

Ministerie van Financiën
T.a.v. de staatssecretaris de heer dr. J.A. Vijlbrief
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Zeist, 29 juni 2021

Betreft: RIVM-onderzoek: Prijsgevoeligheid van rokers, Gedragseffecten van accijnsverhoging; stoppen, minderen of kopen over de grens.¹

Geachte heer Vijlbrief,

Graag vragen wij uw aandacht voor het RIVM-rapport en de communicatie daarover. Op 11 juni jl. publiceerde het RIVM op haar website de resultaten van een onderzoek over de vraag of de accijnsverhoging van 1 april 2020 effect heeft gehad op rookgedrag. De tekst daarvan luidt:

“Forse toename van rokers die stoppen na accijnsverhoging.

Vanwege de prijs en om gezonder te leven, is vorig jaar 11 procent van de rokers gestopt met roken.

Dat is bijna vier keer zo veel als de ongeveer 3 procent van de rokers die gemiddeld per jaar stoppen”

In de media is dit bericht overgenomen en steevast was de kern van de berichtgeving dat 11% van de Nederlandse (volwassen) rokers in 2020 is gestopt met roken tegen gemiddeld 3% in andere jaren. Dit zou (mede) het gevolg zijn van de accijnsverhoging op 1 april 2020. Maar dit is enigszins misleidend, aangezien het RIVM de onafhankelijke invloed van de accijnsverhoging op de gedragsverandering niet kon vaststellen. De genoemde 11% betrekking heeft op 721 ondervraagde rokers uit het RIVM-onderzoek waarvan er 82 zijn gestopt. Daarbij merkt het RIVM wel op:

“Als de 11 procent stoppers uit deze studie representatief zijn voor het stopgedrag van Nederlandse rokers in 2020 dan zou een combinatie van de accijnsverhoging en verhoogd gezondheidsbewustzijn vanwege COVID-19 kunnen leiden tot een daling van de rookprevalentie in Nederland.”

In werkelijkheid is het aantal rokers van 18 jaar en ouder dat in Nederland is gestopt met roken gedaald van 21,7% in 2019 naar 20,2% in 2020. Dit meldde het CBS² in maart van dit jaar. Een daling van 6,9%. Van 2010 naar 2020 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse daling van het aantal rokers 2,9%. Dat was van 2011 t/m 2015 echter maar 0,5% en van 2016 t/m 2020 5,4%. En in 2020 dus 6,9%. Wij merken op dat als de daling van het aantal rokers zich in het tempo van 2020 voortzet, de doelstelling uit het Preventieakkoord dat minder dan 5% van de volwassen Nederlanders nog rookt in 2040, wordt gehaald.

Grenseffecten bepalen de effectiviteit van de accijnsverhoging

Het RIVM deed dit onderzoek in opdracht van het ministerie van VWS omdat in het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen dat:

¹ Prijsgevoeligheid van rokers, Gedragseffecten van accijnsverhoging: stoppen, minderen, goedkoper product roken of kopen over de grens?, RIVM-briefrapport 2021-0013, K. Visscher et al.
<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0013.pdf>

² Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2020 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/10/aantal-volwassen-rokers-in-2020-gedaald>

“Alvorens de prijs verder verhoogd kan worden tot 10 euro in 2023, zal het kabinet in 2021 een evaluatie uitvoeren omdat grenseffecten de effectiviteit van en het draagvlak voor de maatregel kunnen ondermijnen.”

In het onderzoek van het RIVM wordt het voorgenomen en daadwerkelijke rookgedrag onderzocht als gevolg van de accijnsverhoging. De grenseffecten komen in beeld bij één van de te kiezen gedragsopties, namelijk de aanschaf van rookwaren in het buitenland. Zowel op de vraagstelling, de uitwerking en de interpretatie die het RIVM-rapport verbindt aan de respons op deze gedragsoptie is veel aan te merken.

Het RIVM-rapport bevestigt dat een significant aandeel van de tabaksproducten die in Nederland worden geconsumeerd, aangekocht worden in het buitenland, voornamelijk in België en Duitsland. **Bijna een derde (31%) van de ondervraagden geeft aan dat minstens de helft van de tabaksproducten die zij gebruiken in het buitenland gekocht zijn (tabel 15), 1 op 5 gaat voor de aankoop van tabak meestal of altijd zelf naar het buitenland.** Er is dus een evident verschil tussen zelf kopen IN het buitenland en producten gebruiken die UIT het buitenland afkomstig zijn. Er is niet uitgevraagd hoe vaak de deelnemers het zelf gaan kopen, laten kopen door anderen of gebruik maken van bestellingen via websites, illegale handel etc.

