

BEPERKEN TABAKSVERKOOP TOT TABAKSSPECIAALZAKEN

DECEMBER 2021

seo • economisch onderzoek

AUTEURS
LUCY KOK, GERA NAGELHOUT, NIKITA POOLE EN TOM SMITS

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

AMSTERDAM, DECEMBER 2021

Samenvatting

Het verbod op verkoop van tabak voor supermarkten en de verdere beperking van de verkoop van tabak tot tabaksspecialzaken leiden tot een sterke daling van het aantal verkooppunten. Het aantal rokers neemt af. Daar staat tegenover dat een deel van de supermarkten en tabaks- en gemakzaken failliet gaat, vooral in kleine dorpen.

Het kabinet heeft in november 2020 besloten dat per 1 januari 2024 supermarkten geen tabak meer mogen verkopen. Tegelijkertijd heeft de staatssecretaris van VWS de ambitie uitgesproken dat op termijn tabak alleen nog wordt verkocht bij tabaksspecialzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. In de brief aan de Tweede Kamer schetst de staatssecretaris het volgende tijdpad voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak:

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

Om de laatste stap zorgvuldig vorm te kunnen geven heeft de staatssecretaris aangekondigd in 2021 onderzoek te laten doen naar hoe deze eindfase na 2030 het beste vormgegeven kan worden, met aandacht voor de economische impact en regionale spreiding van specialzaken. Tijdens het overleg over preventie op 1 februari 2021 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin ze de regering verzoekt "scenario's aan de Kamer aan te leveren waarin zo mogelijk al vóór 2030 de verkoop van tabak in tankstations en gemakzaken is afgebouwd". Het ministerie van VWS stelt de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zullen de gevolgen zijn van het verbod op de tabaksverkoop online en bij supermarkten voor de ontwikkelingen in de tabaksbranche en voor potentiële en (ex-) rokers?
2. Op welke manieren kan de verkoop van tabaksproducten beperkt worden tot tabaksspecialzaken uitgaande van het vertrekpunt dat de verkoop online en via supermarkten is gestaakt?
3. Per beleidsscenario vraagt het ministerie een inschatting/benadering van de gevolgen voor de ontwikkelingen in de tabaksbranche en voor potentiële en (ex-) rokers. Daarnaast wil het ministerie per beleidsscenario inzicht in economische en maatschappelijke effecten (waaronder gevolgen voor de winkelstraten en de (buurt)functie van de tabaks- en gemakzaak), neveneffecten, het maatschappelijk draagvlak en uitvoeringsaspecten.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van literatuuronderzoek, interviews met experts en met (vertegenwoordigers van) verkooppunten van tabak (supermarkten, tabaks- en gemakzaken en tankstations), gemeenten, NVWA en douane. In de wetenschappelijke literatuur is geen consistent bewijs voor effecten van het beperken van het aantal verkooppunten op het aantal rokers, maar er zijn wel aanwijzingen dat een daling van het aantal verkooppunten leidt tot minder rokers. De effecten zijn doorgerekend met een economisch model, onder andere gebaseerd op aannames over het effect van de daling van het aantal verkooppunten op het aantal rokers en op een businesscase voor een levensvatbare tabaksspecialzaak.

De uitkomsten van het onderzoek zijn met grote onzekerheid omgeven. Supermarkten weten nog niet wat ze gaan doen als de verkoop van tabak verboden wordt in 2024. Voor tabaks- en gemakzaken is de toekomst nog

onzekerder, omdat de tabaks- en gemakswinkels die nog voor een groot deel afhankelijk zijn van tabak niet weten hoelang zij nodig hebben om nieuwe markten aan te boren om zonder tabak verder te kunnen.

Gevolgen verbod op tabaksverkoop online en bij supermarkten

Gevolgen van het verbod op online tabaksverkoop in 2023 zijn vrijwel nihil

De gevolgen van het verbod op online tabaksverkoop in 2023 zijn vrijwel nihil, omdat de verkoop van tabaksproducten via internet ten opzichte van de verkoop bij andere typen verkooppunten verwaarloosbaar is. Wel voorkomt het verbod dat als gevolg van het verkoopverbod voor supermarkten de verkoop verschuift naar online verkoop in 2024.

Naar verwachting beginnen 800 supermarkten een tabakszaak door het verbod op de verkoop van tabak

Het verbod op de verkoop van tabak voor supermarkten in 2024 leidt tot een sterke daling van de nettowinst voor kleine supermarkten. Het aandeel tabak in de omzet verschilt sterk naar omvang van de supermarkt. Voor kleine supermarkten gaat het om gemiddeld 14 procent. Daarbij komt dat mogelijk niet alleen de omzet uit tabak wegvalt, maar ook omzet uit andere boodschappen. Vooral kleine supermarkten zijn bang dat klanten naar een andere supermarkt gaan waar wel een tabaksverkooppunt op loopafstand is. Als klanten dan toch al voor hun tabak verder moeten reizen, zullen zij mogelijk kiezen voor een groter winkelcentrum met een tabaksverkooppunt en een grotere supermarkt met een ruimer assortiment en lagere prijzen.

Om te voorkomen dat klanten naar een andere supermarkt gaan waar wel een tabaksverkooppunt in de buurt is, overwegen supermarkten om zelf een tabaksverkooppunt te beginnen. Naar schatting zullen tussen de 0 en 1.500 supermarkten dit doen. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat 800 van de 6.400 supermarkten een nieuw tabaksverkooppunt starten. Het gaat dan om alle supermarkten waar geen tabaksverkooppunt binnen de 200 meter is en waarvoor een nieuw verkooppunt zelfstandig winstgevend is. Het totaal aantal verkooppunten van tabak daalt daardoor van 10.000 in 2021 tot 4.400 in 2024 (2.000 tankstations, 1.600 bestaande en 800 nieuwe tabaks- en gemakszaken).

Mogelijk gaan 500 supermarkten failliet, vooral kleine supermarkten in kleine dorpen

Kleine supermarkten met een hoog aandeel omzet uit tabak, die geen tabakswinkel op loopafstand hebben en geen levensvatbare tabakswinkel kunnen beginnen, moeten mogelijk gedwongen stoppen. Verondersteld is dat het uitsluitend gaat om zelfstandige ondernemers die al dan niet als franchisenemer onderdeel zijn van een keten. Het gaat mogelijk om 500 supermarkten. De supermarkten die gedwongen stoppen, zullen vooral in kleine kernen zitten. Het verdwijnen van de lokale supermarkt zal de aanloop bij andere winkels en horeca doen inzakken. De sluiting kan daardoor negatieve gevolgen hebben voor de leefbaarheid in buurten en kleine kernen. Ook voor de ondernemers zelf heeft het stoppen grote gevolgen.

Het aantal rokers daalt naar schatting met 65.000 tot 130.000

Het aantal rokers daalt naar schatting met 65.000 tot 130.000 in 2025. Dit leidt tot een gezondheidswinst van 250.000 tot 500.000 levensjaren in goede gezondheid.

Gevolgen verdere beperking verkooppunten tabak tot alleen tabaksspecialzaken

Vijf beleidsscenario's die verschillen in definitie tabaksspecialzaak, toegang tot de markt en tijdpad

Voor de afbouw van het aantal tabaksverkooppunten tot alleen tabaksspecialzaken na 2024 zijn vijf scenario's onderzocht. De beleidsscenario's zijn een combinatie van de verschillende beleidsopties voor de definitie van een tabaksspecialzaak, de wijze van toelating tot de markt en het tijdpad. De volgende vijf scenario's zijn onderzocht.

1. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2030. Scenario op basis van krappe definitie tabaksspecialzaak (zaak die slechts tabaksproducten, aanverwante producten, loten en dagbladen verkoopt), registratieplicht bij de NVWA en afbouw per verkoopkanaal: in 2030 verbod verkoop tabak voor tankstations en 2031 door gemakszaken.
2. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027. Scenario op basis van krappe definitie van tabaksspecialzaak, registratieplicht bij de NVWA en versnelde afbouw per verkoopkanaal: in 2027 verbod verkoop tabak voor tankstations en 2029 door gemakszaken.
3. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027 met ruime definitie tabaksspecialzaak (zaak met meer dan 75 procent van de omzet uit tabak die geen producten voor kinderen verkoopt), registratieplicht bij de NVWA en versnelde afbouw per verkoopkanaal: in 2027 verbod verkoop tabak voor tankstations en 2029 door gemakszaken.
4. Registratie in combinatie met vergunning scenario per 2031. Registratie op basis van krappe definitie tabaksspecialzaak, mogelijkheid tot registratie bij de NVWA vanaf 2025 en vergunningsverlening in 2030 voor de zaken die zich in 2025 geregistreerd hebben. Per 1-1-2031 alleen nog verkoop door tabaksspecialzaken met vergunning. Dit scenario gaat uit van een beperkt aantal vergunningen. Deze vergunningen mogen onder de huidige regelgeving niet voor onbepaalde tijd worden afgegeven. Dit om toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk te maken. Uitgegaan is van een vergunningsverlening voor tien jaar, daarna een vergunningsverlening op basis van loting.
5. Vergunningsverlening voor maximaal één tabaksspecialzaak per 10.000 inwoners per 2031. Maximering aantal tabaksspecialzaken op basis van ruime definitie tabaksspecialzaak, vergunningsverlening op basis van loting voor één tabaksspecialzaak per gemeente plus 1 per 10.000 inwoners. Per 1-1-2031 alleen nog verkoop door tabaksspecialzaken.

Van de tabaks- en gemakswinkels kwalificeren er 700 tot 800 als tabaksspecialzaak

Momenteel zijn er 1.600 tabaks- en gemakszaken, grotendeels zelfstandige ondernemers die zich hebben aangesloten bij een keten. Daarnaast zijn er 2.000 tankstations die tabak verkopen. In alle scenario's neemt het aantal tabaksverkooppunten sterk af. Van de huidige 1.600 tabaks- en gemakszaken kwalificeren er naar schatting in 2031 700 als tabaksspecialzaak volgens de krappe definitie (scenario 1, 2 en 4) en 800 volgens de ruime definitie (scenario 3 en 5). In scenario 5 krijgen echter maar 650 van de 800 tabaksspecialzaken een vergunning. Voor de zaken opgericht door supermarkten is verondersteld dat alle supermarkten de keuze maken om een tabakszaak in te richten volgens de ruime definitie. Uit de businesscases blijkt dat deze zaken ook alleen met tabak, loten en dagbladen (krappe definitie) kunnen overleven. In scenario 1 t/m 4 daalt het aantal van 800 in 2024 tot 740 in 2031 doordat het aantal rokers afneemt. In scenario 5 vindt een extra daling plaats vanwege de limitering van het aantal vergunningen. Voor de tankstations is verondersteld dat geen van hen een tabaksspecialzaak kan worden.

Tabel S. 1 Aantal tabaksverkooppunten daalt sterk in alle beleidsscenario's

	Nulscenario 2024	Scenario 1 2031	Scenario 2 2031	Scenario 3 2031	Scenario 4 2031	Scenario 5 2031
Aantal tabaksverkooppunten	4.400	1.440	1440	1540	1.440	1.360
Waarvan tabaks- en gemakzaak in 2024	1.600	700	700	800	700	650
Waarvan nieuwe tabakzaken (supermarkten) in 2024	800	740	740	740	740	710
Waarvan tankstations in 2024	2.000	0	0	0	0	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

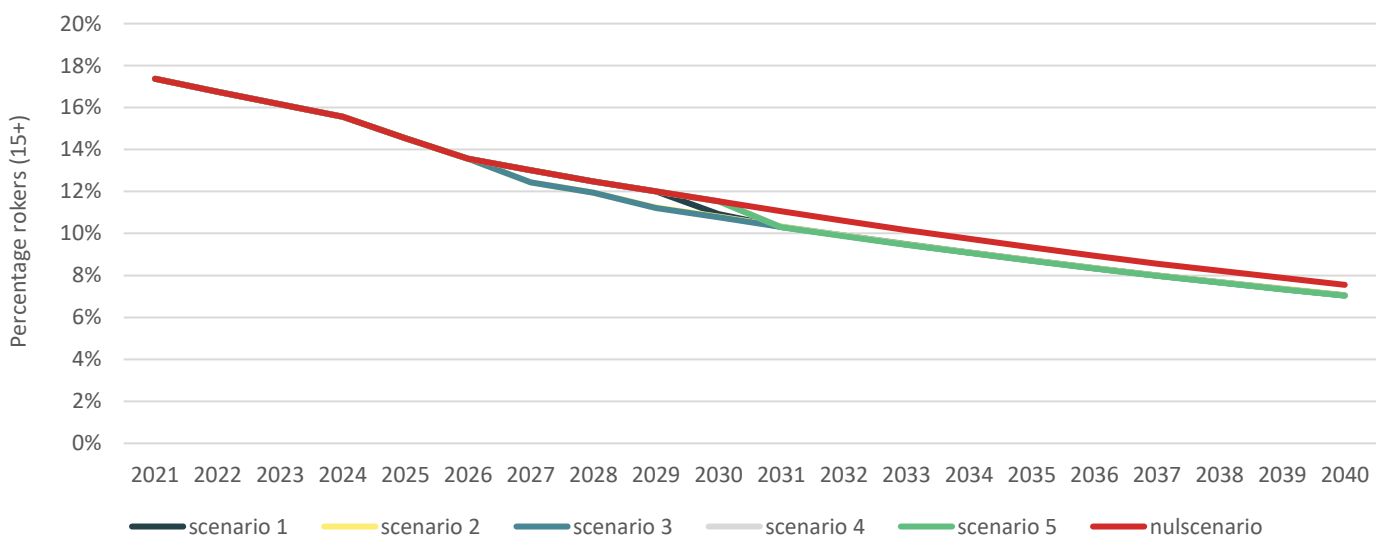
Mogelijk gaan rond 150 tot 250 tabaks- en gemakswinkels failliet

Van de huidige 1.600 tabaks- en gemakswinkels zullen naar schatting 150 tot 250 winkels niet kunnen voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak en ook niet kunnen overleven zonder tabak. Zij gaan mogelijk failliet. Dat aantal is het hoogst in scenario 5 waarin het aantal vergunningen is gelimiteerd. Tankstations zullen allemaal verder moeten zonder de verkoop van tabak. Een deel zal in de huidige vorm overleven, een deel zal onbemand worden en een deel zal failliet gaan. Hoe groot dit deel is, is moeilijk in te schatten.

Het aantal rokers daalt naar schatting met 110.000 tot 120.000

In 2031 rookt naar schatting nog 11,1 procent van de bevolking. Dit aandeel daalt 0,7 procent tot 0,8 procent van de bevolking afhankelijk van het scenario. Dit betekent dat door het beperken van het aantal verkooppunten het aantal rokers met 110.000 tot 120.000 afneemt. Dit leidt tot een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid.

Figuur S. 1 Het aantal rokers neemt af met 0,7 tot 0,8 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder

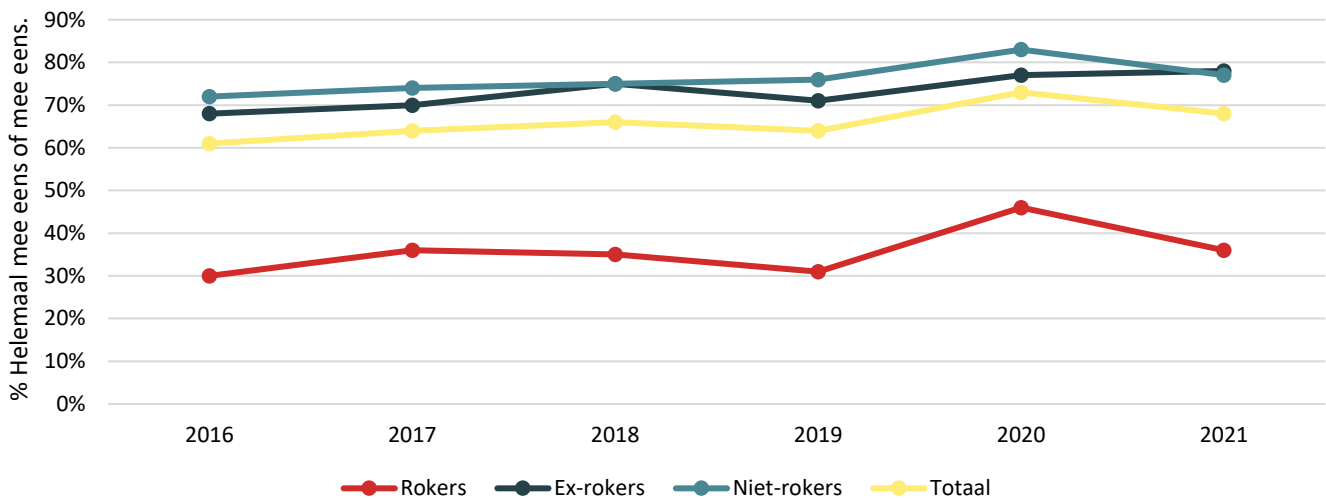


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het draagvlak onder de bevolking voor het beperken van de verkoop van tabak tot tabaksspecialzaken is hoog

Het draagvlak voor het beperken van de verkoop van tabaksproducten tot tabaksspecialzaken is hoog, vooral onder niet- en ex-rokers. Uit een enquête in 2021 onder de Nederlandse bevolking, in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij, blijkt dat 68 procent het eens of helemaal eens is met de stelling dat de overheid de tabaksverkoop zou moeten beperken tot tabaksspecialzaken om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken. Het draagvlak voor deze maatregel was het hoogst onder ex-rokers (78 procent), gevolgd door niet-rokers (77 procent). Het draagvlak is laag onder rokers met slechts 36 procent die het (helemaal) eens was met deze stelling.

