

2022

# Empty Pack Survey 1 meting



Douane Nederland  
Douane landelijk Tactisch Centrum  
Team Accijns  
12-4-2022

## Inhoud

0.	Samenvatting 1-meting Empty Pack Survey .....	2
1.	Inleiding/Opdracht .....	3
2.	Empty Pack Survey (EPS).....	4
3.	De resultaten van de 1-meting.....	5
4.	Vergelijk niet-Nederlands veraccijnsde sigaretten met de voorgaande raapacties .....	8
5.	Correctie op het eindresultaat.....	9
6.	De Zwarte Markt .....	10

## 0. Samenvatting 1-meting Empty Pack Survey

- Dit rapport betreft een inschatting van hoe in 2021 de Nederlandse rokersmarkt wat betreft sigaretten is opgebouwd, door het onder vooraf gestelde voorwaarden rapen van lege pakjes.
- 4.815 geraapte sigarettenpakjes waren relevant en zijn beoordeeld<sup>1</sup>.
- Na analyse is een correctie op het eindresultaat van zowel de 0 als 1-meting doorgevoerd<sup>2</sup>.
- 15,3% van de geraapte pakjes betreft sigaretten die niet in de Nederlandse heffing zijn betrokken, in 2019 was dit 15,5%.
- Het aandeel buitenlands veraccijnsde sigaretten is gestegen van 10,6% in 2019 naar 11,0% in 2021.
- Het aandeel namaaksigaretten is gedaald van 1,5% in 2019 naar 1,4% in 2021.
- In 2021 betrof minder dan 0,1% van de rokersmarkt illicit whites sigaretten, in 2019 betrof dit 0,2%.
- Namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,4%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt. In 2019 was dit 1,7%.

---

<sup>1</sup> 4.917 pakjes zijn in totaal geraapt. Bij de raapactie is de wijk 07 Bedrijfsterreinen Enschede-West meegenomen, dit betreft een industrieterrein met weinig inwoners waar veel internationaal verkeer komt, de hier geraapte pakjes worden dan ook van dit onderzoek uitgesloten.

<sup>2</sup> Zie 5 'correctie op het eindresultaat'

## 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. Bij eerdere onderzoeken lag de nadruk op het in kaart brengen van de 'Zwarte Markt', in 2019 luidde 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 voor eigen gebruik<sup>3</sup> 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.*

Als gevolg van de COVID-19 pandemie is in 2020 niet geraapt. In 2021 is vanuit het Ministerie van Financiën opdracht gegeven de 1-meting uit te voeren. De raapactie t.b.v. deze meting is uitgevoerd van week 42 t/m 50. Gedurende een groot deel van deze periode waren strenge corona-maatregelen van kracht, zoals een (gedeeltelijk) thuiswerkadvies en vervroegde sluiting van vrijwel alles behalve essentiële winkels<sup>4</sup>. Hoewel niet volledig te specificeren, zullen deze maatregelen effect hebben gehad op de resultaten van de raapactie. Zo waren in de betreffende periode volgens door het CBS verzamelde gegevens<sup>5</sup> fors minder luchtvaartpassagiers dan in 2019. Ook was er minder inkomend vrachtverkeer in Nederland. In 2021 kwamen fors minder toeristen, inclusief zakelijke, naar Nederland en vierden meer Nederlanders vakantie in eigen land.<sup>6</sup>

De EPS geeft een antwoord op de vraag welk percentage sigaretten niet in de Nederlandse heffing is betrokken.

<sup>3</sup> Artikel 3a Uitvoeringsregeling Accijns, voor sigaretten betreft dit 800 stuks

<sup>4</sup> <https://www.rivm.nl/gedragsonderzoek/tijddlijn-maatregelen-covid>

<sup>5</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer>

<sup>6</sup> [https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/08/opnieuw-minder-buitenlandse-toeristen-in-logiesaccommodaties-in-2021#:~:text=In%202021%20overnachtten%20er%206,de%20hotels%20\(%2D14%20procent\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/08/opnieuw-minder-buitenlandse-toeristen-in-logiesaccommodaties-in-2021#:~:text=In%202021%20overnachtten%20er%206,de%20hotels%20(%2D14%20procent).)

## 2. Empty Pack Survey (EPS)

Bij een EPS wordt onderzocht of de geraapte pakjes van een authentiek 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 in de EU dan ook geen accijns over betaald.

