# Economische effecten beperken verkooppunten tabak



seo economisch onderzoek

Amsterdam, juni 2014
In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

# Economische effecten beperken verkooppunten tabak

## Omzet- en werkgelegenheidseffecten verkooppunten als gevolg van verbod tabakverkoop

Matthijs Gerritsen
Janneke van der Voort
Ward Rougoor
Tom Smits
Sem Huizer

m.m.v. Carl Koopmans




seo economisch onderzoek

SEO Economisch Onderzoek - Roetersstraat 29 - 1018 WB Amsterdam - T (+31) 20 525 1630 - www.seo.nl - secretariaat@seo.nl
ABN-AMRO IBAN: NL14ABNA0411744356 BIC: ABNANL2A - ING: IBAN: NL96INGB0004641100 BIC: INGBNL2A
KvK Amsterdam 41197444 - BTW NL 003023965 B01

"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 winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.*

SEO-rapport nr. 2014-30

ISBN 978-90-6733-746-5

Copyright © 2014 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

# Samenvatting

SEO Economisch Onderzoek (SEO) heeft in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek gedaan naar de economische effecten van het beperken van het aantal verkooppunten van tabak in Nederland. De focus van het onderzoek ligt op de effecten voor de verkooppunten. Daar waar mogelijk worden ook effecten op toezicht, handhaving en accijnzen beschreven.

In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen een *verbodstelsel*, waarbij direct gestuurd wordt op typen verkooppunten waar tabak niet langer verkocht mag worden, en een *gebodstelsel*, waarbij op een indirecte manier gestuurd wordt door het opleggen van vergunningsvoorwaarden. Van een verbodstelsel zijn in dit onderzoek directe effecten op omzet en werkgelegenheid berekend. Effecten van een gebodstelsel kunnen zonder specifieke invulling van het beleid niet worden gekwantificeerd.

## Effecten bij direct verbod

In dit rapport zijn drie beleidsscenario's voor een verbodstelsel doorgerekend, te weten een verbod op verkoop van tabak per 2015 (i) bij tankstations, (ii) bij supermarkten, en (iii) via automaten. De directe effecten hiervan op omzet en werkgelegenheid zijn gekwantificeerd voor sectoren waar verkoop van tabak verboden wordt. Tijdens het onderzoek is het verbodstelsel zelf, inclusief eventuele aanvullende eisen aan de overige verkooppunten, niet nader uitgewerkt. Wanneer een verbodstelsel nader zou worden uitgewerkt kunnen ook andere effecten bepaald worden, zoals effecten voor de verkooppunten waar tabakverkoop blijft toegestaan (dynamische arbeidsmarkteffecten), eventuele vraageffecten, frictiekosten, en het risico op een ongelijk speelveld.

Bij de berekening van directe effecten op omzet en werkgelegenheid is rekening gehouden met autonome ontwikkelingen in het aantal rokers en de marktaandelen van de verschillende type verkooppunten, waarvoor verschillende scenario's zijn opgesteld. In het onderzoek is verondersteld dat een verlaging van de brutomarge, het verschil tussen verkoop- en inkoopprijs van tabakproducten, leidt tot een evenredig verlies aan werkgelegenheid.

De berekende directe effecten op omzet en werkgelegenheid in de beleidsscenario's zijn weergegeven in tabel S.1. Voor alle beleidsscenario's is een bandbreedte berekend, waarbij verschillende scenario's voor de autonome ontwikkelingen zijn gehanteerd. Belangrijk om op te merken is dat de werkgelegenheidseffecten voor de betreffende sectoren, niet gelijk zijn aan het verlies aan werkgelegenheid in Nederland als geheel. Zo kan er meer werkgelegenheid ontstaan in sectoren waar tabak nog wel verkocht mag worden, en zijn er dynamische arbeidsmarkteffecten die op korte en lange termijn zullen optreden.

Tabel S.1 Directe omzet- en werkgelegenheidseffecten verbodstelsel (prijspeil 2014)

| | | Omzeteffecten | | | Werkgelegenheidseffecten | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| in € mln. | | 2015 | 2024 | gemiddeld | 2015 | 2024 | gemiddeld |
| Tankstations | Ondergrens | - 876 | - 494 | - 670 | -1.655 | -934 | -1.267 |
| | Bovengrens | - 994 | - 825 | - 909 | -3.875 | -3.217 | -3.545 |
| Supermarkt | Ondergrens | - 2.385 | - 2.430 | - 2.414 | -2.634 | -2.684 | -2.666 |
| | Bovengrens | - 2.469 | - 2.692 | - 2.596 | -2.726 | -2.973 | -2.867 |
| Automaten | Ondergrens | - 101 | - 103 | - 103 | -401 | -409 | -406 |
| | Bovengrens | - 105 | - 115 | - 110 | -416 | -453 | -437 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

Wanneer tabakverkoop bij tankstations per 2015 verboden zou worden, is er sprake van een verwacht omzetverlies bij tankstations van € 876 tot € 994 miljoen in 2015. Ook zonder een verbod op tabakverkoop is in de omzet van tabak bij tankstations een dalende trend te verwachten als gevolg van het dalende aantal bemande stations. Het effect van het omzetverlies is daardoor aan het eind van de onderzoeksperiode minder groot dan aan het begin, namelijk € 494 tot 825 miljoen in 2024.

Door het verbod op tabaksverkoop bij tankstations zullen op korte termijn (in 2015) 1665 tot 3875 voltijdbanen verloren gaan bij een doorvoering van dit beleid. Dit aantal is met name afhankelijk van de hogere marge die bemande tankstations op brandstof kunnen realiseren ten opzichte van onbemande tankstations. Wanneer wordt verondersteld dat een bemand tankstation bij een verbod op tabakverkoop geen hogere marge meer kan rekenen op brandstof (al dan niet omdat het tankstation onbemand wordt), dan is het verlies in werkgelegenheid 1665 in 2015. Wanneer verondersteld wordt dat een pompshop bij een verkoopverbod van tabak nog wel in staat is om ook een hogere marge op brandstof te realiseren, dan is het verlies in werkgelegenheid 3875 in 2015. Vanwege een negatieve trend in het aantal bemande tankstations, zal de totale omzet van bemande tankstations uit tabak ook dalen. Hierdoor zal het werkgelegenheidsverlies dat toe is te schrijven aan een verkoopverbod van tabak, in de loop van de tijd afnemen.

De huidige trend waarbij steeds meer bemande tankstations onbemand worden, zal versneld doorzetten indien er geen tabak meer verkocht wordt bij tankstations. Bovengenoemde effecten op omzet en werkgelegenheid zullen daardoor versterkt kunnen worden. Een verbod op verkoop van tabakproducten zal in een aantal gevallen betekenen dat niet langer voldoende wordt omgezet om de vaste personele bezetting die nodig is om dagelijks open te zijn aan te houden. In die gevallen zal de eigenaar waarschijnlijk besluiten het station onbemand voort te zetten en gaat alle werkgelegenheid in de tankshop verloren.

Wanneer tabakverkoop per 2015 in de supermarkt verboden wordt, is sprake van een gemiddeld omzetverlies van jaarlijks € 2,4 tot € 2,6 miljard in de periode 2015-2024. Doordat in de uitgangssituatie zonder verbod, waartegen deze effecten zijn afgezet, een positieve omzetontwikkeling van tabakverkoop bij supermarkten wordt verwacht, stijgt het omzetverlies vergeleken met dit 'autonome' scenario tot maximaal € 2,7 miljard in 2024. Dit verlies aan omzet gaat gepaard met een gemiddeld verlies aan werkgelegenheid in deze branche van tussen 2666 en 2867 voltijdbanen in 2015-2024. De mate waarin dit directe verlies aan werkgelegenheid optreedt, is afhankelijk van

de exacte invulling van het beleid. Zo is het denkbaar dat bij een verbod op tabakverkoop bij supermarkten, nieuwe tabakspeciaalzaken in de buurt van supermarkten zullen ontstaan. Er kan daarom op voorhand niets gezegd worden over het effect van dit beleidsscenario op de totale werkgelegenheid in Nederland.

Bij een verbod op tabakverkoop via automaten ontstaat voor de automatenbranche een gemiddeld omzetverlies van jaarlijks € 103 tot € 100 miljoen over de periode 2015-2024. Dit verlies gaat gepaard met een verlies aan werkgelegenheid in deze branche van 406 tussen 437 voltijdbanen. Als verkoop van tabak via automaten verboden wordt, is het denkbaar dat in de horeca vanachter de bar tabak verkocht gaat worden. Dit heeft naar verwachting geen effect op de totale werkgelegenheid in de horeca. Er kan op voorhand niets gezegd worden over het effect van dit beleidsscenario op de totale werkgelegenheid in Nederland.

## Gebodstelsel

Een gebodstelsel houdt in dat men een vergunning nodig zal hebben om tabak te kunnen verkopen. Aan zo'n vergunning zouden voorwaarden kunnen worden gesteld, die betrekking kunnen hebben op de winkelruimte, het assortiment, of (genoten opleidingen van) het personeel. Wanneer een gebodstelsel wordt ingevoerd, zal de ondernemer de afweging maken of de baten van de verkoop van tabak nog steeds opwegen tegen de verhoogde kosten van de verkoop van tabak. Deze verhoogde kosten kunnen bestaan uit een eenmalige en/of een jaarlijkse vergoeding aan de vergunningverlener. Daarnaast kost het aanvragen en verlengen van een vergunning de ondernemer tijd. Ook het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden brengt kosten met zich mee.

De hoogte van de kosten van vergunningsvoorwaarden voor verkooppunten hangt af van de mate waarin het verkooppunt al voldoet aan deze voorwaarden: hoe meer men voldoet aan de eisen, hoe lager de additionele kosten . Voor de huidige verkooppunten kunnen deze kosten sterk uiteen lopen. Dit geldt nog meer wanneer eisen worden gesteld aan het overige assortiment of aan de inrichting van de winkel.

Een gebodstelsel zal, afhankelijk van de exacte vormgeving, toetredingsdrempels opwerpen. De bestaande verkooppunten zullen hogere kosten moeten maken voor de verkoop van tabak. Ondernemers die een beperkt deel van hun omzet uit tabak halen, kunnen besluiten de verkoop ervan te staken. Als de grotere verkooppunten relatief gezien minder extra kosten hoeven te maken, dan zet het gebodstelsel de kleinere spelers op een concurrentieachterstand.

## Accijnzen, toezicht en handhaving

De accijnsopbrengsten zijn afhankelijk van de verkoop van tabakwaren in Nederland. De totale verkoop van tabakswaren is als gevolg van de beleidsmaatregel onderhevig aan twee effecten: (i) er worden minder tabakwaren verkocht omdat de beleidsmaatregel ertoe leidt dat er minder gerookt wordt, (ii) er worden minder tabakwaren gekocht op de Nederlandse markt; er wordt voor de aankoop uitgeweken naar het buitenland. Onderzoek naar deze effecten valt buiten de scope van dit onderzoek.

Het beperken van het aantal verkooppunten heeft gevolgen voor toezicht en handhaving. Er zal bij minder verkooppunten gecontroleerd hoeven te worden. Tegelijkertijd kunnen de handha-

vingskosten per verkooppunt toenemen als er (veel) vergunningsvoorwaarden worden gesteld, en dient de NVWA (tijdelijk) te controleren of er geen tabak meer wordt verkocht bij verkooppunten waar dit niet langer is toegestaan. Aangenomen kan worden dat er voor hetzelfde budget intensiever toezicht kan worden gehouden bij de resterende verkooppunten van tabak. Indien er een vergunningstelsel wordt ingevoerd, zal de overheid ook beschikken over betere handhavingsmiddelen, zoals de mogelijkheid om een vergunning in te trekken. De kosten en inkomsten verbonden aan een vergunningstelsel zijn zonder de nadere invulling van het beleid niet in te schatten.

# Inhoudsopgave

**Samenvatting** ..... **i**

**1 Inleiding** ..... **1**

**2 De Nederlandse tabakmarkt** ..... **3**
2.1 Omvang markt tabakwaren ..... 3
2.2 Verkooppunten van tabak ..... 4
2.3 Handhaving en accijnzen ..... 8

**3 Beschrijving economische effecten** ..... **11**
3.1 Omzet verkooppunten ..... 11
3.2 Werkgelegenheid verkooppunten ..... 13
3.3 Overige effecten verkooppunten ..... 13
3.4 Accijnzen, toezicht en handhaving ..... 14

**4 Kwantificering economische effecten** ..... **17**
4.1 Referentiescenario ..... 17
4.2 Berekeningwijze effecten omzet en werkgelegenheid verbodstelsel ..... 22
4.3 Effecten verbodstelsel ..... 24
4.4 Effecten gebodstelsel ..... 30

**Literatuurlijst** ..... **33**

**Bijlage A Interviewpartners** ..... **35**

# 1 Inleiding

*Wat zijn de economische effecten van een beperking van het aantal verkooppunten van tabak? Dit rapport brengt de economische effecten in kaart voor verkooppunten wanneer de verkoop van tabak voor hen verboden zou worden. Daarbij worden de directe effecten op omzet en werkgelegenheid geschat van een verbod op tabakverkoop via automaten, bij supermarkten en tankstations.*

Op 1 januari 2014 is de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak verhoogd van 16 naar 18 jaar. Bij de behandeling van de wetswijziging is ook gesproken over hoe de handhaving van de leeftijdsgrens verbeterd kan worden. Daarbij kwam het mogelijk beperken van het aantal verkooppunten van tabak aan bod. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft hierop toegezegd te onderzoeken (i) wat bekend is over de effectiviteit van het beperken van het aantal verkooppunten van tabak en van een reclameverbod bij verkooppunten, en (ii) wat de economische effecten zijn van het beperken van het aantal verkooppunten van tabak. Het Trimbos-instituut is belast met een onderzoek ten behoeve van beantwoording van de eerste vraag. Het ministerie van VWS heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd een antwoord te vinden op de tweede vraag.

Een vermindering van het aantal verkooppunten zou op verschillende manieren te bewerkstelligen zijn. Het is mogelijk om direct of indirect op het aantal en type verkooppunten van tabak te sturen. Er kan direct gestuurd worden door middel van een vergunningenstelsel of de verkoop van tabak bij bepaalde type verkooppunten bij wet te verbieden. Daarnaast kan er direct gestuurd worden op het aantal verkooppunten, door een vergunning verplicht te stellen en daarbij een quotum te stellen aan het aantal vergunningen dat wordt uitgegeven, zoals bijvoorbeeld een maximaal aantal vergunningen per gemeente. Het is ook mogelijk op een indirecte manier te sturen, door een vergunning verplicht te stellen en eisen en kosten aan de vergunning te verbinden, waardoor het alleen voor verkooppunten die een aanzienlijke omzet uit tabakverkoop behalen aantrekkelijk wordt (blijft) om tabak te verkopen.

