

2019

# Empty Pack Survey 0-meting



Douane Nederland  
Douane Landelijk Tactisch Centrum  
Team Accijns  
30-03-2021

## Inhoud

0. Samenvatting 0-meting Empty Pack Survey .....	2
1. Inleiding/Opdracht .....	3
2. Empty Pack Survey (EPS) .....	3
3. De resultaten van de 0-meting.....	4
4. Vergelijk met de EPS 2014.....	5
5. De Zwarte Markt .....	7
Bijlage 1 steden en gemeenten .....	8
Bijlage 2 Spelregels .....	9
Geraadpleegde bronnen .....	10

## **0. Samenvatting 0-meting Empty Pack Survey**

- Dit rapport betreft een inschatting van hoe de Nederlandse rokersmarkt wat betreft sigaretten is opgebouwd, door het onder vooraf gestelde voorwaarden rapen van lege pakjes
- 4428 sigarettenpakjes zijn geraapt en beoordeeld
- 15,8% van de geraapte pakjes betreft sigaretten die niet in de Nederlandse heffing zijn betrokken, in 2014 was dit 11%
- Het aandeel buitenlands veraccijnsde sigaretten is gestegen van 8,1% in 2014 naar 10.8% in 2019
- Namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,7%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt. In 2014 was dit 0,7%.

## 1. Inleiding/Opdracht

In juni 2019 is door het Ministerie van Financiën aan de Douane opdracht gegeven tot het uitvoeren van een Empty Pack Survey (EPS), dit is het onder vooraf gestelde voorwaarden rapen van lege sigarettenpakjes. De laatste keer dat een EPS door de Douane werd uitgevoerd was in 2014. Bij eerdere onderzoeken lag de nadruk op het in kaart brengen van de ‚Zwarte Markt‘, in 2019 luidt de opdracht als volgt:

*In het preventieakkoord van het Ministerie van VWS is een verhoging van de tabaksaccijns opgenomen. Met ingang van 1 april 2020 wordt een pakje sigaretten 1 euro duurder. Daarnaast is de doelstelling om de accijns verder te verhogen totdat een pakje sigaretten 10 euro kost. Hierbij is het volgende voorbehoud opgenomen: 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.*

*De Empty Pack Survey zal naast het onderzoek van het RIVM 'Prijsgevoeligheid van rokers - Gedragseffecten van accijnsverhoging: stoppen, minderen, goedkoper roken of kopen over de grens' worden uitgevoerd.*

De term ‚grenseffecten‘ betekent voor de Douane dat inwoners van Nederland accijnsgoederen zoals sigaretten in andere EU-Lidstaten kopen, omdat deze daar vanwege lagere accijnzen goedkoper zijn. Naast deze grenseffecten is het ook mogelijk dat mensen hun toevlucht nemen tot illegale producten. De opdracht is als volgt binnen de Douane geconcretiseerd waarin zowel grenseffecten als illegale producten worden betrokken:

*Een landelijke analyse in de vorm van een rapport, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt wat in 2019 en 2020 de omvang van het aandeel ‚counterfeit‘(=namaak); ‚illicit white‘(wel legaal geproduceerd maar geen legale afzetmarkt); ‚duty free‘(=belastingvrij) en andere buitenlandse verpakkingen(=sigaretten waarover in een ander land accijns is betaald) is. Ook is het noodzakelijk dat de ontwikkeling (het effect) inzichtelijk wordt gemaakt in het rapport.*

*Het Ministerie van Financiën vraagt de Douane om dit onderzoek twee keer te doen, een nul en een één meting. Een keer in 2019 vóór de accijnsverhoging van 1 euro per 1 april 2020 en een keer in 2020 na de accijnsverhoging van 1 euro per 1 april 2020.*

Gezien de representativiteit van het onderzoek is de één meting als gevolg van de COVID-19 pandemie verplaatst naar het najaar van 2021. De prognose is dat op dat moment de situatie weer vergelijkbaar is met de situatie van de periode van de nul meting.

De Empty Pack Survey methode geeft een antwoord op de vraag welk percentage sigaretten niet in de Nederlandse heffing is betrokken.

## 2. Empty Pack Survey (EPS)

Bij een EPS wordt onderzocht of de geraapte pakjes van een Nederlands accijnszegel zijn voorzien. Indien dit niet het geval is, wordt vastgelegd of het pakje buitenlands veraccijnsd is, of dat het duty-free verkoop betreft. Buitenlands veraccijnsd wil zeggen dat het pakje van een legale thuismarkt komt uit een ander land dan Nederland. Duty free wil zeggen belastingvrije verkoop, zoals bijvoorbeeld op internationale luchthavens plaats vindt. Ook is beoordeeld of het pakje een namaakproduct of illicit white betreft. Illicit white sigaretten zijn sigaretten die wel ergens ter wereld legaal geproduceerd worden, maar in de EU geen legale markt kennen. Er wordt dan ook geen accijns over betaald.

