt, 16% rookt dagelijks, zo'n 2,2 miljoen mensen.
- Van de inwoners met weinig opleiding rookt 27%.
- Relatief de meeste rokers zijn er in de leeftijdsklasse 20-24 jaar, hiervan rookt bijna 33%, meer dan 17% rookt dagelijks.
- Zelden begint iemand te roken na zijn 25<sup>e</sup>. Het verdienmodel van de tabaksindustrie is dus gebaseerd op het verslaafd maken van jeugdigen.
- In Nederland beginnen naar schatting dagelijks 75 kinderen met roken.

### **Financieel belang tabakssector in Nederland**

- De totale verkoop tabak bedroeg in 2018 circa € 4 miljard.
- 75% hiervan wordt afgedragen als BTW en accijns.
- Het belang van de tabak verwerkende industrie voor de economie als geheel is gering met een omzet van € 1 miljard en 1.000 arbeidsplaatsen.

### **Maatschappelijke kosten roken in Nederland**

- Jaarlijks veroorzaakt roken 20.000 doden en 400.000 chronisch zieken.
- Ruim 10% van de totale zorgkosten wordt veroorzaakt door roken.
- De Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse van de SEO uit 2016 raamt de jaarlijkse netto maatschappelijke kosten van roken in de orde van € 21 tot € 43 miljard, ten opzichte van de situatie waarin niet wordt gerookt. Het gaat hierbij om de door roken veroorzaakte kosten van de gezondheidszorg, gederfde productieve jaren door vroegtijdig overlijden verlies aan arbeidsproductiviteit door chronische ziekte etc. etc.
- Door medisch technologische ontwikkeling zal een steeds groter deel van de rokers niet voortijdig overlijden maar chronisch ziek worden en daardoor een steeds groter beslag leggen op het zorgbudget.

### **Verkooppunten tabak in Nederland**

- 50% wordt verkocht in circa 7.000 kleine (to go) en grote supermarkten m.u.v. Lidl, het aandeel neemt toe vanwege de lange openingstijden.

- 35% wordt verkocht in de helft van de circa 2.000 tankstations. Het aantal tankstations met winkel daalt structureel, onder de tankstations met winkel stijgt het belang van tabak in de omzet.
- 15% wordt verkocht in 1.600 tabaks- en gemakszaken, gemiddeld 35% van hun omzet bestaat uit tabak.
- Het aandeel van overige verkoopkanalen, zoals horeca en drogisterijen, is gering
- Sinds 2000 is in Amsterdam het aantal verkooppunten driemaal zo groot geworden
- Tabak mag niet verkocht worden onder de 18 jaar. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft in 2016 ruim 4300 leeftijdsgrenscontroles uitgevoerd en 11 keer een maatregel opgelegd. De leeftijdsgrens bij de verkoop van tabak bleek in meer dan de helft van de gevallen niet correct te zijn nageleefd.

### **Het tabaksbeleid van de overheid**

Voor een deel is het tabaksbeleid vastgelegd in de EU-tabaksrichtlijn (EU2014/37) met regels voor maximale emissies van schadelijk stoffen, de wijze waarop dit moet worden gemeten en de reclame van tabaksmerken. De EU-richtlijn is in Nederland verwerkt in de tabaks- en rookwarenwet. Over een eventueel vergunningstelsel is niets in de richtlijn vastgelegd.

In Nederland is in het Regeerakkoord een rookvrije generatie als doelstelling opgenomen. Dit beleid is in 2018 uitgewerkt in het Preventieakkoord, met als doel een rookvrije generatie in 2040. Het beleid bestaat voornamelijk uit een bescheiden verhoging van accijns, het terugdringen van reclame, bevorderen van rookvrije ruimtes en hulp bij stoppen met roken.

De ervaringen van de laatste decennia leren dat dit beleid niet voldoende is om het gewenste resultaat te bereiken. Daarom is het van belang te kijken naar andere maatregelen, waarvan is aangetoond dat ze effectief zijn. Een vergunningstelsel is zo'n maatregel.

### **Vergunningstelsel**

In 2018 bleek uit onderzoek van Maurice de Hond dat 63% van de kiezers vindt dat de verkoop van tabak beperkt moet blijven tot tabaksspeciaalzaken. Dit is een toename van 7% vergeleken met 2016. Die meerderheid bestaat bij de aanhangers van alle politieke stromingen.