Dit rapport beschrijft niet hoe het aantal verkooppunten beperkt zou moeten worden, maar geeft een overzicht van de economische effecten van mogelijk beleid daartoe op de verkooppunten van tabak. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen een verbodstelsel, waarbij er direct gestuurd wordt op het type verkooppunten waar tabak niet langer verkocht mag worden, en een gebodstelsel, waarbij er (ook) op een indirecte manier gestuurd wordt door het opleggen van vergunningsvoorwaarden. Daar waar mogelijk worden ook effecten op toezicht, handhaving en accijnzen beschreven.

Voor een *verbodstelsel* worden effecten op omzet en werkgelegenheid gekwantificeerd.. Er zijn daartoe drie beleidsscenario's opgesteld, namelijk een verbod op tabaksverkoop (i) via automaten, (ii) bij supermarkten en (iii) bij tankstations. Van deze beleidsscenario's worden de effecten op omzet, brutomarge en werkgelegenheid gekwantificeerd, waarbij de nadrukkelijke focus ligt op de effecten voor de sectoren waarop het verbod op tabakverkoop zou gelden. Mogelijke dynamische effecten in de productiekolom van tabak (zoals bij de groothandel en distributiecentra) en de effecten voor Nederland als geheel worden niet gekwantificeerd. Effecten van een *gebodstelsel*

kunnen zonder specifieke invulling van het beleid om het aantal verkooppunten te beperken niet worden gekwantificeerd. Op basis van beschikbare informatie wordt hiertoe wel een eerste indicatie gegeven.

Het is in een onderzoek naar beleidseffecten van belang om eerst het referentiescenario te ontwikkelen. Het referentiescenario beschrijft welke ontwikkelingen zich naar verwachting zullen voordoen bij onveranderd beleid. In dit onderzoek gaat het daarbij om de ontwikkeling van het aantal rokers en de marktaandelen van de verschillende typen verkooppunten (supermarkten, tankstations, tabakspeciaalzaken etc.). Nadat de effecten van het referentiescenario in kaart zijn gebracht, zullen de effecten van verschillende beleidsscenario's hiertegen worden afgezet.

## Onderzoekaanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van deskresearch en interviews. Bij de deskresearch is gebruikgemaakt van de stukken en data die zijn opgenomen in de literatuurlijst. Een overzicht van de gesprekspartners is terug te vinden in bijlage A. Op basis van deskresearch en gesprekken is een rekenmodel opgesteld, waarin effecten zijn gekwantificeerd. De gesprekspartners worden bedankt voor hun input en benadrukt wordt dat zij op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de inhoud van dit rapport; die verantwoordelijkheid berust louter bij de auteurs.

## Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de huidige markt voor tabakverkoop. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de mogelijke economische effecten van een beperking van het aantal verkooppunten van tabak aan bod. Dit betref omzet-, werkgelegenheids- en overige directe effecten op de verkooppunten van tabak. Ook zullen effecten op toezicht, handhaving en accijnzen worden beschreven. In hoofdstuk 4 worden kwantitatieve effecten van een verbodstelsel op de betreffende verkooppunten ingeschat. Aan het einde van hoofdstuk 4 wordt tevens nader ingegaan op hoe de omvang van de economische effecten van een gebodstelsel afhangen van de invulling van het beleid.

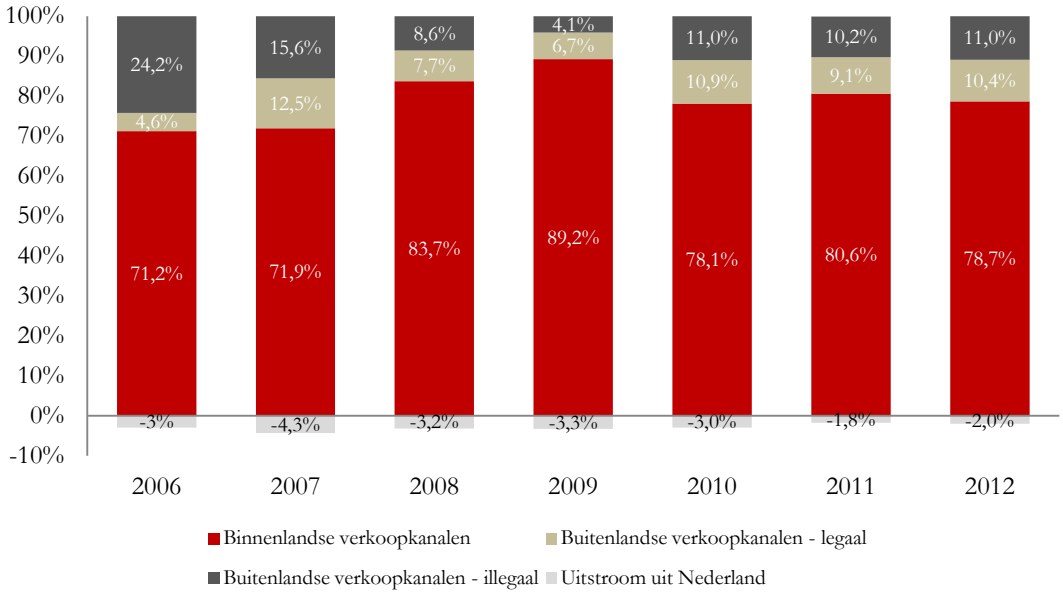
# 2 De Nederlandse tabakmarkt

*Hoe groot is de markt voor tabakwaren in Nederland en waar kopen Nederlanders hun rookwaren? Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de tabakmarkt in Nederland. Het gaat in 2012 totaal om € 4,5 miljard omzet, waarvan € 2,6 miljard aan accijnsopbrengsten voor de overheid. In totaal vindt 95 procent van deze omzet plaats bij ongeveer 23 duizend verkooppunten.*

## 2.1 Omvang markt tabakwaren

Van alle Nederlanders ouder dan 15 jaar bedraagt het aantal rokers ruim 3,5 miljoen, een percentage van ongeveer 26 procent. De gemiddelde roker steekt gemiddeld ongeveer 14 sigaretten/shagjes per dag op (Stivoro, 2013). De markt voor tabakwaren in Nederland had in 2012 een retailomzet van € 4,5 miljard (NSO, 2013). Naast het 'officiële' verkoopkanaal, waarbij accijns ten goede komt aan de Nederlandse overheid, kopen Nederlanders tabak in het buitenland. In een onderzoek van KPMG (2013) zijn de handelsstromen in tabakwaren inzichtelijk gemaakt. Hieruit blijkt dat van de Nederlandse consumptie van sigaretten in 2012 78,7 procent op de Nederlandse markt zelf wordt aangeschaft. Daarnaast wordt 10,4 procent van de sigaretten legaal in het buitenland aangeschaft, bijvoorbeeld gedurende vakanties. Ten slotte is 11,0 procent van de sigarettenverkoop illegaal, waarbij illegaal gedefinieerd is als het invoeren van grote hoeveelheden sigaretten die niet voor eigen consumptie zijn en illegale productie van sigaretten(zie Figuur 2.1)[1]

Figuur 2.1 Ruim 20 procent van de sigaretten die in Nederland worden geconsumeerd is niet gekocht op de officiële Nederlandse markt




Bron: KPMG (2013)

[1] Tevens werd in 2012 twee procent van de sigaretten die op de Nederlandse markt werd aangeschaft in het buitenland geconsumeerd. Merk op dat het aandeel 'binnenlandse verkoopkanalen' sterk schommelt in de periode 2006 tot 2012. Uit het rapport van KPMG komt niet naar voren wat de oorzaak is van deze sterke fluctuaties.

## 2.2 Verkooppunten van tabak

Er bestaan verschillende cijfers over het aantal verkooppunten en de marktaandelen van de verschillende type verkooppunten. De schattingen van het aantal verkooppunten lopen uiteen van 30.000 tot 60.000.[2] Doordat tabak vrij verkocht kan worden (er is geen vergunning vereist of iets dergelijks), is er geen overzicht voorhanden op basis van registratiecijfers bij de overheid. Ook op basis van groothandelcijfers is geen exact overzicht te maken, omdat tabak ook wordt verkocht bij cash & carry groothandels, zoals Sligro, Hanos en Makro. Het is hierbij niet duidelijk aan hoeveel bedrijven tabak wordt verkocht. Zoals zal blijken vindt meer dan 95 procent van de verkoop van tabak in Nederland plaats bij ongeveer 23 duizend verkooppunten, verdeeld onder supermarkten, tankshops, tabak-/gemakzaken en horeca (automaten). Er is dus sprake van een groot aantal verkooppunten, die slechts een klein aandeel hebben in de tabaksomzet.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de schattingen van de marktaandelen van de verschillende type verkooppunten, op basis van drie verschillende bronnen. Er kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen schattingen op basis van bestedingen en die op basis van enquêtes. In het kader van het International Tobacco Control (ITC) Project is in 2012 onder 1589 Nederlandse rokers van 15 jaar en ouder gevraagd naar waar ze de laatste keer sigaretten of shag kochten voor henzelf. Een nadeel van deze gegevens is dat er geen rekening wordt gehouden met hoeveel een geënquêteerde rookt. Iemand die een pakje per week rookt wordt net zo zwaar meegeteld als iemand die een pakje per dag koopt. Tevens bestaat er een risico dat er sociaalwenselijke antwoorden worden gegeven[3]. De voorkeur gaat daarom uit naar data op basis van daadwerkelijke bestedingen. Nielsen (2013) is hiervoor een vaak geciteerde bron. TZN, de brancheorganisatie voor tabakgroothandel en exploitanten van tabakautomaten, gaf tijdens een interview vergelijkbare marktaandelen aan. In dit onderzoek zullen de cijfers van Nielsen (2013) als basis worden genomen.

Tabel 2.1 Supermarkten hebben het grootste marktaandeel bij de verkoop van tabak

| | **Nielsen, 2013** | **TZN, 2014** | **ITC Project, 2013** |
|---|---|---|---|
| *Basis voor berekening omzet* | *Bestedingen (2012)* [4] | *Bestedingen (2013)* | *Enquête over 2012*[5] |
| Supermarkten | 51% | 48% | 57% |
| Pompshops | 23% | 26% | 16% |
| Tabak-/gemakzaken | 20% | 18% | 20% |
| Horeca | 2% | 5% | 7% |
| Overige verkooppunten | 5% | 3% | |

Bronnen: Nielsen (2013); ITC Project (2013); interview TZN; bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Figuur 2.2 schetst de totale omzet van tabakwaren van de verschillende type verkooppunten op basis van de meest recente gegevens van de marktomvang, € 4,5 miljard in 2012, en de marktaandelen van Nielsen (2013). Deze cijfers komen niet overeen met de omzetcijfers van onderzoeks-

2 Bron: interviews. Merk op dat het aantal ook afhangt van de definitie van een verkooppunt. Geldt een verkooppunt van tabak op een festival bijvoorbeeld ook als een verkooppunt?

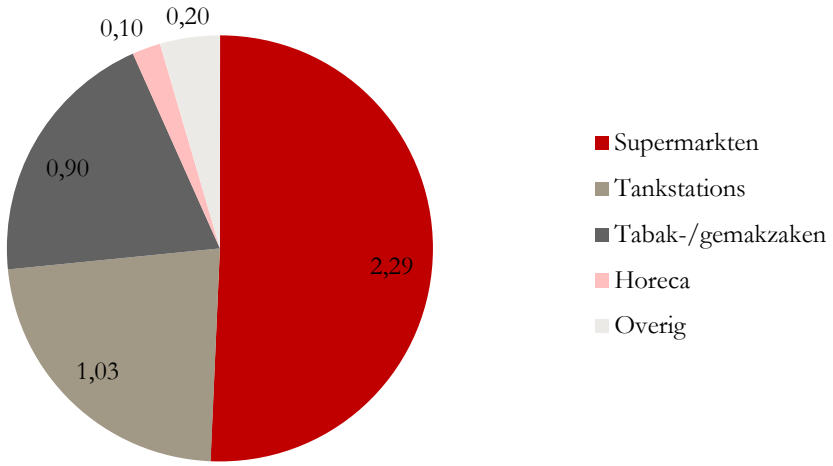
3 Deze data bevat ook informatie over de aanschaf in het buitenland. De illegale handel zal hier echter naar verwachting niet in voorkomen.

4 Totale bestedingen tabak berekend uit de respectievelijke marktaandelen van verkooppunten in de verkoop van sigaretten, kerftabak en sigaren op basis van gegevens van Nielsen (2013).

5 Voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende databronnen is de categorie 'buitenland' uit deze verdeling gelaten.

bureau IRI zoals bijvoorbeeld gebruikt in Bovag (2011). Daar wordt de tabaksomzet bij pompshops in 2010 gesteld op ruim € 1,5 miljard. Dit is inconsistent met alle bronnen van de marktaandelen en de gegevens over de totale marktomvang (zie Tabel 2.1 en Figuur 2.2 ). De omzet voor de verschillende type verkooppunten is daarom berekend op basis van cijfers van de totale retailomzet in 2012 (NSO) en marktaandelen in 2012 (Nielsen 2013). Figuur 2.1 geeft de totale omzet van de verschillende type verkooppunten weer.

Figuur 2.2 Supermarkten behalen volgens Nielsen in totaal € 2,29 miljard aan omzet uit tabak in 2012




Bron: Nielsen (2013); NSO (2013); bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

### 2.2.1 Supermarkten

Supermarkten hebben het grootste marktaandeel in de Nederlandse tabakverkoop. Nederland telt momenteel ongeveer 4300 supermarkten (zie Tabel 2.2). Het aantal supermarkten is de afgelopen jaren stabiel gebleven, maar ze worden wel steeds groter; de gemiddelde vloeroppervlakte per winkel neemt toe.[6] Alle supermarkten zijn aangesloten bij het Centraal Bureau voor Levensmiddelen (CBL). Het CBL heeft in een interview aangegeven dat alle supermarkten tabak verkopen. Bij ongeveer 3500 supermarkten wordt tabak verkocht bij een aparte servicebalie. Het aantal servicebalies is na een stijging in het verleden de afgelopen jaren stabiel gebleven.

Zoals uit Figuur 2.2 is op te maken bedraagt de omzet uit tabakwaren bij supermarkten € 2,3 miljard in 2012. Bij een totaalomzet van € 32,6 miljard (GfK, 2013) komt dit neer op 7 procent van de totale omzet die supermarkten realiseren.[7] Het aantal banen bij supermarkten tussen 2007 en 2013 is gegroeid van 220.500 naar 245.300.

6 Bron: Detailhandel.info
7 CBL gaf tijdens een interview aan dat het omzetaandeel van tabak bij de servicebalies 80 procent bedraagt.

