

Vergaderjaar 2020–2021

32 011

Tabaksbeleid

32 793

Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 79

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

In het Nationaal Preventieakkoord heeft het kabinet met 72 maatschappelijke partijen het doel gesteld een rookvrije generatie in 2040 te realiseren: in 2040 rookt minder dan 5% van de inwoners van Nederland van 18 jaar en ouder en 0% van de jongeren en zwangere vrouwen. Om dit te bereiken is het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten cruciaal. In het Nationaal Preventieakkoord is daarom de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en het Ministerie van VWS onderzoek laat uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken: afgesproken is dat aan het einde van deze kabinetsperiode er duidelijkheid is over het proces en het moment waarop een verdere vermindering van verkooppunten zal worden gerealiseerd.¹

Met deze brief bied ik Uw Kamer het onderzoek «Beperken van het aantal verkooppunten tabak: Verkenning beleidsopties»² aan en geef ik duidelijkheid over een stapsgewijze vermindering van het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten. Verder informeer ik U in deze brief over mijn gesprekken met supermarkten en tankstations en doe ik daarmee de moties van de leden Kuik (CDA) en Dik-Faber (CU), van september 2019³ en februari 2020⁴ en een motie van lid van Gerven (SP) van december 2019⁵ af.

¹ Nationaal Preventieakkoord (2018): Roken (p14 en 19); bijlage bij Kamerstuk 32 793, nr. 339

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 32 793, nr. 427

⁴ Kamerstuk 35 321, nr. 11

⁵ Kamerstuk 24 077, nr. 454

Kern van de brief

Om te voorkomen dat jongeren gaan roken en om ex-rokers te beschermen kiest het kabinet ervoor om de verkoop van tabaks- en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen en ex-rokers komen.

Op termijn zullen deze producten alleen nog worden verkocht bij tabaksspeciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.⁶

De vermindering van het aantal verkooppunten van tabak vindt gefaseerd plaats, via onderstaande stappen:

- 2023: Verbod op de online verkoop van tabak
- 2024: Verbod op de verkoop van tabak bij supermarkten
- Na 2030: inzet om gefaseerd de verkoop van tabak af te bouwen achtereenvolgens bij tankstations en tabak- en gemakzaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden is aan speciaalzaken.

Om de laatste stap van het voorbehouden van de verkoop van tabak aan speciaalzaken zorgvuldig vorm te kunnen geven wordt hier in 2021 onderzoek naar gedaan. In 2021 ontvangt uw Kamer dit onderzoek.

Verderop in deze brief wordt deze gefaseerde aanpak nader toegelicht.

Maatschappelijke context

De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak is groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaks- en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij.⁷ Tijdens de thematafel Roken van 26 mei en 3 november 2020 hebben de deelnemers eveneens prioriteit gegeven aan deze maatregel.^{8 9} De ruim 150 artsen die deelnamen aan de actie #Artsenslaanalarms en zo hun steun voor het Nationaal Preventieakkoord uitspraken, vatten het kernachtig samen: «Verkooppunten omlaag, prijs omhoog!». ¹⁰

Onderzoek

Het afgelopen half jaar is onderzoek gedaan naar beleidsopties om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen, door SEO Economisch Onderzoek. Onderdeel van dit onderzoek is a) een nulmeting van het aantal verkooppunten, waarbij ik tegemoet kom aan de motie van de leden Kuik & Dik-Faber van september 2019, b) ervaringen met het verminderen van verkooppunten in het buitenland en c) beleidsopties om het aantal verkooppunten te verminderen bekeken voor de Nederlandse situatie. Hieronder bespreek ik kort de uitkomsten per onderdeel.

⁶ In deze brief wordt met de termen «speciaalzaken» of «tabaksspeciaalzaken» bedoeld op tabaksspeciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Verder wordt met de verkoop van «tabak» bedoeld op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

⁷ Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020)

⁸ Kamerstuk 32 793, nr. 484

⁹ Nog te versturen brief

¹⁰ <https://artsenslaanalarm.nl/>

a) Nulmeting

Nederland telde ultimo 2019 bijna 16.000 verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten. Supermarkten vormen het grootste aandeel (40% van de verkooppunten), tabak- en gemakszaken (inclusief speciaalzaken) het kleinste aandeel (10%). Van de tabak- en gemakszaken is ongeveer 16% een tabaksspeciaalzaak die zich vrijwel exclusief richt op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. De totale omzet aan rookwaren bedraagt € 4,4 miljard, waarvan 55% door supermarkten wordt omgezet (€ 2,4 miljard).