Dat het aantal respondenten dat effectief meer in het buitenland is gaan kopen na de accijnsverhoging zeer beperkt is gebleven, is het gevolg van de Covid-19 maatregelen, wat ook in het RIVM-rapport wordt erkent. **Ongeveer tweederde (64%) van de rokers die wel eens in het buitenland heeft gekocht is dit door COVID-19 veel minder vaak of minder vaak gaan doen (tabel 18)**

Voorts concludeert het RIVM-rapport dat:

- *“Het is zeker mogelijk dat er als gevolg van deze oproep minder grensoverschrijdend verkeer is geweest dan er zonder COVID-19 geweest zou zijn.”*
- *“Omdat tegelijkertijd tweederde van de respondenten aan heeft gegeven door COVID-19 minder vaak over de grens te zijn gaan kopen dan voor aanvang van de pandemie kunnen we concluderen dat de grenseffecten van de accijnsverhoging zonder COVID-19 waarschijnlijk groter zouden zijn geweest dan nu waargenomen werd.”*
- *“De onafhankelijke invloed van de accijnsverhoging en van COVID-19 op de waargenomen gedragsverandering kan op basis van onze gegevens niet vastgesteld worden.”*

Onze conclusie is dat onderzoek naar en analyse van (het ontbreken van) de grenseffecten door het RIVM onvoldoende is uitgevoerd. De onderzoeksopdracht aan het RIVM had moeten zijn een evaluatie uit te voeren waarin de grenseffecten worden onderzocht om te beoordelen of die het gevolg zijn van de accijnsverhoging op sigaretten en shag per 1 april 2020. Volgens het RIVM-rapport was dit was deels onmogelijk door de Covid-19 maatregelen, maar dat vertaalt zich niet in de conclusie van het RIVM-onderzoek. De stelling van de staatssecretaris van VWS³ *“dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen”* kan naar onze mening niet op het RIVM-onderzoek worden gebaseerd.

De evaluatie door NSO Retail van de accijnsverhoging in 2020

Ook NSO Retail heeft de accijnsverhoging in 2020 geëvalueerd en het rapport⁴ gedeeld met het RIVM en het ministerie van Financiën. Voor de belangrijkste conclusies verwijzen wij naar de bijlage bij deze brief.

Tabaksproducten zijn prijselastische goederen en op basis van ervaring (o.a. de accijnsverhoging in 2013) was de verwachting dat de accijnsverhoging per 1 april 2020, die historisch gezien de grootste verhoging

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/06/11/kamerbrief-over-rapportage-grenseffecten-accijnsverhoging-tabak>

⁴ EVALUATIE ACCIJNSVERHOOGING 2020, Onderzoek naar de verkoop en accijnsopbrengst van sigaretten en rooktabak als gevolg van de accijnsverhoging per 1 april 2020, NSO Retail. <https://accijnsmonitor.nl/2021/06/25/evaluatie-accijnsverhoging-2020/>

ooit was in Nederland, tot grote grenseffecten zou leiden. De prijsverschillen met onze buurlanden nemen immers fors toe. Ook het ministerie van Financiën⁵ hield hier rekening mee. Maar door de Covid-19 maatregelen (tijdelijk gesloten grenzen, alleen noodzakelijke reizen/quarantaineplicht, minder mobiliteit en minder grensoverschrijdend verkeer) bleven de omzetten voor de tabakswinkeliers op peil, ook in de grensstreken, en zijn er per saldo bijna geen weglekeffecten opgetreden. Dat laatste blijkt ook uit de gestegen accijnsopbrengsten van de overheid; in 2020 werd € 510 mln. meer gerealiseerd dan in 2019⁶. De ontwikkelingen in 2013 en die voor en na de lockdown-periodes in 2020 laten duidelijk zien dat die effecten niet structureel zullen zijn. Pas na afloop van de Covid-19 pandemie zal de markt zich herstellen en de verwachting is dat het grensverkeer dan weer sterk zal toenemen en de grensverkopen als gevolg van de grote prijsverschillen met Duitsland en België alsnog zullen optreden.

Dat toegenomen grensverkeer en -verkopen blijkt nu al uit de verkoopcijfers van sigaretten en rooktabak over de eerste 5 maanden van dit jaar nadat de grenzen weer gedurende langere tijd open zijn.