Tabel 2.2 Het aantal supermarkten is nagenoeg stabiel, het aantal banen stijgt

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aantal supermarkten | 4.330 | 4.340 | 4.300 | 4.330 | 4.390 | | | 4.300 |
| Aantal banen* | 220.500 | 229.700 | 237.700 | 242.700 | 243.300 | 244.500 | 245.300 | |

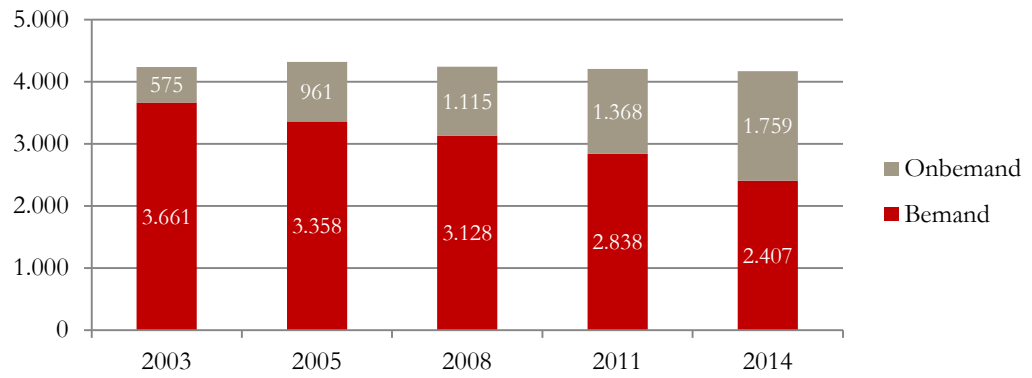
Bron: Detailhandel.info o.b.v. Locatus en Polisadministratie van UWV
* Aantal banen exclusief ondernemers, meewerkende gezinsleden en uitzendkrachten; ** Interview CBL

## 2.2.2 Tankstations

In Nederland combineert ongeveer 60 procent van alle 4166 tankstations (gegevens verkregen van Bovag) de verkoop van brandstof met een pompshop. In nagenoeg alle pompshops worden tabakproducten verkocht. De totale omzet uit tabakwaren bedroeg voor de pompshops in 2012 € 1,1 miljard, zo'n 23 procent van de totale markt voor tabakverkoop in Nederland.

Een belangrijke trend in de branche van tankstations is het toenemende aandeel van onbemande tankstations. Door de ontwikkeling van pomp- en betaalsystemen waarmee zonder tussenkomst van een baliemedewerker getankt en betaald kan worden, zijn veel tankstations overgeschakeld op een onbemand model. Deze ontwikkeling komt naar voren in Figuur 2.3, waarin de onderverdeling van bemande en onbemande tankstations is weergegeven.

Figuur 2.3 Het aandeel onbemande tankstations neemt sterk toe




Bron: Bovag (2011), gegevens voor 2014 verkregen middels interview

Uit de bovenstaande figuur is af te lezen dat het totaal aantal tankstations sinds 2003 ongeveer gelijk is gebleven, maar dat het aantal onbemande stations meer dan verdrievoudigd is. Onbemande tankstations zitten vaak op locaties met minder aanloop, hebben geen personeel en dus ook geen personeelskosten. Brandstof is iets goedkoper dan bij de bemande tankstations buiten de snelweg. De aantrekkelijkheid van de lagere brandstofprijs heeft als gevolg dat brancheorganisaties Beta en Bovag verwachten dat de transitie naar onbemande tankstations door zal zetten.

De werkgelegenheid bij tankshops is tussen 2011 en 2013 gedaald. Tabel 2.3 beschrijft de totale werkgelegenheid in de sector vanaf 2010. Werkgelegenheidscijfers worden betrokken op basis van CAO-gegevens. Tankstations en autowasbedrijven kennen dezelfde CAO.

Tabel 2.3 Het aantal banen bij tankstations is sinds 2011 afgenomen.

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Totaal banen sector | 17.000 | 17.160 | 16.680 | 16.500 |
| Waarvan bij autowasbedrijven* | 1.500 | 1.360 | 1.360 | 1.360 |
| Waarvan bij tankstations | 15.500 | 15.800 | 15.320 | 15.140 |

Bron: Bovag (2014) *Aantal autowasbedrijven is na 2011 niet langer uitgesplitst in de cijfers van Bovag. Hier is aangenomen dat dit aantal gelijk is gebleven op 1.360. Er is een correctie toegepast op een dubbeltelling met betrekking tot de werkgelegenheid (ongeveer 500 banen) bij autorevisiebedrijven.

### 2.2.3 Tabak- en gemakzaken

Nederland telt ongeveer 1550 tabak- en gemakzaken. Een klein deel hiervan is tabakspeciaalzaken die zich vrijwel exclusief op tabakproducten richten. Het overgrote deel verkoopt naast rookwaren echter ook verscheidene andere producten. Voor deze groep maken tabakproducten tussen de veertig en zestig procent van de omzet uit.[8] Voor de tabakspeciaalzaken ligt dit aandeel vanzelfsprekend hoger. Het aandeel in de totale markt voor tabakverkoop in Nederland bedraagt 20 procent.

In de sector is sprake van formulevorming. Tabak- en gemakzaken zijn vaak onderdeel van formules als AKO, Primera of Readshop express. Dit geldt inmiddels voor ongeveer tachtig procent van de tabak- en gemakzaken. Een andere ontwikkeling is de verbreding van het assortiment in de vorm van diensten als post- of bankservicepunt, oplaadpunt voor ov-chipkaarten en ticketverkoop.

In totaal werken zo'n 3800 mensen bij tabak- en gemakzaken. Hiervan is 70 procent in loondienst, de anderen zijn zelfstandige ondernemers (NSO, 2013).

### 2.2.4 Horeca

TZN geeft aan dat er momenteel ongeveer 15000 sigarettenautomaten zijn in de Nederlandse horeca. Dit aantal is sinds het jaar 2000 gestaag afgenomen. Rond 2000 waren er ongeveer 30000 automaten; bij de invoering van de Euro is dit gedaald tot 26000; bij de invoering van de leeftijdsgrens in 2004 tot 20000; en nu is het aantal geleidelijk verder afgenomen tot 15000. TZN verwacht dat het aantal verder zal afnemen tot ongeveer 10000 automaten.

De meeste automaten worden geëxploiteerd door grotere exploitanten. De grootste speler in de markt is Lekkerland Vending Services, die 9500 automaten exploiteert. Een andere grote speler is Bergsma, die ongeveer 1000 automaten exploiteert. Beide exploitanten zijn tevens onderdeel van groothandels. Naast deze spelers zijn er kleinere exploitanten en een beperkt aantal tabakspeciaalzaken die tabaksautomaten in horeca exploiteren. Vanwege het rookverbod in de horeca hebben veel kleinere spelers de markt verlaten.

Naar schatting van TZN zijn er in de automatenbranche in totaal ongeveer 400 personen werkzaam. TZN en Koninklijk Horeca Nederland geven aan dat de verkoop van tabak in de horeca bijna uitsluitend via automaten plaatsvindt, met name van vanwege het gemak dat dit de horeca-

[8] Bron: interview NSO. Voor de definitie van gemakzaak is in dit onderzoek aangesloten bij de definitie van de NSO.

ondernemer biedt. De geschatte totale omzet van de tabakautomaten bedraagt daarom, zoals in de vorige paragraaf beschreven onder horeca, € 0,14 miljard in 2012.

### 2.2.5 Overige verkooppunten

Naast de hierboven aan bod gekomen vier typen verkooppunten, wordt tabak ook op andere punten verkocht, zoals bij drogisterijen, boekhandels[9] en videotheken. Ook zijn er horeca-locaties waar vanachter de toonbank wordt verkocht. Tevens wordt er tabak via internet verkocht. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de marktaandelen van de verschillende type verkooppunten in 2012 en het aantal verkooppunten. Hieruit blijkt dat ruim 95 procent van de verkoop van tabak plaats vindt bij ruim 23 duizend verkooppunten.

Tabel 2.4 95 procent van de verkoop van tabak vindt plaats bij ongeveer 23.000 verkooppunten

| | Omzetaandeel (2012) | Verkooppunten (2013) | Banen (2013) |
|---|---|---|---|
| Supermarkten | 51% | 4.300 | 245.300 |
| Pompshops (bemand) | 23% | 2.407 | 15.140 |
| Tabak-/gemakzaken | 20% | 1.550 | 3.800 |
| Horeca (automaten) | 2% | 15.000 | 400 (fte) |
| **Subtotaal**[10] | **95%** | **23.257** | **n.v.t.** |

Bron: Detailhandel.info; Bovag (2014); NSO (2013); Rabobank (2013); interview TZN, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

## 2.3 Handhaving en accijnzen

De NVWA ziet toe op naleving van de Tabakwet, waarin onder meer de leeftijdgrens voor de verkoop van tabak en het rookverbod in de horeca is vastgelegd. Dit gebeurt door middel van algemene inspecties waarbij op voedsel- en warenkwaliteit wordt gecontroleerd, en specifieke inspecties op toezicht van de leeftijdsgrens bij de verkoop van tabak en het rookverbod. In 2012 heeft de NVWA 17228 rookinspecties uitgevoerd (Jaarverslag NVWA 2012). Vanaf 2014 heeft de NVWA haar leeftijdgrenzenteam, dat tot dan werd ingezet voor de ondersteuning van gemeenten bij toezicht op de Drank- en Horecawet, omgevormd tot een speciaal tabakteam (Kamerstuk 33 590-6).

De overheid grijpt verder in op de tabakmarkt doordat zij accijnzen heft. Het aandeel van accijnzen (en btw) in de consumentenprijs van sigaretten kan worden afgeleid uit de Wet op de accijns. Tabel 2.5 zet de gemiddelde prijsopbouw van sigaretten en rooktabak uiteen per 1 april 2014. In de wet worden bedragen per 1000 sigaretten en per kilo rooktabak beschreven; voor de duiding is dit vertaald naar een gangbaar pakje sigaretten (19 stuks) en vijftig gram rooktabak. De consumentenprijs van een gemiddeld pakje sigaretten bestaat voor 78 procent uit accijns en belastingen; bij rooktabak is dit 75 procent.

9 Enkele boekhandels zijn aangesloten bij NSO, de brancheorganisatie van tabaksdetailhandel. Deze worden in dit onderzoek daarom aangeduid als gemakswinkel.

10 Het totaal aantal verkooppunten wordt geschat tussen de dertig en zestig duizend. De in de tabel opgenomen verkooppunten zijn veruit de grootste verkoopkanalen en bedienen gezamenlijk 95% van de markt. De overige 5% omzet wordt behaald door een groot maar onbekend aantal kleinere verkooppunten. De werkgelegenheid bij deze verkooppunten is onbekend.

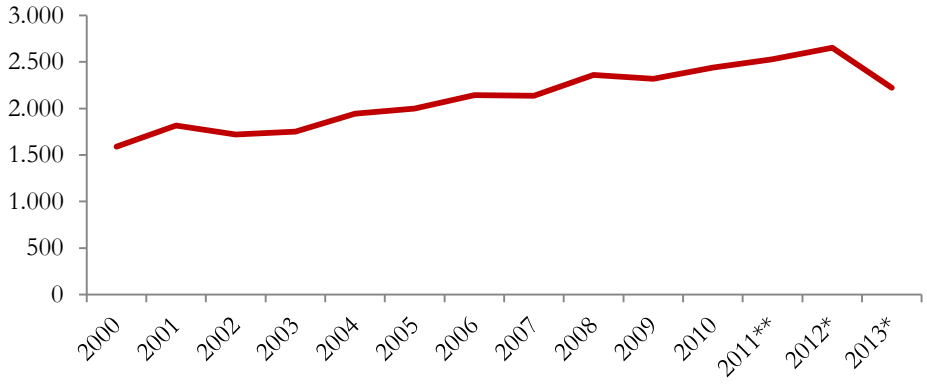
Tabel 2.5 Driekwart van de consumentenprijs van tabak bestaat uit accijns en btw

| In € | Sigaretten per 1000 | Rooktabak per kilo | Sigaretten 19 stuks | Rooktabak 50 gram | Sigaretten % | Rooktabak % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs | 291,91 | 145,09 | 7,30 | 7,25 | 100% | 100% |
| Accijns | 176,75 | 83,07 | 4,42 | 4,15 | 61% | 57% |
| Btw | 50,66 | 25,18 | 1,27 | 1,26 | 17% | 17% |
| Totaal btw en accijns | 227,41 | 108,25 | 5,69 | 5,41 | 78% | 75% |

Bron: Staatscourant nr. 36471, bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

Uit voorlopige ramingen van het CBS blijkt dat de totale overheidopbrengsten uit tabakaccijnzen in 2013 € 2,2 miljard bedragen. Figuur 2.4 schetst de opbrengsten uit accijnstabak in de periode 2000 tot 2013. Hieruit blijkt dat de inkomsten uit tabakaccijnzen in 2013 sterk zijn gedaald, ondanks de accijnsverhogingen die in dat jaar zijn doorgevoerd. De accijnsopbrengsten over 2012 en 2013 betreffen vooralsnog voorlopige cijfers.

Figuur 2.4 De belastinginkomsten uit tabakaccijns zijn in 2013 gedaald naar € 2,2 miljard




* voorlopige cijfers; ** nader voorlopige cijfers
Bron: CBS (2014a)

# 3 Beschrijving economische effecten

*Het beperken van het aantal verkooppunten van tabakproducten zal onder meer effect hebben op de omzet, brutomarge en werkgelegenheid van de betreffende sectoren. Deze en andere directe effecten voor de sectoren hangen af van de wijze waarop het aantal verkooppunten wordt beperkt, zoals de exacte invulling van de vergunningsvoorwaarden en de transitieperiode die daarbij gehanteerd wordt. Als de beleidsmaatregel tot gevolg heeft dat de totale vraag naar tabak afneemt, zullen ook de accijnsopbrengsten verminderen.*

Dit hoofdstuk brengt in kaart wat de belangrijkste economische effecten zijn die uit kunnen gaan van beleid waarbij het aantal verkooppunten van tabak beperkt wordt. De focus ligt hierbij op de effecten voor de betreffende verkooppunten. Mogelijke dynamische effecten in de productiekolom van tabak (zoals bij de groothandel en distributiecentra) vallen buiten de scope van dit onderzoek. De beschreven effecten doen zich zowel voor in een verbod- als gebodstelsel, tenzij anders vermeld wordt. Naast de economische effecten op de verkooppunten, zal verder worden ingegaan op de effecten op accijnzen, toezicht en handhaving.