Figuur S. 2 Groot draagvlak voor de maatregel dat tabaksproducten alleen mogen worden verkocht in tabaksspecialzaken



Bron: Enquête Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij

Er is beperkt draagvlak onder tabaks- en gemakswinkels en tankstations

Onder tabaksspecialzaken is het draagvlak groot, omdat zij hun perspectief zien toenemen. Zij zijn alleen tegen het verloten van vergunningen in scenario 4 en 5. Onder tabaks- en gemakswinkels en tankstations is het draagvlak beperkt. Zij begrijpen dat op termijn het aantal verkooppunten wordt afgebouwd, maar zij vinden de tijdspaden te krap, zowel het versnelde tijdspad als het basistijdspad. Zij maken zich grote zorgen over het voortbestaan, vooral in het scenario met een versneld tijdspad en de krappe definitie van een tabaksspecialzaak. Tabaks- en gemakswinkels zijn voorstander van de ruime definitie van tabaksspecialzaak, omdat dan meer zaken kunnen overleven.

Sluiting van tabaks- en gemakswinkels heeft geen grote invloed op buurten en kleine kernen

Naar verwachting heeft het sluiten van tabaks- en gemakszaken, in tegenstelling tot het sluiten van supermarkten, geen grote invloed op winkelstraten en buurten. Wel zullen mogelijk pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die tabaks- en gemakswinkels bieden in sommige buurten en kleine kernen verdwijnen. Dit zal vooral zo zijn als er ook geen supermarkt zit.

Vermindering aantal tabaksverkooppunten leidt mogelijk tot illegale handel en het kopen van tabak over de grens

De meestgenoemde neveneffecten zijn een toename van illegale handel en het kopen van tabaksproducten over de grens. Volgens de douane is het moeilijk om te voorspellen wat er mogelijk gaat gebeuren met de illegale handel in de verschillende scenario's.

Vergunningen verhogen handhaafbaarheid, maar verhogen ook uitvoeringskosten

Wat betreft de definitie van een tabaksspecialzaak vinden gemeenten en de NVWA de krappe definitie (alleen tabak, dagbladen en loten) goed te handhaven. Zij denken dat de ruime definitie van een tabaksspecialzaak problemen gaat opleveren qua handhaafbaarheid, omdat zij dan de omzet uit tabak moeten controleren. Wat betreft de toegang tot de markt geven gemeenten en de NVWA aan dat een vergunningensysteem het makkelijker maakt om de Tabaks- en rookwarenwet te handhaven. Aan de andere kant geven de geïnterviewden aan dat het verloten van de vergunningen veel administratieve lasten met zich meebrengt, onder andere vanwege bezwaar en beroep tegen beslissingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen	1
1.2 Onderzoeksaanpak	2
2 Mogelijkheden beperken verkooppunten tabak	3
2.1 Beleidsopties	3
2.2 Keuze beleidsscenario's	5
3 Gevolgen verkoopverbod online en voor supermarkten	7
3.1 Gevolgen verkoopverbod online	7
3.2 Gevolgen verkoopverbod voor supermarkten	7
4 Gevolgen beperking verkoop tabak voor tabaksspecialzaken	16
4.1 Gevolgen voor tabaks- en gemakszaken en tankstations	16
4.2 Ontwikkeling aantal verkooppunten	17
4.3 Gevolgen voor rokers	20
4.4 Economische en maatschappelijke gevolgen	21
4.5 Draagvlak	23
4.6 Uitvoeringsaspecten	25
4.7 Neveneffecten	26
Referenties	27
Bijlage A Geïnterviewde personen	29
Bijlage B Veronderstellingen berekeningen	30

1 Inleiding

Het ministerie van VWS wil inzicht in beleidsscenario's om het aantal verkooppunten van tabak te beperken tot tabaksspecialzaken en de gevolgen van deze scenario's.

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Het kabinet heeft in november 2020 besloten dat per 1 januari 2024 supermarkten geen tabak meer mogen verkopen.¹ Tegelijkertijd heeft de staatssecretaris van VWS de ambitie uitgesproken dat op termijn tabak alleen nog wordt verkocht bij tabaksspecialzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. In de brief aan de Tweede Kamer schetst de staatssecretaris het volgende tijdpad voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak:

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

Om de laatste stap zorgvuldig vorm te kunnen geven heeft de staatssecretaris aangekondigd in 2021 onderzoek te laten doen naar hoe deze eindfase na 2030 het beste vormgegeven kan worden, met aandacht voor de economische impact en regionale spreiding van specialzaken.

Tijdens het overleg over preventie op 1 februari 2021 hebben enkele Kamerleden de zorg uitgesproken dat er na het verbod op verkoop door supermarkten en, op langere termijn, tankstations en gemakzaken allerlei nieuwe zaakjes opkomen die tabak gaan verkopen. Anderzijds zijn sommige Kamerleden bang dat in plattelandsgebieden de gemakzaken verdwijnen. Het ministerie van VWS wil daarom in kaart brengen hoe de markt zich gaat ontwikkelen in verschillende scenario's. In hetzelfde overleg is ook aan de orde gekomen dat 2030 nog ver weg is en of het tijdpad niet versneld kan worden. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen waarin ze de regering verzoekt "scenario's aan de Kamer aan te leveren waarin zo mogelijk al vóór 2030 de verkoop van tabak in tankstations en gemakzaken is afgebouwd".

Het ministerie van VWS stelt de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zullen de gevolgen zijn van het verbod op de tabaksverkoop online en bij supermarkten op (een inschatting/benadering van):
 - a. Ontwikkelingen in de tabaksbranche (verschuivingen in de markt, ontstaan nieuwe verkooppunten of -kanalen, etc.);
 - b. Gevolgen voor potentiële en (ex-) rokers.
2. Op welke manieren kan de verkoop van tabaksproducten beperkt worden tot tabaksspecialzaken uitgaande van het vertrekpunt dat de verkoop online en via supermarkten is gestaakt? (Mogelijke opties/scenario's: een vergunningstelsel, eisen stellen aan het assortiment of juist aan de omzet, voorwaarden stellen voor verkoop, etc.). Per onderscheiden beleidsoptie vraagt het ministerie een inschatting/benadering van:

¹ Brief staatssecretaris van VWS aan Tweede Kamer van 20 november 2020. Kamerstuk 32 793 Nr. 79

- a. Economische en maatschappelijke effecten (waaronder gevolgen voor de winkelstraten en de (buurt)functie van de tabaks- en gemakzaak);
- b. Gevolgen voor potentiële en (ex-) rokers, waaronder regionale spreiding/beschikbaarheid voor rokers en gevolgen voor de rookprevalentie/gezondheidswinst;
- c. Maatschappelijk draagvlak;
- d. Uitvoerbaarheid door de overheid (incl. evt. uitvoeringskwesaties waarmee de optie gepaard zou gaan) en snelheid waarmee de optie ingevoerd zou kunnen worden;
- e. Neveneffecten.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek bestond uit:

1. Literatuuronderzoek naar de effecten van een vermindering van het aantal verkooppunten van tabak en het maatschappelijk draagvlak voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak.
2. Brainstorm met het ministerie van VWS en enkele experts over de voor- en nadelen van verschillende beleidsscenario's om de verkoop te beperken tot alleen tabaksspecialazaken.
3. Keuze van vijf beleidsscenario's door het ministerie van VWS.
4. Interviews met marktpartijen, experts, gemeenten, NVWA en douane waarin de gevolgen van het verbod op de verkoop van tabak voor supermarkten is uitgevraagd (het nulscenario) en de scenario's voor verdere beperking van de verkoop van tabak tot tabaksspecialazaken (de beleidsscenario's) zijn voorgelegd. In de interviews zijn de volgende onderwerpen aan de orde gekomen:
 - Draagvlak voor de maatregelen;
 - Intentie om een nieuwe tabaksspecialzaak te beginnen;
 - De buurtfunctie van supermarkten en gemakzaken;
 - De snelheid waarmee de maatregelen kunnen worden ingevoerd;
 - De uitvoeringsaspecten van voorgenomen regelgeving (waaronder handhaving);
 - Mogelijke neveneffecten.Supermarktketens zijn niet geïnterviewd, omdat de zes benaderde ketens niet wilden meewerken aan het onderzoek. Wel zijn individuele ondernemers geïnterviewd, allen franchisenemers van ketens.
5. Berekening businesscases om de levensvatbaarheid van een tabaksspecialzaak in verschillende scenario's in te schatten. Deze informatie is gebruikt om in te schatten welke supermarkten een eigen tabakzaak kunnen beginnen.
6. Tot slot zijn de gevolgen van het verbod op de verkoop van tabak voor supermarkten en de scenario's voor de verdere beperking van het aantal verkooppunten berekend met een model waarmee een schatting is gemaakt van het te verwachten aantal tabaksspecialazaken in het nulscenario (verbod verkoop tabak voor supermarkten in 2024) en de vijf beleidsscenario's. Ook zijn met het model voor de vijf beleidsscenario's de gevolgen voor de werkgelegenheid, de rookprevalentie en de gezondheidswinst berekend.

Bijlage A bevat de deelnemers aan de brainstormsessie en de geïnterviewde personen. Bijlage B bevat de veronderstellingen die zijn gebruikt bij het berekenen van de businesscases en voor het doorrekenen van de scenario's.

2 Mogelijkheden beperken verkooppunten tabak

De beleidsscenario's om de verkoop van tabak te beperken tot alleen tabaksspecialazaken verschillen in de definitie van een tabaksspecialzaak, de wijze van toelating tot de markt en het tijdpad.

2.1 Beleidsopties

Om de verkoop van tabak in de toekomst te beperken tot tabaksspecialazaken zijn er verschillende beleids-opties. De beleidsopties verschillen in de definitie van een tabaksspecialzaak, de wijze van toelating tot de markt en het tijdpad.

Definitie tabaksspecialzaak

Volgens de Tabaks- en rookwarenwet (art 1) is een specialzaak: "een inrichting zijnde een winkel of een onderdeel daarvan, met een afsluitbare eigen toegang waarin een totaal assortiment aan tabaksproducten of voor roken bestemde kruidenproducten van ten minste negentig merkenversies of elektronische dampwaar van ten minste negentig merkenversies aanwezig is voor het in de handel brengen, met een vloeroppervlakte van minimaal 10 m²".² In het Tabaks- en rookwarenbesluit van 2015, zoals gewijzigd per 2020, zijn drie typen tabaksspecialzaken onderscheiden³:

1. Specialzaken die slechts rookwaren, aanverwante producten, daarbij behorende accessoires zoals aanstekers, vloepapier en andere toebehoren die bedoeld zijn voor gebruik in samenhang met tabaksproducten, deelnamebewijzen aan kansspelen of dagbladen in de handel brengen. Deze zaken moeten zich registreren bij de NVWA als specialzaak als ze een uitzondering willen op het uitstalverbod van rookwaren.
2. Specialzaken waarvoor geen restricties gelden op het assortiment, maar waarvan de omzet niet meer mag zijn dan € 700.000 netto per jaar, waarvan tenminste 75 procent uit rookwaren komt. Deze zaken moesten voor 1 januari 2019 staan ingeschreven in het handelsregister en voor 1 januari 2021 geregistreerd staan als zodanige specialzaak als ze een uitzondering wilden op het uitstalverbod van rookwaren.
3. Specialzaken waarvoor geen restricties gelden met betrekking tot assortiment en omzet.

Voor het uitstalverbod is in het Tabaks- en rookwarenbesluit een uitzondering gemaakt voor type 1 en type 2. Voor beide typen tabakszaken geldt dat zij geen onderdeel van een andere winkel mogen zijn. Ook mogen de aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten niet van buiten de specialzaak zichtbaar zijn. Verder moeten zij zich registreren bij de NVWA. Winkels die voldoen aan de tweede definitie kunnen zich niet meer registreren. In 2020 zijn er 136 tabakszaken geregistreerd als tabaksspecialzaak volgens de eerste definitie en 375 volgens de tweede definitie (NVWA, 2020).

² Er vallen ook winkels met een vloeroppervlakte van minder dan 10 m² onder die reeds voor 1 januari 2001 als tabaksspecialzaak of voor 20 mei 2016 als elektronische sigarettenzaak stonden ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Bron: Tabaks- en rookwarenwet (art 1)

³ Tabaks- en rookwarenbesluit 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit.

Voor de beleidsscenario's is aangesloten bij de eerste twee definities van een tabaksspecialzaak in het Tabaks- en rookwarenbesluit.

1. Krappe definitie op basis van assortiment: Een zaak die slechts rookwaren (tabaksproducten, kruidenrookwaar en elektronische dampwaar), aanverwante producten, loten en dagbladen verkoopt. Het kan zijn dat er specialzaken bij komen als vanaf 2024 supermarkten geen tabak meer mogen verkopen. Dit is afhankelijk van de levensvatbaarheid van een tabaksspecialzaak, nu en in de toekomst. Als er geen nieuwe zaken bij komen, dan is het aantal van 136 tabakszaken mogelijk onvoldoende om aan de vraag rond 2030 te voldoen. Er zal dan immers naar verwachting nog 11 procent van de bevolking roken. Dit zal leiden tot een relatief groot aantal stoppers of minder mensen die gaan roken. Anderzijds kunnen ook negatieve neveneffecten optreden, bijvoorbeeld op de leefbaarheid van buurten en een toename van illegale verkoop.
2. Ruime definitie op basis van omzet: Volgens de tweede definitie is een tabaksspecialzaak een zaak met meer dan 75 procent van de omzet uit rookwaren. In tegenstelling tot de definitie in het rookwarenbesluit geldt er geen maximumomzetgrens. Aanvullend op de definitie in het rookwarenbesluit mogen zaken geen producten voor kinderen verkopen. Er wordt in een lijst vastgelegd welke producten niet verkocht mogen worden. Als een tabaksspecialzaak ook andere waren dan rookwaren, dagbladen en loten mag verkopen, dan vergroot dat de levensvatbaarheid van tabaksspecialzaken. Er zullen dan meer specialzaken overblijven. Daardoor zullen minder mensen stoppen met roken, maar ook minder negatieve neveneffecten optreden door het gedwongen sluiten van zaken.

Toegang tot de markt

Voor de toegang van tabaksverkopers tot de markt zijn er drie mogelijkheden:

1. Geen beperkingen voor de toegang, zoals in de huidige situatie.
2. Registratieplicht. Een registratieplicht maakt de handhaving van de Tabakswet makkelijker doordat duidelijk is welke winkels tabak verkopen. Ook maakt het de monitoring van het aantal tabaksverkooppunten makkelijker.
3. Vergunningsplicht. De kosten van een vergunning kunnen worden gedragen door de winkelier (zoals bij een alcoholvergunning) of door de vergunningsverlener. Strenge voorwaarden of hoge kosten voor winkeliers van het aanvragen van een vergunning kunnen het aantal verkooppunten doen verminderen. Er zijn indicaties dat het aantal verkooppunten daalt bij een vergunningensysteem, ook als het aantal verkooppunten niet gelimiteerd wordt. Na de implementatie van een vergunningensysteem in Finland is het aantal tabaksverkooppunten afgenomen met 28 procent (Kuipers et al., 2021). In een eerdere studie uit 2014 werd een vermindering van 31 procent gevonden na de invoering van een vergunningstelsel in een provincie van Californië (Coxe et al., 2014). In Hongarije werd het aantal verkooppunten gelimiteerd tot één vergunning per 2.000 inwoners. De vergunningen werden geveild. Het aantal tabaksverkooppunten daalde met 83 procent (Caceres & Chaiton, 2013).

Een vergunning kan voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd worden afgegeven. Indien sprake is van een beperking van het aantal vergunningen, dan mogen vergunningen volgens de Europese Dienstenrichtlijn niet voor onbepaalde tijd worden afgegeven.⁴ Dit om toetreding van nieuwe aanbieders mogelijk te maken. De maximale looptijd van een vergunning is dan in de regel de terugverdientijd van een investering in een tabaksspecialzaak. Ook moet er dan een verdelingsmechanisme van het beperkte aantal vergunningen zijn, zoals loting, veiling, beauty contest⁵ of op volgorde van aanvraag.