Het aantal verkooppunten is het hoogst in Zuid-Holland, Noord-Holland, Noord-Brabant en Gelderland. Het aantal tabaksverkooppunten per aantal inwoners, de dichtheid, is echter het hoogst in Zeeland en Limburg. Zowel het aantal verkooppunten als de dichtheid van verkooppunten is het laagst in Flevoland. De circa 16.000 verkooppunten zijn als volgt opgebouwd:

- 6.441 (mini)supermarkten en avondwinkels;
- 2.094 bemande tankstations;
- 1.576 tabak- en gemakszaken, waarvan circa 250 speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten;
- 5.650 tabaksautomaten (die per 2022 zullen verdwijnen);
- Onbekend aantal overige verkooppunten (online, videotheken, etc.).

b) Ervaringen in het buitenland

Voor dit onderzoek is gekeken naar Hongarije, Italië, Spanje, Finland en Schotland. In de eerste drie landen geldt een staatsmonopolie en is de verkoop van tabak beperkt tot specifieke tabakswinkels of gemakswinkels, Finland kent een vergunningstelsel en Schotland een registratiesysteem. Tabaksautomaten zijn (nog) toegestaan in Italië en Spanje, online verkoop is alleen nog in Schotland toegestaan, niet in de andere vier landen. Het beperken van het aantal verkooppunten is alleen in Hongarije expliciet als doel geformuleerd. In alle onderzochte landen is het beleid gemotiveerd met volksgezondheidsargumenten. Daarnaast is het Hongaarse beleid ook ingegeven door economische motieven en is het monopoliesysteem van Italië en Spanje oorspronkelijk opgezet om de positie van de tabakswinkels te beschermen en daarmee inkomsten van de overheid veilig te stellen. Het aantal verkooppunten is in Hongarije en in iets mindere mate Finland het afgelopen decennium sterk teruggelopen, in Italië en Schotland was de afname beperkter. Alle landen tonen een afname in het aantal rokers; de precieze bijdrage van de maatregel van het verminderen van deze verkooppunten aan deze afname is moeilijk te kwantificeren, omdat deze maatregel vaak werd ingevoerd als onderdeel van een pakket aan maatregelen en vermindering van het aantal verkooppunten vaak geen expliciet beleidsdoel was.

c) Beleidsopties voor de Nederlandse situatie

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de beleidsopties die in het buitenland zijn ingevoerd en de varianten waar Uw Kamer in bovengenoemde moties reeds haar voorkeur voor heeft uitgesproken, heeft de begeleidingscommissie de onderzoekers verzocht de volgende beleidsopties nader te bekijken voor de Nederlandse situatie:

1. Alleen verkoop door tabak- en gemakszaken, waaronder speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.
2. Alleen verkoop door speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

3. Een vergunningsstelsel met voorwaarden voor de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.
4. Maximaal aantal verkooppunten 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 per regio (bijvoorbeeld per provincie). In de uitwerking is gekozen voor een halvering van het aantal verkooppunten.