## 3.1 Omzet verkooppunten

Een beperking van het aantal verkooppunten van tabak zal logischerwijs leiden tot een verlies aan omzet bij de verkooppunten waar tabak niet langer verkocht wordt. Naast het verlies aan omzet aan tabak, kan ook omzet uit andere productcategorieën verloren gaan. Het idee hierachter is dat men voor tabakwaren naar een verkooppunt komt, maar ook andere 'impuls'-aankopen doet als men in de winkel is. Uit enquêtegegevens van Reinders et al. (2012) blijkt bijvoorbeeld dat 74 procent van de respondenten pas in het tankstation bedenkt welke producten men uit de tankshop aanschaft. Omdat bij impulsaankopen vaak niet te herleiden is voor welk product mensen naar de winkel kwamen en welk product ze daarnaast 'ook nog' besloten te kopen is evenwel geen inschatting mogelijk van de grootte van dit omzeteffect, wanneer een verbod op tabakverkoop zou gelden. Uit het zelfde onderzoek komt naar voren dat 28 procent van de ondervraagden het tanken combineert met het kopen van eten, drinken of tabakproducten.[11] In dit geval kan tabak worden gezien als 'impuls' aankoop bij het tanken. Voor een deel van de bezoekers zal wellicht gelden dat zij in eerste instantie komen voor een tabakproduct en vervolgens besluiten ook te gaan tanken.

Door het wegvallen van de mogelijkheid om tabakproducten te verkopen verliest een ondernemer dus waarschijnlijk meer dan alleen de omzet uit tabak doordat ook aanpalende omzet verloren gaat. Dit effect zou met name spelen als verkooppunten waar tabak nog wel verkocht mag worden, ook andere producten mogen blijven verkopen, en er hierdoor een ongelijk speelveld ontstaat voor die andere producten. Stel dat supermarkten geen tabak meer mogen verkopen, maar tabakspeciaalzaken wel. Indien een consument naast een pakje sigaretten ook iets te drinken en een krant wil kopen, kan hij ervoor kiezen al deze producten bij deze winkel aan te schaffen.

[11] 65 procent van de bezoekers komt alleen om te tanken, 4 procent komt enkel om iets te kopen in de shop.

De supermarkt verliest in dit geval niet alleen de omzet uit tabak, maar ook die van de krant en het drinken.

Naarmate verkooppunten sterker afhankelijk zijn van de verkoop van tabak, kan gelden dat een verbod op tabaksverkoop voor hen betekent dat zij het verkooppunt moeten sluiten, omdat voortbestaan zonder tabaksverkoop niet rendabel is. Dit effect zou zich met name kunnen voordoen bij pompshops, waar sowieso al sprake is van een trend van bemande naar onbemande stations. De Rabobank (2013) schrijft hierover: *"Naar verwachting zal de opmars van het onbemande station verder doorzetten ten koste van het kleine bemande tankstation. Klanten stellen hoge eisen aan service, gemak en snelheid in de dienstverlening van de bemande stations. De hoge vaste kosten maken het voor een aantal kleine stations niet altijd mogelijk te komen tot een rendabele exploitatie."* Zonder de mogelijkheid tot tabakverkoop zal de trend van bemand naar onbemand zich waarschijnlijk versneld doorzetten.

Een beperking van het aantal verkooppunten van tabak leidt tot potentiële groei in omzet voor de verkooppunten waar tabak wel verkocht mag blijven worden. Deze groei zou echter naar beneden moeten worden bijgesteld als gevolg van twee mogelijke effecten. Ten eerste zou de vraag kunnen afnemen doordat de beleidsmaatregel ertoe leidt dat minder mensen beginnen met roken. In de literatuurstudie van Monshouwer et al. (2014), het onderzoek dat parallel aan dit onderzoek is uitgevoerd door het Trimbos-instituut, wordt geconcludeerd dat vrijwel geen empirisch onderzoek is gedaan naar het verband tussen het verminderen van het aantal verkooppunten en het rookgedrag. Het is daarom niet mogelijk op voorhand vast te stellen of het terugbrengen van het aantal verkooppunten een effect zal hebben op het aantal rokers of het rookgedrag in het algemeen. Wel komt uit de studie van Monshouwer et al. (2014) naar voren dat niet-rokende jongeren en adolescenten gevoelig zijn voor met name de dichtheid (en niet zo zeer de nabijheid) van tabakverkooppunten. Centraal hierin is het idee dat hoe meer en vaker jongeren in aanraking komen met tabakproducten, via andere rokers ('rolmodellen') en het aanzicht van de reclame-uitingen, hoe normaler het in hun ogen wordt. Beschikbaarheid speelt vervolgens ook een rol bij het impulsief kopen/proberen van tabakproducten.

Een tweede negatief effect op de totale omzet van tabakproducten in Nederland is dat er als gevolg van een beleidsmaatregel mogelijk meer tabak in het buitenland kan worden aangeschaft. De achtereenvolgende accijns- en belastingverhogingen van de afgelopen tijd hebben ertoe geleid dat de accijnsopbrengsten voor de overheid zijn afgenomen in 2013 (zie paragraaf 2.3). Gegevens over het aantal rokers en het gemiddeld aantal gerookte tabakwaren per roker lijken niet te wijzen op een evenredige daling in het aantal geconsumeerde tabakwaren in Nederland. Dit zou betekenen dat er is overgeschakeld op goedkopere tabakwaren en/of meer aanschaf in het buitenland.[12] Mogelijk leidt het beperken van het aantal verkooppunten tot een groter weglekeffect naar het buitenland. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit effect tot nu toe met name is toe te schrijven aan prijsverschillen met het buitenland.

Merk op dat mogelijk ook de machtsverhoudingen binnen de productieketen kunnen veranderen. Welk effect dit heeft op de marges die de verkooppunten kunnen realiseren, is op voorhand niet in te schatten. Een geconcentreerde sector behaalt in de regel hogere marges. Het Nederlandse prijssysteem van accijnsheffing, waarin de consumentenprijs niet hoger of lager mag zijn dan de

[12] Merk op dat Figuur 2.1 geen gegevens bevat over 2013, dus dat het 'weglek-effect' hier niet uit is af te leiden.

banderolprijs in combinatie met de hoge merkentrouw bij sigaretten, leidt er echter toe dat fabrikanten een sterke positie hebben. De impact op de machtsverhoudingen en de marges van die verschillende partijen in de productiekolom zal afhangen van hoe de spelers reageren op de beleidswijziging en zichzelf organiseren.

## 3.2 Werkgelegenheid verkooppunten

Als de omzet en brutomarge bij verkooppunten van tabak wegvallen, zal dit ook leiden tot minder werkgelegenheid bij de betreffende verkooppunten. Het verlies aan werkgelegenheid bij de verkooppunten is niet gelijk aan het verlies aan werkgelegenheid in Nederland als geheel. Het omzetverlies van een bepaald type verkooppunt zal bij gelijkblijvende vraag naar tabakproducten leiden tot omzetstijging in sectoren waar tabak nog wel verkocht mag worden. Het verlies aan werkgelegenheid zal daarom in ieder geval deels worden opgevangen door een toename aan werkgelegenheid elders. Een berekend direct werkgelegenheidseffect voor de verkooppunten waar tabakverkoop zou komen te vervallen, is daarom niet te beschouwen als een werkgelegenheidseffect voor de Nederlandse economie als geheel.

Naast de werkgelegenheidseffecten binnen de sectoren die tabakproducten verkopen, zijn er mogelijk ook dynamische arbeidsmarkteffecten die op korte en lange termijn zullen optreden. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat minder werkgelegenheid in het ene bedrijf altijd in een bepaalde mate ten goede komt aan werkgelegenheid bij andere bedrijven: doordat er in Nederland een vast aantal mensen wonen en werken op een bepaald tijdstip, die maar op één plek tegelijkertijd kunnen werken, gaat een arbeidsplaats bij de verkoop van tabak dus in een bepaalde mate ten koste van de beschikbaarheid van personeel in andere sectoren. Om het effect van de beleidsscenario's op Nederland als geheel in kaart te brengen, dient gecorrigeerd te worden voor verdringing op de arbeidsmarkt op korte termijn- en lange termijneffecten op de lonen en de werkgelegenheid (Bisschop et al., 2012).

## 3.3 Overige effecten verkooppunten

Met de beleidsmaatregel zullen ook frictiekosten gepaard gaan. De verkooppunten zullen zich aan moeten passen aan de nieuwe economische omstandigheden waarin zij opereren en mogelijk de inrichting van hun winkelruimte moeten veranderen. Deze frictiekosten hangen sterk af van het precieze beleid om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen. Mogen er bijvoorbeeld naast tabak ook andere producten worden verkocht? En wat zijn de eisen aan de winkelinrichting? Ook de transitieperiode is hierbij van belang. Bij een langere transitieperiode hebben bedrijven waar de verkoop van tabak niet langer is toegestaan meer tijd om zich aan te passen, waardoor zij het weghalen van tabaksproducten en het aanpassen van hun winkelinrichting beter kunnen afstemmen en mogelijk combineren met andere aanpassingen in de winkelinrichting. In dit geval zullen de frictiekosten van de beleidsmaatregel beperkter zijn.

De omvang van de frictiekosten bij een verbod op tabakverkoop via automaten hangt af van de mogelijkheid om automaten te hergebruiken. Indien de automaten niet voor alternatieve doeleinden kunnen worden ingezet, bestaan de frictiekosten uit het versneld afschrijven van de automa-

ten en de kosten van het weghalen van de automaten op alle locaties.[13] Volgens geïnterviewde partijen is een alternatief gebruik van tabakautomaten, zoals het verkopen van andere producten via de automaat of het plaatsen van de automaten achter de bar, onwaarschijnlijk. Ook de *Department of Health* van Groot-Brittannië (2012) trekt deze conclusie in een kosten-batenanalyse van een verbod op verkoop via tabakautomaten[14]. Verder zijn in veel andere Europese landen de eisen aan tabakautomaten aangescherpt, waardoor er veel tweedehands automaten beschikbaar zijn, waardoor de waarde van tweedehands tabakautomaten op de internationale markt laag is. Tegelijkertijd is opgemerkt dat een grote speler onlangs veel nieuwe automaten heeft aangeschaft, met geavanceerde mogelijkheden voor betaling en leeftijdsverificatie. Deze tabakautomaten zullen waarschijnlijk wel een aanzienlijke restwaarde hebben op de internationale markt.

Naast eenmalige frictiekosten, zoals verbouwingskosten, zullen ook de jaarlijkse kosten van verkoop veranderen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om kosten die verbonden zijn aan een eventueel vergunningstelsel. Dit betreft niet alleen de kosten van het aanvragen van de vergunning, maar ook bedrijfseconomische kosten die met de vergunningsvoorwaarden samenhangen (bijvoorbeeld het volgen van een jaarlijkse cursus) en administratieve lasten (bijvoorbeeld de tijd die de ondernemer kwijt is met het aanvragen van een vergunning). Als het aantal verkooppunten van tabak sterk wordt teruggedrongen, kan het verder zo zijn dat er ook extra kosten moeten worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan extra kosten van beveiliging (tabak is een diefstalgevoelig product).

Daarnaast zal een vergunningstelsel verschuivingen in omzet en werkgelegenheid tussen verschillende type verkooppunten teweeg kunnen brengen. Het aantal en type verkooppunten dat zal resulteren in een vergunningstelsel, is afhankelijk van de kosten en vastgelegde eisen in een vergunning. Ieder verkooppunt zal een afweging maken of de baten van de verkoop van tabak opwegen tegen de kosten van het verkrijgen en behouden van een vergunning.

## 3.4 Accijnzen, toezicht en handhaving

De accijnsopbrengsten zijn afhankelijk van de hoeveelheid tabakwaren die er in Nederland worden aangeschaft. Zoals eerder aangehaald kunnen deze op twee manieren veranderen als gevolg van de beleidsmaatregel: (i) er worden minder tabakwaren verkocht omdat de beleidsmaatregel ertoe leidt dat er minder gerookt wordt, (ii) er worden minder tabakwaren gekocht op de Nederlandse markt; er wordt voor de aankoop uitgeweken naar het buitenland. De bepaling van het eerste effect valt buiten de scope van dit onderzoek; ook het parallelle onderzoek van het Trimbos-instituut heeft hiertoe geen bouwstenen voor een berekening van accijnsopbrengsten opgeleverd. De mate waarin onder invloed van een beperking van het aantal verkooppunten vaker dan nu zal worden uitgeweken naar het buitenland, is op voorhand niet in te schatten omdat de exacte omvang van de weglekeffecten van accijnsverhoging niet bekend zijn. Bovendien is het huidige weglekeffect gedreven door prijsverschillen en heeft het beperken van het aantal verkooppunten een ander effect.

---

13 Meer specifiek gaat het hierbij om de kosten van het vervroegd weghalen van de automaten: de kosten van het weghalen van de automaten zouden uiteindelijk toch worden gemaakt, maar door de beleidsmaatregel worden deze kosten naar voren gehaald.

14 Verkoop van tabak via automaten werd verboden in Engeland per 1 oktober 2011 (http://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/864/contents/made)

Het beperken van het aantal verkooppunten zal ook gevolgen hebben voor het toezicht en de handhaving. De kosten van toezicht zullen veranderen. Bij vermindering van het aantal verkooppunten van tabak dient de NVWA bij minder verkooppunten van tabak te controleren of verkooppunten zich aan de leeftijdsgrens voor verkoop houden. Tegelijkertijd kunnen er vergunningsvoorwaarden aan de verkooppunten worden opgelegd, waardoor de handhaving per verkooppunt meer tijd in beslag neemt. Ook dient de NVWA de controleren of er geen tabak meer wordt verkocht bij verkooppunten waar dit niet langer is toegestaan. Hierdoor nemen de toezichtkosten met name in de eerste maanden toe. Dit is ook de ervaring geweest bij de invoering van het verkoopverbod van alcohol bij tankstations. Aangenomen kan worden dat met hetzelfde budget een hogere kwaliteit van toezicht kan worden gerealiseerd.

Indien er een vergunningstelsel wordt geïmplementeerd, zal de overheid ook beschikken over betere handhavingsmiddelen. Waar nu een boete wordt opgelegd indien een verkooppunt zich niet aan de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak houdt, zou (bij herhaalde overtreding) een vergunning kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt de bestraffing zwaarder. De overheid krijgt middels een vergunningstelsel ook meer mogelijkheden om voorwaarden aan de verkoop van tabak te verbinden, waardoor er beter toezicht kan worden gehouden op de sector. De effecten op de kosten en opbrengsten van toezicht en handhaving hangen af van het beleid waarmee het aantal verkooppunten wordt beperkt.

Bij een vergunningstelsel zal tevens sprake zijn van kosten voor het uitgeven van vergunningen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van ambtenaren voor de verwerking van de vergunningsaanvragen. Daar staan inkomsten van het uitgeven van vergunningen tegenover. Ook hierbij geldt dat deze kosten en inkomsten afhankelijk zijn van de invulling van een vergunningenstelsel, en hoe vergunningen worden toegekend aan partijen.