De formule voor het te rapen aantal verpakkingen van het onderzoek van 2014 is ook in 2019 aangehouden ( Aantal inwoners per stad/gemeente delen door 1084, dezelfde sleutel werd destijds gebruikt bij het SUN-rapport van KPMG). Op deze manier zijn de nieuwe resultaten vergelijkbaar met het onderzoek uit 2014. De raapactie heeft net als in 2014 plaats gevonden in de 10 grootste steden van Nederland en in 20 grensgemeenten. In bijlage 1 zijn deze steden en gemeenten opgenomen. In tegenstelling tot 2014 zijn geen plaatsen „ad random” geselecteerd. Om tot een goede verdeling te komen is de plaats, afhankelijk van de te rapen hoeveelheid, geografisch opgesplitst in een aantal delen, zodat een zo zuiver mogelijk beeld ontstaat. Als voorbeeld de stad Rotterdam, hier moesten 595 pakjes worden geraapt en daarom werd Rotterdam opgesplitst in 20 delen. Dit betekent dat er per stadsdeel ongeveer 30 lege sigarettenpakjes moeten worden geraapt.

### 3. De resultaten van de 0-meting

In september t/m november 2019 zijn pakjes geraapt.

Hiervoor opgeleide en toegeruste medewerkers van de afdeling Documentenonderzoek hebben de lege verpakkingen beoordeeld op namaak, illicit whites, duty free en buitenlandse verpakkingen en hebben van deze analyse een databestand samengesteld. In totaal zijn 70 pakjes meer beoordeeld dan gepland, deze zijn met name geraapt in de grote steden. Met name buiten de grote steden hadden medewerkers moeite om de te rapen aantallen pakjes te behalen, omdat de straten als veel schoner worden aangemerkt dan in 2014.

**Tabel 1**

Totaal beoordeelde pakjes	Nederlands veraccijnsd	Buitenlands veraccijnsd	Duty free	namaak	Illicit white
4428	3728	479	147	65	9
100%	84,2%	10,8%	3,3%	1,5%	0,2%

De vergelijking tussen de 10 grootste plaatsen, de geselecteerde grensgemeenten en Nederland als totaal is als volgt:

Categorie	10 grootste plaatsen	grensgemeenten	Totaal NL
Absoluut geraapt aantal	3474	954	4428
Buitenlands	9,9%	14,5%	10,8%
Duty free	3,5%	2,6%	3,3%
Namaak	1,4%	1,9%	1,5%
Illicit white	0,2%	0,2%	0,2%
NL veraccijnsd	85,0%	80,8%	84,2%

15,8% van de geraapte pakjes waren niet in de Nederlandse heffing betrokken. Dit betekent niet direct dat dit illegale handel betreft. Buitenlands veraccijnsde en duty-free sigaretten mogen binnen toegestane hoeveelheden door reizigers meegenomen worden naar Nederland. Pas als deze hoeveelheden worden overschreden is sprake van een niet-legale situatie.

Namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,7%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt.

**Tabel 2**

<b>Top 5 meest geraapte merken</b>	aantal	%
Marlboro	2588	59,2
Camel	560	12,8
L&M	332	7,6
Lucky Strike	209	4,8
Pall Mall	144	3,3

**Tabel 3**

<b>Top 5 landen buitenlandse verpakkingen</b>	aantal	%
Duitsland	99	2,3
België	76	1,7
Turkije	52	1,2
Polen	42	0,9
Bulgarije	37	0,8

#### 4. Vergelijk met de EPS 2014

**Tabel 4**

<b>Kenmerken</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>
Merkvervalsing	1,0%	0,4%	0,6%	1,5%
Illicit white	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%
Duty free	1,6%	3,4%	2,2%	3,3%
Buitenlandse verpakkingen	3,7%	5,9%	8,1%	10,8%
Totaal	6,3%	9,7%	11,0%	15,8%

In 2019 zijn relatief meer pakjes (+4,8%) geraapt die niet waren voorzien van Nederlandse accijnszegels. Op de verschillen tussen de aandelen in 2019 en 2014 is een statistische toets gedaan. Hieruit volgt dat de verschillen statistisch significant zijn<sup>1</sup>, behalve de verschillen bij illicit whites.

Opvallende landen van herkomst zijn Turkije, Rusland en Wit-Rusland:

**Tabel 5**

Land	Aantal 2014	Aantal 2019
Turkije	Niet specifiek genoemd	52
Rusland	15	4
Wit-Rusland	16	7

In 2014 is Turkije niet met name genoemd als herkomstland van niet-Nederlands veraccijnsde sigaretten, in 2019 is Turkije het derde herkomstland. Dit kan deels verklaard worden door vakantiegangers die sigaretten meenemen. Ook zijn in de EU de laatste jaren meerdere grotere zendingen gesmokkelde sigaretten vanuit Turkije onderschept, waardoor Turkije meer als herkomstland van onveraccijnsde sigaretten kan worden gezien.

<sup>1</sup> De verschillen zijn significant op een 1% significantieniveau.

De afname van Russische en Wit-Russische verpakkingen is niet verklaarbaar. Rusland en met name Wit-Rusland worden binnen de EU gezien als grote herkomstlanden van onveraccijnsde sigaretten. Ook in Nederland worden regelmatig met name wit-Russische sigaretten door de Douane aangetroffen. Vooraf was dan ook een toename van pakjes uit deze landen verwacht.