Zowel verkopende als niet-verkopende partijen zijn voor het rapport gesproken. Voor opties 3, 4 en 5 is weinig tot geen steun: deze sorteren beperkt effect in vergelijking met optie 1 en 2. Verder is onduidelijk hoe deze opties moeten worden ingericht en menen respondenten dat deze oneerlijk zijn, omdat zij oneigenlijke concurrentie veroorzaken (opties 4 en 5). Daarentegen kan het beperken van het aantal verkooppunten tot alleen tabak- en gemakszaken (beleidsoptie 1) of alleen speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (beleidsoptie 2) op begrip rekenen van geïnterviewde vertegenwoordigers van de verschillende verkoopkanalen, mits er een overgangperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en er sprake is van een *level playing field*. De gestelde benodigde overgangperiode verschilt per verkoopkanaal. Supermarkten zijn veel minder afhankelijk van tabaksverkoop dan tankstations en tabak- en gemakszaken, waarbij met name tankstations bij een korte overgangstermijn zonder mogelijkheid tot aanpassing in de rode cijfers zouden kunnen komen. Tankstations verwachten een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen. In de economische modellering neemt het aantal rokers in opties 1 en 2 af met 1,2% respectievelijk 1,4% richting 2030 (ten opzichte van het totaalaandeel rokers in de Nederlandse bevolking). Deze beleidsopties leiden bij directe invoering naar verwachting tot een verlies van ongeveer 700 (optie 1) respectievelijk 1.100 banen (optie 2) in 2030. In de jaren daarna neemt het verlies van het aantal banen af, omdat ook de vraag naar tabaks- en aanverwante producten terugloopt vanwege de dalende rookprevalentie als gevolg van maatregelen die genomen zijn in het Nationaal Preventieakkoord, en door een autonome trend richting minder roken. Op lange termijn wordt er geen effect verwacht omdat de arbeidsmarkt tendeeft naar een evenwicht. Voor alle beleidsopties geldt dat er mogelijk neveneffecten kunnen ontstaan in de vorm van verschuivingen naar verkoop via internet, het buitenland of illegale verkoop. Een andere mogelijk neveneffect is het ontstaan van nieuwe verkooppunten, in het geval van de beleidsopties waarbij de verkoop beperkt wordt tot tabak- en gemakszaken dan wel speciaalzaken. Gelet op de uitvoerbaarheid, het effect op rookprevalentie, het draagvlak en neveneffecten komen de beleidsopties 1 en 2 als beste uit het onderzoek met een afname in het aantal rokers van 1,2% en 1,4% in 2030, als gevolg van deze specifieke maatregel.

Samenvatting gesprekken

Sinds de start van het Preventieakkoord heb ik meerdere gesprekken gevoerd met (de brancheverenigingen van) supermarkten en hen consequent gevraagd wanneer zij stoppen met de verkoop van tabak. In het kader van het verminderen van verkooppunten heb ik naast deze partijen ook de brancheverenigingen van de tankstations en tabak- en gemakszaken gesproken.¹¹ Al deze gesprekken ben ik ingegaan met de hoop tot een convenant te komen met meerdere partijen, vanuit een beroep op de volksgezondheid, waarin men zich gezamenlijk uitspreekt om op eigen initiatief de verkoop van tabak af te bouwen.

¹¹ Deze verslagen van deze gesprekken worden conform artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake rookontmoediging (FCTC) gepubliceerd op de site van de rijksoverheid

Laat ik vooropstellen: de vertegenwoordigers van de verkoopkanalen die ik gesproken heb scharen zich achter de ambitie van een rookvrije generatie in 2040 en willen daar hun bijdrage aan leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat de verkoop van tabak een aflopende zaak is en hebben ook de wil om op den duur te stoppen met tabaksverkoop, zoals ook het rapport onderstreept. Maar de vrees voor concurrentienadeel en het belang van het creëren van een *level playing field* binnen en tussen sectoren lijken in de weg te staan van een convenant, althans binnen de termijnen die uw Kamer en ik voor ogen hebben. Meerdere partijen hebben dan ook aangegeven actie van de overheid, inclusief wetgeving, af te wachten voor uitfasering van de verkoop van tabaks- en aanverwante producten op weg naar een rookvrije generatie.

Visie van het kabinet

Nederlanders worden velen malen per dag blootgesteld aan tabaks- en aanverwante producten: tijdens het doen van boodschappen in de supermarkt, het tanken, het verzenden van pakketten of kopen van een tijdschrift bij een tabak- en gemakzaak en ook steeds meer online. Het huidige overmatige aantal verkooppunten neemt naar verwachting alleen maar verder toe de komende jaren. Jongeren moeten kunnen opgroeien in een tabak- en rookvrije omgeving en daar passen circa 16.000 verkooppunten niet bij. Hetzelfde geldt voor (ex)rokers. De verleiding om een pakje sigaretten te halen bij hun dagelijkse boodschappen blijft onverminderd groot. Het verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van rookwaren beschermt jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt impulsaankopen van rokers. Tegelijk werkt deze relatie twee kanten op: met het afnemen van het aantal rokers is het dan ook niet meer dan normaal dat ook het aantal verkooppunten afneemt. Daarmee is het belang van het verminderen van het aantal verkooppunten niet te onderschatten: dit is een cruciale maatregel op weg naar een rookvrije generatie.