# 4 Kwantificering economische effecten

*In dit hoofdstuk worden de effecten op omzet en werkgelegenheid van verschillende beleidsscenario's van een verbodstelsel doorgerekend. De directe omzeteffecten zijn het grootst bij supermarkten; de werkgelegenheidseffecten het grootst bij tankstations. Tevens wordt beschreven hoe de effecten van een gebodstelsel afhangen van de exacte invulling van het beleid.*

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de omvang van de economische effecten van het beperken van het aantal verkooppunten afhangt van het beleid dat wordt gevoerd. De overheid kan ervoor kiezen om direct op het aantal of type verkooppunten te sturen, wat is ingegeven vanuit de gedachte dat beperking van de totale beschikbaarheid van tabak, of de beschikbaarheid op specifieke plaatsen, een effectief middel is om het tabakgebruik terug te dringen. De overheid kan er ook voor kiezen op een indirecte manier te sturen, door een vergunning verplicht te stellen en eisen en kosten aan de vergunning te verbinden, waardoor het voor verkooppunten die slechts een beperkte hoeveelheid tabak verkopen minder aantrekkelijk wordt om tabak te verkopen. Met een dergelijk vergunningstelsel staan eerder de vergunningsvoorwaarden zelf centraal, en wordt via deze manier getracht beter toe te zien op de verkoop van tabak.

In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen een verbodstelsel, waarbij er direct gestuurd wordt op het type verkooppunten waar tabak niet langer verkocht mag worden, en een gebodstelsel, waarbij er op een indirecte manier gestuurd wordt door het opleggen van vergunningsvoorwaarden. Om de economische effecten van een verbodstelsel te kwantificeren, zijn drie beleidsscenario's opgesteld, namelijk een verbod op tabaksverkoop (i) via automaten, (ii) bij supermarkten en (iii) bij tankstations. De effecten op de omzet, brutomarge en werkgelegenheid worden hiervan gekwantificeerd voor de sectoren waar de verkoop van tabak verboden wordt.[15] Daartoe is eerst het referentiescenario opgesteld waarin de effecten van autonome ontwikkelingen in het rookgedrag en de marktaandelen zijn berekend.

De effecten van een gebodstelsel zijn zonder nadere invulling niet te kwantificeren, omdat de effecten sterk afhangen van de exacte invulling van het beleid. In dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op hoe de omvang van deze economische effecten afhangt van de invulling van het beleid.

## 4.1 Referentiescenario

Het is in een onderzoek naar beleidseffecten van belang om eerst een referentiescenario te ontwikkelen. Het referentiescenario beschrijft welke ontwikkelingen zich naar verwachting zullen voordoen bij onveranderd beleid. In dit onderzoek gaat het daarbij om de ontwikkeling van het

[15] Effecten op andere spelers in de productiekolom en dynamische effecten in de productiekolom, vallen buiten de scope van het onderzoek. Merk hierbij op dat bij grotere supermarktconcerns kan gelden dat ook distributiecentra tot het concern behoren (verticale integratie); deze effecten vallen buiten de scope van dit onderzoek. Ook de effecten op de verkooppunten waar tabak nog *wel* verkocht mag worden, zoals verhoogde kosten van beveiliging en dergelijke, worden dus niet meegenomen.

aantal rokers en de marktaandelen van de verschillende typen verkooppunten (supermarkten, tankstations, tabakspeciaalzaken, et cetera.)

### 4.1.1 Autonome ontwikkelingen rookgedrag

De totale vraag naar tabakwaren in de periode 2015-2024 wordt in kaart gebracht door een projectie te maken van het aantal rokers in die periode. Er is daarbij rekening gehouden met (i) de bevolkingsgroei, (ii) een dalende trend in het aantal rokers en (iii) de verhoging van de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak van 16 naar 18 jaar.

Een ontwikkeling die niet is gemodelleerd, maar mogelijk wel effect zou kunnen hebben op de totale vraag naar tabakwaren, is de opkomst van de e-sigaret. Amerikaans onderzoek (Craver, 2013) naar de ontwikkeling van de e-sigaret wijst uit dat tussen 2013 en 2023 het huidige marktaandeel van de e-sigaret van 2 procent toe zou kunnen nemen tot zo'n 60 procent van de totale omzet uit e-sigaretten en gewone sigaretten samen.[16] Deze ontwikkeling is echter met veel onzekerheid omgeven, onder meer vanwege onzekerheid omtrent de regelgeving. In dit rapport wordt dit effect daarom niet meegenomen.[17]

**Bevolkingsgroei**

In een eerste stap wordt berekend wat het effect van de bevolkingsgroei is op de totale vraag naar tabakwaren. Doordat de Nederlandse bevolking groeit, zou ook de tabakmarkt in potentie kunnen groeien. De basis van deze berekening is de bevolkingsprognose van het CBS (2013a), die de totale bevolking per leeftijd weergeeft voor de periode 2013-2060. Vervolgens zijn hieraan gegevens over het aantal rokers per leeftijd gekoppeld. Hiervoor is gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Voor het percentage rokers voor personen ouder dan 20 jaar worden de cijfers gebruikt uit de Nationale Drug Monitor van het Trimbos-instituut (2012). Voor het percentage rokers onder de 20 jaar zijn gegevens gehaald uit de Roken Jeugd Monitor van het Nationaal Expertisecentrum Tabakontmoediging (Trimbos-instituut, 2014a).

In het model wordt verondersteld dat de komende tien jaar het aantal rokers per leeftijdscohort meebeweegt met de tijd. Wanneer in een bepaald jaar bijvoorbeeld 27 procent van alle 32-jarigen rookt, geldt voor het jaar daarop dat 27 procent van alle 33-jarigen rookt. Met andere woorden, er wordt aangenomen dat het rookgedrag van iemand die al begonnen is met roken op de korte termijn niet verandert.[18]

**Dalende trend aantal rokers**

De afgelopen jaren is er een dalende trend waarneembaar in het aantal rokers. In 2001 rookte nog 33,2 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder, in 2012 is dit gedaald tot 26,7 procent (Trimbos-instituut, 2012). Brummelkamp & Pleijster (2011) stellen dat verwacht mag worden dat deze trend zich zal doorzetten en veronderstellen een daling van 4 procent in de periode 2010-

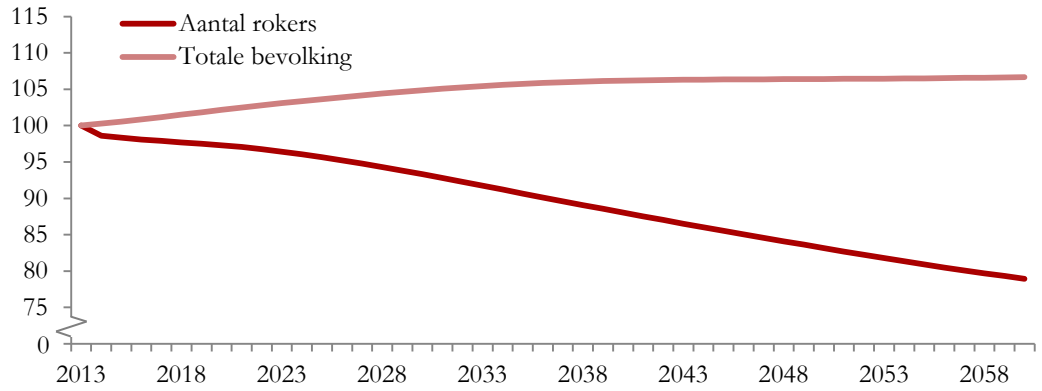
16 Deze marktaandelen zijn berekend op basis van Craver (2013), aangevuld met informatie over marktaandelen van Altria, Lorillard en Reynolds in de VS in 2013.

17 Merk op dat wanneer de e-sigaret ook in Nederland de tabakmarkt kannibaliseert, de berekende effecten op omzet en werkgelegenheid van de beleidsscenario's lager zouden kunnen uitvallen, wanneer de e-sigaret buiten het betreffende beleidsgebied zou komen te vallen.

18 Op de lange termijn is deze benadering onnauwkeurig, omdat er mensen bijvoorbeeld stoppen met roken vanwege gezondheidsproblemen op latere leeftijd.

2020. In deze analyse wordt deze ontwikkeling eveneens doorgerekend. Verder wordt verondersteld dat deze dalende trend zich nadien verder voortzet. De effecten van de bevolkingsgroei en de dalende trend in het aantal rokers wordt weergegeven in Figuur 4.1.

Figuur 4.1 Het aantal rokers blijft dalen (2013 = 100)



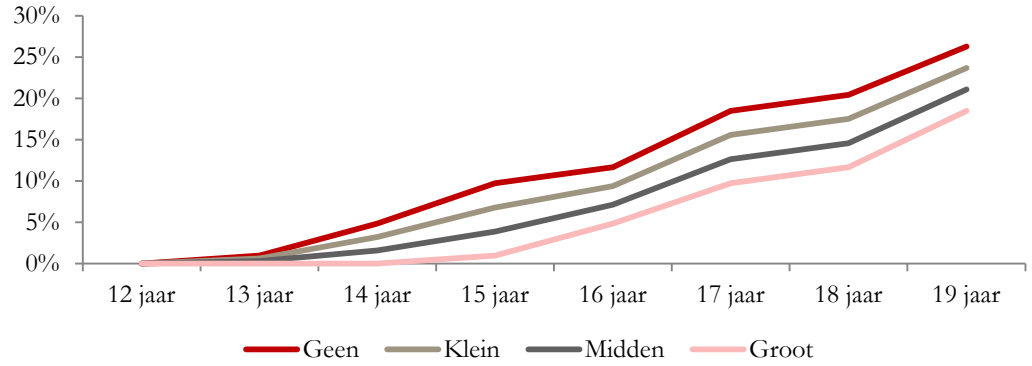

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

**Verhogen leeftijdsgrens tabakverkoop van 16 naar 18 jaar**

Op 1 januari 2014 is de minimumleeftijd voor het kopen van tabak verhoogd van 16 naar 18 jaar. De verwachting is dat deze verhoging van de minimumleeftijd invloed zal hebben op het percentage jonge rokers. Dit effect zou komen bovenop de 4 procent daling in tien jaar zoals gemodelleerd door EIM (2011). Verwacht wordt dat het effect van de verhoging van de leeftijdsgrens met name op de lange termijn merkbaar zal zijn, aangezien het effect zich zal concentreren op een daling van het aantal jongeren dat zal beginnen met roken. In de onderzoeksperiode van tien jaar heeft het verhogen van de leeftijdgrens daarom een beperkt effect.

In het model wordt uitgegaan van drie scenario's voor het verloop van het aantal jongeren dat begint met roken. In het scenario met het grootste effect is de beginleeftijd van de gemiddelde jeugdige roker op termijn twee jaar later dan voor de ophoging van de minimumleeftijd (zie Figuur 4.2). Als aangenomen kan worden dat het percentage rokers vanaf de leeftijd van 20 jaar niet meer stijgt, is tevens verondersteld dat jongeren die voorheen op 19- of 20-jarige leeftijd begonnen nu in het geheel niet meer zullen gaan beginnen met roken. Het lage en middenscenario gaan ervan uit dat respectievelijk één derde en twee derde van de beginnende rokers in 2014 een jaar later begint met roken dan wanneer de minimumleeftijd 16 jaar was geweest en twee jaar later vanaf 2015. Figuur 4.2 geeft de verschillende scenario's weer.

Figuur 4.2 Het aantal rokers per leeftijdsjaar schuift in het grootste scenario op termijn met 2 jaar op door het verhogen van de minimumleeftijd.



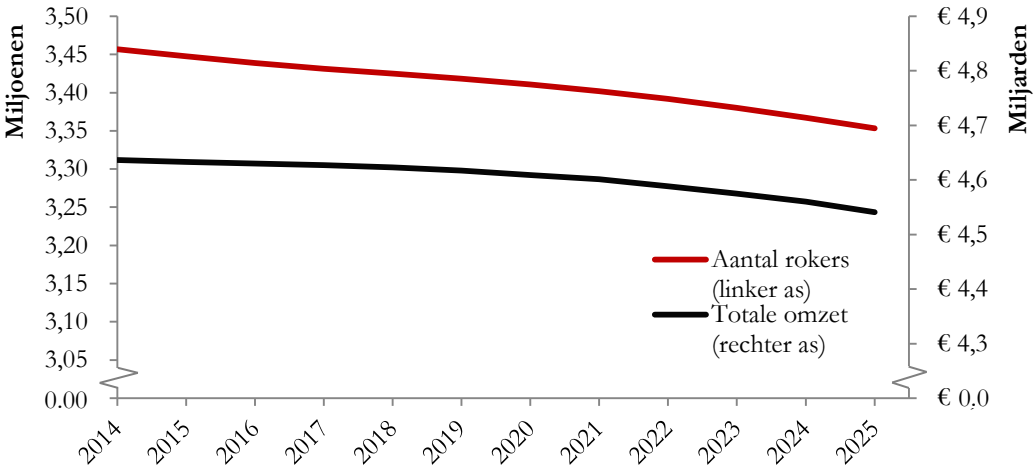

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

**Van aantal rokers naar omzet**

Om van ontwikkelingen in het aantal rokers naar omzet te komen, is gebruikgemaakt van de totale omzetcijfers in 2012 (NSO, 2013). Er wordt verondersteld dat de prijs van tabak meestijgt met de inflatie, zodat de ontwikkeling van het aantal rokers kan worden vertaald in een omzetontwikkeling uitgedrukt in 'huidige' euro's (prijspeil 2014). Omdat rokers per leeftijdsklasse gemiddeld niet evenveel roken, wordt er een herweging gemaakt op basis van rookgedrag per leeftijdsklasse. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van gegevens over het aantal sigaretten of shagjes per dag dat een roker van een bepaalde leeftijd rookt (Trimbos-instituut, 2014b).

Figuur 4.3 laat de omzetontwikkeling (in prijspeil 2014) zien in het referentiescenario, waarbij voor de verhoging van de leeftijdgrens van tabakverkoop het middenscenario is gehanteerd. Hieruit is af te leiden dat het aantal rokers in het referentiescenario afneemt van circa 3,45 miljoen in 2015 tot circa 3,35 miljoen in 2025. De totale tabaksomzet neemt af van € 4,64 miljard in 2015 tot € 4,54 miljard in 2025.