De formule voor het te rapen aantal verpakkingen van het onderzoek van 2019 is ook in 2021 aangehouden (aantal inwoners per stad/gemeente delen door 1.084). Op deze manier zijn de nieuwe resultaten vergelijkbaar met het onderzoek uit 2019. De raapactie is op dezelfde plaatsen uitgevoerd als in 2019. In bijlage 1 zijn deze steden en gemeenten opgenomen.

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.

Wat betreft de gekozen wijken bij dit onderzoek is in 2021 aansluiting gezocht met de wijkverdeling die het CBS hanteert. Dit heeft in Den Haag en een aantal grensgemeenten geleid tot een iets groter zoekgebied zonder dat dit een duidelijke impact op het eindresultaat heeft gehad.

### 3. De resultaten van de 1-meting

In de weken 42 t/m 50 van 2021 zijn pakjes geraapt. Voor het fysiek rapen is door de Douane opdracht gegeven aan Eco Consult BV. Hierbij is ook aandacht geschonken aan de wijze waarop verpakkingen bewaard en verzonden dienden te worden.

Hiervoor opgeleide en toegeruste medewerkers van de Douane, afdeling Documentenonderzoek, hebben de lege verpakkingen beoordeeld op namaak, duty free en buitenlandse verpakkingen en hebben van deze analyse een databestand samengesteld. Ook is vanuit de Douane aandacht geweest voor illicit white sigaretten. In totaal zijn 515 pakjes meer beoordeeld dan gepland. Deze zijn met name geraapt in de grote steden. Ook werden 102 pakjes meer geraapt in de industriële wijk Enschede-West, deze zijn van dit onderzoek uitgezonderd omdat deze niet representatief waren.

**Tabel 1**

#### Resultaten 1 meting

Totaal beoordeelde pakjes	Nederlands veraccijnsd	Buitenlands veraccijnsd	Duty free	namaak	Illicit white
4.815	4.079	527	137	71	1
100%	84,7%	10,9%	2,9%	1,5%	0,0%

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	3.816	999	4.815
Buitenlands	9,2%	17,6%	10,9%
Duty free	2,9%	2,5%	2,9%
Namaak	1,3%	2,3%	1,5%
Illicit white	0,0%	0,0%	0,0%
NL veraccijnsd	86,6%	77,6%	84,7%

15,3% van de geraapte pakjes was 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 onterecht niet-betaalde Nederlandse accijns. Namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,5%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt. Er werd slechts één verpakking illicit white sigaretten geraapt.

**Tabel 2**

<b>Top 5 meest geraapte merken</b>	aantal	%
Marlboro	2.763	57,4%
Camel	694	14,4%
L&M	352	7,3%
Pall Mall	190	3,9%
Winston	142	2,9%

**Tabel 3**

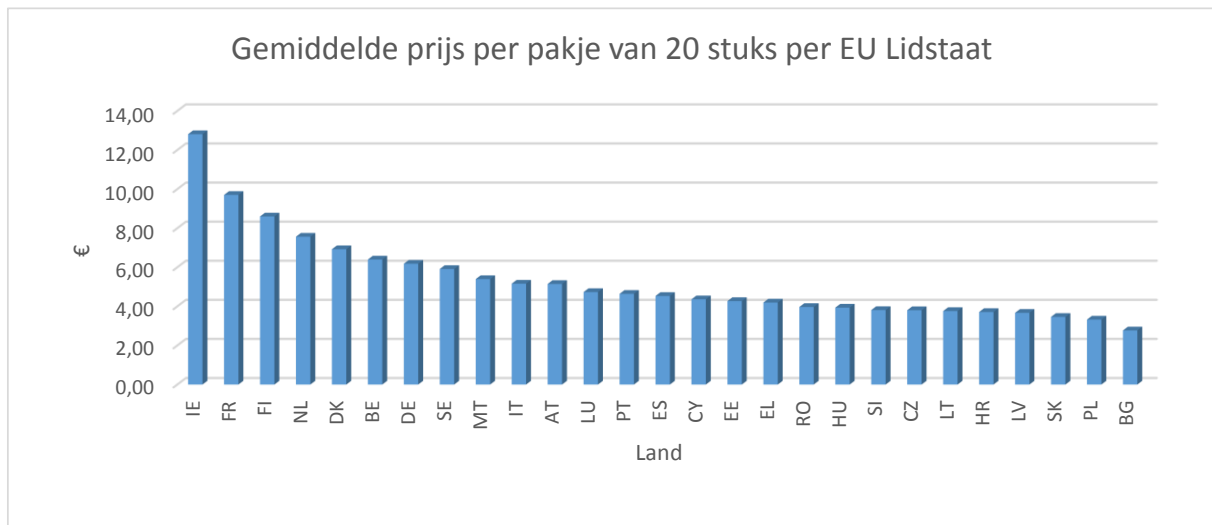
<b>Top 5 landen buitenlandse verpakkingen</b>	Aantal 2021	% in 2021	Aantal 2019	% in 2019
Duitsland	102	2,1%	99	2,3%
Bulgarije	86	1,8%	37	0,8%
België	77	1,6%	76	1,7%
Polen	64	1,3%	42	0,9%
Turkije	46	0,9%	52	1,2%