Het kabinet heeft in het Preventieakkoord een nieuw onderzoek aangekondigd naar de voor- en nadelen van een vergunningstelsel. Onderzoek hiernaar is al lang gedaan. Zo concludeert een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) al in 2016 dat een vergunningstelsel een effectief instrument is om de maatschappelijke schade van roken tegen te gaan.

De Tweede Kamer heeft 3 maart 2020 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht in gesprek te gaan met supermarkten en tankstations om de verkoop van tabak te beëindigen en hen te melden dat dit zo nodig wettelijk verplicht zal worden.

Bovendien heeft Nederland in 2020 het WHO-protocol inzake illegale tabakshandel geratificeerd waarmee Nederland zich verplicht tot het opzetten van een vergunningstelsel voor de verkoop van tabaksproducten.

Een bijzonder punt van aandacht zijn de e-sigaretten een aanverwante producten, zoals JUUL en IQOS. Uit onderzoek van onder andere het RIVM blijkt dat ook deze varianten schadelijk zijn en de kans vergroten dat jeugdigen beginnen te roken en later overgaan op de klassieke sigaret. Het is niet voor niets dat de staatssecretaris VWS de tabakswet van toepassing heeft verklaard op 'tabaksproducten anders dan door roken te consumeren of de damp van elektronische sigaretten of elektronische sigaretten zonder nicotine te consumeren'.

Om effectief te zijn moet een vergunningstelsel aan voorwaarden voldoen:

- Er wordt een beperkt aantal vergunningen uitgegeven.
- Vergunningen worden periodiek uitgegeven aan kleine zelfstandige tabaksspeciaalzaken.
- Een vergunninghouder mag alleen tabak verkopen en geen andere producten.
- Openingstijden kunnen worden beperkt.
- Ook de verkoop van e-sigaretten en aanverwante producten vallen onder de reikwijdte van het vergunningstelsel

De bijdrage aan het voorkomen van en stoppen met roken zijn evident:

- Minder verkooppunten vermindert de verleiding voor jongeren om te beginnen met roken.
- Een beperkt aantal vergunningen maakt het veel beter mogelijk om de leeftijdsgrens van 18 jaar te handhaven.
- Handhaving van andere regels omtrent de verkoop van tabak wordt makkelijker.
- Verkoop van illegale tabak kan beter worden voorkomen.

- Het levert een bijdrage aan de bestrijding van ontduiking van accijns.
- Maatschappelijk aanvaardbaar omdat de verslaafde roker kan blijven roken maar de verleiding om te beginnen te roken wordt beperkt.

Pas op termijn zal een significante vermindering van het aantal rokers optreden omdat, door hun verslaving, maar een beperkt deel zal stoppen vanwege vermindering van het aantal verkooppunten. De kracht van het vergunningstelsel zit vooral in de preventieve werking, met name het voorkomen dat jeugdigen beginnen te roken.

### **Bestuurlijk juridische aspecten van de introductie van een vergunningstelsel**

Het beperken van het aantal verkooppunten van tabak kan worden bereikt door een wettelijk verbod op verkooppunten of door een vergunningstelsel.

Het is de verwachting dat het invoeren van een wettelijk verbod op bepaalde (soorten) verkooppunten van tabak zal leiden tot maatschappelijk verzet en dat er onvoldoende politieke steun zal zijn voor een dergelijke maatregel.

Het invoeren van een vergunningstelsel ligt meer voor de hand, zeker als daarbij aansluiting wordt gezocht bij het beleid rond andere producten die een gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Het is niet te verdedigen dat de verkoop van potentieel gevaarlijke producten als alcohol, vuurwerk, medicijnen, wapens, aan een vergunningstelsel zijn gebonden, terwijl dit voor een verslavend product als sigaretten niet bestaat.

Om de invoering van een vergunningstelsel te realiseren is een wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet nodig. Gemiddeld duurt het twee jaar om een wijziging van de wet door te voeren. Afhankelijk van de aard en de gevolgen van het voorstel tot wijziging van de wet kan dit langer duren.

### **Economische effecten van het invoeren van een vergunningstelsel**

Wanneer een vergunningstelsel wordt ingevoerd, zullen ondernemers een afweging moeten maken tussen de baten en lasten van de verkoop van tabak. Cruciaal hierbij is de marge die de tabaksfabrikant aan de vergunninghouder geeft.