Figuur 4.3 Ontwikkeling van het aantal rokers (linkeras) en de omzet (rechteras) van tabakverkoop (middeneffect verhogen minimumleeftijd)

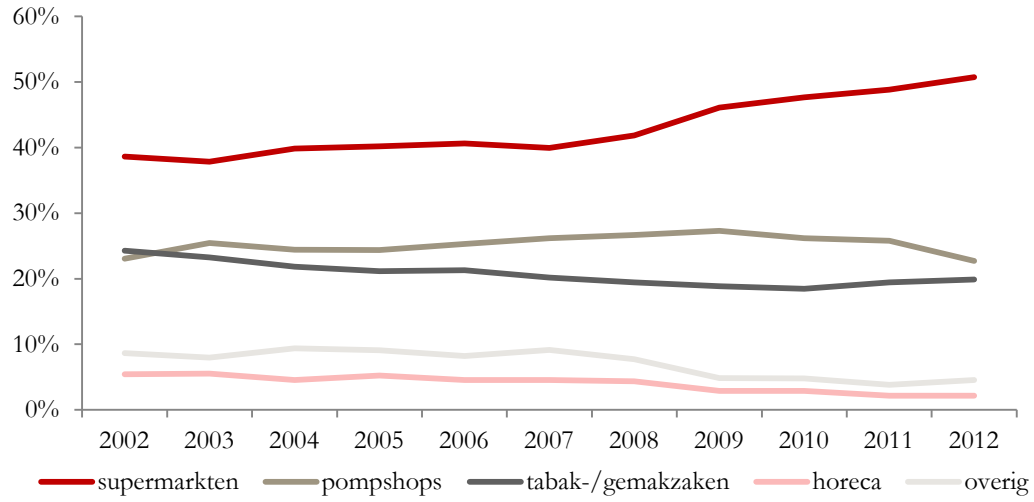



Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

### 4.1.2 Autonome ontwikkelingen marktaandelen, per type verkooppunt

Voor de ontwikkeling van de marktaandelen van de verschillende type verkoopkanalen is gebruikgemaakt van de historische omzetverdelingen.[19] Figuur 4.4 laat de marktaandelen van de verschillende type tabakverkooppunten zien voor de periode 2002-2012. In het model is gekozen om de gemiddelde jaarlijkse daling over de periode 2009-2012 als basis te nemen, omdat de marktverhoudingen in 2009 zijn gewijzigd als gevolg van het rookverbod in de horeca (het aandeel van de horeca daalde van 4,3 procent in 2008 naar 2,9 procent in 2010). Voor de toekomstige ontwikkeling van de marktaandelen wordt rekening gehouden met een dalende trend van de verkoop van tabak bij pompshops als gevolg van opkomst van onbemande tankstations. In de periode van 2009-2012 is het marktaandeel van tankstations gedaald van 27 tot 23 procent.[20]

Figuur 4.4 Het marktaandeel van tankstations is in de periode 2009-2012 afgenomen



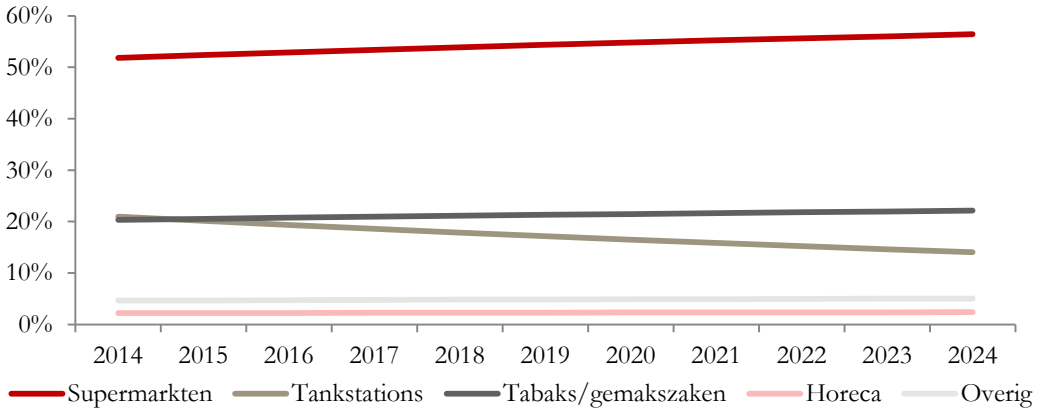

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

In het model wordt in een eerste stap de daling van de omzet van tankstations ten opzichte van de totale markt over de periode 2009-2012 berekend. In de analyse wordt er vervolgens van uitgegaan dat de daling zich zal doorzetten in de periode 2015-2024. Er zijn daartoe drie scenario's opgesteld. In het eerste scenario is de daling 1/3 van de daling in de periode 2009-2012; in het tweede scenario 2/3; en in het laatste scenario is gelijk aan de daling in de periode 2009-2012. Het weggevallen marktaandeel bij tankstations, wordt op basis van de marktaandelen in 2012 naar rato verdeeld naar de overige verkooppunten. Figuur 4.5 geeft de geprognosticeerde ontwikkeling van de marktaandelen van het laatste scenario weer per type verkooppunt in de periode 2015-2024.

[19] Bestedingen en marktaandelen, Sigaretten; sigaren; shag- en pijptabak, op basis van gegevens detailhandel.info. Bewerking SEO Economisch Onderzoek

[20] Merk op dat ook het aantal tabakautomaten de afgelopen jaren is afgenomen. Sinds het rookverbod in de horeca is het marktaandeel van tabakautomaten echter constant gebleven. Daardoor wordt in dit model geen autonome daling in marktaandeel van tabakautomaten gemodelleerd.

Figuur 4.5 Ontwikkeling marktaandelen tabakverkoop, naar type verkooppunt




Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

## 4.2 Berekeningwijze effecten omzet en werkgelegenheid verbodstelsel

Deze paragraaf gaat in op hoe de omzet- en werkgelegenheidseffecten zijn berekend in het model. De focus ligt hierbij op de effecten voor de sectoren waar de verkoop van tabak verboden wordt. Effecten op de aanpalende omzet kunnen niet worden gekwantificeerd, omdat hiervoor geen gegevens beschikbaar zijn.

### 4.2.1 Omzeteffecten

Een verbod op verkoop van tabakwaren zal leiden tot een omzetverlies gelijk aan de omzet uit tabakwaren bij de betreffende verkooppunten. Tegelijk met het verlies aan omzet uit tabakproducten is vervolgens doorgerekend wat dit betekent voor een verlies aan brutomarge. De brutomarge is gelijk aan het verschil tussen de consumentenprijs en de inkoopwaarde van een product. Uit de brutomarge worden loonkosten, investeringen/afschrijvingen en vergoedingen voor kapitaalverschaffers betaald. Als de brutomarge van de verkooppunten afneemt doordat zij niet langer tabak kunnen verkopen, is er ook minder ruimte voor loonkosten, investeringen en vergoedingen voor kapitaalverschaffers. De hoogte van het verlies aan brutomarge vormt dan ook de basis voor de schattingen voor werkgelegenheidseffecten.

Tijdens interviews is gevraagd naar de brutomarge die de verkooppunten op tabak maken. Er werd hierbij aangegeven dat deze tussen de 6 en 10 procent van de banderolwaarden ligt. In de berekeningen wordt 8 procent als uitgangspunt gehanteerd.

### 4.2.2 Werkgelegenheid

In dit onderzoek wordt verondersteld dat een verlaging van de brutomarge leidt tot een evenredig verlies aan werkgelegenheid. Dit is een tentatieve schatting, aangezien het mogelijk is dat ook de verhouding tussen de verschillende typen kostenposten verandert. Zo is het minder eenvoudig om in vaste kosten als huurkosten van een winkelpand te snijden dan in personeelskosten. Aan de andere kant bestaat wellicht ook de mogelijkheid voor verkooppunten om het assortiment

opnieuw te optimaliseren, waardoor niet het gehele verlies aan brutomarge tot een evenredig verlies aan werkgelegenheid zou hoeven te leiden. Aangezien toekomstige ontwikkelingen van de sector met onzekerheid zijn omgeven, wordt in de analyse een evenredige verhouding tussen verlies aan brutomarge en verlies aan werkgelegenheid verondersteld.

Voor tabakautomaten geldt een omzetaandeel van tabak van 100 procent. Hier vallen derhalve de gehele brutomarge en werkgelegenheid weg.

Voor supermarkten geldt dat tabak 7 procent van de totale supermarktomzet vormt[21]. De totale brutomarge van supermarkten bedraagt zo'n 25 procent (HBD, 2014). Bij een gemiddelde marge van 8 procent op tabak, is vervolgens berekend dat het aandeel van tabak in de totale brutomarge van supermarkten ongeveer 2 procent bedraagt.

Voor tankstations zijn van Bovag-cijfers van de totale omzet van producten die in de shop verkocht zijn verkregen. Hieruit blijkt dat tabak 77 procent van de shopomzet uit tabak beslaat. De gemiddelde brutomarge uit de shopomzet bedraagt 15 procent. Met een brutomarge op tabak van 8 procent, kan worden bepaald dat het aandeel van tabak in de brutomarge van tankstations ongeveer 40 procent bedraagt. In het algemeen geldt echter dat brandstof bij bemande tankstations iets duurder is, waardoor de personeelskosten dus niet alleen uit de omzet van de shop worden betaald, maar ook uit de hogere marge die op brandstof wordt behaald.

De inschattingen over de hogere prijzen van brandstof bij bemande stations lopen uiteen tot maximaal € 0,03.[22] Een verdeling over de totale hoeveelheid brandstof die bij bemande en onbemande tankstations wordt verkocht, is niet beschikbaar via data uit het publieke domein. Wel zijn gegevens beschikbaar over de totale markt; het aantal verkochte liters brandstof bedraagt ruim 13,3 miljard in 2013 (CBS, 2014b). Onder de grove veronderstelling dat alle tankstations een gelijke hoeveelheid brandstof verkopen, zorgt een € 0,03 extra marge bijna voor een verdubbeling van de totale marge ten opzichte van de brutomarge uit de tankshop. Hierdoor zou het aandeel tabak in de totale marge in dit geval geen 40 procent bedragen, maar slechts 21 procent.[23] De berekening exclusief de extra marge op brandstof zal daarom als bovengrens dienen van de werkgelegenheidseffecten; de berekening inclusief de extra marge voor op brandstof als ondergrens (zie Tabel 4.1).

In de berekening wordt gebruikgemaakt van werkgelegenheidscijfers uitgedrukt in het aantal voltijdbanen (fte). Vanwege verschillen in de gemiddelde omvang van banen tussen de verschil-

21 Tijdens een interview met CBL werd aangegeven dat het aandeel van tabak 5 à 6 procent bedroeg. Indien met deze getallen wordt gerekend, zijn de geschatte effecten op omzet en werkgelegenheid lager.

22 Tijdens interviews is gesteld dat het verschil tussen bemande en onbemande tankstations ongeveer € 0,10 bedraagt. Dit bedrag wordt ook genoemd in een rapport van de Rabobank. Dit bedrag heeft echter betrekking op bemande stations langs de snelweg. Deze stations hebben echter een andere kostenopbouw, omdat de vergunningen van deze stations worden geveild. Andere onderzoeken wijzen op verschillen die oplopen tot € 0,03 (Van Es Marketing Services 2014; www.shell.nl)

23 Op verzoek van SEO heeft Beta middels een steekproef onder 24 aangesloten tankstations een eigen inschatting gemaakt van het aandeel van tabak in de totale brutomarge (inclusief brandstofverkoop). Op basis van deze steekproef wordt dit aandeel geschat op 19%.

lende sector (supermarkten kennen relatief veel deeltijdbanen), is hiervoor gecorrigeerd om de resultaten onderling vergelijkbaar te maken.[24]

Tabel 4.1 Aandelen tabak in omzet en marge van de verkooppunten

| | Automaten | Supermarkten | Tankstations bovengrens | Tankstations ondergrens |
|---|---|---|---|---|
| Aandeel tabak in omzet | 100% | 7% | 77% | n.v.t. |
| Gemiddelde brutomarge totale omzet | n.v.t. | 25% | 15% | n.v.t. |
| Gemiddelde brutomarge tabak | n.v.t. | 8% | 8% | 8% |
| Aandeel tabak in brutomarge | 100% | 2% | 40% | 21% |
| Werkgelegenheid (banen) | n.v.t. | 245.300 | 15.140 | 15.140 |
| Werkgelegenheid (fte) | 400 | 116.647 | 10.275 | 10.275 |

Bron: Detailhandel.info, Bovag (2014), interviews; bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

## 4.3 Effecten verbodstelsel

Deze paragraaf beschrijft de berekende omzet en werkgelegenheidseffecten van de beleidsscenario's van een verbodstelsel. Deze effecten worden berekend voor de sectoren waar de verkoop van tabak verboden wordt. Voor alle beleidsscenario's is een bandbreedte berekend, waarbij verschillende scenario's voor het effect van de leeftijdsverhoging bij tabaksverkoop en de autonome ontwikkelingen in marktaandelen van de verschillende type verkooppunten zijn verondersteld.

Omdat momenteel niet duidelijk is hoe een verbodstelsel wordt vormgegeven en welke eisen daarbij worden gesteld aan de overige verkooppunten, kan geen inschatting worden gemaakt van de effecten op de overige verkooppunten van tabak. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of er nieuwe verkooppunten zullen ontstaan en welk type bedrijven dit dan zullen zijn. Zo is het denkbaar dat bij een verbod op tabakverkoop bij supermarkten, nieuwe tabakspeciaalzaken in de buurt van supermarkten zullen ontstaan. De kwantificering van de effecten van een verbodstelsel beperkt zich daarom tot de effecten op omzet en werkgelegenheid op de sectoren waar de verkoop van tabak verboden wordt. Daarnaast zal een beschrijving worden opgenomen van hoe deze berekende effecten geïnterpreteerd moeten worden.

Tot slot zal aan het einde van deze paragraaf worden beschreven hoe groot de mogelijke effecten op de omzet zijn, indien als gevolg van de beleidsmaatregel het aantal rokers afneemt. Zoals eerder aangehaald bevat het onderzoek van het Trimbos-instituut geen concrete bouwstenen voor een berekening van deze effecten. Wel wordt in dit onderzoek aangegeven dat er met name een

[24] Een specifieke deeltijdfactor per sector wordt niet gepubliceerd door het CBS. HDB (2014) bevat een overzicht van de supermarkten en de tankstations met de verdeling van het aantal werknemers over het aantal uren dat zij gemiddeld per week werkten in 2010, ingedeeld naar 0 tot 16 uur; 16 tot 24 uur; 24 tot 32 uur; 32 tot 38 uur; en 38 uur of meer. Op basis hiervan is een sectorspecifieke deeltijdfactor berekend. Daarbij is voor iedere categorie uitgegaan van een uniforme verdeling binnen de categorie. Voor de eerste categorie, deeltijd tot 16 uur per week, is aangenomen dat een medewerker minimaal 4 uur per week werkt; voor de laatste categorie is de mediaan op 40 gesteld. Op basis daarvan kan een deeltijdfactor van supermarkten van 0,48 worden berekend, een deeltijdfactor voor tankstations van 0,68.

effect zal optreden bij jongeren. Op basis van dit onderzoek worden daarom scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de vraag naar tabaksproducten en de gevolgen hiervan op de omzet.

### 4.3.1 Verbod op automaten

Een verbod op tabakverkoop via automaten in de horeca vanaf 2015 zou voor een direct omzetverlies zorgen van € 101 tot € 105 miljoen. Bij de aanname dat een het verlies aan tabaksomzet van tankstations gedeeltelijk terecht zal komen bij tabaksautomaten, zal het in 2024 oplopen tot maximaal € 115 miljoen. In Tabel 4.2 is weergegeven hoe het omzetverlies zich ontwikkelt gedurende de periode.

Tabel 4.2 De geraamde omzet voor de periode 2015-2024 voor de tabakautomaten, kan als gevolg van een verkoopverbod in het geheel als omzetverlies worden gezien

| in € mln. | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 101 | - 103 | - 103 |
| Bovengrens | - 105 | - 115 | - 110 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

Door dit directe omzetverlies zullen er in eerste instantie naar schatting 401 tot 416 voltijdbanen verloren gaan bij een invoering van een verbod in 2015. Door de positieve autonome omzetontwikkeling van de verkoop bij automaten is niet op voorhand te bepalen wat het werkgelegenheidseffect op lange termijn zal zijn. Als ervan wordt uitgegaan dat de werkgelegenheid zich evenredig verhoudt tot de brutomarge uit tabakverkoop zal het werkgelegenheidsverlies met de tijd toenemen tot 409 à 453 voltijdbanen in 2024. Tabel 4.3 illustreert het verloop van het directe werkgelegenheidseffect in de periode van 2015 tot 2024.

Als de verkoop van tabak via automaten verboden wordt, is het denkbaar dat er in de horeca vanachter de bar tabak verkocht gaat worden. Dit zal waarschijnlijk geen effect hebben op de totale werkgelegenheid in de horeca. Er kan op voorhand niets gezegd worden over het effect van dit beleidsscenario op de totale werkgelegenheid in Nederland.

Tabel 4.3 Het werkgelegenheidsverlies bij het verbod op tabakautomaten loopt op van 401 tot 416 banen in 2015 tot 409 tot 453 banen in 2024.

| in FTE | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 401 | - 409 | - 406 |
| Bovengrens | - 416 | - 453 | - 437 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

### 4.3.2 Verbod op verkoop bij supermarkten

Wanneer de tabakverkoop vanaf 2015 wordt verboden in de supermarkten is het directe verlies aan omzet tussen de € 2,4 en € 2,5 miljard in 2015. In Tabel 4.4 is te zien hoe het omzetverlies zich ontwikkelt gedurende deze periode. Doordat de autonome omzetontwikkeling van de tabakverkoop bij supermarkten een stijgende trend kent, zal het geschatte effect aan inkomstenderving in 2024 oplopen tot maximaal € 2,7 miljard.

Tabel 4.4 Het omzetverlies als gevolg van een verbod op tabakverkoop bedraagt voor de supermarkten gemiddeld € 2,4 mld. tot € 2,6 mld. per jaar tussen 2015 en 2024.

| in € mln. | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 2.385 | - 2.430 | - 2.414 |
| Bovengrens | - 2.469 | - 2.692 | - 2.596 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

Door een verbod op de verkoop bij supermarkten gaan mogelijk 2634 tot 2726 voltijdbanen bij supermarkten verloren wanneer dit beleid wordt doorgevoerd in 2015. Door de positieve autonome omzetontwikkeling van tabak bij supermarkten, kan het werkgelegenheidseffect in 2024 groter zijn. Tabel 4.5 geeft de werkgelegenheidseffecten weer.

De mate waarin dit directe verlies aan werkgelegenheid optreedt, is afhankelijk van de exacte invulling van het beleid. Zo is het denkbaar dat bij een verbod op tabakverkoop bij supermarkten, nieuwe tabakspeciaalzaken in de buurt van supermarkten zullen ontstaan (die mogelijk onderdeel van hetzelfde concern als de supermarkt zijn). Er kan daarom op voorhand niets gezegd worden over het effect van dit beleidsscenario op de totale werkgelegenheid in Nederland.

Tabel 4.5 Bij een verbod op tabakverkoop in supermarkten is het werkgelegenheidseffect 2634 à 2726 banen in 2015 tot 2684 à 2973 banen.

| in FTE | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 2.634 | - 2.684 | - 2.666 |
| Bovengrens | - 2.726 | - 2.973 | - 2.867 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

### 4.3.3 Verbod op verkoop bij tankstations

Een verbod op de verkoop van tabak bij tankstations vanaf 2015 zorgt voor een direct omzetverlies van € 876 tot € 994 miljoen in 2015. In Tabel 4.6 is te zien hoe het omzetverlies zich verder neerwaarts ontwikkelt gedurende de periode 2015-2024. Voor de ontwikkeling van de omzet van tabak geldt bij tankstations een autonoom dalende trend als gevolg van het steeds meer verdwijnen van de bemande stations ten gunste van de onbemande stations. Het effect van het omzetverlies is daardoor aan het eind van de periode minder groot dan aan het begin. Het effect van daalt daardoor tot € 494 à 825 miljoen in 2024; ook zonder een verbod zal de omzet gedeeltelijk verloren zijn gegaan.

Tabel 4.6 De omzetderving voor tankstations als gevolg van een verbod op tabakverkoop bedraagt in 2015 maximaal € 994 mln. maar neemt af tot maximaal € 825 mln. in 2024

| in € mln. | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 876 | - 494 | - 670 |
| Bovengrens | - 994 | - 825 | - 909 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

Door het verbod op de verkoop bij tankstations zullen er op korte termijn 1665 tot 3875 voltijdbanen verloren gaan bij een doorvoering van dit beleid in 2015. Dit aantal is met name afhanke-

lijk van de mate waarin de werkgelegenheid in pompshops afhangt van de marge op brandstof bij bemande tankstations. Indien wordt verondersteld dat een pompshop bij een verbod op tabakverkoop ook geen hogere marge meer kan rekenen op de brandstof (al dan niet omdat het tankstation onbemand wordt), dan is het verlies in werkgelegenheid 1665. Indien verondersteld wordt dat een pompshop bij een verkoopverbod van tabak nog wel in staat is om ook een hogere marge op brandstof te maken, dan is het verlies in werkgelegenheid 3875. Doordat de omzet zonder verbod op tabakverkoop ook zal dalen, zal het werkgelegenheidsverlies, dat toe is te schrijven aan een verkoopverbod, in de loop van de tijd afnemen tot 984 tot 3217 voltijdbanen in 2024.

Tabel 4.7 Het werkgelegenheidsverlies bij tankstations zal in de loop van de tijd afnemen

| in FTE | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|
| Ondergrens | - 1.655 | - 934 | - 1.267 |
| Bovengrens | - 3.875 | - 3.217 | - 3.545 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

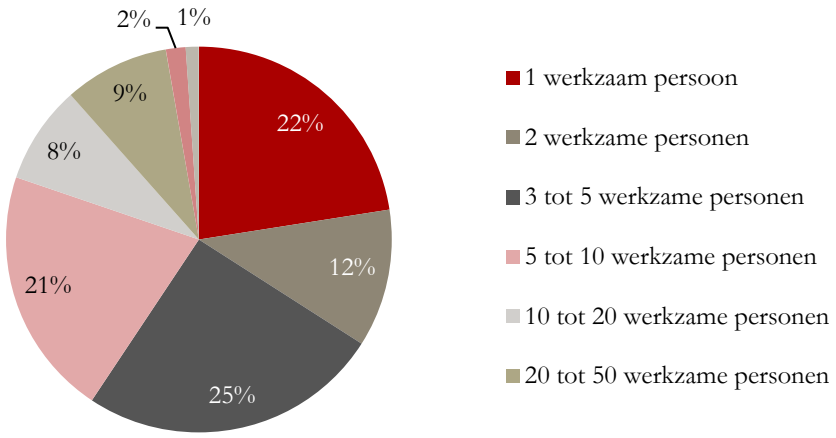
Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zal de trend van bemand naar onbemand waarschijnlijk versneld doorzetten indien er geen tabak meer verkocht wordt bij tankstations. Bovenstaande effecten op omzet en werkgelegenheid zullen daardoor versterkt kunnen worden. Een verbod op de verkoop van tabakproducten zal in een aantal gevallen betekenen dat niet langer voldoende wordt omgezet om de vaste personele bezetting die nodig is om dagelijks open te zijn aan te houden. In die gevallen zal de eigenaar waarschijnlijk besluiten het station onbemand voort te zetten en gaat alle werkgelegenheid in de tankshop verloren.

In Figuur 4.6 is de grootte van tankstationbedrijven op basis van het aantal werkzame personen weergegeven. In totaal gaat het in 2014 om 905 bedrijven.[1] Voor de bedrijven met maximaal vijf werkzame personen is het aannemelijk dat het een bedrijf betreft met één afzonderlijk tankstation. Voor de bedrijven met meer dan vijf werknemers kan op basis van deze cijfers niet worden opgemaakt of het om één groter tankstation gaat of om een bedrijf dat meerdere kleine stations beheert. Bijna zestig procent van de tankstationbedrijven kan worden geclassificeerd als klein (<5 werkzame personen). Naar schatting werken bij kleine tankstations ongeveer dertienhonderd mensen.[2] Dit geldt echter als ondergrens omdat er mogelijk ook bedrijven zijn met meer dan vijf werknemers die meerdere kleine tankstations beheren.

[1] Aangezien er in Nederland ongeveer 2400 tankstations zijn betekent dit dat een aantal van de 905 tankstationbedrijven meerdere tankstations exploiteert. Werkgelegenheidsstatistieken op het niveau van individuele tankstations zijn helaas niet voorhanden.

[2] Aantal kleine bedrijven maal gemiddeld aantal werkzame personen. Het is niet vast te stellen om hoeveel voltijdbanen het gaat

Figuur 4.6 Een derde van de tankstationbedrijven heeft slechts één of twee werkzame personen




Bron: CBS (2013b), bewerkingen SEO Economisch Onderzoek

De gedragsreactie van eigenaren van kleine tankstations laat zich om verschillende redenen moeilijk voorspellen. Ten eerste is het met de beschikbare branchegegevens op geaggregeerd niveau niet mogelijk in te zoomen om specifieke tankstations. Zodoende is niet vast te stellen hoeveel stations eventueel ook zonder tabakverkoop kunnen en hoeveel er voor hun bestaan vrijwel volledig van afhankelijk zijn. Van deze laatste groep mag worden verwacht dat een verbod op de verkoop van tabak leidt tot sluiting van de tankshop en het tankstation. Ten tweede is het denkbaar dat de verkooppunten als gevolg van het beleid waarin het aantal verkooppunten van tabak wordt beperkt een ander assortiment gaan aanbieden. In dat geval zal niet het gehele verlies aan omzet uit tabakproducten tot een evenredig verlies aan brutomarge en werkgelegenheid leiden. Op voorhand is echter niet vast te stellen of dit zal gebeuren en tot welke uitkomst dit zal leiden.

Concluderend kan gesteld worden dat het niet mogelijk is kwantitatieve uitspraken te doen over het indirecte omzet- en werkgelegenheidseffect dat mogelijk optreedt bij kleinere en kwetsbare stations. Gezien het grote aantal kleine tankstationbedrijven en de recente sterke opmars van onbemande stations is het echter aannemelijk dat dit additionele effect op de werkgelegenheid bij tankstations substantieel zal zijn.

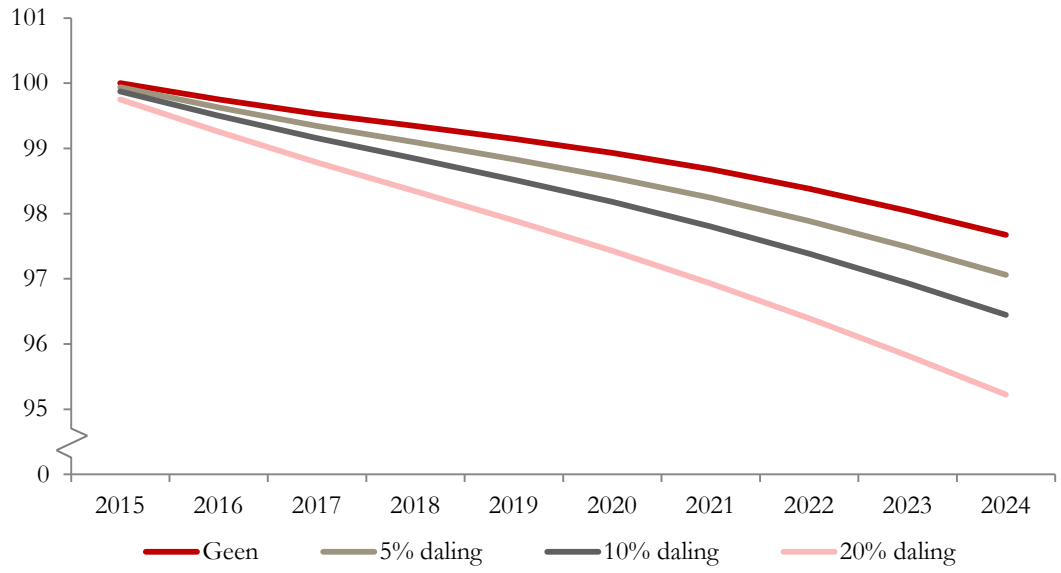
### 4.3.4 Effect beperking verkooppunten op rookgedrag

De bovenstaande scenario's geven het effect weer van een daling van het aantal verkooppunten op de omzet en de werkgelegenheid. Een mogelijk verband tussen het aantal verkooppunten en de vraag naar tabak is daarbij nog niet aan de orde gekomen. Zoals blijkt uit het onderzoek van het Trimbos-instituut (zie Paragraaf 3.1) is dit effect op voorhand niet in te schatten. Wel komt uit het Trimbos-onderzoek naar voren dat niet-rokende jongeren en adolescenten gevoelig zijn voor de dichtheid van tabakverkooppunten, waardoor een mogelijk vraageffect van het beperken van het aantal verkooppunten waarschijnlijk vanuit (minder beginnende) jongeren zal komen. Op basis van dit onderzoek zijn scenario's opgesteld voor de ontwikkeling van de totale vraag naar tabaksproducten als gevolg van het beperken van het aantal verkooppunten van tabak, en de gevolgen hiervan op de totale tabaksomzet in Nederland. Deze scenario's zijn rekenvoorbeelden en geen voorspellingen.

Op basis van de dit jaar ingevoerde verhoging van de minimumleeftijd, zijn reeds drie scenario's opgesteld voor de daling van het percentage jongeren dat begint met roken. In het nu volgende rekenvoorbeeld wordt hieruit het middenscenario als uitgangspunt verondersteld. Bovenop dit middenscenario (zonder aanvullend beleid) zijn vervolgens drie scenario's gemodelleerd waarbij een daling van het percentage jongeren dat begint met roken vijf, tien, en twintig procent is verondersteld.

Figuur 4.12 toont de totale omzetontwikkeling uit tabakverkoop in de periode 2015-2024, waarbij is verondersteld dat met ingang van 2015 respectievelijk nul, vijf, tien of twintig procent minder jongeren beginnen met roken.[25] De omzet in 2015 zonder beleid (middenscenario) is in deze figuur gelijkgesteld aan 100. Ook zonder extra beleid daalt de omzet als gevolg van de leeftijdsverhoging en de bestaande trend met betrekking tot het aantal rokers van index 100 naar 97,7 in 2024. In het meest extreme scenario daalt de index in tien jaar tijd naar 95,2. In het geval van een daling van 20 procent van de jongeren die zouden beginnen met roken, rookt op 19-jarige leeftijd 16,9 procent van de jongeren tegenover 21,1 procent in het oorspronkelijke middenscenario. Het effect lijkt bescheiden omdat vraaguitval enkel wordt verondersteld bij de relatief kleine groep jongeren. Op langere termijn wordt het effect echter steeds groter omdat de cohorten (voormalige) jongeren die minder dan voorheen rookten een steeds groter deel gaan uitmaken van de totale populatie.

Figuur 4.7 Vraaguitval (2015 geen beleid=100) als gevolg van minder rokende jongeren is beperkt.




Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

### 4.3.5 Samenvatting scenario's

Tabellen Tabel 4.8 en Tabel 4.9 geven een samenvatting van respectievelijk de omzeteffecten en de werkgelegenheidseffecten in de drie beleidsscenario's. Wanneer tabakverkoop via automaten

[25] In werkelijkheid zal een proces van denormalisering meer tijd kosten. Deze assumptie dient dan ook enkel als een vereenvoudiging zodat kan worden weergegeven welke vraaguitval te verwachten is in de eerste tien jaar nadat het hypothetische denormaliseringsproces voltooid is.

in de horeca wordt verboden zorgt dat voor een omzetverlies van gemiddeld € 103 tot € 110 miljoen. Dit verlies gaat gepaard met een gemiddeld werkgelegenheidseffect van tussen de 406 en 437 voltijdbanen. Wanneer tabakverkoop in de supermarkt wordt verboden is er sprake van een omzetverlies van € 2385 tot € 2469 miljoen in 2015. Door een positieve autonome ontwikkeling van tabakverkoop bij supermarkten stijgt dit omzetverlies tot maximaal € 2596 miljoen in 2024. Er gaan door dit omzetverlies minimaal 2634 voltijdbanen verloren in 2015, oplopend tot maximaal 2867 in 2024.

Bij een verbod op de verkoop van tabak bij tankstations vindt er in 2015 een direct omzetverlies van € 876 tot € 994 miljoen plaats. Door een autonoom dalende trend als gevolg van het verdwijnen van bemande tankstations, loopt dit omzetverlies terug tot minimaal € 494 en maximaal € 825 miljoen in 2024. Het werkgelegenheidsverlies in de periode van 2015-2024 bedraagt 1267 tot 3545 voltijdbanen. De grote bandbreedte in het werkgelegenheidseffect wordt met name veroorzaakt door het al dan niet toerekenen van een extra marge op brandstof aan de totale brutomarge van een tankshop.

Tabel 4.8 Omzeteffecten

| in € mln. | | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|---|
| Tankstations | Ondergrens | - 876 | - 494 | - 670 |
| | Bovengrens | - 994 | - 825 | - 909 |
| Supermarkt | Ondergrens | - 2.385 | - 2.430 | - 2.414 |
| | Bovengrens | - 2.469 | - 2.692 | - 2.596 |
| Automaten | Ondergrens | - 101 | - 103 | - 103 |
| | Bovengrens | - 105 | - 115 | - 110 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

Tabel 4.9 Werkgelegenheidseffecten

| in FTE | | 2015 | 2024 | gemiddeld |
|---|---|---|---|---|
| Tankstations | Ondergrens | - 1.655 | - 934 | - 1.267 |
| | Bovengrens | - 3.875 | - 3.217 | - 3.545 |
| Supermarkt | Ondergrens | - 2.634 | - 2.684 | - 2.666 |
| | Bovengrens | - 2.726 | - 2.973 | - 2.867 |
| Automaten | Ondergrens | - 401 | - 409 | - 406 |
| | Bovengrens | - 416 | - 453 | - 437 |

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2014)

## 4.4 Effecten gebodstelsel

Om het aantal verkooppunten van tabak te beperken zou er ook gekozen kunnen worden voor een gebodstelsel, waarbij er eisen worden gesteld aan verkooppunten bij de verkoop van tabak. Een vergunning wordt dan verleend aan eenieder die voldoet aan de vergunningsvereisten. Ook bestaat de mogelijkheid het aantal uit te geven vergunningen te maximeren op het aantal ver-

kooppunten dat van overheidswege als gewenst wordt verondersteld.[26] Omdat de parameters van een vergunningsstelsel leidend zijn voor de te verwachten effecten kunnen zonder nadere specificatie hiervan geen kwantitatieve uitspraken worden gedaan over de te verwachten gevolgen voor de relevante sectoren. In deze paragraaf wordt daarom slechts kwalitatief ingegaan op de mogelijke effecten.

Wanneer sprake is van een vergunningsstelsel zonder limiet op het aantal verkooppunten zal ieder verkooppunt afzonderlijk besluiten om al dan niet een vergunning aan te vragen. Hierbij maakt de ondernemer de afweging of de baten van de verkoop van tabak opwegen tegen de kosten van het verkrijgen en het behouden van een vergunning. De kosten voor het verkrijgen en behouden van de vergunning kunnen bestaan uit een eenmalige vergoeding en/of een jaarlijkse vergoeding.[27] Deze vergoeding kan zo gesteld worden dat de kosten van het vergunningsstelsel en de handhaving ermee kunnen worden bekostigd. Een hogere vergoeding is effectief een (extra) belasting en zal een ontmoedigende werking hebben op ondernemers om de tabakverkoop te continueren. Daarnaast kost het aanvragen en verlengen van een vergunning de ondernemer tijd, ook deze dient gewaardeerd te worden. Aan het verstrekken van een vergunning kunnen eisen verbonden zijn met betrekking tot winkelruimte, assortiment, personeel of genoten opleidingen. Het aan deze eisen voldoen brengt ook kosten met zich mee.

Box 4.1 De lasten van een vergunningsstelsel zijn afhankelijk van de vormgeving ervan.

Een vergunningstelsel voor de verkoop van tabakproducten brengt administratieve lasten met zich mee voor de vergunningshouders. Het kost tijd om de benodigde kennis over het vergunningstelsel te vergaren en inspanning om de vergunningsaanvraag in te dienen. Tevens zijn bestuurlijke lasten te verwachten bij de vergunningverlenende partij. Hier gaat het bijvoorbeeld om de inzet van gemeenteambtenaren voor de verwerking van de vergunningsaanvragen. De hoogte van zowel de administratieve als de bestuurlijke lasten is afhankelijk van de precieze vormgeving van het vergunningstelsel. Concreet zijn om die reden op dit moment geen uitspraken te doen over de te verwachten kosten van een vergunningstelsel specifiek voor verkooppunten van tabak.

In meer algemene zin zijn wel gegevens beschikbaar over de kosten van vergunningstelsels voor overheid en bedrijfsleven. In kamerstuk 32022 nr. 3 wordt op basis van de *Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007* en de *Nulmeting administratieve lasten ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* uit 2003 een inschatting gemaakt van de kosten van Drank- en Horecawetvergunningen. Een ondernemer is daarbij ongeveer 112 minuten bezig met de vergunningaanvraag tegen een tarief van € 49 per uur. Daarnaast wordt € 50 incidentele kosten verondersteld per aanvraag. Een gemeenteambtenaar is naar schatting een dag (8 uur) bezig met het verlenen van een nieuwe vergunning. Het gekozen uurtarief van een beleidsambtenaar is € 61. Voor een melding (een mutatie op de vergunning) geldt dat dit de aanvrager 22,5 minuut tijd kost en incidenteel € 25. Daarnaast is de beleidsambtenaar vervolgens ongeveer drie uur bezig met het verwerken van de melding.

In hoeverre de kosten van een hypothetisch vergunningsstelsel voor tabakverkooppunten vergelijkbaar zijn met de bovengenoemde schattingen is afhankelijk van de mate waarin het stelsel overeenkomt met het stelsel van Drank- en Horecawetvergunningen.

**Eisen aan verkooppunten**

Wanneer als onderdeel van vergunningverlening eisen worden gesteld aan een verkooppunt van tabak moeten mogelijk kosten worden gemaakt om aan deze eisen te voldoen. Deze kosten han-

26 Vooropgesteld dat dit optimale aantal vast te stellen is.

27 In Finland is in 2009 een vergunningstelsel ingevoerd voor tabakverkoop. Een gevolg van de introductie van het vergunningstelsel is een drastische daling van het aantal verkopers van tabak. Voor de introductie waren er ongeveer 30000 à 40000, inmiddels zijn het er zo'n 10500. Het aantal is daarmee gedaald met een factor 2/3 tot ¾. Deze daling betrof voornamelijk de verkoop via restaurants en cafés. Retailers kunnen in Finland een vergunning aanvragen bij de betreffende gemeente. Daarbij moet men zowel een eenmalige als een jaarlijkse vergoeding betalen, en voldoen aan een aantal stringente verkoopvoorwaarden.

gen af van de mate waarin het verkooppunt al voldoet aan deze eisen: hoe meer men voldoet aan de eisen, hoe minder kosten men moet maken. Voor de huidige verkooppunten zullen de kosten om te voldoen aan eventuele vergunningseisen sterk uiteen kunnen lopen. Dit geldt des te meer wanneer eisen worden gesteld aan het overige assortiment of aan de inrichting van de winkel. Verkooppunten verschillen op dit moment sterk van elkaar op dit vlak en voor sommigen zullen aanvullende eisen leiden tot hoge onkosten.

Een vergunningstelsel zal, in een mate afhankelijk van de vormgeving, toetredingsdrempels opwerpen. Het wordt daarmee moeilijker voor ondernemers om de markt te betreden. De bestaande verkooppunten zullen aanpassingen moeten maken en/of vergunningskosten moeten betalen. Algemeen kan gesteld worden dat verkooppunten die veel winst uit tabak halen eerder zullen overgaan tot het verkopen van tabak dan verkooppunten die minder winst uit tabak halen. Ondernemers met meerdere vestigingen (bijvoorbeeld een supermarktketen) zijn mogelijk in staat een gedeelte van de benodigde kennis en administratie centraal te verzamelen en uit te voeren. Zo kunnen deze kosten verspreid worden over meerdere verkooppunten en zijn de kosten per verkooppunt lager.

Ondernemers die slechts een klein deel van de omzet uit tabak halen zullen mogelijk besluiten de verkoop ervan te staken. De kosten wegen dan niet op tegen de baten. Omdat de kleinste verkooppunten als eerste zullen besluiten de verkoop te staken treedt effectief een schaalvergroting op in de sector. De grotere verkooppunten zijn beter in staat te voldoen aan de gestelde eisen. Bovendien is de waarde van een vergunning voor hen hoger. Door dit mechanisme wordt het voor kleine verkooppunten moeilijker te concurreren met grotere concurrenten.

# Literatuurlijst

Bisschop, P., Koopmans, C., Lieshout, R., Prins, J. & Volkerink, M. (2012). Het betere werk. SEO-rapport, 2012-80. Amsterdam: SEO.

Bovag (2011). Tankstations in cijfers 2011. Stichting BOVAG.

Bovag (2014). Kerncijfers auto en mobiliteit 2014. Stichting BOVAG en RAI Mobiliteit.

Brummelkamp, G. & Pleijster, F. (2011). Genot Gewin en Gemak in 2020. EIM. Zoetermeer, 31 oktober 2011

CBS (2013a). Bevolkingsprognose 2013-2060, CBS Statline, 's-Gravenhage: Sdu. 16 december 2013.

CBS (2013b). Arbeidsrekeningen; arbeidsvolume naar bedrijfstak en geslacht. CBS Statline, 's-Gravenhage: Sdu. 25 juni 2013.

CBS (2014a). Overheid; Ontvangen belastingen. CBS Statline, 's-Gravenhage: Sdu. 31 maart 2014.

CBS (2014b). Motorbrandstoffen voor vervoer; afzet in petajoule, gewicht en volume. CBS Statline, 's-Gravenhage: Sdu. 23 mei 2014.

Craver (2013). Analyst projection: E-cigs will overtake traditional tobacco revenue at Reynolds in 2021.

Department of Health, UK (2012). Impact Assessment for the prohibition on the sale of tobacco from vending machines, Impact Assessment 3062, February 2012

GFK (2013). GfK Supermarktkengetallen, December 2012

HBD (2014). Supermarkten: Exploitatiebeeld. Beschikbaar op detailhandel.info.

ITC (2013). Factsheet International Tobacco Control (ITC) Project: Plaatsen waar rokers hun sigaretten of shag kopen. April 2013.

Kamerstukken II, 2008-2009, 32 022, nr. 3.

KPMG (2013). Project Star 2012 Results. 16 April 2013

Monshouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T., & Laar van M.W. (2014). Points of sale of tobacco products (POS): Synthesis of scientific and practice the number of POS and restrictions on tobacco product displays. Trimbos-instituut, Utrecht.

Nielsen (2013). Marktaandelen van verkoopkanalen sigaretten, tabak en sigaren. Bewerking door HBD, informatie van detailhandel.info.

NSO (2013). Tabak2day marktgids 2013-2014. Uitgave van Stichting promotie tabakdetailhandel.

NVWA (2013). Jaarverslag 2012.

Rabobank (2013). Rabobank Cijfers & Trends: Branche-informatie Tankstations (Automotive).

Reinders, M., Haaster-de Winter, van M.A., Berg, van den I. & Bakker, I. (2012). Kansen voor duurzaam eten onderweg. LEI-rapport 2012-023, April 2012.

Staatscourant nr. 36471. Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 30 december 2013, nr. DV 2013/559M tot wijziging van de Wet op de accijns en de Algemene douaneregeling. 30 december 2013.

Stivoro (2013) Kerncijfers roken in Nederland: Een overzicht van recente Nederlandse basisgegevens over rookgedrag 2012.

Trimbos-instituut(2012). Nationale Drug Monitor Jaarbericht 2012, Trimbos-instituut

Trimbos-instituut (2014a). Roken Jeugd Monitor 2013. NET(onderdeel van het Trimbos-instituut)

Trimbos-instituut (2014b). Factsheet Continue Onderzoek Rookgewoonten 2013. Trimbos-instituut.

# Bijlage A Interviewpartners

- Jan Bessembinders, Bovag
- Janwillem Burgering en Gert Koudijs, NSO
- Hélène Hol, VNPI
- Margriet van Laar, Trimbos-instituut
- Hans Kant, KHN
- Boudewijn Kustner en Marian Gacsbaranyi-Smink, NVWA
- René Roorda en Marieke Doolaard, CBL
- Edsko Schuitema en Frits Bakker, BETA
- Gerard de Vries en René van der Steeg, TZN



seo economisch onderzoek

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