Voor de beleidsscenario's is uitgegaan van de volgende opties:

⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PbEU 2006, L 376/36 (hierna: Dienstenrichtlijn).

⁵ Een beauty contest is een vergelijkende toets van de verschillende vergunningaanvragen. Op vooraf bepaalde onderwerpen kunnen vergunningsaanvragers punten verdienen.

1. Alleen registratieplicht bij de NVWA.
2. Vergunningsverlening voor tien jaar. Uitvoering door gemeente of NVWA. Bij meerdere keren overtreden van de tabakswet wordt de vergunning ingetrokken.
 - a. Beperking van het aantal vergunningen tot 1 per gemeente plus 1 per 10.000 inwoners. Vergunningsverlening door loting.
 - b. Vergunningsverlening in 2030 aan iedere tabakverkoper die zich in 2025 geregistreerd heeft en voldoet aan de definitie van een tabaksspecialzaak. Gekozen is voor 2025, omdat het wetgevingstraject naar verwachting niet eerder kan worden afgerond. Na tien jaar (dus in 2040) beperking aantal vergunningen tot het aantal bestaande tabaksspecialzaken en vergunningsverlening en verdeling van aflopende vergunningen onder aanvragers door loting.

Tijdpad

In alle scenario's wordt de verkoop in supermarkten (waaronder nachtwinkels) verboden per 1 juli 2024. Shop-in-shop is verboden. Het afbouwpad kan per verkoopkanaal gelden of afhangen van een maximering van het aantal vergunningen. In het laatste geval is er geen onderscheid tussen het type verkoopkanaal.

1. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2030
 - 1-1-2030: verbod verkoop door tankstations.
 - 1-1-2031: verbod verkoop door gemakzaken.
2. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027
 - 1-1-2027: verbod verkoop door tankstations.
 - 1-1-2029: verbod verkoop door gemakzaken.
3. Verbod verkoop bij gemakzaken en tankstations vanaf 2031
 - 1-1-2031: verbod verkoop bij gemakzaken en tankstations

2.2 Keuze beleidsscenario's

De beleidsscenario's zijn een combinatie van de verschillende beleidsopties voor de definitie van een tabaksspecialzaak, de wijze van toelating tot de markt en het tijdpad. Het ministerie van VWS heeft de volgende beleidsscenario's gekozen.

1. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2030. Scenario op basis van krappe definitie tabaksspecialzaak, registratieplicht bij de NVWA en afbouw per verkoopkanaal: in 2030 verbod verkoop tabak voor tankstations en in 2031 voor gemakzaken.
2. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027. Scenario op basis van krappe definitie van tabaksspecialzaak, registratieplicht bij de NVWA en versnelde afbouw per verkoopkanaal: in 2027 verbod verkoop tabak voor tankstations en in 2029 voor gemakzaken.
3. Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027 met ruimere definitie tabaksspecialzaak. Scenario op basis van ruimere definitie tabaksspecialzaak, registratieplicht bij de NVWA met vervroegd pad ernaartoe en versnelde afbouw per verkoopkanaal: in 2027 verbod verkoop tabak voor tankstations en in 2029 voor gemakzaken.
4. Registratie in combinatie met vergunning scenario per 2031. Registratiescenario op basis van krappe definitie tabaksspecialzaak, mogelijkheid tot registratie bij de NVWA vanaf 2025 en vergunningsverlening in 2030 voor tien jaar alleen voor degenen die zich geregistreerd hebben in 2025. Na afloop van de vergunning worden nieuwe vergunningen verdeeld door loting. Per 1-1-2031 alleen nog verkoop door tabaksspecialzaken.
5. Vergunningsverlening voor maximaal één tabaksspecialzaak per 10.000 inwoners per 2031. Maximering aantal tabaksspecialzaken op basis van ruimere definitie tabaksspecialzaak, vergunningsver-

lening door gemeenten op basis van loting voor één tabaksspecialzaak per gemeente plus 1 per 10.000 inwoners. Per 1-1-2031 alleen nog verkoop door tabaksspecialzaken. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleidsscenario's.

Tabel 2.1 Overzicht scenario's

	1	2	3	4	5
Definitie tabaksspecialzaak					
• Alleen tabak, aanverwante producten, loten en dagbladen	x	x		x	
• Meer dan 75 procent van de omzet uit tabak			x		x
Toegang tot de markt					
• Registratie bij de NVWA	x	x	x		
• Vergunningsverlening voor tien jaar, maximaal 1 per gemeente plus 1 per 10.000 inwoners					x
• Vergunningsverlening voor tien jaar voor tabakswinkels die zich in 2025 geregistreerd hebben				x	
Tijdpad					
• In 2030 verbod verkoop tabak voor tankstations en in 2031 voor gemakszaken	x				
• In 2027 verbod verkoop tabak voor tankstations en in 2029 voor gemakszaken		x	x		
• Alleen verkoop door tabaksspecialzaken per 1-1-2031				x	x

3 Gevolgen verkoopverbod online en voor supermarkten

Wanneer in 2024 supermarkten geen tabak meer mogen verkopen, zal een deel van de supermarkten een aparte tabakszaak beginnen. Een aantal kleine supermarkten gaat failliet. De omzet uit tabak van tabaks- en gemakszaken en tankstations zal stijgen. Het aantal rokers daalt naar verwachting van 15 naar 14,2 procent van de bevolking in 2025.

3.1 Gevolgen verkoopverbod online

De gevolgen van online tabaksverkoop in Nederland zijn vrijwel nihil, omdat de verkoop van tabaksproducten via internet ten opzichte van de verkoop bij andere typen verkooppunten verwaarloosbaar is. In 2020 kocht 0,6 procent van de rokers rookwaren online.⁶ Wel voorkomt het verbod dat als gevolg van het verkoopverbod voor supermarkten de verkoop verschuift naar online verkoop in 2024.

3.2 Gevolgen verkoopverbod voor supermarkten

3.2.1 Gevolgen voor supermarkten

In totaal zijn er momenteel volgens Locatus ruim 6.400 supermarkten, waarvan 1.430 minisupers en 131 nachtwinkels. Een groot deel van de supermarkten is van zelfstandige ondernemers en behoort tot een keten. Onderstaande tabel geeft een overzicht op volgorde van grootte van de winkels.

Tabel 3.1 In totaal zijn er ultimo 2020 ca. 6.400 supermarkten in Nederland

	Totaal	Waarvan ondernemers
AH	904	270
Jumbo	682	365
Lidl	438	0
Aldi	491	0
Plus	284	284
Coop	315	162
Spar	255	255
Overig	3.000	niet bekend
Totaal	6.400	niet bekend

Bron: Locatus en interviews.

Wegvallen tabaksverkoop leidt tot sterke daling nettowinst voor kleine supermarkten

Voor supermarkten vormt de verkoop van tabak gemiddeld ongeveer 6 procent van de omzet (Kok et al. 2020). Het aandeel tabak in de omzet verschilt sterk naar omvang van de supermarkt. Voor kleine

⁶ International Tobacco Control (ITC) Netherlands Survey.

supermarkten, met een omzet van minder dan € 50.000 per week, gaat het gemiddeld om 14,2 procent, en binnen deze groep oplopend naar soms 30 procent (Marshoek, 2021). De omzet uit tabak als percentage van de totale omzet is bij kleine supermarkten relatief hoog, omdat de winkels vaak in minder dichtbevolkte gebieden liggen waar zij de enige locatie in de buurt zijn waar tabak verkocht wordt. Kleine supermarkten zitten soms ook in gebieden met een relatief laagopgeleide populatie en een hogere rookprevalentie. Bovendien zijn kleine supermarkten relatief duur, behalve voor tabaksproducten, omdat de verkoopprijzen voor tabak vastliggen. Voor grote supermarkten, met meer dan € 300.000 omzet per week is het aandeel tabak in de omzet 3,4 procent (Marshoek, 2021). De brutowinstmarge op tabak is wel kleiner dan die op andere producten.⁷ De brutowinstmarge op een pakje sigaretten is ongeveer 8 procent⁸, tegen ca. 25 procent op andere producten.

In hoeverre het verlies van de omzet uit tabak invloed heeft op de nettowinst is afhankelijk van de mate waarin de kosten van de supermarkt omlaaggaan als de tabaksverkoop wegvalt. Bij een supermarkt wordt tabak over het algemeen verkocht bij een servicebalie, wat ook een PostNL-punt kan zijn en bijvoorbeeld een bloemenafrekenpunt. Wanneer de tabak verdwijnt, zal de medewerk(st)er de overige functies blijven uitvoeren waardoor dit afrekenpunt bemand moet blijven. Bij een kleine supermarkt wordt tabak verkocht bij een afrekenpunt waar ook de reguliere boodschappen worden afgerekend. Ook dit punt zal wanneer tabak verdwijnt bemand moeten blijven. Een besparing in de loonkosten als gevolg van verdwijnen van tabak uit de supermarkt zal hierdoor niet of beperkt optreden. Ook de overige exploitatiekosten zullen niet dalen. Alleen de kosten van het aanhouden van de voorraad tabak dalen. Per saldo kan voor kleine supermarkten de nettowinst 25 procent dalen, van € 60.000 per jaar naar € 45.000 per jaar (Marshoek, 2021). Dit betekent een sterke daling van het inkomen van eigenaren van kleine supermarkten. Voor grote supermarkten daalt de nettowinst met 5 tot 6 procent als gevolg van verlies van de omzet uit tabak (Marshoek 2021).⁹

Wegvallen tabaksverkoop leidt ook tot verlies andere omzet

Uit gesprekken met supermarkteigenaren blijkt dat zij beducht zijn voor extra omzetverlies als er geen tabaksverkooppunt op loopafstand is. Zij zijn bang dat klanten dan naar een andere supermarkt gaan waar wel een tabaksverkooppunt vlakbij is. Zij verliezen dan niet alleen de tabaksomzet, maar ook de omzet uit de rest van de boodschappen.¹⁰ Dit extra omzetverlies wordt door de geïnterviewde supermarktondernemers als de grootste bedreiging gezien. Gezien het geringe percentage nettowinst dat gerealiseerd wordt door kleine supermarkten, kan een verlies van enkele procentpunten het verschil betekenen tussen openblijven of sluiten. Uit een enquête van het Vakcentrum onder 600 supermarkten blijkt dat 20 procent van de respondenten vreest voor bedrijfsbeëindiging als gevolg van het verkoopverbod van tabak.¹¹

Voor kleine supermarkten vrezen hiervoor, omdat zij vaak zitten in wijken en kleine kernen waar minder voorzieningen zijn. Als klanten dan toch al voor hun tabak verder moeten reizen, zullen zij mogelijk kiezen voor een groter winkelcentrum met een tabaksverkooppunt en een grotere supermarkt met een ruimer assortiment en lagere prijzen. Het omzetverlies kan dan leiden tot faillissement. Experts en supermarkten geven aan dat daardoor ook andere zaken, zoals de bakker en de horeca, kunnen verdwijnen, omdat klanten primair voor de supermarkt naar een winkelcentrum gaan. Dit zal dan de leefbaarheid van kleine kernen beïnvloeden.

⁷ De brutowinstmarge is de verkoopprijs minus de inkoopprijs van producten. De nettowinstmarge is de brutomarge minus de kosten van de supermarkt (huur, afschrijving meubilair/inrichting, personeel, energie, verlies/balans, reclame, distributie/vervoer magazijn naar winkel).

⁸ De verkoopprijs is € 6,50 incl. accijns en excl. btw. De inkoopprijs is € 6 waarvan een groot deel accijns.

⁹ Dit percentage is groter dan het aandeel in de omzet doordat de kosten niet evenredig dalen met het omzetverlies.

¹⁰ Dit effect bleek inderdaad op te treden bij een drogisterij in de Verenigde Staten die gestopt was met de verkoop van tabak (Goli, & Chintagunta, 2021).

¹¹ Vakcentrum, 2021

Ook grotere supermarkten kunnen last hebben van extra omzetverlies als er geen tabaksverkooppunt op loopafstand is. Dan gaan klanten mogelijk naar een concurrerende supermarkt waar wel een tabaksverkooppunt op loopafstand is. Omdat supermarkten hoge vaste lasten hebben, kan een klein omzetverlies al tot een sterke daling van de winst leiden.

Deel supermarkten zal nieuw verkooppunt beginnen

Naar verwachting zal een deel van de supermarkten een nieuw tabaksverkooppunt beginnen. Overwegingen die daarbij spelen zijn:

- De nabijheid van een ander verkooppunt van tabak op loopafstand van de supermarkt. Als er een verkooppunt in de buurt is, dan is er minder noodzaak om een nieuw verkooppunt te beginnen om ook de overige omzet vast te houden.
- De te verwachten omzet van het nieuwe verkooppunt. Hoe groter de supermarkt, hoe groter de te verwachten omzet van een nieuwe winkel. Een grotere supermarkt kan dus eerder een rendabele tabaksspecialzaak in de markt zetten. Bovendien hebben grotere supermarkten meer ruimte om te investeren in een nieuwe zaak.
- De beschikbaarheid van een winkelruimte voor een tabakswinkel vlak bij de supermarkt.
- De veiligheid van het personeel. Sigaretten zijn een gewild object om te stelen vanwege de grote waarde en het kleine volume. Volgens de geïnterviewden is het na contant geld de belangrijkste reden voor een overval of inbraak. Sommige geïnterviewden zijn huiverig hun personeel daaraan bloot te stellen.

Kleine supermarkten zullen meer belang hebben bij het starten van een nieuwe zaak, omdat zij meer afhankelijk zijn van tabak. De kans is voor hen echter kleiner dat de omzet die zij nu uit tabak halen voldoende is voor een rendabele tabaksspecialzaak. Ook hebben zij minder investeringsruimte dan grote supermarkten. Desondanks zullen zij misschien toch een nieuwe zaak beginnen en deze subsidiëren vanuit de supermarkt om te voorkomen dat de supermarkt failliet gaat, vooral als niet alleen de tabak dreigt te verdwijnen maar ook een groot deel van de overige omzet.

3.2.2 Gevolgen voor tabaks- en gemakzaken en tankstations.

Er zijn ongeveer 1.600 tabaks- en gemakswinkels en 2.000 tankstations die tabak verkopen

De tabaks- en gemakzaken zijn veelal zelfstandige ondernemers die als franchisenemer zijn aangesloten bij een keten. De gemiddelde omzet uit tabak was in 2020 rond de 58 procent.¹² De omzet die de winkels uit tabak halen verschilt sterk tussen de ketens. De winkels van Tabacconist zijn voor een groot deel tabaksspecialzaken volgens de eerste definitie die vrijwel alleen tabak verkopen, vooral sigaren en pijptabak. Ook binnen de Primera en CIGO-keten is er een aantal tabaksspecialzaken. De Bruna- en The Read Shop-winkels richten zich meer op boeken en tijdschriften en zijn het minst afhankelijk van tabak. Ongeveer zestig Bruna-winkels, dertig The Read Shop-winkels en tien AKO-winkels verkopen helemaal geen tabak.

¹² Berekend op basis van NSO, 2021 en gegevens van afzonderlijke ketens. Het gaat om het percentage van de netto-omzet: exclusief btw en voor de dienstenomzet alleen de provisies.

Tabel 3.2 In totaal zijn er in ultimo 2020 ca. 1.600 tabaks- en gemakswinkels in Nederland

	Totaal	Waarvan ondernemers
Primera	524	524
Bruna	260	Deels zelfstandig
CIGO	146	146
The Read Shop	140	Deels zelfstandig
Vivant	102	102
AKO	70	0
Smaakgilde	50	50
Tabac & Gifts	50	50
Limtaco Nederland	54	54
Tabacconist (vh Compaenen)	40	40
Overig	ca. 160	
Totaal	ca. 1.600	

Bron: Interviews en websites van de ketens

Er zijn momenteel ca. 4.000 tankstations, waarvan er ongeveer 2.000 bemand. Ongeveer 40 procent van de tankstations is eigendom van een oliemaatschappij, de rest is van zelfstandige ondernemers. Ongeveer 250 tankstations staan langs een snelweg, waarvan 90 procent eigendom is van een oliemaatschappij. Verder staan er ongeveer 1.000 tankstations in woonwijken, 1.000 op bedrijfsterreinen en 1.800 langs provinciale wegen en op het platteland (BOVAG, 2018). Alleen de bemande tankstations verkopen tabak. Nog steeds vormt de verkoop van tabak een groot deel van de omzet in de winkels van tankstations. Van de winkelomzet komt gemiddeld 42 procent uit tabak. Voor sommige tankstations kan het gaan om 60 tot 70 procent van de omzet van de winkel. De brandstofverkoop zorgt voor 62 procent van de omzet van bemande tankstations en de winkels voor 38 procent (Marktdata, 2017). De omzet uit tabak bedraagt dus ca. 16 procent (42 procent van 38 procent) van de totale omzet van een tankstation.

Aandeel tabak in de omzet zal sterk stijgen

Door het verkoopverbod van tabak voor supermarkten zal vanaf 2024 het aandeel van tabak in de omzet sterk stijgen.