Duitsland en België zijn duidelijk nog altijd de landen waar de meeste niet-Nederlandse verpakkingen vandaan komen. Het prijsverschil van een pakje Marlboro Red, -als meest gerookt merk-, was in 2019, dus voor de accijnsverhoging per 1 april 2020, ongeveer €0,90.

## **5. De Zwarte Markt**

De ‚Zwarte Markt‘ betreft sigaretten die niet in de Nederlandse heffing betrokken waren, maar hier wel gerookt zijn zonder dat deze sigaretten op een verklaarbare legale wijze in Nederland kunnen zijn gekomen. Om een inschatting te kunnen maken van de Zwarte Markt moet bekend zijn hoeveel sigaretten veraccijnsd in Nederland verkocht zijn en hoeveel sigaretten in Nederland gerookt zijn.

Volgens branche-informatie gepubliceerd op [www.accijnsmonitor.nl](http://www.accijnsmonitor.nl) zijn in zowel 2019 als 2018 9,82 miljard sigaretten verkocht. Vergeleken met informatie bekend bij de Douane over door de tabaksbranche aangevraagde accijnszegels en betaalde accijnzen over sigaretten is deze inschatting als plausibel aan te merken.

De inschattingen van het aantal daadwerkelijk in Nederland gerookte sigaretten lopen in verschillende onderzoeken te sterk uiteen om dit op een plausibel aantal te kunnen schatten. Hierdoor kan geen inschatting worden gemaakt van de Zwarte Markt.

Namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,7%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt.



**Bijlage 1 steden en gemeenten**

<b>Top 10 steden</b>		
<b>Naam</b>	<b>aantal inwoners 01/01/2019*</b>	<b>aantal te rapen pakjes</b>
Amsterdam	863202	<b>796</b>
Rotterdam	644527	<b>595</b>
Den Haag	537988	<b>496</b>
Utrecht	352795	<b>325</b>
Eindhoven	231469	<b>213</b>
Groningen	231354	<b>213</b>
Tilburg	217342	<b>200</b>
Almere	207819	<b>192</b>
Breda	184069	<b>170</b>
Nijmegen	176707	<b>163</b>
<b>Totalen</b>	<b>3398000</b>	<b>3363</b>
<b>*bron: CBS</b>		

<b>Grensgemeenten</b>		
<b>Naam</b>	<b>aantal inwoners 01/01/2013*</b>	<b>aantal te rapen pakjes</b>
Oldambt	38121	35
Emmen	107111	99
Tubbergen	21275	20
Enschede	158961	147
Winterswijk	28907	27
Montferland	36028	33
Gennep	17072	16
Venlo	101578	94
Roermond	58194	54
Landgraaf	37596	35
Vaals	10094	9
Maastricht	121623	112
Sittard-Geleen	92627	85
Weert	49841	46
Bergeijk	18497	17
Goirle	23780	22
Zundert	21624	20
Woensdrecht	21861	20
Sluis	23391	22
Hulst	27523	25
<b>Totalen</b>	<b>1015704</b>	<b>937</b>

## Bijlage 2 Spelregels

### Spelregels voor EPS 2019

waar kan er wel geraapt worden en waar niet.

Waar wel	Waar niet
Braderie en/of markt	Internationale evenementen
Parkeerplaatsen sportpark/stadion waar geen internationale wedstrijd wordt gespeeld	Centraal Station grote steden
Woonwijken	Universiteiten
Parkeerplaatsen dorps huis/cultureel centrum	Parkeerplaatsen waar veel internationale chauffeurs overnachten
Busstation	
ROC's	
Voortgezet onderwijs	
Plaatselijke winkelcentra	

### Welke pakjes wel en welke niet

Wel	Niet
wat je ziet liggen, je hoeft geen rekening te houden met aantallen	Klets natte pakjes (is onhygiënisch voor U en documentenonderzoek)

## Geraadpleegde bronnen

<https://www.trimbos.nl/docs/f9f84642-6f50-4c57-9392-019525f18ef2.pdf>

<https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/roken/cijfers-context/trends#node-trend-rookgedrag-scholieren>

<https://www.rokeninfo.nl/meer/vraag-en-antwoord/resultaten/antwoord/?vraag=38414>

<https://accijnsmonitor.nl/overzichten-toelichtingen-en-downloads/>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/12/lichte-daling-aantal-rokers-onder-volwassenen>

<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/cijfers-roken>

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7461bev/table?dl=1EFBB>

<https://kenniswijzerzwerfafval.nl/sites/default/files/media/Rijkswaterstaat%20-%20Rapport%20schoonbeleving%202017.pdf>

[https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdjdk3hydza\\_j9vvik7m1c3gyxp/vke5ftiv0pyr](https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j4nvhdjdk3hydza_j9vvik7m1c3gyxp/vke5ftiv0pyr)

[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Transport\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Transport_statistics_at_regional_level)

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/7461bev/table?dl=1EFBB>