- Volgens de Accijnsmonitor van mei 2021⁷ is het cumulatieve verkoopvolume in Nederland de eerste 5 maanden, vergeleken met dezelfde periode in 2020, gedaald met 7,9% voor sigaretten en 12,8% voor rooktabak. Gemiddeld is dit in de eerste 5 maanden van 2021 een daling van 9,7% op rookwaren.
- De daling van het verkoopvolume is in 2021 veruit het grootst in het gebied “Nielsen 5” (Zeeland, Brabant, Limburg) gevolgd door “Nielsen 4” (Overijssel, Gelderland en Flevoland).
- De ontwikkeling van het verkoopvolume in 2020 was in Nederland op rookwaren -3,6% (sigaretten -2,9% en rooktabak -5,0%). Ook in "exportland" België daalde het verkoopvolume sterk met 8,0% (sigaretten -9,5% en rooktabak -5,3%), maar dit werd grotendeels veroorzaakt door de grenssluitingen met Engeland, Frankrijk en Nederland. In Duitsland nam het verkoopvolume toe met 3,5% (sigaretten -1,1% maar rooktabak +15,6%).
- De genormaliseerde markt cijfers van de buurlanden laten in de periode januari tot en met mei 2021 een volumegroei van sigaretten zien van 3,0% in België en 1,4% in Duitsland. In Nederland is dit -7,9%.

Het voorgaande is de bevestiging in de praktijk dat stelling van de staatssecretaris van VWS onjuist is (“... dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen.”).

Onze aanbeveling op basis van het RIVM-onderzoek is de evaluatie van de laatste accijnsverhoging opnieuw uit te voeren over het kalenderjaar 2021. De Covid-19 maatregelen zijn dan grotendeels teruggedraaid waar we nu al zien dat de verkoopvolumes over de laatste maanden drastisch dalen. Het grensverkeer is al weer sterk toegenomen en de eerder verwachte grenseffecten zullen wel degelijk optreden. De effectiviteit van en het draagvlak voor de accijnsmaatregel zal alsnog worden ondermijnd.

Het is ook wrang te moeten constateren dat een andere maatregel uit het Nationaal Preventieakkoord waar de overheid zich sterk voor maakt, geen resultaat oplevert. De rijksoverheid zou de contacten met Duitsland, België en Frankrijk gebruiken om bij verdere accijnsverhoging samen met onze buurlanden op te trekken⁸. Daarvan is helaas geen sprake. Sterker, de accijnsverschillen worden door de verhoging in Nederland alleen maar groter. Zo wordt in Duitsland de accijns op tabaksproducten stap voor stap verhoogd in de periode 2022-2026, waardoor de accijnstarieven en de verwachte consumentenprijzen daar begin 2027 nog onder het niveau zullen liggen van de accijnstarieven en consumentenprijzen op dit moment in Nederland.

⁵ Het eerste-ordegedragseffect. Dit is het directe budgettaire effect van een accijnsverhoging op de belastinggrondslag en wordt weergegeven in de zogenaamde sleutel-tabel (40% standaard en 65% bij substantiële verhogingen). Met betrekking tot de accijnsverhoging van 1 april 2020 was dit circa € 450 mln.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 830, nr. 2, Bijlage bij het Financieel Jaaroverzicht van het Rijk 2020 (blz. 14)

⁷ <https://accijnsmonitor.nl/accijnsmonitor-2018/>

⁸ Nationaal Preventieakkoord, A. Rook- en tabakvrije omgeving, Acties: Rijksoverheid, “Tegelijkertijd worden in deze jaren de contacten met Duitsland, België en Frankrijk gebruikt om bij verdere accijnsverhoging samen met onze buurlanden op te trekken.” (blz. 18).

Het standpunt van NSO Retail en TZN over accijnsverhogingen op sigaretten en shag

Wij zijn niet tegen accijnsverhoging, alleen niet op dit moment! Onze ondernemers hebben alle begrip voor de doelstellingen in het Nationaal Preventieakkoord, maar het bereiken daarvan dient wel op een financieel en economisch verantwoorde manier te gebeuren.

Voor ondernemers met een tabaks- en gemakswinkel is dat mogelijk door:

1. Rekening te houden met de economische en financiële gevolgen van de coronacrisis (de komende 2,5 jaar geen lastenverzwaring voor burgers en bedrijfsleven);
2. Accijnsverhogingen af te stemmen op de accijnsniveaus in België en Duitsland om grenseffecten te vermijden;
3. Oog te hebben voor de samenhang met andere tabaksontmoedigingsmaatregelen zoals de beoogde beperking van verkooppunten waardoor de continuïteit in de bedrijfsvoering voor onze ondernemers zoveel mogelijk kan worden gewaarborgd;

Een belangrijke overweging daarbij is dat onze winkels een belangrijke buurtfunctie vervullen in veel dorpen en steden en met name in de toch al kwetsbare grensregio's omdat zij producten en diensten verkopen die juist daar verdwijnen.