De stijging van de omzet van de huidige tabaksverkooppunten brengt ook kosten met zich mee. Denk aan:

- Hogere financieringslasten omdat winkels een grotere voorraad tabak moeten hebben.
- Hogere verzekeringskosten vanwege de grote voorraad. Tabaksproducten zijn diefstalgevoelig waardoor de verzekering duur is.
- Mogelijk een extra afrekenpunt voor tabak om de grote toename van klanten die alleen voor tabak komen te accommoderen, zodat andere klanten niet hoeven te wachten.
- Mogelijk moeten winkels extra personeel aantrekken.

Niet voor iedere ondernemer zal dit praktisch haalbaar of rendabel zijn. Een groot deel van de, vooral kleine, winkels heeft weinig buffers waardoor de kosten niet zo makkelijk te financieren zijn.

Huidige tabaksverkooppunten beginnen geen nieuwe winkels

De meeste eigenaren van tabaksspecialzaken vinden dat de beperking van het aantal verkooppunten het toekomstperspectief van de echte tabakszaak zal vergroten. Eigenaren van tabaksspecialzaken zullen in dit scenario doorgaan met de verkoop van tabaksproducten, maar ze geven aan geen nieuwe winkel te openen. De marges op tabak zijn nu al laag en dat daalt vermoedelijk met het aantal rokers. Ze zullen niet (veel) veranderen in hun assortiment. De geïnterviewde tabaksspecialzaken die nu andere producten verkopen naast tabaksproducten en aanverwante producten zullen hun assortiment nog meer gaan richten op tabak.

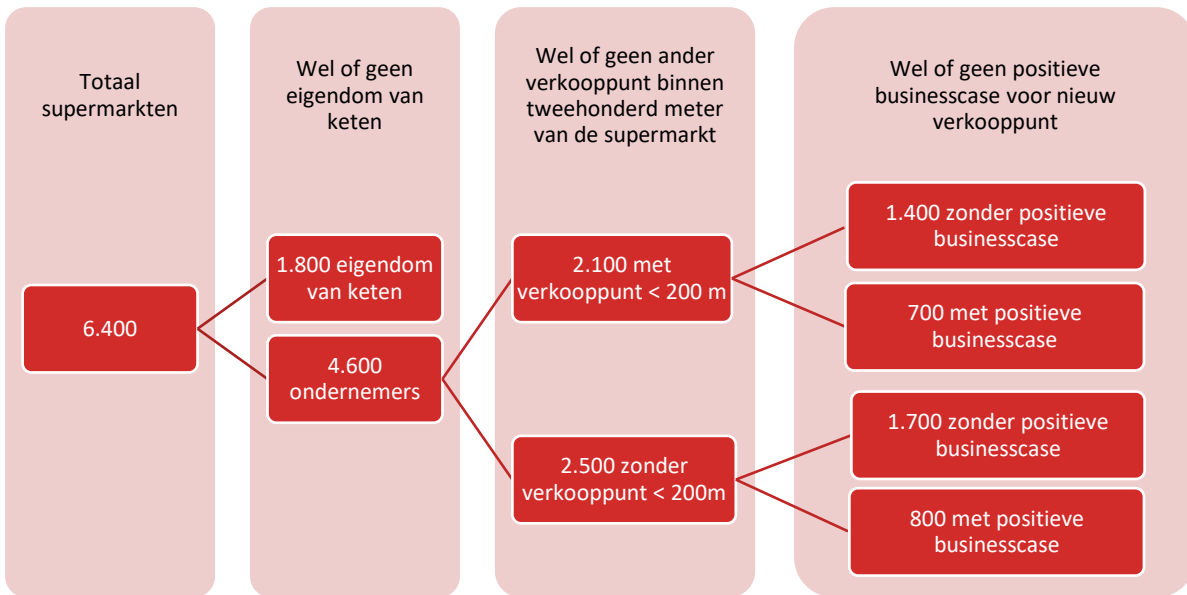
Ook tabaks- en gemakzaken en tankstations zullen geen nieuwe zaken openen. Deze zouden slechts een beperkte periode rendabel zijn, niet genoeg om de investering terug te verdienen. Zowel tabaks- en gemakzaken als tankstations zullen vooral investeren in een ruimer assortiment om de afhankelijkheid van tabak te verminderen richting het verbod op verkoop rond 2030.

3.2.3 Ontwikkeling aantal verkooppunten

Ontwikkeling aantal verkooppunten

Het is niet zeker in welke mate supermarkten een tabakszaak beginnen in 2024 wanneer supermarkten zelf geen tabak meer mogen verkopen. Uit interviews blijkt dat vooral bij supermarkten van ondernemers (als franchise of zelfstandige supermarkt) wordt nagedacht over het voortzetten van de verkoop van tabak via een aparte winkel. De supermarktketens zijn niet geïnterviewd, maar andere geïnterviewden verwachten dat vanwege mogelijke imagoschade de grote ketens niet zelf tabakszaken gaan beginnen, zeker nu de Lidl al vrijwillig stopt met de verkoop van tabak. In het nulscenario wordt daarom aangenomen dat alle supermarkten die eigendom zijn van een keten stoppen met de verkoop van tabak per 2024. Ondernemers die een nieuw verkooppunt overwegen, doen dat vooral als er geen ander verkooppunt voor tabak in de nabijheid is (binnen een straal van tweehonderd meter), omdat anders een deel van hun klanten ook voor hun andere boodschappen naar een andere supermarkt gaan.¹³ Verder is verondersteld dat ze alleen een tabaksspecialzaak beginnen als de businesscase positief is, dus als de winkel op zichzelf winstgevend is. Onderstaande figuur geeft weer hoeveel supermarkten eigendom zijn van een keten, hoeveel ondernemers een verkooppunt binnen tweehonderd meter hebben en hoeveel supermarkten van ondernemers een positieve businesscase hebben.

Figuur 3.1 De meeste supermarkten zijn van zelfstandige ondernemers



Bron: SEO Economisch Onderzoek, berekeningen op basis van Locatus-data, interviews en berekening businesscases

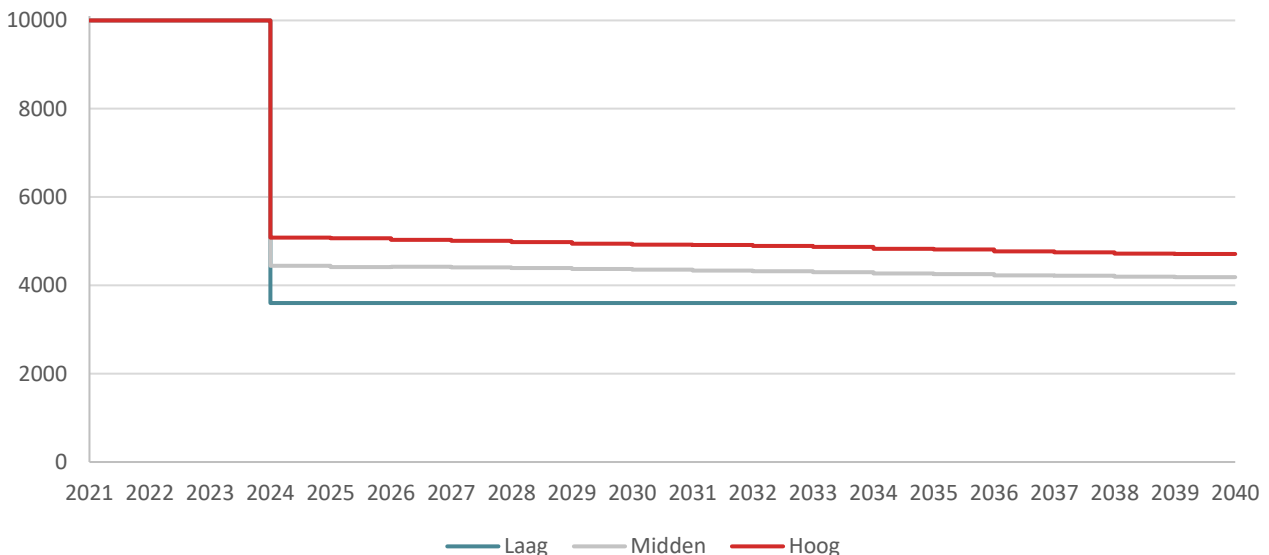
Voor de schatting van het aantal ondernemers dat een tabakszaak begint is een bandbreedte gehanteerd. De volgende drie scenario's zijn door gerekend.

¹³ Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat mensen dit nog een acceptabele afstand vinden om te lopen naar een winkel, zie Van der Waerden et al. (2017) en Yang & Diez-Roux. (2012).

- Laag: geen enkele supermarkt begint een eigen winkel. Het aantal verkooppunten loopt hierdoor in één keer terug van 10.000 tot 3.600 in 2024 (alleen tankstations en tabaks-/gemakzaken). Tankstations en tabaks-/gemakzaken kunnen rekenen op extra omzet door het wegvallen van tabaksverkoop bij supermarkten en kunnen ondanks het afnemende aantal rokers voorlopig voortbestaan.
- Hoog: alle ondernemers (al dan niet franchisenemer of zelfstandig) onderzoeken de mogelijkheid van een eigen tabakswinkel in 2024. Mits de businesscase hiervoor positief is, beginnen zij een verkooppunt. Daarbij is rekening gehouden met het gegeven dat winkels die eigendom zijn van een keten stoppen met de verkoop van tabak waardoor hun omzet naar een verkooppunt in de buurt gaat. Voor 1.500 supermarkten is deze businesscase positief waardoor er 5.100 verkooppunten overblijven in 2024. Dit loopt terug naar 4.900 in 2031 en 4.700 in 2040 door de dalende trend in het aantal rokers.
- Midden: een optie tussen hoog en laag scenario: alle supermarkten die géén andere tabakswinkel in de nabijheid hebben (binnen een straal van tweehonderd meter), onderzoeken de businesscase voor een eigen tabakswinkel, alle andere supermarkten stoppen met de verkoop van tabak. Van de bijna 6.400 supermarkten zijn dit er 2.500. Van die 2.500 is de businesscase van ca. 800 supermarkten positief waardoor er 4.400 verkooppunten overblijven in 2024. Dit aantal neemt af tot ca. 4.300 in 2031 en 4.200 in 2040 door de dalende trend in het aantal rokers.

Uitgangspunt voor de businesscase is dat supermarkten een tabakszaak beginnen die meer verkoopt dan alleen tabak. In de businesscase is uitgegaan van een omzet van 75 procent uit tabak en 25 procent uit andere producten. Supermarkten hebben in interviews doorgaans aangegeven naast tabak ook andere producten te willen verkopen in het nieuwe verkooppunt, ook al bestaat de mogelijkheid dat dit binnen enkele jaren ook niet meer mag.¹⁴ Figuur 3.2 laat de verschillende varianten van de drie nulscenario's zien. In het vervolg van het rapport worden de effecten van de beleidsscenario's afgezet tegen de middenvariant van het nulscenario.

Figuur 3.2 In het nulscenario wordt uitgegaan van 3.600 tot 4.700 verkooppunten in 2040, afhankelijk van de mate waarin supermarkten ervoor kiezen tabaksverkooppunten op te zetten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In het middenscenario zullen naar verwachting alle 1.800 supermarkten die eigendom zijn van een keten blijven voortbestaan. Bij deze winkels worden geen tabakswinkels gestart. Verder zullen naar verwachting

¹⁴ Zie bijlage B met de gehanteerde veronderstellingen voor de businesscase

ook alle 2.100 supermarkten van ondernemers waar een ander verkooppunt van tabak in de buurt zit blijven bestaan, plus de 700 supermarkten van ondernemers die geen ander verkooppunt in de buurt hebben, maar zelf een tabakswinkel beginnen. Van de 1.700 supermarkten, waar geen andere tabakswinkel in de nabijheid zit en die ook geen winstgevend nieuw verkooppunt kunnen beginnen, moeten mogelijk 500 supermarkten gedwongen stoppen. Het betreft relatief kleine supermarkten, allen van zelfstandige ondernemers. Zij verliezen mogelijk omzet doordat rokers hun boodschappen elders gaan doen. De overige 1.200 supermarkten overleven naar verwachting, omdat ze groter zijn en meer winst maken.

Om het aantal verkooppunten niet te sterk te laten dalen zouden fabrikanten de marge op tabak voor winkeliers kunnen vergroten door de inkoopprijs te verlagen of de verkoopprijs te verhogen. Voor fabrikanten is dat waarschijnlijk geen lucratieve strategie. Een verlaging van de inkoopprijs leidt tot een verlaging van de marge op alle bestaande omzet. Daartegenover staat een beperkt margeverhogend effect doordat de omzet iets zal toenemen door een toename van het aantal verkooppunten. Het margeverlagend effect is naar verwachting groter dan het margeverhogend effect. De tweede optie -een verhoging van de verkoopprijs voor consumenten- leidt tot een verlaging van de marge doordat het aantal rokers, en dus de omzet, daalt. Als de inkoopprijs constant blijft, dan neemt de marge voor de winkelier toe en zullen er meer verkooppunten komen en daardoor meer omzet en meer marge. Rokers reageren echter sterker op een prijsverhoging dan op een verlaging van het aantal verkooppunten waardoor het negatieve effect op de marge naar verwachting groter is dan het positieve effect op de marge door meer verkooppunten.

Aandeel tabak in de omzet van tabaks- en gemakzaken in nulscenario (middenscenario)

Het verbod op verkoop van tabak in supermarkten heeft ook invloed op de andere tabaksverkooppunten. Hun omzet gaat omhoog. Tabel 3.3 geeft een schatting weer van de huidige verdeling van het aantal tabaks- en gemakswinkels naar aandeel tabak in de omzet in 2021 en de potentiële verdeling in 2029 en 2031. De schattingen zijn gebaseerd op de keten, het winkelloppervlak en de nabijheid van een supermarkt die al dan niet een nieuw verkooppunt start. De schattingen gaan uit van het middelste nulscenario van de ontwikkeling van het aantal verkooppunten waarin supermarkten zonder verkooppunt binnen tweehonderd meter van de supermarkt een tabaksspecialzaak beginnen. Alleen verkooppunten waar geen nieuw verkooppunt komt, zullen hun omzet zien stijgen.

Tabel 3.3 Aantal tabaks- en gemakzaken met meer dan 75 procent van de omzet uit tabak stijgt sterk door verbod op verkoop tabak voor supermarkten

Aandeel omzet uit tabak	2021	2024	2029	2031
Minder dan 25%	250	220	210	200
25 tot 50%	330	220	210	210
50 tot 75%	500	440	450	450
75 tot 100%	520	1.520	1.480	1.450
Waarvan huidige tabaksspecialzaak	136	136	136	136
Waarvan huidige tabaks- en gemakzaken	384	584	574	574
Waarvan nieuwe tabakszaak bij supermarkt		800	770	740
Totaal	Ca 1.600	2.400	2.350	2.310

Bron: SEO Economisch Onderzoek

3.2.4 Gevolgen voor rokers

De afname van het aantal tabakszaken in 2024 heeft gevolgen voor de roker: gemiddeld genomen wordt de reistijd voor het kopen van tabak groter en daarmee ook de drempel om tabak te kopen. In de

wetenschappelijke literatuur is geen consistent bewijs voor effecten van het beperken van het aantal verkooppunten op het aantal rokers, maar er zijn wel aanwijzingen voor een positieve relatie (zie Box 3.1). Het effect zit vooral in een langere reistijd. Er is nauwelijks bewijs voor het effect van het verminderen van het aantal verkooppunten op impulsaankopen onder ex-rokers of mensen die willen stoppen met roken. Er is geen bewijs voor een extra effect van het beperken van de verkoop tot alleen tabaksspecialzaken ten opzichte van het beperken van het aantal tabakszaken in het algemeen (Burton et al. 2013).

Box 3.1 Effect vermindering aantal verkooppunten op het aantal rokers

Een recente meta-analyse van het effect van minder verkooppunten op het aantal rokers concludeert dat het algemene patroon consistent is: het verminderen van de dichtheid en nabijheid van tabaksretailers is geassocieerd met vermindering van het tabaksgebruik voor volwassenen (Lee et al. 2021). Over de omvang van het effect konden zij echter geen uitspraken doen.

Jin et al. (2020) onderzochten het effect van een verbod op de verkoop van tabak voor apotheken in California en Massachusetts door de ontwikkeling van het aantal rokers te vergelijken met staten waarin geen verkoopverbod was ingevoerd. Zij schatten het marktaandeel van apotheken in de verkoop van tabak gemiddeld in de Verenigde Staten op 15 procent in 2020. Zij vonden geen statistisch significant effect op het aantal rokers.