Om de ambitie van een rookvrije generatie in 2040 te realiseren is het noodzakelijk om jongeren en ex-rokers te beschermen door het aantal verkooppunten te verminderen. Op termijn zullen deze producten alleen nog worden verkocht bij tabaksspeciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (beleids optie 2 uit het onderzoek). De verdere beperking van de verkoop van tabak tot tabaksspeciaalzaken genereert groot structureel effect voor de volksgezondheid. In het onderzoek rekenen de onderzoekers ons voor dat directe invoering van deze beleids optie hiermee in de praktijk 210.000 mensen van het roken af zou houden en mogelijk meer dan 100.000 sterfgevallen als gevolg van roken zou voorkomen, aangezien ruim de helft van de mensen die blijft roken, sterft aan de gevolgen hiervan¹².

In deze tabaksspeciaalzaken komt alleen de volwassen roker, in tegenstelling tot supermarkten, tankstations en tabak- en gemakzaken, waar de dagelijkse boodschappen en vaak ook andere artikelen zoals snoep, tijdschriften, schoolagenda's en andere kantoortartikelen worden verkocht. Hierdoor zullen kinderen, jongeren en ex-rokers niet meer geconfronteerd worden met tabaks- en aanverwante producten op verschillende verkooppunten. Hiermee maken we beginnen met roken moeilijker en (blijven) stoppen met roken makkelijker. Daarnaast gaat deze optie in het onderzoek gepaard met de grootste afname van het aantal rokers. Om te bezien op welke wijze het mogelijk is om de verkoop uiteindelijk te beperken tot speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten zal in 2021 nader onderzoek

¹² Trimbos Instituut – Roken: een aantal feiten op een rij (2015).

worden uitgevoerd. Hierbij wordt de te verwachten economische impact en regionale spreiding in beeld gebracht.

Naast een vermindering van verkooppunten betekent deze aanpak dat er uiteindelijk een verschuiving in de markt zal plaatsvinden, van een breed en groot aantal verkoopkanalen naar speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Uiteraard is het onzeker hoe de markt zich precies zal ontwikkelen. Waarschijnlijk zullen bepaalde verkooppunten zich omvormen tot tabaksspeciaalzaak en zullen er nieuwe speciaalzaken ontstaan in gebieden waar die nu ontbreken. Om die redenen is het reëel om te verwachten dat er een markt overblijft met een redelijk aantal verkooppunten, waardoor het niet onmogelijk wordt om in (dunbevolkte) delen van het land tabak te blijven kopen.

Stapsgewijs afbouwen

Het verminderen van verkooppunten door middel van wetgeving is geen sinecure: het rapport maakt duidelijk dat de meest effectieve beleidsopties een vermindering in het aantal verkooppunten en de rookprevalentie opleveren, maar ook economische gevolgen hebben. De verkopende partijen vragen terecht aandacht voor de gevolgen voor de ondernemer en geven aan dat zij tijd nodig hebben om hun formule hierop aan te passen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de economische effecten uit het onderzoek gebaseerd zijn op directe inwerkingtreding van deze beleids optie. Ik ben ervan overtuigd dat de gefaseerde aanpak die het kabinet voor ogen heeft een sterk mitigerend effect op de economische gevolgen zal hebben, zeker in combinatie met meerdere verzachtende omstandigheden. Zo verkleinen een ruimere overgangstermijn en getrapte invoering het banenverlies, terwijl substitutie ervoor zorgt dat de werkgelegenheid die samenhangt met de verkoop van tabak verschuift, binnen dezelfde of naar een andere sector. Verder tekenen de onderzoekers ook op dat deze banen op den duur überhaupt zouden verdwijnen vanwege de effecten van de maatregelen uit het Nationaal Preventieakkoord, terwijl ook de verkopende partijen in het onderzoek de eindigheid van tabaksverkoop constateren.

Om ondernemers tegemoet te komen en de negatieve economische effecten te verzachten, voorzie ik ruime overgangstermijnen en een getrapte invoering:

2023: Verbod op de online verkoop van tabaks- en aanverwante producten

Ten eerste zal de internetverkoop van tabaks- en aanverwante producten, in navolging van meerdere Europese landen en om een verschuiving naar online verkoop te voorkomen, worden verboden vanaf 2023.