De belangrijkste suggestie die wij naar aanleiding van ons evaluatierapport doen is de uitvoering en de inrichting van een eventuele volgende accijnsverhoging vorm te geven in een meerjarige aanpak waarbij de verhogingen plaatsvinden in 2024 en 2025, zodat dit samenvalt met het voorgenomen verkoopverbod van tabaksproducten door supermarkten.

Een afschrift van deze brief hebben wij ook toegezonden aan de woordvoerders van de vaste commissie Financiën in de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,



Gerard de Vries
Voorzitter TZN
Telefoon: +31-70-3153445
Mail: info@tzn-nederland.nl
Prinses Margrietplantsoen 93
2595 BR DEN HAAG



Jos Zuidwijk
Voorzitter NSO-Retail
Telefoon: +31-88-0034220
Mail: nso@nsoretail.nl
Arnhemse Bovenweg 100
3708 AG ZEIST

Bijlage: De evaluatie door NSO Retail van de accijnsverhoging in 2020

Ook NSO Retail heeft de accijnsverhoging in 2020 geëvalueerd en het rapport⁹ gedeeld met het RIVM en het ministerie van Financien. De belangrijkste conclusies uit dat rapport zijn:

1. Vanaf maart 2020 manifesteert zich Covid-19, gevolgd door maatregelen van de overheid om de pandemie te beteugelen, niet alleen in Nederland maar in alle EU-landen. Dit heeft in Nederland geleid tot een korte hamsterperiode, thuiswerken, tijdelijk gesloten grenzen en beperkte mobiliteit met als resultaat dat de omzetten voor de tabakswinkeliers op peil bleven, ook in de grensstreken, er per saldo bijna geen weglekeffecten optraden en in lijn met de accijnsverhoging de overheid forse accijnsopbrengsten heeft gerealiseerd. Vanaf 15 december 2020 is die situatie met name voor tabaks- en gemakswinkels verslechterd omdat door de lockdown de winkels zijn gesloten.
2. Dit is een situatie die fundamenteel afwijkt van de gevolgen die op grond van de accijnsverhoging in 2013 waren te verwachten. Blijkbaar heeft Covid-19 en de daarmee samenhangende maatregelen van de overheid een verstoring van de normale, te verwachten gedragseffecten veroorzaakt. Dit leidt ertoe dat de gevolgen in 2020 van de accijnsverhoging per 1 april 2020 niet maatgevend kunnen zijn om toekomstige gevolgen van vergelijkbare accijnsmaatregelen te voorspellen. Met andere woorden, er is in 2020 sprake van exceptionele omstandigheden.
3. De gerealiseerde tabaksaccijns – een toename van € 510 miljoen¹⁰ op kasbasis ten opzichte van 2019 – geeft daardoor in 2020 geen reëel beeld van wat de situatie geweest zou zijn zonder Covid-19 maatregelen. Ondanks het gebrek aan inzicht welke factoren allemaal een rol hebben gespeeld is het uiteindelijke effect van de enorme accijnsverhoging per 1 april voor de Nederlandse markt dat de verkopen van rookwaren in 2020 – ver boven verwachting van overheid en marktpartijen – redelijk op niveau zijn gebleven. De daling van het totale volume (3,6%) ligt zelfs onder het gemiddelde van de afgelopen 10 jaar (-4,0%).
4. De ontwikkelingen in 2013 en die voor en na de lockdown-periodes in 2020 laten duidelijk zien dat die effecten niet structureel zullen zijn. Pas na afloop van de Covid-19 pandemie zal de markt zich herstellen en de verwachting is dat dan het grensverkeer weer sterk zal toenemen en de 'normale' effecten van een dergelijke accijnsverhoging (met een aanzienlijke toename van de prijsverschillen met Duitsland en België) alsnog op zullen treden.
5. Duidelijk is dat door de Covid-19 pandemie en de getroffen overheidsmaatregelen het jaar 2020, en ook het eerste deel van 2021, als zeer uitzonderlijk en atypisch moet worden gekwalificeerd voor de handel en verkoop van tabaksproducten. De ontwikkelingen in deze periode hebben slechts beperkte zeggingskracht voor accijnsverhogingen in de toekomst zonder Covid-19 maatregelen.

⁹ EVALUATIE ACCIJNSVERHOOGING 2020, Onderzoek naar de verkoop en accijnsopbrengst van sigaretten en rooktabak als gevolg van de accijnsverhoging per 1 april 2020, NSO Retail, 3 april 2021.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 830, nr. 2, Bijlage bij het Financieel Jaaroverzicht van het Rijk 2020 (blz. 14)