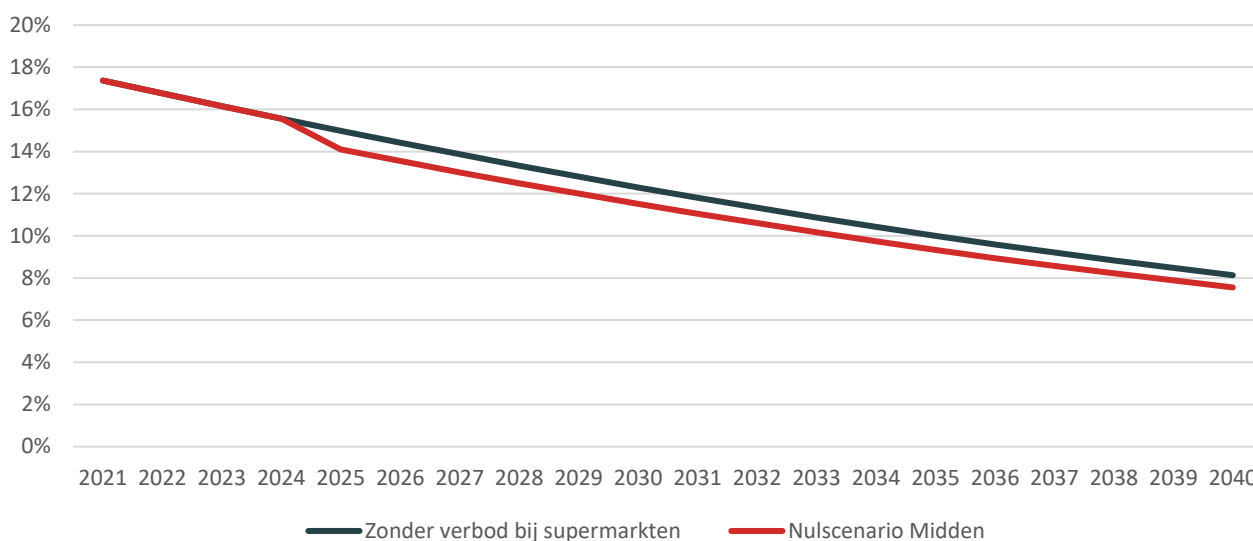
Polinski et al. (2017) deden onderzoek naar de effecten van het vrijwillig stoppen met de verkoop van sigaretten van de apotheek/drogisterijketen CVS in de Verenigde Staten. Zij vinden dat 10 tot 20 procent van de rokers die exclusief bij CVS sigaretten kocht minimaal zes maanden stopt met het kopen van sigaretten. Voor CVS-klanten die ook wel eens bij andere verkooppunten sigaretten kochten, was er geen effect. De tabaksverkoop daalde met één procent in staten waar CVS een marktaandeel had van 15 procent of meer, wat erop duidt dat het vooral de lichte rokers zijn die stoppen met roken. Uit een studie van Philips (2020) blijkt dat door het stoppen van de tabaksverkoop door CVS niet-dagelijkse rokers die blijven roken wel minder zijn gaan roken. Dagelijkse rokers gingen niet minder roken.

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

Bron: Lee et al. (2021), Jin et al. (2020), Philips et al. (2020), Polinski et al. (2017), Pearson et al. (2015), Paul et al. (2010).

Op basis van de beperkte wetenschappelijke literatuur is in de berekeningen ervan uitgegaan dat bij elke 10 procent vermindering van het aantal verkooppunten het aantal rokers met 0,5 tot één procent afneemt. Het aantal verkooppunten daalt in het middenscenario met 57 procent; van 10.000 tot 4.400 in 2024. Het aantal rokers in Nederland neemt hierdoor naar verwachting af met 2,8 tot 5,7 procent. In 2025 rookt naar verwachting nog 15 procent van de bevolking. Dit percentage daalt met 0,4 tot 0,9 procent naar 14,6 tot 14,1 procent. Dit is te zien in Figuur 3.3 waarin een prognose van het aantal rokers in Nederland (als percentage van de bevolking van 15 jaar en ouder) is weergegeven met en zonder het verbod op verkoop bij supermarkten, uitgaande van een daling van één procent van het aantal rokers per 10 procent minder verkooppunten.

Figuur 3.3 Door het verbod op de verkoop van tabak voor supermarkten in 2024 neemt het aantal rokers als percentage van de bevolking van 15 jaar en ouder af met 0,8 procentpunt



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Levensverwachting stijgt als mensen stoppen met roken

In 2025 roken (zonder verbod op het verkopen van tabak voor supermarkten) naar verwachting nog 2,2 miljoen mensen van 15 jaar en ouder. Door het verkoopverbod bij supermarkten neemt het aantal rokers met ca. 65.000 tot 130.000 af in 2025. In latere jaren is het effect minder, omdat het aantal rokers ook daalt door een autonome trend en andere beleidsmaatregelen.

Naar verwachting zijn het vooral lichte rokers die stoppen met roken, zie Box 3.1. Zware rokers sterven gemiddeld 13 jaar eerder dan niet-rokers, matige rokers negen jaar en lichte rokers (niet-dagelijkse rokers) vijf jaar (Reep-van den Bergh et al. 2017), waarbij de kwaliteit van leven van die verloren jaren gemiddeld ca. 80 procent is van de optimale kwaliteit (Kok et al., 2015). Mensen die voor hun 35^{ste} stoppen met roken, hebben dezelfde levensverwachting als niet-rokers. Wanneer 65.000 tot 130.000 lichte rokers door deze maatregel voor hun 35^{ste} stoppen met roken of niet starten met roken, zou dit een gezondheidswinst van 250.000 tot ruim 500.000 levensjaren in goede gezondheid opleveren.¹⁵

¹⁵ De berekening van deze levensjaren in goede gezondheid, oftewel qaly's (*quality-adjusted life years*) is als volgt: 130.000 mensen x 5 jaar x 80% = 520.000 qaly's.

4 Gevolgen beperking verkoop tabak voor tabaksspecialazaken

Beperking van de verkoop van tabak voor tabaksspecialazaken leidt tot een sterke daling van het aantal verkooppunten. Een deel van de huidige tabaks- en gemakswinkels gaat naar verwachting failliet. Het aantal rokers daalt.

4.1 Gevolgen voor tabaks- en gemakzaken en tankstations

De gevolgen voor de tabaks- en gemakzaken hangen af van het aandeel tabak in de omzet. Alleen winkels die voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak kunnen overleven, plus de winkels die voor hun voortbestaan niet afhankelijk zijn van tabak. De middengroep, die voor hun voortbestaan afhankelijk is van tabak, maar niet voldoet aan de definitie van een tabaksspecialzaak, zal failliet gaan. Het aantal winkels dat zich kwalificeert als tabaksspecialzaak hangt af van de definitie van een tabaksspecialzaak in een scenario.

Winkels die momenteel niet voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak kunnen twee kanten op: ervoor kiezen te voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak of ervoor kiezen de afhankelijkheid van tabak af te bouwen, zodat zij zonder tabak verder kunnen.

Route 1: voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak

In een scenario waarin een tabaksspecialzaak wordt gedefinieerd conform definitie 1 (alleen verkoop tabak en aanverwante producten plus loten en dagbladen) verwachten de geïnterviewden niet dat een deel van de huidige tabaks- en gemakzaken zich gaat omvormen tot een tabaksspecialzaak. De marges op tabak zijn laag, wat de winstgevendheid van een tabaksspecialzaak beperkt. Vanaf 2024 zal de omzet van een tabaksspecialzaak toenemen, wat de rentabiliteit vergroot. Op termijn zal echter de omzet weer afnemen, omdat het aantal rokers afneemt. De zaken hebben daarom op termijn geen toekomst. Er zijn nu al signalen dat eigenaren van tabakswinkels die hun zaak willen verkopen geen koper kunnen vinden, ondanks de verwachting van een toename van de omzet vanaf 2024.

In een scenario waarin een tabakszaak wordt gedefinieerd conform de tweede definitie (meer dan 75 procent van de omzet uit tabak) zal het aantal winkels dat aan de definitie voldoet na 2024 vanzelf toenemen doordat supermarkten stoppen met de verkoop van tabak. Daarna zal het aandeel uit tabak weer langzaam afnemen, omdat minder mensen roken, zie Figuur 3.3. Een keuze voor het voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak betekent daarmee op lange termijn alsnog dat de zaak niet levensvatbaar zal zijn. Voor een deel van de winkels zal dit een uitkomst zijn als zij geen mogelijkheden zien hun assortiment zodanig te verbreden dat zij zonder tabak verder kunnen. Sommige winkels zullen in een spagaat komen: op de korte termijn moeten zij hun assortiment niet te veel uitbreiden om aan de definitie van een tabaksspecialzaak te kunnen voldoen, terwijl op de langere termijn zij juist onafhankelijk moeten worden van tabak.

Vanuit de tabaks- en gemakzaken worden vraagtekens gezet bij het nut van een verbod op producten voor kinderen: tabak is niet zichtbaar en bij verkoop van tabak moet de leeftijd gecontroleerd worden. Bovendien zijn kinderen vaak mee met hun ouders (bijvoorbeeld om een pakketje op te halen), en dat zal naar verwachting niet veranderen als producten voor kinderen niet meer te koop zijn.

De huidige tabaksspecialzaken maken zich zorgen over veiligheid en beveiliging. Tabak wordt steeds duurder; als ze alleen tabaksproducten verkopen, dan neemt de financiële waarde van hun voorraad toe en zullen verzekerings- en beveiligingskosten toenemen. De winstmarge neemt daardoor af.

Route 2: afhankelijkheid van tabak afbouwen

De ketens van tabaks- en gemakswinkels zijn zich al aan het voorbereiden op de transitie naar tabaksvrije winkels. De afgelopen jaren hebben de winkels diensten overgenomen zoals postdiensten, gelddiensten en stomerijservice. Deze activiteiten zijn op zich niet heel lucratief, maar er komen daardoor meer mensen in de winkel die mogelijk ook andere dingen kopen. Verder zijn er bijvoorbeeld cadeaukaarten bij gekomen. Vervanging van tabak door andere producten (bijvoorbeeld cadeauartikelen, kantoorartikelen en boeken) vraagt meestal een uitbreiding van het vloeroppervlak. Een andere ontwikkeling is dat op termijn meer wordt ingezet op het zelf scannen van producten. Voor tabak kan dit niet, dat moet door een natuurlijk persoon (handreiking) worden afgerekend, o.a. omdat de leeftijd gecontroleerd moet worden en het product erg diefstalgevoelig is. Tabaks- en gemakswinkels zien mogelijkheden om het assortiment te verbreden en de kosten te verlagen. De verwachte omzetstijging vanaf 2024 (vanwege verkoopverbod supermarkten) kan geïnvesteerd worden in een transitie richting tabaksvrije winkels. Voor een aantal zaken zien zij ook op langere termijn geen mogelijkheid om deze zonder tabak te laten overleven. Soms is het verzorgingsgebied te klein om zonder tabak de winkel in stand te houden. Deze zaken zullen naar verwachting failliet gaan.

Tankstations

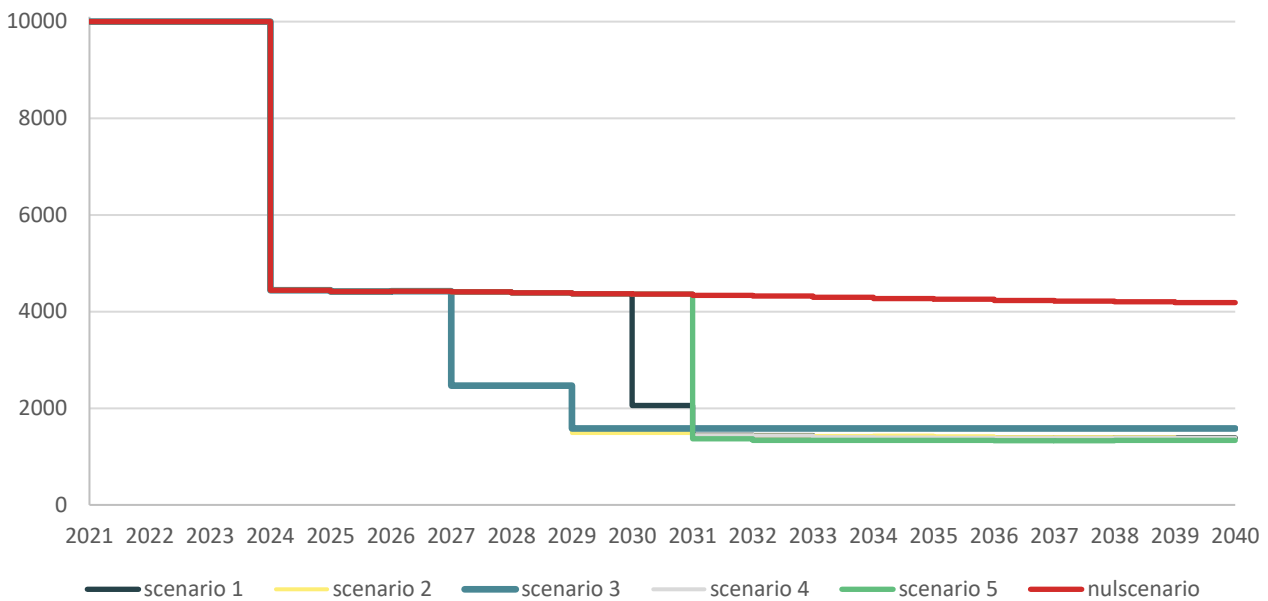
De omzet uit de winkel is voor een tankstation heel belangrijk, omdat de marge op brandstof erg laag is. Voor de tankstations langs de snelweg is het aandeel van tabak in de omzet vermoedelijk lager dan van de tankstations in de stad en langs provinciale wegen. Zij zullen niet gauw omvallen. Bovendien zijn ze van oliemaatschappijen, die zullen de tankstations overeind willen houden.

Ondernemers weten dat tabak gaat verdwijnen. Ze geven echter aan dat het niet zo makkelijk is om met de verkoop van tabak te stoppen. Van de winkelomzet komt 42 procent uit tabak en dat is lastig te compenseren. Helemaal stoppen met de zaak is ook lastig. Er zitten grote tanks ondergronds. Bij volledig stoppen moet de eigenaar de tanks laten verwijderen en de grond saneren. Dat is duur. Hij kan mede daardoor niet zo makkelijk een andere zaak beginnen op een andere locatie. Bovendien hangt het af van de locatie. In de stad is dat wat makkelijker om een andere zaak te beginnen op dezelfde locatie dan langs een provinciale weg. Sommige gemeenten willen sowieso af van tankstations in de stad. Het verbod op tabaksverkoop kan die trend versnellen. Een alternatief is om onbemand te worden.

4.2 Ontwikkeling aantal verkooppunten

De vijf gekozen beleidsscenario's leiden tot verschillende ontwikkelingen in het aantal verkooppunten. Figuur 4.1 laat zien hoe het aantal tabakszaken zich ontwikkelt ten opzichte van het nulscenario. Afhankelijk van het scenario blijven er in 2031 nog 1.400 tot 1.500 verkooppunten over. De berekeningen zijn gebaseerd op de verwachte omzet uit tabak van tabaks- en gemakszaken in 2029 en 2031, zie Tabel 3.3. Verder is verondersteld dat in geen enkel scenario tankstations zullen voldoen aan de definitie van een tabaksspecialzaak.

Figuur 4.1 Aantal verkooppunten daalt van ca. 4.300 in het nulscenario tot ca. 1.400 à 1.500 in 2031.



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Scenario 1 Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2030

In een scenario waarin een tabaksspecialzaak wordt gedefinieerd als een winkel die alleen tabak, aanverwante producten, loten en dagbladen mag verkopen (definitie 1) zullen in 2031 van de huidige 1.600 tabakszaken:

- 700 zaken zich kwalificeren als tabaksspecialzaak (inclusief de 136 zaken die zich nu al hebben geregistreerd als tabaksspecialzaak). Daarbij komen naar verwachting ca. 740 nieuwe zaken, opgericht door supermarkten (zie paragraaf 3.2.3). Vanaf 2031 mogen ook deze winkels alleen nog maar tabak, aanverwante producten, loten en dagbladen verkopen, terwijl de winkels zijn gestart als tabakszaak volgens de ruimere definitie.
- 700 winkels overleven zonder verkoop van tabak. Deze verkooppunten hebben een dusdanig lage omzet uit tabak dat zij zonder tabak levensvatbaar zijn vanaf 2031.
- 200 winkels gaan failliet. Voor deze winkels is de businesscase voor een tabaksspecialzaak niet positief, omdat zij onvoldoende omzet uit tabak kunnen halen om hun kosten te dekken. Zij halen daarnaast in de huidige situatie onvoldoende omzet uit andere producten om levensvatbaar te zijn vanaf het moment dat zij geen tabak meer mogen verkopen naast hun andere producten.

De registratieplicht heeft geen invloed op het aantal tabaksspecialzaken. Deze geldt immers nu al voor deze zaken.