Opvallend is dat de top 5 landen hetzelfde is als bij de raapactie in 2019, er is wel verschil in de geraapte hoeveelheden. Opvallend is met name de grote hoeveelheid Bulgaarse verpakkingen die geraapt is. Bulgarije grenst niet aan Nederland en sinds de raapactie in 2019 zijn volgens cijfers van het CBS<sup>7</sup> niet bovengemiddeld Bulgaren in Nederland geïmmigreerd. Bulgarije kent een van de laagste gemiddelde sigarettenprijzen binnen de EU, namelijk €2,77 voor een pakje sigaretten van 20 stuks. Dit is een groot verschil met Nederland, waar de prijs voor een pakje sigaretten van 20 stuks in 2021 volgens de Weighted Average Price €7,56 bedroeg. Een mogelijke verklaring voor het rapen van veel Bulgaarse sigarettenverpakkingen is dan ook dat deze deels boven de daarvoor geldende vrijstelling naar Nederland worden gebracht en hier op de Zwarte Markt worden verkocht.

<sup>7</sup> <https://longreads.cbs.nl/integratie-2020/bevolking/>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland->

**Afbeelding: sigarettenprijzen op basis van de WAP in 2021<sup>8</sup>**



<sup>8</sup> bron: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-09/excise\\_duties-part\\_iii\\_tobacco\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_iii_tobacco_en.pdf)



#### 4. Vergelijk niet-Nederlands veraccijnsde sigaretten met de voorgaande raapacties

**Tabel 4**

<b>Kenmerken</b>	<b>2008</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Merkvervalsing	1,0%	0,4%	0,6%	1,5%	1,5%
Illicit white	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%
Duty free	1,6%	3,4%	2,2%	3,3%	2,9%
Buitenlandse verpakkingen	3,7%	5,9%	8,1%	10,8%	10,9%
Totaal	6,3%	9,7%	11,0%	15,8%	15,3%

Het aandeel niet Nederlands veraccijnsde sigaretten is licht gedaald van 15,8% naar 15,3%. De raapactie is deels uitgevoerd tijdens de COVID-19 pandemie met alle bijbehorende maatregelen en minder internationale reisbewegingen. Hierdoor was de verwachting dat het aandeel zou dalen. Dat de resultaten redelijk constant zijn zou kunnen worden verklaard als een effect van de hogere accijns. Doordat de effecten niet goed van elkaar te scheiden zijn, is het echter lastig om de ontwikkeling te interpreteren.

Het percentage van 2,9% duty-free sigaretten is opvallend, omdat deze sigaretten alleen legaal te verkrijgen zijn in het internationale verkeer tussen de EU en derde landen. Ook dit verkeer was in de tijdsperiode van de raapactie vanwege COVID-19 fors minder ten opzichte van 2019. Een mogelijke verklaring is dat een aanzienlijk deel van de duty-free sigaretten van de Zwarte Markt afkomstig zou moeten zijn. Dit is niet met zekerheid vast te stellen.