2024: Verbod op de verkoop van tabak bij supermarkten

Ten tweede beoog ik de verkoop van tabak te beëindigen bij verkoopkanalen waar veel gezinnen en kinderen komen, zoals supermarkten. Eerder heeft Lidl al aangetoond dat een financieel gezonde supermarktketen niet afhankelijk hoeft te zijn van de verkoop van tabaksproducten. Ik verwacht dat het verbod op de verkoop van tabak bij de supermarkten direct een groot positief effect op de volksgezondheid zal sorteren, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de totale tabaksverkoop. Rekening houdend met de duur van het wetgevingstraject en een overgangstermijn voorzie ik vanaf 2024 een verbod op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten bij de bijna 6.500 supermarkten. Vanaf 2024 is tabaksverkoop daarmee voorbehouden aan tankstations en tabak- en gemakszaken, wat tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers, zo blijkt uit het onderzoek.

Na 2030: inzet om gefaseerd de verkoop van tabak af te bouwen achter-eenvolgens bij tankstations en bij tabak- en gemakzaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden is aan speciaalzaken

Ten slotte voorzie ik een verbod op de verkoop van tabak bij tankstations en tabaks- en gemakzaken. Vanwege de grotere financiële afhankelijkheid van de verkoop van tabaks- en aanverwante producten is voor deze kanalen een ruime overgangperiode aan de orde. Ik heb vertrouwen in het aanpassingsvermogen van deze branches. Tankstations zullen zich bijvoorbeeld beraden op het «tankstation van de toekomst», onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen als elektrisch rijden en tabaksontmoediging. Tabaks- en gemakzaken zullen zich meer op hun buurtfunctie en verkoop van het overig assortiment kunnen toeleggen, terwijl zij de verkoop van tabak uitfaseren.

Daarmee is het eindstation van deze aanpak het voorbehouden van de tabaksverkoop aan speciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Voor deze speciaalzaken blijven de huidige regels van kracht, waaronder het reclameverbod en specifieke uitzonderingen daarop. Echter, de weg hiernaartoe verdient nader onderzoek. Daarom laat ik in 2021 onderzoeken hoe deze eindfase na 2030 het beste vormgegeven kan worden, met aandacht voor de economische impact en regionale spreiding van speciaalzaken. U ontvangt dit onderzoek in 2021, zodat een volgend kabinet hierover kan besluiten.

Registratie en monitoring

Bovenstaande maatregelen zal het aantal verkooppunten van tabak fors doen verminderen en tegelijkertijd leiden tot verschuivingen in de markt. Om zicht te houden op de ontwikkelingen in de tabaksbranche, autonoom en als gevolg van bovenstaande maatregelen, verken ik verder de komende tijd nut en noodzaak van de invoering van een registratie-systeem en verdere monitoring¹³. In 2021 zal uw Kamer hier verder over geïnformeerd worden.

Tot slot

Dit jaar is een groot aantal maatregelen in werking getreden: van de rookvrije schoolterreinen tot de neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak, van accijnsverhogingen tot het uitstalverbod. De rookprevalentie daalt weliswaar. Toch zijn aanvullende maatregelen nodig om de ambities uit het Nationaal Preventieakkoord te behalen en het gebruik van deze dodelijke producten en de 20.000 jaarlijkse doden verder te doen afnemen. Roken blijft een zware verslaving, waar alleen een breed pakket aan maatregelen tegen helpt: van preventie en publiekscampagnes tot aanpak van de illegale handel en hulp bij het stoppen met roken. Essentieel hierin is het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak. Het zou niet meer normaal moeten zijn om bij de dagelijkse boodschappen in de supermarkt of het halen van een tijdschrift bij een kiosk in aanraking te moeten komen met tabaks- en aanverwante producten. Door de zichtbaarheid én beschikbaarheid aan te pakken wordt een substantiële bijdrage geleverd aan de realisering van een rookvrije generatie per 2040, waarbij kinderen kunnen opgroeien in een tabak- en rookvrije omgeving.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

¹³ Zoals de leden Kuik en Dik-Faber mij verzocht hebben (Motie met Kamerstuk 32 793, nr.427)