Scenario 2 Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027

Net als in scenario 1 kwalificeren 700 van de 1.600 zaken zich als tabaksspecialzaak en komen daar naar verwachting nog eens ca. 740 door supermarkten opgerichte nieuwe zaken bij. Het aantal tabakswinkels dat gedwongen stopt (ca. 250) is in scenario 2 groter dan in scenario 1, omdat tabakswinkels minder lang de tijd krijgen om zich aan te passen (tot 2029) waardoor er minder winkels kunnen overleven zonder de verkoop van tabak. Dit betekent dat 650 tabakszaken wel doorkunnen zonder de verkoop van tabak.

Scenario 3 Afbouw per verkoopkanaal vanaf 2027 met ruime definitie tabaksspecialzaak

Scenario 3 betreft hetzelfde scenario als scenario 2, met als verschil dat tabakszaken slechts aan de ruimere definitie van tabaksspecialzaak hoeven te voldoen. Hierdoor kwalificeren ca. 800 zaken zich als tabaksspecialzaak. Daarnaast zijn er in 2031 ook 740 door supermarkten opgerichte tabaksspecialzaken. Net als in

scenario 2 kunnen 650 winkels door zonder de verkoop van tabak waardoor 150 zaken gedwongen dienen te stoppen.

Scenario 4 Registratie in combinatie met vergunning scenario per 2031

In scenario 4 vindt registratie plaats op basis van de krappe definitie tabaksspecialzaak, met de mogelijkheid tot registratie bij de NVWA vanaf 2025 en vergunningsverlening in 2030. Vanaf 2031 is alleen nog verkoop door tabaksspecialzaken mogelijk. Het scenario pakt hetzelfde uit als scenario 1, met als verschil dat tankstations een jaar langer tabak mogen verkopen. Dit betekent dat 700 van de 1.600 tabakzaken zich kwalificeren als tabaksspecialzaak en dat ca. 200 tabakswinkels gedwongen stoppen. Ca. 700 tabakzaken kunnen door zonder de verkoop van tabak. Bij supermarkten komen er naar verwachting nog eens 740 extra verkooppunten.

Scenario 5 Vergunningsverlening voor maximaal één tabaksspecialzaak per 10.000 inwoners per 2031

In scenario vijf wordt een extra beperking opgelegd ten aanzien van het maximumaantal verkooppunten per gemeente. Dit resulteert in een lager aantal verkooppunten in 2031: 650 van de huidige 1.600 tabakzaken blijven over als tabaksspecialzaak, aangevuld met 710 tabakzaken gestart door supermarkten. Het aantal winkels dat gedwongen moet stoppen ligt hierdoor ook hoger. Ca. 250 voormalige tabaks- en gemakzaken kunnen niet verder met de omzet die zij uit overige producten halen. Ook moeten dertig van de 740 winkels die door supermarkten zijn opgezet in 2031 weer stoppen door de restricties op het maximumaantal verkooppunten. De huidige tabaks- en gemakswinkels worden meer geconfronteerd met uitloting dan tabaksspecialzaken opgericht door supermarkten, omdat zij vaker in stedelijk gebied liggen, terwijl supermarkten meer verspreid zijn over Nederland.

Tabel 4.1 vat de gevolgen van de beleidsscenario's voor de huidige tabaks- en gemakswinkels samen.

Tabel 4.1 Maximering aantal vergunningen tot 1 per 10.000 inwoners kan leiden tot 150 tot 250 faillissementen van tabaksspecialzaken

	Nulsce- nario 2024	Scenario 1 2031	Scenario 2 2031	Scenario 3 2031	Scenario 4 2031	Scenario 5 2031
Voormalig tabaks- en gemakzaken	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600	1.600
• Winkel zonder tabak in 2031	1.600	700	650	650	700	700
• Gestopt in 2031		200	250	150	200	250
• Tabaks(special)zaak in 2031	1600	700	700	800	700	650

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 4.2 laat zien dat in alle scenario's het aantal verkooppunten sterk daalt. In scenario 5 daalt het aantal het meest; tot 1.360 tabaksspecialzaken.

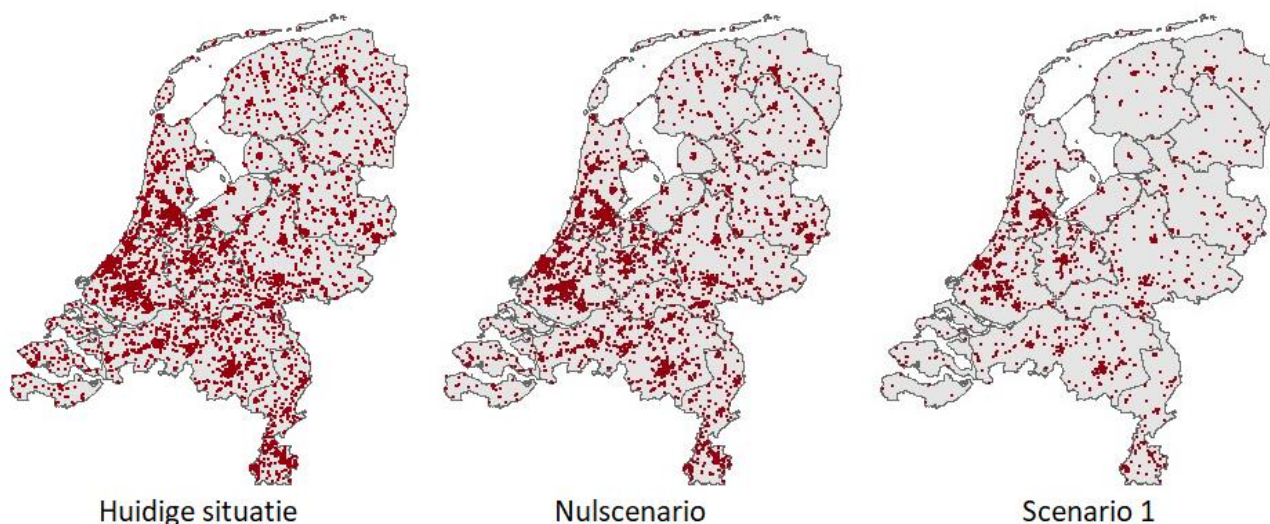
Tabel 4.2 Aantal tabaksverkooppunten daalt sterk in alle beleidsscenario's

	Nulscen- rio 2024	Scenario 1 2031	Scenario 2 2031	Scenario 3 2031	Scenario 4 2031	Scenario 5 2031
Aantal tabaksverkooppunten	4.400	1.440	1.440	1.540	1.440	1.360
• Waarvan voormalige tabaks- en gemakzaken in 2024	1.600	700	700	800	700	650
• Waarvan nieuwe tabakszaken (supermarkten) in 2024	800	740	740	740	740	710
• Waarvan tankstations in 2024	2.000	0	0	0	0	0

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur 4.2 laat zien hoe het aantal verkooppunten verspreid is in beleidsscenario 1 ten opzichte van het nulscenario (waarin supermarkten geen tabak meer verkopen) en de huidige situatie (waarin ook supermarkten nog tabak verkopen). Scenario's 2 t/m 5 laten een spreiding zien die vergelijkbaar is met scenario 1. De figuur laat zien dat vooral mensen buiten de Randstad verder zullen moeten reizen voor hun tabak.

Figuur 4.2 Vooral buiten de Randstad neemt de reistijd om tabak te kopen toe bij beperking verkooppunten

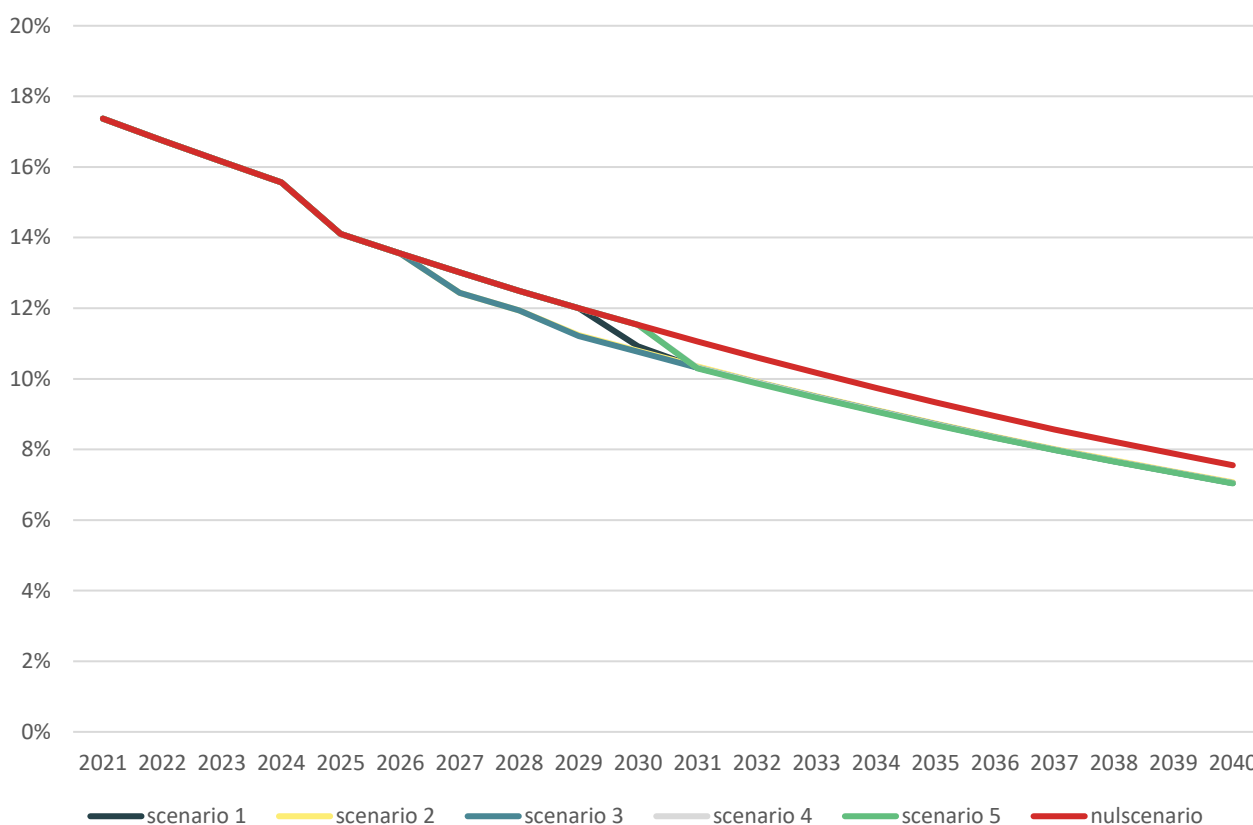


Bron: SEO Economisch Onderzoek o.b.v. gegevens Locatus

4.3 Gevolgen voor rokers

De afname van het aantal tabakszaken in 2024 heeft gevolgen voor de roker. Omdat de reistijd voor het kopen van tabak gemiddeld stijgt (en daarmee ook de drempel om tabak te kopen), neemt het aantal rokers in Nederland naar verwachting af. Figuur 4.3 toont de prognose van het aantal rokers in de verschillende scenario's ten opzichte van het nulscenario, uitgaande van een daling van één procent van het aantal rokers per 10 procent minder verkooppunten.

Figuur 4.3 Het aantal rokers neemt af met 0,7 tot 0,8 procent van de bevolking van 15 jaar en ouder



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de figuur is te zien dat het aantal rokers in elk van de scenario's lager is dan in het nulscenario, omdat het aantal verkooppunten fors afneemt. Het effect is het grootst in het scenario met het kleinste aantal verkooppunten (scenario 5), waarbij het aantal rokers in 2031 0,8 procentpunt lager ligt dan in het nulscenario. In dit scenario rookt 10,3 procent van de bevolking in 2031 ten opzichte van 11,1 procent in het nulscenario. In scenario 3 is het effect met 0,7 procentpunt het kleinst.

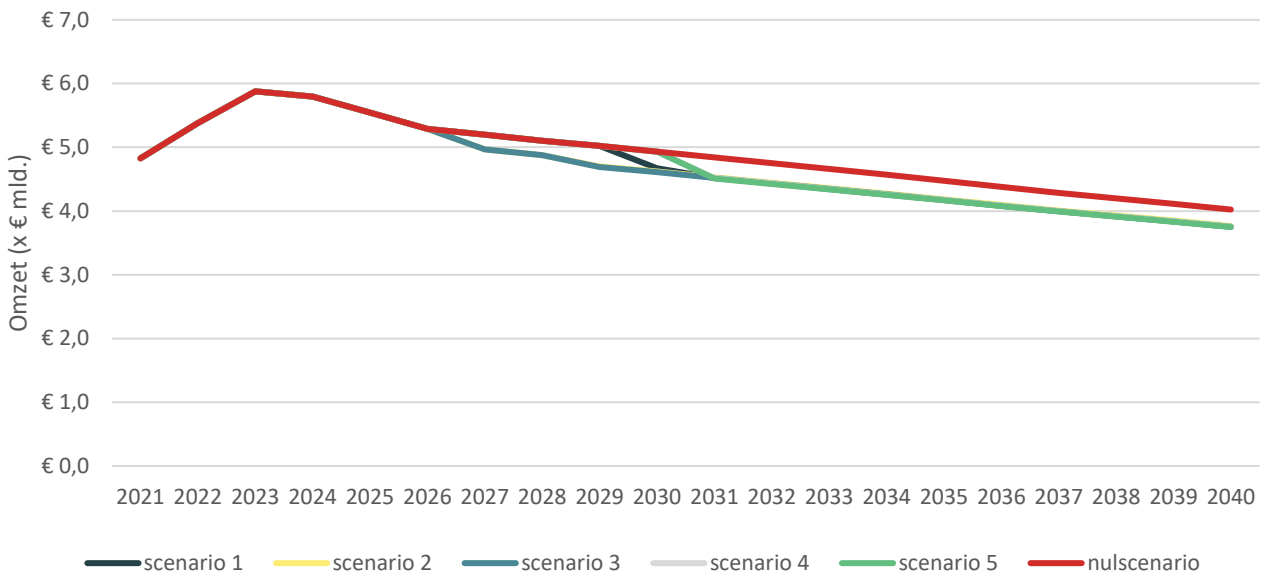
In 2031 roken naar verwachting nog 1,7 miljoen mensen in Nederland. Door het beperken van het aantal verkooppunten daalt dit aantal met 110.000 tot 120.000. Dit leidt tot een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid (zie paragraaf 3.2.4 voor de berekening).

4.4 Economische en maatschappelijke gevolgen

Omzet uit tabak daalt

Doordat het aantal rokers daalt als gevolg van het afnemend aantal verkooppunten neemt ook de omzet uit tabak af. Figuur 4.4 laat een dalende lijn zien die vergelijkbaar is met de daling van het aantal rokers, met als verschil dat de voorgenomen accijnsverhogingen tot 2023 nog tot een omzetsijging leiden. In het nulscenario is de omzet uit tabak in 2031 ca. € 4,8 miljard, terwijl dit als gevolg van de beleidsscenario's afneemt tot € 4,5 miljard.

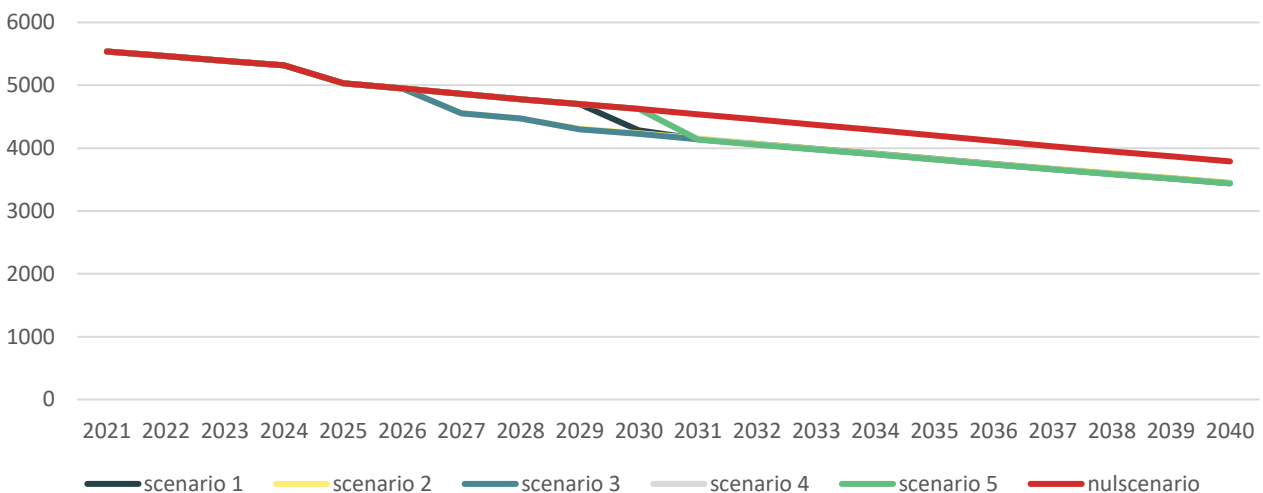
Figuur 4.4 Omzet uit tabak daalt minder snel dan aantal verkooppunten



Ondanks de dalende trend in het aantal rokers daalt de omzet van tabak beduidend minder hard dan het aantal verkooppunten waardoor de gemiddelde omzet per verkooppunt wel hoger ligt na 2031. Een gemiddeld verkooppunt bedient hierdoor in de toekomst meer rokers dan nu het geval is.