## 5. Correctie op het eindresultaat

Bij zowel de raapactie in 2019 (0-meting) als in 2021 (1-meting) zijn meer sigarettenpakjes geraapt dan gepland. Dit zou een vertekend beeld op kunnen leveren. Om te onderzoeken of dit zo is, zijn de eindtotalen per stad/gemeente omgerekend naar wat daadwerkelijk geraapt had moeten worden (4301 stuks). Dit leverde de volgende marginale verschillen op:

### 2019:

#### ongecorrigeerde resultaten 0-meting

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%

#### gecorrigeerde resultaten 0-meting

Totaal beoordeelde pakjes	Nederlands veraccijnsd	Buitenlands veraccijnsd	Duty-free	namaak	Illicit white
4301	3634	457	135	66	9
100%	84,5%	10,6%	3,1%	1,5%	0,2%

### 2021:

#### ongecorrigeerde resultaten 1-meting

Totaal beoordeelde pakjes	Nederlands veraccijnsd	Buitenlands veraccijnsd	Duty-free	namaak	Illicit white
4815	4079	527	137	71	1
100%	84,7%	10,9%	2,8%	1,5%	0,0%

#### gecorrigeerde resultaten 1-meting

Totaal beoordeelde pakjes	Nederlands veraccijnsd	Buitenlands veraccijnsd	Duty-free	namaak	Illicit white
4301	3642	473	123	62	1
100%	84,7%	11,0%	2,9%	1,4%	0,0%

## **6. 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 2021 9,1 miljard sigaretten verkocht. Vergeleken met informatie bekend bij de Douane over door de tabaksbranche afgedragen accijnzen over sigaretten is deze inschatting als plausibel aan te merken.

De inschattingen van het aantal daadwerkelijk in Nederland gerookte sigaretten is in onderzoeken fors lager dan de verkoopcijfers van de legale handel. Er is geen plausibele inschatting van de totale rokersmarkt te maken. Hierdoor kan geen inschatting worden gemaakt van de totale Zwarte Markt. Echter, namaaksigaretten en illicit whites zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage (1,5%) van deze illegale sigaretten wordt dan ook gezien als de ondergrens van de Zwarte Markt.

## Bijlage 1 Steden en grensgemeenten

<b>Top 10 steden</b>				
<b>Naam</b>	<b>aantal inwoners 01/01/2019*</b>	<b>aantal te rapen pakjes</b>	<b>Aantal inwoners 01/01/2021</b>	<b>Aantal te rapen pakjes</b>
Amsterdam	863202	796	873338	806
Rotterdam	644527	595	651631	601
Den Haag	537988	496	548320	506
Utrecht	352795	325	359370	332
Eindhoven	231469	213	235691	217
Groningen	231354	213	233273	215
Tilburg	217342	200	221947	205
Almere	207819	192	214715	198
Breda	184069	170	184126	170
Nijmegen	176707	163	177359	164
<b>Totalen</b>	<b>3398000</b>	<b>3363</b>	<b>3699770</b>	<b>3414</b>
<b>*bron: CBS</b>				

<b>Grensgemeenten</b>				
<b>Naam</b>	<b>aantal inwoners 01/01/2013*</b>	<b>aantal te rapen pakjes</b>	<b>Aantal inwoners 01/01/2021</b>	<b>Aantal te rapen pakjes</b>
Oldambt	38121	35	38277	35
Emmen	107111	99	107024	99
Tubbergen	21275	20	21315	20
Enschede	158961	147	159732	147
Winterswijk	28907	27	29022	27
Montferland	36028	33	36031	33
Gennep	17072	16	17035	16
Venlo	101578	94	101988	94
Roermond	58194	54	58763	54
Landgraaf	37596	35	37262	34
Vaals	10094	9	10084	9
Maastricht	121623	112	120227	111
Sittard-Geleen	92627	85	91743	85
Weert	49841	46	50011	46
Bergeijk	18497	17	17733	16
Goirle	23780	22	23952	22
Zundert	21624	20	21988	20
Woensdrecht	21861	20	22028	20
Sluis	23391	22	23166	21
Hulst	27523	25	27575	25
<b>Totalen</b>	<b>1015704</b>	<b>937</b>	<b>1014956</b>	<b>934</b>

## **Geraadpleegde bronnen**

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

<https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/af1897-kerncijfers-roken-2020/>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/verkeer-en-vervoer>

[https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/08/opnieuw-minder-buitenlandse-toeristen-in-logiesaccommodaties-in-2021#:~:text=In%202021%20overnachten%20er%206,de%20hotels%20\(%2D14%20procent\).](https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/08/opnieuw-minder-buitenlandse-toeristen-in-logiesaccommodaties-in-2021#:~:text=In%202021%20overnachten%20er%206,de%20hotels%20(%2D14%20procent).)

<https://longreads.cbs.nl/integratie-2020/bevolking/>

<https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-immigranten-komen-naar-nederland->

[www.accijnsmonitor.nl](http://www.accijnsmonitor.nl)

<https://www.nji.nl/cijfers/roken>