Er zijn extra lasten, zoals een eenmalige en/of een jaarlijkse vergoeding voor de vergunning, de kosten van het aanvragen en verlengen van een vergunning. Ook zijn er eventueel kosten om te voldoen aan de vergunningsvoorwaarden, zoals eisen die worden gesteld aan het overige assortiment of aan de inrichting van de winkel. Hiertegenover staat dat er geen kosten meer zijn voor uitstal en reclame.

De economische schade van de invoering van een vergunningstelsel blijft beperkt tot supermarkten en een deel van de tankstations. Tabaks- en gemakszaken kunnen kiezen om een vergunning aan te vragen. Ondernemers die slechts een beperkt deel van hun omzet uit tabak halen, zullen eerder besluiten de verkoop van tabak te staken. Dit zal meer het geval zijn indien voor een vergunning een vergoeding wordt gevraagd. Directe gevolgen voor de werkgelegenheid als geheel zullen beperkt zijn. Immers het totaal volume aan verkochte tabak zal pas op termijn gaan dalen. De werkgelegenheid zal verschuiven naar zaken met een vergunning. Verschuiving van werkgelegenheid tussen sectoren is een normaal verschijnsel.

Een vergunningstelsel biedt de mogelijkheid eisen te stellen aan de verkooppunten van tabak, vooral om te voorkomen dat minderjarigen sigaretten kopen. De voorwaarden kunnen betrekking hebben op de winkelruimte, het assortiment, of (opleidingen van) het personeel. Verder kan worden voorkomen dat een verkooppunt van tabak te dicht bij een school zit of bij andere plaatsen die vaak door jongeren worden bezocht.

Alle verkopers van tabak worden gelijk behandeld en kunnen geen concurrentievoordeel meer behalen uit de verkoop van tabak, dus (de uitgaven voor) reclame/uitstalling zijn niet meer nodig.

### **Gevolgen voor toezicht en handhaving**

Het invoeren van een vergunningstelsel zal gevolgen hebben voor toezicht en handhaving door de NVWA. Het aantal verkooppunten waar gecontroleerd wordt zal afnemen, maar de kosten van handhaving per verkooppunt kunnen toenemen als er vergunningsvoorwaarden worden gesteld. De NVWA zal moeten controleren of tabak wordt verkocht in verkooppunten die geen vergunning hebben. Met een vergunningstelsel zal de overheid over betere handhavingsmiddelen beschikken, zoals de mogelijkheid om een vergunning in te trekken.

### **Oproep voor de opstellers van de verkiezingsprogramma's Tweede Kamer 2021**

Interventies op de tabaksmarkt zijn beter te rechtvaardigen als ze gericht zijn op het beschermen van kinderen en het ontmoedigen van beginnen met roken onder jongeren. Het kernargument vóór het invoeren van een vergunningstelsel is dus niet het beperken van het aantal verkooppunten als zodanig, maar de bijdrage aan het voorkomen dat jongeren gaan roken: minder verleiding én betere handhaving van de leeftijdsgrens. Ook een niet onbelangrijke bijdrage is het voorkomen van de verkoop van illegale tabaksproducten en daarmee minder ontduiken van accijns.

Het ligt voor de hand dat de regering een voorstel tot wetswijziging indient, waarbij een vergunningstelsel voor de verkoop van tabak wordt ingevoerd. Een dergelijke stelselwijziging leent zich niet goed voor een initiatiefvoorstel vanuit de Tweede Kamer.

Gezien het Preventieakkoord zal dit kabinet waarschijnlijk geen initiatief nemen voor invoering van een vergunningstelsel. Daarom richten wij ons tot de opstellers van de verkiezingsprogramma's voor 2021 en vervolgens op het nieuwe Regeerakkoord van het volgende kabinet.

- Wie kan er nou tegen een vergunningstelsel zijn voor de verkoop van een onomstreden zeer schadelijk product als sigaretten?
- Een vergunningstelsel levert een tastbare bijdrage aan beperking van de economische en menselijke schade die de tabaksindustrie veroorzaakt. In het bijzonder is de jeugd hierbij gebaat.
- Het voorstel sluit aan bij de steeds groter wordende maatschappelijke onrust over de maar toenemende zorgkosten. Als er nu één bijdrage is aan beheersing van de zorgkosten dan is het wel vermindering van roken. Een vergunningstelsel levert daar een herkenbare tastbare bijdrage aan.