Figuur 4.5 laat zien dat ook de werkgelegenheid daalt. In het nulscenario is de werkgelegenheid die gepaard gaat met de verkoop van tabak in 2031 ca. 4.500 fte, terwijl dit als gevolg van de beleidsscenario's afneemt tot ca. 4.100 fte.

Figuur 4.5 De werkgelegenheidseffecten zijn naar verhouding groter dan de omzeteffecten



Effect op buurten en kleine kernen beperkt

De meerderheid van de geïnterviewde gemeenten geeft aan dat ze niet weet of er een effect is van het wegvallen van tabaks- en gemakszaken op de winkelstraten of dat ze weinig effecten verwacht. Ook verwachten ze dat het verdwijnen van winkels zal meevallen. Voor de kleinere gemeenten heeft dit misschien wel effect. In kleinere gemeenten of dorpen zal de buurtfunctie of het sociale aspect tussen eigenaar en klanten mogelijk verdwijnen als er gemakszaken verdwijnen.

Supermarkten en experts wijzen erop dat het effect op buurten en kleine kernen al aan de orde is in 2024 als supermarkten geen tabak meer mogen verkopen. Supermarkten zijn ‘trafficdrivers’, zij trekken klanten aan. Supermarkteigenaren doen er alles aan om in de omgeving van de supermarkt ervoor te zorgen dat er een voldoende gevarieerd aanbod is, zodat klanten niet naar een ander winkelcentrum gaan. Zij hebben daarom ook vaak andere zaken, zoals een snackbar, een kapsalon of een gemakszaak. Al die zaken vallen weg als de supermarkt failliet gaat. Ook andere winkels, zoals de bakker en de slager, kunnen dan omvallen, omdat klanten naar een ander winkelcentrum gaan. Vooral voor mensen die minder mobiel zijn is de supermarkt belangrijk voor hun zelfstandigheid.

4.5 Draagvlak

4.5.1 Draagvlak onder de bevolking

Draagvlak voor maatregelen om het aantal verkooppunten te beperken is uitgevraagd door Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij in vragenlijstonderzoek onder 1.021 tot 1.358 Nederlanders van 18 jaar en ouder per jaar. Van 2016 tot 2021 is de volgende vraag gesteld: *‘In hoeverre zou de overheid onderstaande maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken?’*

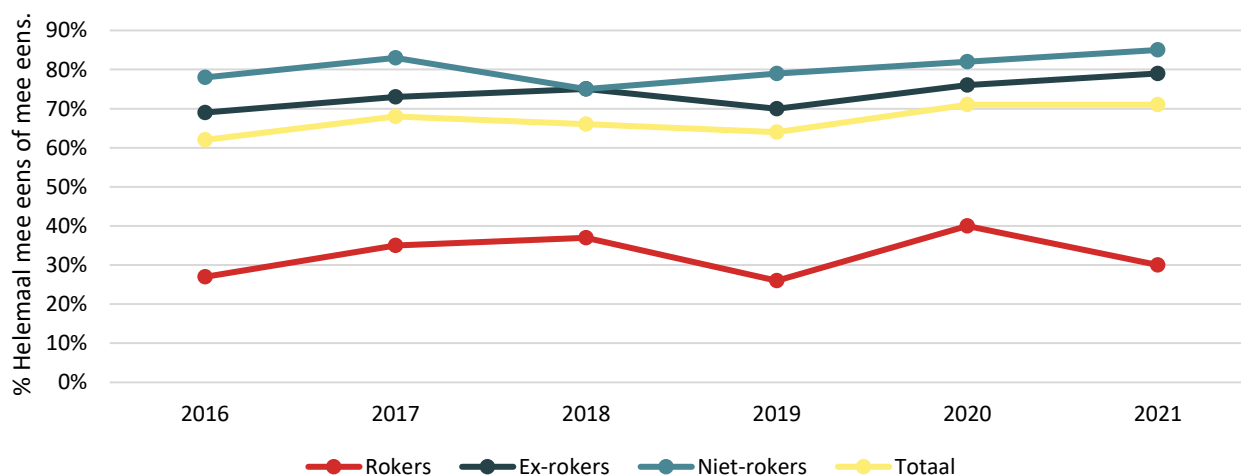
- Regelen dat tabaksproducten alleen mogen worden verkocht in tabaksspecialzaken
- Het aantal verkooppunten van sigaretten verminderen

Respondenten konden antwoorden op een schaal van ‘helemaal mee eens’ tot ‘helemaal niet mee eens’ of ‘weet niet’. Hieronder zijn de trends van 2016 tot 2021 weergegeven.

Draagvlak voor het verminderen van het aantal verkooppunten van sigaretten

In totaal is 71 procent van de respondenten in 2021 het (helemaal) eens met de maatregel om het aantal verkooppunten van sigaretten te verminderen om er zo voor te zorgen dat jongeren niet beginnen met roken. Vanaf 2018 is er een stijgende trend naar meer draagvlak. In 2021 is het draagvlak het hoogst onder niet-rokers (85 procent mee eens of helemaal mee eens), gevolgd door ex-rokers (79 procent). Onder huidige rokers is het draagvlak het laagst met 31 procent.

Figuur 4.6 Draagvlak voor het verminderen van het aantal verkooppunten van sigaretten is hoog

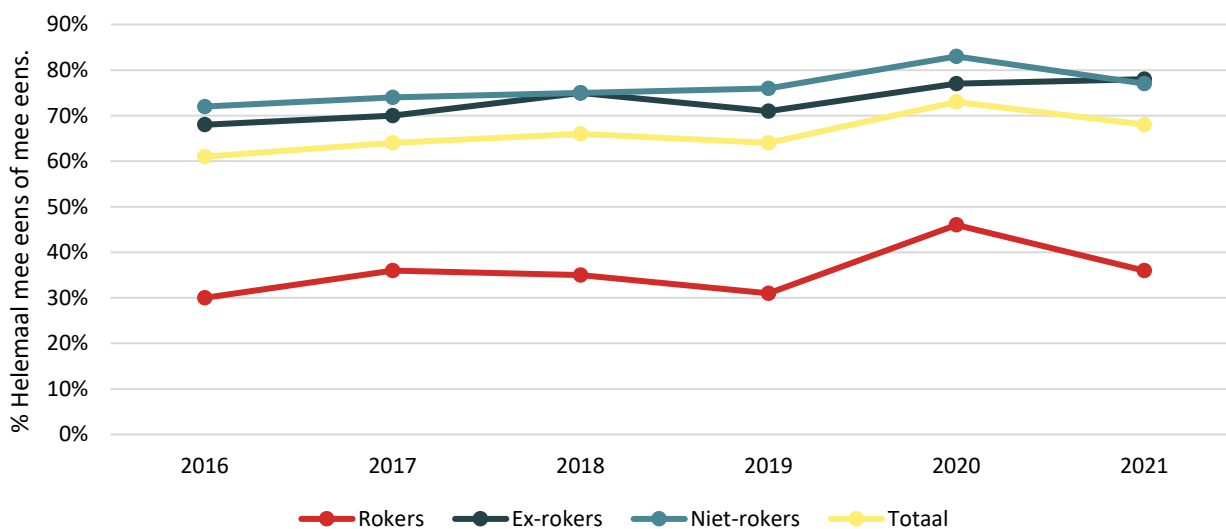


Bron: Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij op basis van een enquête onder jaarlijks ruim 1.000 Nederlanders van 18 jaar en ouder, variërend van 1.021 tot 1.358 Nederlanders van 18 jaar en ouder.

Draagvlak voor het beperken van verkoop van tabak tot alleen tabaksspecialazaken

Het draagvlak voor het beperken van de verkoop van tabaksproducten tot alleen tabaksspecialazaken is ongeveer even groot als voor het verminderen van het aantal verkooppunten in het algemeen. In 2021 is het totale draagvlak 68 procent (mee eens of helemaal mee eens). In 2021 was het draagvlak voor deze maatregel het hoogst onder ex-rokers (78 procent), gevolgd door niet-rokers (77 procent). Het draagvlak is laag onder rokers met slechts 36 procent die het (helemaal) eens was met deze maatregel. Er is onder rokers meer draagvlak voor deze maatregel dan voor het verminderen van het aantal verkooppunten voor tabak in het algemeen (6 procentpunten hoger).

Figuur 4.7 Draagvlak voor beperken van de verkoop van tabak door alleen tabaksspecialazaken in 2021 licht gedaald, maar nog boven niveau 2016-2019



Bron: Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij op basis van een enquête onder jaarlijks ruim 1.000 Nederlanders van 18 jaar en ouder, variërend van 1.021 tot 1.358 Nederlanders van 18 jaar en ouder

4.5.2 Draagvlak onder tabaksverkopers

Het zal niet verrassen dat het draagvlak voor het beperken van de tabaksverkoop tot tabaksspecialazaken groot is onder eigenaren van tabaksspecialazaken. De meeste geïnterviewde eigenaren vinden dat dit het toekomstperspectief van de echte tabaksspecialzaak zal vergroten. Het draagvlak verschilt wel per scenario. Wat betreft het tijdspad hebben tabaksspecialazaken een voorkeur voor het versnelde tijdspad waarbij in 2027 al de verkoop door tankstations wordt verboden. Een zorg van een van de geïnterviewden is de veiligheid: mogelijk verhuizen de inbraken bij tankstations naar hun winkel als tabak niet meer verkocht mag worden in tankstations. De geïnterviewde tabaksspecialazaken vinden de scenario's waarbij het aantal tabaksspecialazaken wordt gereguleerd door vergunningen voor tien jaar verdeeld door loting geen goede optie. Bedrijven kunnen failliet gaan, omdat ze de loting verliezen. Een vergunningensysteem is volgens de geïnterviewden alleen mogelijk als een vergunning overdraagbaar is. Een vergunning die ingetrokken wordt na meermaals overtreden zou wel beschikbaar moeten komen voor iemand anders op diezelfde plek. Zonder overdraagbaarheid kan een ondernemer bijvoorbeeld de vergunning niet doorgeven aan een kind of het opgebouwde kapitaal gebruiken voor zijn pensioen. Verder verwachten ze dat er steeds geprocedeerd zal worden. Andere opties dan een lotingsysteem zijn voorgesteld: bijvoorbeeld vergunningsverlening op basis van in het verleden gedemonstreerde kennis en expertise. De geïnterviewden vinden het wel goed om een maximumaantal te stellen aan de verkooppunten, maar er zijn zorgen over tabaksverkoop in grensgebieden.

Het draagvlak onder gemakzaken en tankstations is beperkt. Zij begrijpen dat op termijn het aantal verkooppunten wordt afgebouwd, maar zij vinden de tijdspaden te krap, zowel het versnelde tijdspad als het basistijdspad. Zij maken zich grote zorgen over het voortbestaan. Vooral in het scenario met een versneld tijdspad en de krappe definitie van een tabaksspecialzaak verwachten ze veel faillissementen. Een scenario met een ruime definitie (meer dan 75 procent van de omzet uit tabak) en een ruimer tijdspad kan op meer steun rekenen. In dat scenario kunnen meer winkels overleven. Tabaks- en gemakzaken zijn voorstander van een registratie- of vergunningsplicht, bij voorkeur al in 2024, tegelijkertijd met het verbod op verkoop door supermarkten. Dit voorkomt dat er nieuwe ongereguleerde verkooppunten bij komen. Ook zijn zij er voorstander van dat zaken die bijvoorbeeld drie keer de tabakswet overtreden hun vergunning verliezen. Zij zijn geen voorstander van een tijdelijke vergunning voor tien jaar met loting. Hierdoor ontstaan problemen met de continuïteit (personeel, huur, etc.) en het maakt de zaak onverkoopbaar.

4.6 Uitvoeringsaspecten

Definitie op basis van producten makkelijker te handhaven dan definitie op basis van omzet

Wat betreft de definitie van een tabaksspecialzaak vinden geïnterviewden over dit onderwerp (gemeenten en de NVWA) de krappe definitie (alleen tabak, dagbladen en loten) goed te handhaven. De geïnterviewden geven aan dat er al goed contact tussen de gemeenten en de NVWA bestaat. De gemeenten zijn de ogen en oren voor de NVWA. Zij denken dat de ruime definitie van een tabaksspecialzaak problemen gaat opleveren qua handhaafbaarheid. Vooral gemeenten vinden het omzetgedeelte moeilijk om te controleren, want het zorgt voor nieuwe processen voor hen. Voor de NVWA geldt eveneens dat het controleren van de omzet een meer complexe inspectie vereist, hetgeen ook meer tijd van de ondernemer in beslag neemt. Ook de voorwaarde dat een specialzaak geen producten gericht op kinderen mag verkopen, zal discussies opleveren over de vraag wat uiteindelijk wel of niet verkocht mag worden. Als dat een lijst wordt met producten die wél verkocht mogen worden, is dit makkelijker te handhaven.

Vergunningensysteem vergemakkelijkt de handhaving

Wat betreft de toegang tot de markt geven gemeenten en de NVWA aan dat een vergunningensysteem duidelijk is voor de handhaver - een zaak heeft een vergunning of niet. Dit scenario is goed uitvoerbaar en maakt het makkelijker om op andere dingen te handhaven, zoals verkopen aan kinderen of reclames voor tabak. Een tijdelijke vergunning voor tien jaar heeft als voordeel dat je elke tien jaar kan bekijken hoeveel winkels je wil en op basis daarvan een hoeveelheid vergunningen uit kan geven.

De NVWA geeft daarnaast aan dat, zonder vergunningensysteem, winkels die niet onder supermarkten, tankstations of gemakzaken vallen tabak kunnen blijven verkopen. Het gaat bijvoorbeeld om belwinkels waar tabak en/of aanverwante producten worden verkocht die zaken missen in de afbouwregeling.

Voor de handhaving is een vergunning van tien jaar volgens de geïnterviewden niet handig. De NVWA geeft aan dat hun risicogerichte toezicht erop gericht is de naleving bij de bedrijven te verhogen. Wanneer na de verloting na tien jaar veel nieuwe bedrijven de markt betreden, zal de naleving bij die bedrijven lager kunnen zijn, bijvoorbeeld wanneer deze minder kennis en ervaring hebben met de na te leven regels uit de Tabaks- en rookwarenwet.

Vergunningensysteem brengt hoge administratieve lasten met zich mee

Aan de andere kant geven de geïnterviewden aan dat het verloten van de vergunningen veel administratieve lasten met zich meebrengt. De NVWA geeft aan dat bedrijven in bezwaar en beroep kunnen wanneer een vergunning wordt ingetrokken. Voor bedrijven zijn de consequenties van zo'n intrekking namelijk heel groot.

Voor de afhandeling van deze zaken zal voldoende capaciteit beschikbaar moeten zijn bij de organisatie die de vergunning intrekt.

De NVWA vindt verder dat de uitgifte van vergunningen door gemeenten (met het toezicht bij de NVWA) tot een minder efficiënte handhaving zal kunnen leiden. De NVWA is dan namelijk afhankelijk van de gemeenten bij bijvoorbeeld het intrekken van een vergunning.

Bij invoering van een vergunningensysteem is het volgens een gemeenteambtenaar belangrijk om ondernemers en het publiek goed te informeren over de nieuwe regelgeving. Ook geeft de gemeenteambtenaar aan dat ondernemers betrokken moeten zijn in het proces. Gemeenteambtenaren schatten dat het minstens een jaar zal kosten om het beleid in te voeren. De gemeente moet voorbereiden, voorlichting geven, hun website in orde maken en moet misschien wel nieuw beleid maken in verband met de schaarste van vergunningen. De NVWA geeft aan dat er voor het inregelen van een vergunningensysteem meer tijd nodig is dan voor een registratiesysteem.

4.7 Neveneffecten

De meestgenoemde neveneffecten zijn een toename van illegale handel en het kopen van tabaksproducten over de grens. Volgens de douane is het moeilijk om te voorspellen wat er mogelijk gaat gebeuren met de illegale handel bij de verschillende scenario's. Als er minder verkooppunten zijn en als door prijsstijgingen tabak minder betaalbaar wordt, zal een bepaald deel van de rokende bevolking op zoek gaan naar een alternatief. Een deel zal tabak kopen via de illegale handel. De douane geeft ook aan dat illegale handel plaatsvindt in supermarkten, avondwinkels of gemakszaken, maar dat is niet per definitie zo; illegale handel vindt ook plaats op andere plekken. Er moeten volgens de geïnterviewden genoeg verkooppunten overblijven voor de rokers die er nog zijn om te voorkomen dat rokers anders op een illegale manier aan hun tabak zullen komen.

Referenties

- BOVAG (2018). Tankstations in Cijfers 2018. Bunnik: BOVAG Tankstations.
- Burton, S., Spanjaard, D., & Hoek, J. (2013). An investigation of tobacco retail outlets as a cue for smoking. *Australasian Marketing Journal (AMJ)*, 21(4), 234-239.
- Caceres L & Chaiton, M. (2013) Hungary: state licensing for tobacco outlets. *Tob Control* 2013;22:292-3.
- Coxe, N., Webber, W., Burkhart, J., Broderick, B., Yeager, K., Jones, L., and Fenstersheib, M. (2014) Use of tobacco retail permitting to reduce youth access and exposure to tobacco in Santa Clara County, California. *Prev. Med.* 67, S46-S50
- Goli, A., & Chintagunta, P. K. (2021). What happens when a retailer drops a product category? investigating the consequences of ending tobacco sales. *Marketing Science*.
- Jin, Y., Lu, B., Berman, M., Klein, E. G., Foraker, R. E., & Ferketich, A. K. (2016). The impact of tobacco-free pharmacy policies on smoking prevalence. *Journal of the American Pharmacists Association*, 56(6), 627-632.
- Kok, L., Berden, C. & Koopmans, C. (2015). *Kosten van roken*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kok, L. Kroon, L. & Smits, T. (2020). *Beperken van het aantal verkooppunten tabak*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Kuipers, M.A.G., Nuyts, P.A.W., Willemsen, M.C., and Kunst, A.E. (2021) Tobacco retail licencing systems in Europe. *Tobacco Control*.
- Lee, J. G., Kong, A. Y., Sewell, K. B., Golden, S. D., Combs, T. B., Ribisl, K. M., & Henriksen, L. (2021). Associations of tobacco retailer density and proximity with adult tobacco use behaviours and health outcomes: a meta-analysis. *Tobacco Control*.
- Marktdata 2017. *Marketingrapport Tankstations 2017*. Almelo: Marktdata.nl
- Marshoek (2021). *Benchmark Supermarkten 2020*. Utrecht: Marshoek
- NSO (2020) *NSO Retail marktgid 2021-2022*. Zeist: Stichting NSO Retail Activiteiten
- NVWA (2020). *Speciaalzakken. Registratie in 2020*. Den Haag. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Paul, C. L., Mee, K. J., Judd, T. M., Walsh, R. A., Tang, A., Penman, A., & Girgis, A. (2010). Anywhere, anytime: Retail access to tobacco in New South Wales and its potential impact on consumption and quitting. *Soc. Sci. Med.*, 71(4), 799-806. doi:<https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.05.011>
- Pearson, A. L., van der Deen, F. S., Wilson, N., Cobiac, L., & Blakely, T. (2015). Theoretical impacts of a range of major tobacco retail outlet reduction interventions: modelling results in a country with a smoke-free nation goal. *Tobacco Control*, 24(e1), e32-e38.<https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051362>

- Phillips, A. Z., Ahern, J. A., Kerr, W. C., & Rodriguez, H. P. (2020). Cigarettes smoked among daily and non-daily smokers following CVS Health's tobacco-free pharmacy policy. *Tobacco Control*.
- Polinski, J. M., Howell, B., Gagnon, M. A., Kymes, S. M., Brennan, T. A., & Shrank, W. H. (2017). Impact of CVS Pharmacy's Discontinuance of Tobacco Sales on Cigarette Purchasing (2012-2014). *American Journal of Public Health*, 107(4), 556-562. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2016.303612>
- Reep-Van den Bergh, C. M. M., Harteloh, P. P. M., & Croes, E. A. (2017). Doodsoorzaak nr. 1 bij jonge Nederlanders: de sigaret. *Ned. Tijdschr. Geneeskd*, 161, D1991.
- Siahpush, M., Shaikh, R. A., Hyland, A., Smith, D., Sikora Kessler, A., Meza, J., . . . Wakefield, M. (2016). Point-of-sale cigarette marketing, urge to buy cigarettes, and impulse purchases of cigarettes: Results from a population-based survey. *Nicotine Tobacco Res.*, 18(5), 1357-1362.
- Van der Waerden, P., Timmermans, H., & de Bruin-Verhoeven, M. (2017). Car drivers' characteristics and the maximum walking distance between parking facility and final destination. *Journal of transport and land use*, 10(1), 1-11.
- Vakcentrum (2021) Factsheet Gevolgen verkoopverbod tabak.
- Van der Waerden, P., Timmermans, H., & de Bruin-Verhoeven, M. (2017). Car drivers' characteristics and the maximum walking distance between parking facility and final destination. *Journal of transport and land use*, 10(1), 1-11.
- Yang, Y., & Diez-Roux, A. V. (2012). Walking distance by trip purpose and population subgroups. *American journal of preventive medicine*, 43(1), 11-19.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Organisatie	Personen
Supermarkten	
12 supermarkteigenaren	12 supermarkteigenaren, franchisenemers van AH, Jumbo, Coop, Spar, Plus
Tabaks- en gemakswinkels	
Primera	Cristel Teeuwen en Gert van Doorn
Tabac & gifts	Desmond Terlien
Audax (AKO, Bruna, Vivant en The Read Shop)	Marc Pontier en Michiel van Zwienen
Convenience Concept (Cigo)	Gerrit van Oosten
6 eigenaren van tabaksspecialzaken	
4 Bruna-winkels	
Brancheorganisaties	
Beta/VNPI	Ewout Klok (BETA), Martijn van der Kolk (BETA), H��l��ne Hol (VNPI)
BOVAG	Erik Stern
CBL	Rene Roorda
NSO Retail	Janwillem Burgering en Gert Koudijs
Vakcentrum	Theo Urselmann
Experts	
Zelfstandig adviseur	Erik Hemmes
Marshoek	Joeri van Rens
Rabobank	Henry Steenbergen
Gemeenten	
Arnhem	
Oldambt	
Emmen	
Ede	
Zwolle	
Sittard-Geleen	
Uitvoering	
NVWA	Marian Smink-Gacsbaranyi en Pieter Rijswijk
Douane	

Bijlage B Veronderstellingen berekeningen

Businesscase tabakszaken

Om te onderzoeken hoeveel nieuwe tabaksspecialzaken er ontstaan, is een businesscase doorgekend. Deze businesscase hangt af van verschillende factoren:

- Investeringskosten (verbouwing, nieuw pand)
- vaste kosten tabakswinkel (huur/gas, water licht/beveiliging/etc.)
- Oppervlakte winkel (m²) (hoeft geen grote winkel te zijn)
- Terugverdiëntijd van de investeringen
- Overige omzet (%)
- Personeelskosten/resultaat eigenaar
- Marge op tabak en op overige omzet

Er wordt in de analyse rekening gehouden met drie soorten businesscases:

1. Businesscase voor een nieuwe tabakszaak opgezet door supermarkten. Uit interviews blijkt dat supermarkten niet kiezen voor een zaak waar alleen tabak wordt verkocht, maar voor een soort gemakzaak waar andere diensten zoals pakketdienst en het verkopen van loten ook naartoe kunnen worden verplaatst. Aangenomen wordt dat er twee fte's nodig zijn voor deze winkel en er één in de supermarkt kan worden bespaard. De businesscase gaat uit van een terugverdiëntijd van zeven jaar (van 2024 tot 2031).
2. Businesscase voor een tabakszaak die doorgaat als tabaksspecialzaak. Aangenomen wordt dat er twee fte's nodig zijn voor de winkel. Deze businesscase kent twee varianten:
 - a. Een tabaksspecialzaak volgens de krappe definitie, waar 90 procent van de omzet uit tabak wordt gehaald.
 - b. Een tabaksspecialzaak volgens de krappe definitie, waar 75 procent van de omzet uit tabak wordt gehaald.

De onderstaande tabel laat zien wat de benodigde omzet uit tabak is in de drie verschillende businesscases.

Tabel B 1 Businesscase tabaksspecialzaak

Businesscases tabakszaken	1	2a	2b
Investeringskosten tabakswinkel	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Vaste kosten tabakswinkel per m ² per jaar	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Oppervlakte winkel (m ²)	30	30	30
Terugverdiëntijd (jaren)	7	9	9
Overige omzet (%)	25%	10%	25%
Personeelskosten/resultaat eigenaar	€ 30.000	€ 60.000	€ 60.000
Marge tabak	8%	8%	8%
Marge overig	25%	25%	25%
Benodigde omzet tabak	€ 580.000	€ 550.000	€ 840.000

Bron: Retail insiders, interviews.

Omzetverdeling tabakszaken

Niet alle tabakszaken halen een even groot aandeel van de omzet uit tabak. De spreiding tussen verschillende winkels en winkelketens is zelfs groot. Om een schatting te maken van de omzetverdeling is gebruik gemaakt van informatie uit verschillende bronnen:

- Volgens de NVWA zijn er in 2020 136 tabakzaken geregistreerd als tabaksspecialzaak volgens de krappe definitie van een tabaksspecialzaak en 375 volgens de ruime definitie, maar met een maximumomzet van € 700.000. Elk van deze zaken heeft een omzetaandeel uit tabak van meer dan 75 procent.
- Van Primera (de grootste keten van tabakzaken) en Convenience Concepts (CIGO, Tabacconist en Smaakgilde) is informatie ontvangen over het omzetaandeel dat de winkels uit tabak halen, uitgesplitst naar verschillende omzetcategorieën.
- Van de Bruna, AKO, The Read Shop en Vivant-winkels is informatie ontvangen over het gemiddelde aandeel van tabak in de omzet.

Op basis van deze informatie is een schatting gemaakt van de verdeling van tabakzaken naar omzetaandeel in 2021.

Tabel B 2 Verdeling tabakzaken naar omzetaandeel tabak in 2021

Omzetaandeel tabak	Totaal
Minder dan 25%	245
25 tot 50%	330
50 tot 75%	502
75 tot 100%	523

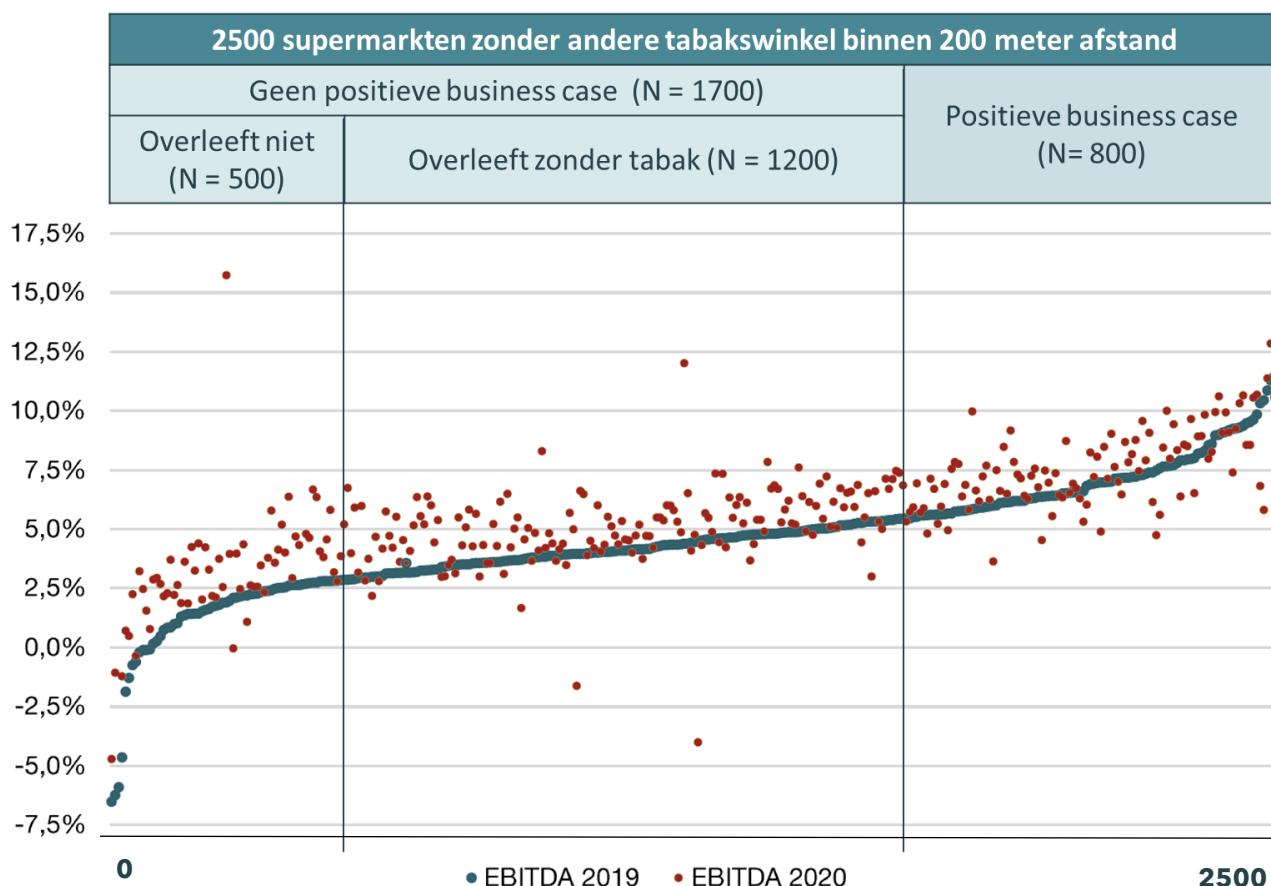
Bron: schatting SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens tabaks- en gemakswinkels.

Schatting faillissementen supermarkten

Wanneer supermarkten stoppen met de verkoop van tabak lopen zij mogelijk ook omzet mis van rokers die hun boodschappen elders doen. Vooral dit laatste is een risico voor supermarkten die het voor hun marge vooral moeten hebben van de verkoop van reguliere producten. Figuur 3.1 laat zien dat 2.500 supermarkten geen tabakswinkel binnen tweehonderd meter van de supermarkt hebben. Daarvan kunnen 1.700 supermarkten geen levensvatbare tabakswinkel beginnen. Van deze groep wordt aangenomen dat supermarkten onder de 2,5 procent EBITDA¹⁶ het moeilijk krijgen zonder tabak én met omzetverlies van rokers die hun boodschappen elders doen (links van de blauwe lijn in Figuur B 1). Dit betreft ca. 25 à 30 procent van de tabakzaken zonder positieve businesscase en zonder tabakszaak binnen tweehonderd meter. Het gaat om 25 à 30 procent van 1.700 supermarkten, oftewel ca. 500 supermarkten.

¹⁶ De EBITDA is de brutowinst, voor aftrek van rente, belastingen en afschrijvingen. Het is de omzet verminderd met de inkoopkosten en reguliere kosten zoals huur en personeelskosten.

Figuur B 1 Mogelijk gaan 500 supermarkten failliet door verkoopverbod tabak



Bron: gebaseerd op Marshoek (2021), bewerking SEO.
 Toelichting: In de figuur is op de verticale as de EBITDA weergegeven. Op de horizontale as zijn van links naar rechts de supermarkten gesorteerd op de hoogte van de EBITDA (van laag naar hoog) in 2019 (de blauwe bollenlijn), waardoor een cumulatieve verdeling is te zien van de EBITDA (van 0 supermarkten uiterst links tot 2500 supermarkten uiterst rechts). Deze is gebruikt om in te schatten hoeveel zaken failliet gaan. De rode bollen geven de EBITDA weer van diezelfde supermarkten in 2020 waarmee de afwijking ten opzichte van 2019 zichtbaar wordt: boven de lijn van blauwe bollen is de EBITDA toegenomen in 2020 ten opzichte van 2019, en daaronder is de EBITDA afgenomen. Verondersteld is dat de 2.500 supermarkten die geen tabakswinkel binnen tweehonderd meter van de supermarkt hebben dezelfde verdeling van de EBITDA hebben als alle supermarkten.

Faillissementen tabakzaken

Voor de huidige tabakzaken geldt dat zij de keuze moeten maken door te gaan als tabaksspecialzaak of als winkel zonder tabaksverkoop. Aangenomen wordt dat winkels met een omzetaandeel van minder dan 50 procent uit tabak ook zonder de verkoop van tabak doorkunnen, en dat tabakzaken met minimaal 75 procent omzet uit tabak doorkunnen als tabaksspecialzaak. Dit laatste blijkt ook uit de businesscaseberekeningen in het model. Faillissementen zullen vooral ontstaan onder de 500 tabakswinkels die in 2021 50-75 procent van hun omzet uit tabak halen (zie Tabel 3.3). Hiervan stromen in 2024 ca. 200 door naar de categorie met 75 tot 100 procent tabak door het wegvallen van omzet bij supermarkten. Van de overige 300 zaken is aangenomen dat 60 procent het niet redt bij een verkoopverbod in 2029. Bij een verkoopverbod in 2031 hebben winkels een wat langere tijd om om te schakelen naar een tabaksspecialzaak waardoor verondersteld is dat geen 60 procent maar 50 procent failliet gaat.



“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 2021-108

ISBN 978-90-5220-156-6

Informatie & Disclaimer

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

Copyright © 2021 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roeterstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl