

smartphones mv.) kun kan ske, når kunden er gammel nok. Nets kan levere en sådan løsning, der på frivillig basis kan tilkøbes af detailhandelen.

Beskrivelse af løsning

1. En eller flere varer, der scannes, kræver aldersvalidering
2. Kasssystemet registrerer, at aldersvalidering kræves, før betalingstransaktion kan gennemføres
3. Kasssystemet aktiverer betalingsterminal efter sidste vare
4. Kunden tapper sit betalingskort på terminalen
5. Nets laver opslag i database på kortindehavers alder
6. Nets sender svaret fra database til kasssystem (over 15, over 16, over 18, ved ikke)
 - a. Hvis ok, så kan betalingen gennemføres
 - b. Hvis ikke ok, så afvises betalingen
 - c. Hvis ved ikke, så skal kassemedarbejderen spørge om ID som hidtil

Løsningen kan også fungere via nethandel.

Bankerne er dataejere på den data (kortholders alder), som er nødvendig at anvende. Data behandles i dag af Nets, der mod betaling kan levere løsningen til detailhandelen. For at kunne digitalisere aldersvalideringen er bankernes involvering og opbakning derfor nødvendig.

En løsning via betalingsmidlet - både fysiske kort, men også mobilbetalinger som f.eks. Mobile Pay – vil kræve et valg i den enkelte butik. Der er allerede nu udbredt interesse fra en meget stor del af dansk detailhandel, så en nyudviklet løsning fra Nets vil – på frivillig basis – nyde bred udbredelse, hvis bankerne altså stiller oplysninger om kortholders alder til rådighed for detailhandelens leverandør.

Kontrolmyndighederne (Sikkerhedsstyrelsen) får derfor mulighed for at planlægge deres kontrolindsats meget effektivt, hvis en stor del af detailhandelen har investeret i en aldersvalideringsløsning via betalingsmidlet. Dermed kan kontrollen i stort omfang målrettes de resterende forhandlere af produkter med aldersgrænser.

Bankerne har offentligt meddelt, at de ikke umiddelbart er indstillet på at bidrage til en løsning. Politisk opbakning – og pres på bankerne - til en model, vil derfor være fremmede for en markant forbedring af alderskontrollen i detailhandelen. Systemet kan etableres i løbet af formentlig ca. 6 måneder fra det tidspunkt, bankerne måtte aflevere data om kortholders alder til Nets.

En frivillig aftale med bankerne er naturligvis langt at foretrække. Det giver det bedste samarbejde. Hvis et politisk flertal måtte finde grundlag for justeret lovgivning for at sikre et effektivt alderskontrollsystem, vil en sådan lovgivning tidligst kunne fremsættes i oktober 2020 med henblik på vedtagelse senere i 2020.

Det bør i øvrigt sikres, at udenlandske udbydere, der sælger via nethandel, også er underlagt samme regler som danske virksomheder.

Side 26 - højere strafniveau:

Med det foreliggende udkast kan en butik fratages retten til at sælge tobaksvarer i op til 6 måneder. Det vil have omfattende betydning for indtjening, kundestrøm og kan worst case medføre lukning. En sådan straf kan ramme en butik, hvor ledelsen vittærligt har gjort alt menneskeligt muligt for at instruere medarbejderne, men hvor én medarbejder – i værste fald endda bevidst – kan få chikaneret sin arbejdsgiver ved at ignorere reglerne. Arbejdsgiver kan naturligvis tage ansættelsesretlige konsekvenser (advarsel, opsigelse, bortvisning) i brug over for medarbejderne, men mistet ret til salg af tobak kan være uden rimelighed, hvis alle krav til instruktion af ansatte er opfyldt.

Virksomhedens forsættelighed bør indgå som et væsentligt element, når en overtrædelse skal vurderes og sanktioneres. På den baggrund bør der – som det foreslås - foretages en konkret og individuel vurdering, når en overtrædelse sanktioneres. Det kan f.eks. indgå, hvorvidt virksomhedens ledelse har haft omhyggelig fokus på oplæring af medarbejdere, tydelig skiltning osv., eller om medarbejderen har svigtet på trods af klar instruktion fra virksomhedens side.

Også på den baggrund bør skærpede bøder først træde i kraft, når købers alder kan valideres via betalingsmidlet. Ministeren bør derfor kunne fastsætte datoen for ikrafttræden i en bekendtgørelse, når der er en afklaring om aldersvalidering via betalingskort.

Side 26 – markedsført eller solgt?

”Det er en forudsætning for den midlertidige fratagelse (...), at forhandleren to gange tidligere har markedsført tobak til mindreårige.”

Med ”markedsført” menes formentlig ”solgt”?

Side 29 – kommunal uddeling af rygestopmidler:

”Det kan ligeledes tænkes, at rygestoplægemidlerne rekvireres fra en virksomhed (...) med tilladelse til onlineforhandling af rygestoplægemidler, som sender vederlagsfrie rygestoplægemidler direkte til de visiterede borgere.”

Hvorfor indføre et krav om onlineforhandling? Det bør ikke være en kommunal opgave at fravælge potentielle lokale fysiske butikker til fordel for internethandel. Kommunerne bør ikke være udelukket fra at kunne handle hos lokale virksomheder.

Side 34 - Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet:

Det fremgår, at lovforslaget ikke har konsekvenser for erhvervslivet. Det er naturligvis forkert.

Der er negative konsekvenser i form af mindre salg og mindre kundestrøm (færre kunder i butikken). Det er jo derfor loven gennemføres, ligesom der er omkostninger til tilpasninger af butikkens indretning ved udstillingsforbud, ændrede skiltekrav og potentielt forøget ekspeditionstid (skjult tobak og neutrale pakker).

Side 40 – om rækkevidden af forbud mod støtte fra tobaksbranchen:

"Det betyder, at forbuddet skærpes i forhold til gældende ret, (...) forbuddet også omfatter de situationer, hvor økonomisk bidrag eller anden støtte til medieproduktion..."

Opklarende spørgsmål: Vil det være muligt for tobaksbranchen at annoncere og/eller yde økonomisk tilskud til fagmedier og/eller medlemsblade for organisationer mv., der ikke er i bred distribution?

Side 41 – om vareprøver:

"Det således fortsat være muligt for fagfolk i forbindelse med almindeligt salgsarbejde at udlevere vareprøver til personer på ledelsesniveau."

Den hidtidige bestemmelse har ikke medført udfordringer i detailhandelen, hvorfor der ikke burde være behov for ændring. Hvis ændringen fastholdes, bør "personer på ledelsesniveau" tolkes lempeligt, da leder/disponent for det pågældende vareområde ikke nødvendigvis har ret til at "hyre og fyre" i virksomheden. Da langt hovedparten af salgsstederne har åbent 7 dage om ugen fra morgen til aften, er der også af den grund brug for en lempelig fortolkning af ledelsesbegrebet.

Side 42 – salg af cigaretter kan ikke give "specialiststatus":

"Specialbutikker, der eksempelvis har et vareudbud af cigaretter, der fortrinsvist tager sigte på en aldersmæssigt yngre kundekreds, vil således ikke være omfattet af undtagelsesbestemmelsen."

DSK finder den indskudte sætning "der fortrinsvist tager sigte på en aldersmæssigt yngre kundekreds", overflødig. Budskabet er, at kun salg af piber, pibetobak og cigarer kan give en butik "specialiststatus" – ikke om målgruppen for cigaretter måtte tiltrække et yngre eller et ældre publikum. Definitionen på specialbutikker bør præciseres. Salg af cigaretter giver ikke specialist-status!

Side 42 – om placering af specialforretninger:

"Undtagelsen vil også gælde, hvis sådanne specialforretninger er placeret i stormagasiner, forretningscentre og lignende."

Stormagasiner og forretningscentre er bl.a. kendetegnet ved stor kundestrøm. Der vil være mange forbrugere, der "strejfer rundt" og kigger på butikker uden nødvendigvis at have et konkret formål. Ved at tillade specialiststatus i de her nævnte koncepter, vil mange forbrugere, der ikke nødvendigvis har et udtrykkeligt ønske om at opsøge de pågældende varegrupper, blive eksponeret for tobaks- og/eller nikotinvarer. Undtagelsen bør derfor genovervejes.

Side 42 – snæver fortolkning af specialforretningers udbredelse:

"Et salgssted anses for at være specialiseret i salg af piber, pibetobak og cigarer, når stedet kun eller hovedsageligt sælger piber, pibetobak eller cigarer. Udtrykket "hovedsageligt" vil skulle fortolkes snævert og vil kun give mulighed for, at specialforretningen i meget begrænset omfang kan sælge andre varer."

DSK finder det positivt, at det klokkeklart konstateres, at salget af cigaretter i en kiosk ikke på nogen måde kan friholde butikken for lovens regler om udstillingsforbud.

Side 44 – bødeniveau ved manglende overholdelse af udstillingsforbud:

"Fastsættelsen af bødestørrelsen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen."

Det må være muligt at indikere et bødeniveau, så domstolene har et udgangspunkt at forholde sig til.

Side 61 – begrænset eller meget begrænset mulighed for salg af andre varer:

"Udtrykket "hovedsageligt" vil skulle fortolkes snævert og vil kun give mulighed for, at specialforretningen i begrænset omfang kan sælge andre varer (...)"

På side 42 (i afsnit om piber, pibetobak og cigarer) er der kun meget begrænset mulighed for at sælge andre varer. Her er det i begrænset omfang.

Side 67 – varer omfattet af aldersgrænse på 18 år:

"Ved tobaksvarer forstås (...) varer, der fortrinsvis benyttes i forbindelse med tobaksrygning."

Her er der behov for en klar og tydelig definition. Det er næppe meningen, at varer som f.eks. tændstikker og lightere skal omfattes af en 18-års aldersgrænse.

Side 68 – "usynlige skilte" med aldersgrænser:

"Det er således hensigten, at (...) skiltningen først skal vises, når varen efterspørges."

Siden lov om røgfri miljøer i 2006 – og i særdeleshed efter "aftale om en styrket forebyggelsesindsats på tobaksområdet mv." fra april 2012 – har der været fokus på synlig skiltning med aldersgrænser i butikkerne. Den daglige indsats landet over i udbredelsen af budskabet om, at tobak ikke er for børn og unge, er især sket ved krav om tydelig skiltning i mere end 7.000 salgssteder. Det er her såvel unge som deres forældre er mødt med budskabet om, at tobak er forbudt for unge under 18 år.

Nu lægges der op til et markant skifte, hvor skilte med aldersgrænserne på tobaks- og nikotinprodukter skal være omfattende af udstillingsforbuddet, så påmindelsen om aldersgrænsen kun bliver synlig i det øjeblik, hvor varerepræsentationen/salget sker.

Hvis en forhandler helt bogstaveligt vælger at opbevare tobakken under disken, skal et skilt med aldersgrænser fremvises, når varen efterspørges, men kun så kort tid, som det tager at ekspedere kunden.

Det er ikke lykkedes for DSK at identificere eksperter, der anbefaler "skjulte skilte." Det formentlig bedste materiale på dansk findes i rapporten "forebyggelse af rygning blandt børn og unge – hvad virker?", der er udgivet af Vidensråd for Forebyggelse i foråret 2018. Rapporten indeholder rigtig mange anbefalinger, men intet om, at skiltemateriale med gældende aldersgrænser bør skjules. Det er heller ikke lykkedes at

identificere lande, hvor der – i lighed med nærværende forslag – er krav om skjult skiltning.

Hvis der ikke er evidens for, at skjulte skilte er anvendt med succes andre steder, bør de nuværende regler fortsætte.

Der må ikke på nogen som helst måde være tvivl om de gældende aldersgrænser. Derfor skal aldersgrænserne ikke gemmes væk, men bør tværtimod være synlige.

Under alle omstændigheder, vil DSK foreslå at de nuværende rigide krav om obligatorisk skiltning i "Føtex-blå" og hvid suppleres med mulighed for skiltning i sort/hvid, der farvemæssigt kan indpasses i alle butikskoncepter. Det kræver blot, at Sundhedsstyrelsen har begge farvekombinationer liggende på sin hjemmeside.

Endelig er det afgørende, at eventuelle nye skilte ikke distribueres til detailhandelen under julehandelen med krav om ophængning pr. 1. januar 2021. Nye skilte bør være distribueret senest medio november – alternativt bør skiltene distribueres i januar 2021 med krav om ophængning senest pr. 1. februar 2022.

Side 69 – vilkår ved ejerskifte:

"Frakendelse af retten til at markedsføre tobak, (...)."

Det bør tydeligt fremgå, at eventuelle "klip" bortfalder ved et ejerskifte. Ministeriet kan passende kopiere de regler, der anvendes af Miljø- og Fødevarerministeriet, og som gælder for butikernes ophængning af fødevarerkontrollens Smiley-rapporter.

Side 77 – ikrafttræden forbuddet mod synlig anbringelse:

"Det betyder, at skærpelsen af forbuddet mod (...) synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer træder i kraft den 1. januar 2021."

Med undtagelse af de butikker, der er beliggende i udprægede turist-områder, er perioden fra ultimo november (Black Friday) og resten af året den travleste på hele året. I den periode "fredes" butikkerne mest muligt, når der f.eks. ændres IT-systemer, eller kæderne har krav til butikkerne om konceptmæssige tilpasninger af indretning mv. På den baggrund er det ubelejligt med krav om tilrettet butiksindretning umiddelbart op til årsskiftet. Mange butikker vil kunne være klar tidligere – og mange er som bekendt allerede godt i gang – men det må formodes, at endelige krav til indretning først er klar fra lovgivers side umiddelbart op til sommerferien.

Det er ligeledes sandsynligt, at der skal ske tilretninger hos en række af de forhandlere, der allerede har skjult tobakken.

På den baggrund vil det være ønskeligt for mange butikker, hvis krav om udstillingsforbud udskydes i en meget begrænset periode, så julehandelen kan gennemføres uden håndværkere i butikken.

Side 77 – indførelse af kravet om standardiserede pakker:

Sikkerhedsstyrelsen har med baggrund i track & trace viden om, hvor gamle tobaksprodukter er i detailhandelen. Det bør sikres, at 6 måneder er tilstrækkeligt til at tømme hylderne, så erhvervet ikke utilsigtet rammes af en for kort overgangsperiode.

Side 78 – tobak med smag af mentol:

”Det betyder, at det ikke vil være lovligt at fremstille tobaksvarer (...) med smag af andre kendetegnende aromaer end mentol og tobak til det danske marked efter den 1. januar 2021.”

Mentolsmag udfases som bekendt fra cigaretter og rulletobak pr. 21. maj 2020. På den baggrund er det ikke umiddelbart forståeligt, hvad der menes med ovenstående formulering.

Vi står naturligvis meget gerne til rådighed for drøftelse af vores forslag og kommentarer.

Med venlig hilsen

Claus Bøgelund Nielsen
Vicedirektør

Sundheds- og Ældreministeriet

Sendt pr. e-mail til sum@sum.dk, med kopi til msb@sum.dk



Høringsvar vedr. Udkast til forslag til lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love (Udmøntning af national handleplan mod børn og unges rygning)

20. FEBRUAR 2020

LEDELSESSEKRETARIATET

BLEGDAMSVEJ 3
2200 KØBENHAVN N

TLF 35 32 65 38

DIR

MOB 23 84 01 27

kirsten.breddam@sund.ku.dk

SAG: 003-0083/20-3000

Sagsnr. oplyses ved henv.

Det Sundhedsvidenskabelige Fakultet ved Københavns universitet (SUND) støtter lovforslagets mål. Ungdommen er det tidspunkt af livet, hvor der foregår mest eksperimenteren, også med skadelig konsekvens, og nikotin er et svært afhængighedsskabende giftstof, hvis udbredelse blandt unge derfor bør begrænses.

SUND har enkelte kommentarer, der her gives i samme rækkefølge som høringsbrevets opstilling af lovforslagets hovedpunkter.

SUND bifalder den nye, bredere definition af tobaksvarer. Det er vigtigt, at lovteksten formuleres således, at lovgivningen ikke kan omgås ved at opfinde nye nikotinholdige tobaksvarer eller andre produkter, der indeholder nikotin.

SUND støtter, at tobaksvarer og tobakssurrogater ikke skal være synlige i hverken butikker eller på nettet, at der ikke må skiltes, og at reklameforbuddet skærpes til at omfatte alle former for direkte og indirekte reklame og sponsorering. Tilsvarende støtter vi standardisering af pakker.

SUND bifalder forslaget om, at e-cigaretter mv. ikke må indeholde kendetegnende aromaer andre end tobaksmag og mentolsmag. Også nikotinholdige tobakssurrogater kan med fordel omfattes af smagsforbuddet.

SUND er blevet orienteret om, at Dansk Selskab for Folkesundhed har udarbejdet et udførligt hørings svar om lovforslagene om forbud mod tobaksreklame og andre love. SUND kan tilslutte sig tankegangen og anbefalingerne i dette hørings svar.

SIDE 2 AF 2

Med venlig hilsen

Kirsten Breddam
Specialkonsulent



Høring: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love (Udmøntning af national handleplan mod børn og unges rygning).

Rygning har været og er fortsat den enkelt faktor der bidrager mest negativt til det generelle helbreds niveau i den danske befolkning. Det er derfor vigtigt at vi indretter lovgivningen således at børn og unge beskyttes mest muligt mod eksponering rygning. Dette gælder både passiv rygning og reklamer mv der kan lokke børn og unge til at påbegynde et forbrug af tobak og andre nikotin holdige produkter.

Dps støtter op om et forbud mod tobaksreklamer og lignende nikotin holdige produkter. Ligeledes støtter vi op om indførelse af ryge forbud og forbud mod brug af nikotin holdige produkter på alle uddannelses institutioner. Dette forbud bør gælde alle elever som ansatte og gælde hele skoletiden. Gentagne brud på dette forbud bør medføre fyring/bortvisning.

Der bør i samme lovforslag indføres et forbud mod at have tobaksvarer mv synligt fremme u butikkerne. Ligeledes bør der uanset alder indføres krav om forevisning af ID som bevis på at køber er over 18.

I forhold til e-handel er det vigtigt at der sikres ex ved brug af nem-id, at der ikke kan købes tobaksvarer af personer under 18.

Så fremt butikker gentagne gange overtræder disse regler, bør de pålægges at skilte synligt med at de ikke sælger til unge under 18 og at de er blevet pålagt denne skiltning pga. brud på disse regler.

Med venlig hilsen

Bestyrelsen i Dansk Pædiatrisk Selskab

Formand
Klaus Birkelund Johansen

Sundheds- og Ældreministeriet

sum@sum.dk

msb@sum.dk

Tandlægeforeningen

Amaliegade 17

1256 København K

Tel.: 70 25 77 11

Fax: 70 25 16 37

info@tandlaegeforeningen.dk

www.tandlaegeforeningen.dk

CVR nr. 21318418

Dato: 20.02.2020

Sagsbeh: DJJ

E-mail: djj@tdl.dk

Journal: hoering010_2020

Vedr.: Høring: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v. og forskellige andre love (Udmøntning af national handleplan mod børn og unges rygning)

Tandlægeforeningen takker for muligheden for at kommentere forslaget om udmøntning af en national handleplan mod børn og unges rygning. Igennem de seneste år har der været en stigning i antallet af børn og unge, der ryger, hvilket er foruroligende og kræver en særlig indsats.

Alvorlige orale sygdomme som parodontitis og oral cancer er associeret med anvendelse af tobak. Tandlægeforeningen har derfor et stærkt fokus på at reducere anvendelse af tobak og andre nikotinholdige produkter, f.eks. snus og elektroniske cigaretter.

Tandlægeforeningen finder helt overordnet lovforslaget positivt, ambitiøst og et stort skridt i retning mod en røgfri fremtid. Røgfri skoletid på grundskoler, efterskoler, ungdomsuddannelser etc., der har optag af børn og unge under 18 år og det skærpede reklameforbud er begge initiativer, der kan medvirke til at reducere børn og unges brug af tobaksvarer, tobakssurrogater og elektroniske cigaretter. I samme retning trækker indførelse af en effektiv håndhævelse af aldersgrænsen.

Tandlægeforeningen har derudover følgende kommentarer:

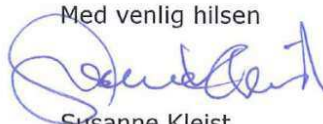
Det er positivt, at tobaksvarer, tobakssurrogater og elektroniske cigaretter ikke må være synlige på salgssteder, herunder på internettet. Tandlægeforeningen bemærker dog, at såkaldte specialiserede butikker, som sælger tobak, piber, rulletobak og elektroniske cigaretter, er undtaget fra dette krav. Det er vores opfattelse, at der bør være en klar og meget snæver definition af specialbutikkerne, så de udelukkende sælger tidligere nævnte produkter og dermed tydeligt adskiller sig fra kiosker og dagligvarebutikker, hvor børn og unge handler.

Det foreslås at indføre standardiserede pakker for bl.a. cigaretter, e-cigaretter og tyggetobak for at undgå pakkernes reklameeffekt. Tandlægeforeningen bakker op om dette. Der bør imidlertid fastlægges yderst veldefinerede krav for at undgå, at lovgivningen omgås.

I lovforslaget forbydes tilsætning af søde smagsstoffer som fx chokolade og vingummi til elektroniske cigaretter og tyggetobak, hvilket Tandlægeforeningen støtter. Desværre forbydes smagsstoffet mentol hverken i elektroniske cigaretter eller i tyggetobak, hvilket vi mener burde være tilfældet.

Tandlægeforeningen glæder sig i øvrigt over, at finanslovsaftalen betyder, at prisen på en pakke cigaretter skal stige til 60 kr. i 2022. Tandlægeforeningen havde dog gerne set, at der var tale om en væsentlig større stigning til minimum 100 kr.

Med venlig hilsen



Susanne Kleist

Formand, tandlæge mTF



Joakim Lilholt

Adm. direktør

**BRITISH AMERICAN TOBACCO DENMARKS HØRINGSSVAR TIL SUNDHEDS- OG
ÆLDREMINISTERIET**

**KOMMENTARER TIL FORSLAG OM AT INDFØRE STANDARDISEREDE PAKKER
FOR VISSE TOBAKSVARER,**

I

**UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM FORBUD MOD
TOBAKSREKLAME M.V., LOV OM TOBAKSVARER M.V., LOV OM ELEKTRONISKE
CIGARETTER M.V. OG FORSKELLIGE ANDRE LOVE**

21 FEBRUAR 2020

INDHOLDSFORTEGNELSE

Afsnit	Side
1. INDLEDNING	3
2. EN GRUNDIG KONSEKVENSANALYSE ER NØDVENDIG	8
3. DEN STANDARDISEREDE PAKKE VIL INDEBÆRE EN UTILLADELIG SVÆKKELSE AF VAREMÆRKERNES VIGTIGE ROLLE	13
4. DOKUMENTATIONEN VISER, AT STANDARDISEREDE PAKKER IKKE VIRKER	15
5. DET VIL VÆRE RETSSTRIDIGT AT INDFØRE STANDARDISEREDE PAKKER	37
6. TILTAGET OM STANDARDISEREDE PAKKER STÅR IKKE I RIMELIGT FORHOLD TIL MÅLET	41
7. TILTAGET OM STANDARDISEREDE PAKKER ER I STRID MED DANMARKS INTERNATIONALE FORPLIGTELSER	46
8. DER ER IKKE HJEMMEL I WHO'S RAMMEKONVENTION OM TOBAKSKONTROL TIL AT INDFØRE STANDARDISEREDE PAKKER	52
9. FORBUD MOD SYNLIG ANBRINGELSE OG FREMVISNING AF TOBAKSVARER VIRKER IKKE	54
10. IKRAFTTRÆDELSESTIDSPUNKTET BØR UNDER ALLE OMSTÆNDIGHEDER IKKE FASTSÆTTES I LOVEN	59
11. KONKLUSION	60

1. INDLEDNING

- 1.1 British American Tobacco Denmark ("**BAT**") vil med dette høringssvar ("**Høringssvaret**") fremkomme med bemærkninger til Sundheds- og Ældreministeriets udkast til forslag til lov om ændring af lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v., og forskellige andre love ("**Lovudkastet**").
- 1.2 Herunder vil BAT især fremkomme med bemærkninger til forslaget om at indføre standardiserede pakker for visse tobaksvarer (bortset fra cigarer, pibetobak og piber).
- 1.3 British American Tobacco Denmark er en del af British American Tobacco koncernen og er ansvarlig for import, distribution og salg af tobaksvarer i Danmark. BAT er indehaver af følgende brands/varemærker Prince, King's, Look, Cecil, Viking, LA og Pall Mall.
- 1.4 Som det vil fremgå af dette Høringssvar, er BAT stærkt imod indførelsen af standardiserede pakker. Vi mener, at forslaget er behæftet med væsentlige fejl, således at hensigten hermed ikke kan realiseres. Det bemærkes, at de standardiserede pakker ikke har medført nogen af de forventede fordele i Australien, som er det eneste land, hvor man har haft indført standardiserede pakker i en længere periode.
- 1.5 De standardiserede pakker har i Australien tværtimod haft nogle utilsigtede konsekvenser, der har påvirket offentligheden, virksomhederne og myndighederne negativt. Der er ingen grund til at tro, at man ville kunne opnå et andet resultat i Danmark.
- 1.6 Endvidere er forslaget lovstridigt og i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til aftalerne indgået med Verdenshandelsorganisationen WTO.
- 1.7 Høringssvaret har følgende opdeling:
 - 1.7.1 **Der redegøres i afsnit 2 for, hvorfor der bør foretages en grundig konsekvensanalyse af de regulatoriske og erhvervsøkonomiske virkninger, det foreslåede tiltag ville have i Danmark, førend man går videre med forslaget.** Så længe der ikke er foretaget en evidensbaseret analyse af virkningen af den standardiserede pakke, er det ikke muligt for Folketinget at undersøge forslaget ordentligt, og det kan ikke påvises, at det vil være berettiget og proportionalt at indføre det foreslåede tiltag,

eller om det pågældende tiltag lever op til de forpligtelser, der følger af EU's Tobaksvaredirektiv, artikel 24, stk. 2, samt WTO aftalerne, herunder bl.a. TRIPS-aftalen og TBT-aftalen, for at "sikre", at disse krav ikke er i strid med internationalt beskyttede immaterielle rettigheder eller udgør en "unødvendig handelshindring". Så længe der heller ikke er foretaget en kvantificeret erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering i overensstemmelse med kravet herom, vil Folketinget heller ikke have et fair og oplyst grundlag at vurdere lovforslaget på baggrund af.

1.7.2 **Der redegøres i afsnit 3 for, hvordan forslaget vil udhule brugen af varemærker og hermed ødelægge deres værdi.** Dette vil medføre, at mange årtiers investeringer i brands/varemærker, samt deres goodwill, vil være forspildt.

1.7.3 **Det beskrives i afsnit 4, hvordan dokumentation fra Australien viser, at standardiserede pakker ikke har medført færre rygere og i stedet har medført en række utilsigtede negative konsekvenser.** Dokumentationen viser, at det ikke har medført en nedgang i rygning eller i antallet af personer, der ryger hver dag, efter at de standardiserede pakker blev indført. Tværtimod viser den seneste statistik fra 2016 fra de australske myndigheder (Australian National Drug Strategy Household Survey), at der ikke har været en statistisk signifikant nedgang i udbredelsen af rygning i Australien siden indførelsen af de standardiserede pakker.¹ Det har i stedet medført en række utilsigtede konsekvenser, der underminerer målsætningerne for folkesundheden, herunder er prisen på cigaretter blevet relativt lavere, forbrugerne skifter i stigende grad fra de dyrere mærker til billigere mærker, og det ulovlige salg af tobak er steget. Analyser af de første offentliggjorte data fra England og Frankrig, hvor man for nylig har indført standardiserede pakker, viser ligeledes, at indførelsen af disse pakker ikke statistisk set har påvirket brugen af tobak hverken i England eller Frankrig.²

¹ <http://www.theaustralian.com.au/news/nation/more-smokers-lighting-up-despite-everincreasing-taxes/news-story/190014e7306548c49fc372dabb5a0555>

² Europe Economics (2017), TPD2 and Standardised tobacco packaging – What impacts have they had so far? http://www.europe-economics.com/publications/tpd2_and_standardised_tobacco_packaging_-_impact_on_prevalence_and_consumption_in_france_and_the_uk_1.pdf

- 1.7.4 **Der redegøres i afsnit 5 for, hvordan indførelsen af standardiserede pakker ville være retsstridig.** Man vil med forslaget bl.a. fratage BAT's ejendomsret samt retten til at bruge sine varemærker, samt krænke BAT's ytringsfrihed, der er beskyttet i henhold til grundloven, EU's charter om grundlæggende rettigheder samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ("**EMRK**").
- 1.7.5 **Der redegøres i afsnit 6 for, at indførelsen af standardiserede pakker er et uforholdsmæssigt tiltag.** Dette forslag er overflødigt, idet der allerede er stor fokus på risikoen ved rygning også i Danmark. Derudover er det via den eksisterende lovgivning allerede forbudt for mindreårige at købe tobaksvarer, og det er ikke tilladt at anvende misvisende og vildledende udtryk på tobakspakker. Der er endvidere dokumentation for, at forslaget ikke effektivt vil reducere rygning blandt unge eller andre grupper. Forslaget vil sandsynligvis også medføre negative konsekvenser, som vil modarbejde målsætningerne for folkesundheden, herunder:
- øge ulovlig handel,
 - øge priskonkurrencen, hvilket vil medføre, at forbrugerne skifter til billigere produkter, hvilket igen kan føre til et øget forbrug,
 - konkurrenceforvriddning og øgede adgangsbarrierer, samt
 - mindske nyskabelse.
- 1.7.6 **Der redegøres i afsnit 7 for, at standardiserede pakker ville stride imod Danmarks internationale forpligtelser i henhold til aftalerne indgået med Verdenshandelsorganisationen WTO,** herunder overenskomsten om handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendom ("**TRIPS-aftalen**"), aftalen om tekniske handelshindringer ("**TBT-aftalen**") samt den almindelige overenskomst for told og udenrigshandel (General Agreement on Tariffs and Trade - "**GATT-aftalen**"), som spiller en afgørende rolle for den nationale eksport.
- 1.7.7 **I afsnit 8 redegøres der for, at der ikke er hjemmel i WHO's rammekonvention af 21. maj 2003 om tobakskontrol ("**FCTC-****

konventionen”) til at indføre standardiserede pakker, og at de heller ikke er nødvendige. Standardiserede pakker nævnes ingen steder i de bindende bestemmelser i FCTC-konventionen, og det foreslås i WHO's (ikke-bindende) vejledning til artikel 11 og 13 i FCTC-konventionen kun, at de lande, der har underskrevet FCTC-konventionen, ”bør” (ikke ”skal”) ”overveje” (ikke ”indføre”) standardiserede pakker.

1.7.8 **I afsnit 9 redegøres der for, at det foreslåede forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer ikke vil virke efter hensigten, og ikke vil være hverken nødvendigt, hensigtsmæssigt eller proportionelt.** Der redegøres endvidere for, at indførelsen af et sådant forbud være i strid med producenternes grundlovssikrede rettigheder, samt Danmarks internationale forpligtelser.

1.7.9 **I afsnit 10 redegøres der for, at spørgsmålet om ikrafttrædelsen af kravet om standardiserede pakker, herunder overgangsordningen, under alle omstændigheder ikke bør fastsættes i loven, når de egentlige krav til standardiseringens udformning først skal fastsættes i en bekendtgørelse udstedt af Sundheds- og Ældreministeren.** Der redegøres endvidere for, at den foreslåede overgangsordning, hvorefter producenterne kun vil have ca. 6 måneder til at omlægge produktionen, er alt for kort.

Bilag:

1. **Bilag 1** er en sagkyndig rapport af 8. november 2019 udarbejdet af Casmef og LUISS Business School, LUISS Guido Carli University, Italien, og Deloitte Financial Advisory, Italien, om hvilken betydning de standardiserede pakker har haft på rygning i Australien.
2. **Bilag 2** er en sagkyndig erklæring udarbejdet af professor W. Kip Viscusi (University Distinguished Professor of Law, Economics and Management, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA), med titlen "An assessment of the effect of Australian Plain Packaging regulation: analysis of Roy Morgan research data, CITTS data, and NTPPTS data" fra januar 2018.

3. **Bilag 3** er en sagkyndig erklæring udarbejdet af Neil Dryden (Executive Vice President i Compass Lexecon's europæiske konkurrenceretsafdeling) med titlen "The effects of standardised packaging: an empirical analysis" fra oktober 2017.

2. EN GRUNDIG KONSEKVENSANALYSE ER NØDVENDIG

En regulatorisk konsekvensvurdering mangler

- 2.1 Der bør gennemføres en tilbundsgående regulatorisk konsekvensanalyse med henblik på at vurdere de foreslåede tiltag, herunder om de er nødvendige, og om der kan findes mindre byrdefulde tiltag, hvormed man kan opnå de regulatoriske målsætninger, således at Folketinget kan vurdere forslaget ordenligt.
- 2.2 Man har ikke fra ministeriets side offentliggjort analyser af hvilken effekt, de standardiserede pakker vil have i Danmark, og ej heller andre undersøgelser om forslaget. Ministeriet har hverken offentliggjort en materiel forklaring på eller dokumentation for, hvorfor man finder det nødvendigt og hensigtsmæssigt at indføre standardiserede pakker, og man har heller ikke foretaget en proportionalitetsanalyse. Man har blot fra ministeriets side fremsat et forslag på baggrund af, at man har indført standardiserede pakker i nogle andre lande, og ministeriet henviser således kun til få udvalgte rapporter, uden at man har foretaget en vurdering af, om forslaget er nødvendigt, og om det ville være effektivt i Danmark.
- 2.3 En regulatorisk konsekvensanalyse er grundstenen i de internationalt accepterede principper om "Better Regulation" som defineret af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling ("OECD"), hvilken organisation Danmark er medlem af, og den udgør en essentiel del af et gennemskueligt, ansvarligt og empirisk-baseret regulatorisk system. Det er vigtigt at foretage konsekvensanalyser, idet man ved den korrekte fremgangsmåde og en effektiv gennemførelse kan fremme en beslutningsproces, således at den bliver stringent, gennemskuelig og ansvarlig, hvilket også omfatter høringsprocessen. En konsekvensanalyse udgør en måde, hvorpå man sikrer, at regeringens tiltag er berettigede og baseret på en klar forståelse af forholdet mellem årsag og virkning. Beslutningstagerne kan ud fra en konsekvensanalyse klart vurdere alternative politiske indgreb (herunder eventuelt at myndighederne ikke foretager et indgreb). På baggrund af en konsekvensanalyse kan man belyse, hvordan de regulatoriske indgreb vil påvirke forskellige interessenter, og man kan fremme de strategier, der vil medføre de bedste fordele ved myndighedernes tiltag.
- 2.4 Det er især vigtigt at foretage en balanceret og evidensbaseret regulatorisk konsekvensanalyse på følelseladede områder som tobakslovgivning for at undgå en bureaukratisk og refleksmæssig lovgivning, hvor tiltag bliver vedtaget uden

underbyggende dokumentation, eller hvor de omkostninger, som tiltaget medfører, i væsentlig grad overstiger fordelene.

- 2.5 OECD har med sin udgivelse af rapporten "Better Regulation Practices across the European Union" i 2019 understreget vigtigheden af at gennemføre regulatoriske konsekvensanalyser, idet det i rapporten anføres, at "[w]here EU countries include additional regulatory measures in excess of those provided in EU laws, it is important that these measure[s] be subject to appropriate consultation and impact assessment as part of their design, to ensure that the anticipated gains from EU laws are realised."³
- 2.6 Der advares i "EU Better Regulation" rapporten også mod at vedtage bestemmelser, som ikke understøttes af en grundig konsekvensanalyse: "*poorly conceived and ill-considered regulation can prove to be excessive and go beyond what is strictly necessary [...] regulation can be overly prescriptive, unjustifiably expensive or counterproductive. Layers of overlapping regulation can develop overtime, affecting businesses, the voluntary sector, public authorities and the general public.*"⁴
- 2.7 Behovet for en grundig evidensbaseret konsekvensanalyse i denne situation er endnu mere presserende, idet ministeriet henviser til artikel 24 i EU's Tobaksvaredirektiv ("**Tobaksvaredirektivet**") til støtte for sit forslag til standardiserede pakker. For at artikel 24, stk. 2, i Tobaksvaredirektivet kan påberåbes, er der visse obligatoriske betingelser, der skal være opfyldt. I henhold til artikel 24, stk. 2, er det tilladt at indføre yderligere proportionelle krav, men kun "*når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv*", og det skal stå i rimeligt forhold til målet.
- 2.8 En sådan vurdering kan kun foretages ordenligt, hvis den foretages fra sag til sag, hvorved den fortrinsvise fordel for folkesundheden ved hvert "yderligere krav" vurderes op imod fordelene for folkesundheden set i forhold til

³ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union. Rapporten kan findes her: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en#page1.

⁴ *Better Regulation: Simply Explained*, European Commission, 2006 http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_en.pdf.

sundhedsbeskyttelsesniveauet opnået med Tobaksvaredirektivet. Sundheds- og Ældreministeriet har ikke foretaget denne vurdering.

2.9 Lovudkastet indeholder ikke dokumentation og analyser til støtte for indførelsen af den standardiserede pakke. Det bemærkes i den forbindelse, at:

2.9.1 Lovudkastet ikke indeholder en analyse af, om de nuværende tiltag på tobaksområdet er effektive, og der konstateres heller ikke, om der i Danmark er behov for yderligere tiltag på dette område, herunder tiltag, der er så vidtgående som standardiserede pakker i modsætning til andre kontroltiltag for tobaksvarer. Dette er således særdeles relevant i denne situation, idet Folketinget tidligere under implementeringen af Tobaksvaredirektivet i 2016 valgte ikke at indføre standardiserede pakker. Ministeriet har ikke vurderet de tiltag, der indførtes med Tobaksvaredirektivet, og redegør heller ikke for eller dokumenterer, at situationen i Danmark siden implementeringen af Tobaksvaredirektivet har ændret sig i sådan en grad, at der nu er behov for at indføre standardiserede pakker.

2.9.2 Lovudkastet indeholder ingen dokumentation for, at der mangler oplysning om risikoen ved rygning, og man har endvidere ikke konstateret, om der er problemer med de nuværende advarsler og andre tiltag, således at der nu er behov for at vedtage yderligere lovgivning såsom indførelsen af standardiserede pakker.

2.9.3 Det hævdes med Lovudkastet, at den standardiserede pakke er effektiv særligt i forhold til børn og unge, men der er ikke foretaget en vurdering af dokumentationen. Statens forpligtelse til at vise, at tiltagene vil være en hensigtsmæssig måde at sikre den tiltænkte målsætning, og at Lovudkastet ikke går videre end hvad, der er nødvendigt for at opfylde denne forpligtelse, er således ikke opfyldt. Endvidere viser dokumentationen fra Australien som anført nedenfor, at de standardiserede pakker ikke har haft den ønskede virkning, og at de i stedet har haft en række utilsigtede negative konsekvenser. Dertil kommer, at de få udtalelser fra de rapporter, der henvises til i Lovudkastet, ikke udgør tilstrækkelig dokumentation for, at standardiserede pakker har den ønskede effekt.

- 2.9.4 Det bemærkes, at det med Lovudkastet ikke overvejes, om der kan forekomme utilsigtede konsekvenser af den standardiserede pakke.
- 2.10 Dertil kommer, at det med forslaget ikke er dokumenteret, at den standardiserede pakke er nødvendig, hensigtsmæssig og proportionel. Da Lovudkastet eksempelvis ikke omfatter elementerne i en regulatorisk konsekvensanalyse, kan det som sådan ikke opfylde formålet med en regulatorisk konsekvensanalyse, og det kan ikke påberåbes som en proportionel og evidensbaseret politisk anbefaling.
- 2.11 Da ministeriet ikke har foretaget en evidensbaseret regulatorisk konsekvensanalyse, betyder det, at det med forslaget ikke kan påvises, at tiltaget er nødvendigt, hensigtsmæssigt og proportionelt, eller at det lever op til de forpligtelser, der følger af EU's Tobaksvaredirektiv, artikel 24, stk. 2, samt WTO aftalerne, herunder bl.a. TRIPS-aftalen og TBT-aftalen, for at "sikre", at disse tiltag ikke er i strid med internationalt beskyttede immaterielle rettigheder eller udgør en "unødvendig handelshindring".
- 2.12 Vi skal derfor bemærke, at der bør foretages en grundig regulatorisk konsekvensanalyse, førend man går videre med forslaget.

En kvantificeret erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering mangler

- 2.13 Det fremgår af Lovudkastet, at det alene vil medføre "mindre erhvervsøkonomiske konsekvenser" for virksomhederne, hvis den standardiserede pakning indføres. Ministeriet har imidlertid ikke forsøgt at sætte tal på disse konsekvenser og de udgifter, som forslaget vil medføre, herunder hvordan det vil påvirke værdien af producenternes varemærker og immaterielle rettigheder. Dette på trods af, at ministeriet er forpligtet til at foretage en kvantificeret erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering i overensstemmelse med Erhvervsministeriets Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger⁵.
- 2.14 Følgende fremgår af Vejledningen: "*alle ministerier [skal] fra januar 2015 vurdere erhvervsøkonomiske konsekvenser i forbindelse med ny regulering med henblik på, at væsentlige konsekvenser kvantificeres efter anvisningerne i denne vejledning. Såfremt et forslag har væsentlige, varige implikationer for den økonomiske vækst, skal dette også kvantificeres.*" Det følger endvidere af vejledningen, at der er krav om kvantificering, hvis et lovforslags administrative konsekvenser overstiger 4 mio.

⁵ Erhvervs- og Vækstministeriets Vejledning om Erhvervsøkonomiske Konsekvensvurderinger, januar 2015

kr. eller dets øvrige efterlevelseskonsekvenser overstiger 10 mio. kr. Med øvrige efterlevelseskonsekvenser forstås bl.a. udgifter som direkte følger af ændrede krav til virksomhedernes produktion og fysiske indretning, og eventuelle produktionsbegrænsninger som følger af lovforslaget. Når et lovforslags erhvervsøkonomiske konsekvenser overstiger tærskelværdierne, skal konsekvenserne kvantificeres og anføres i udkastet til lovforslag, inden lovforslaget sendes i høring. Lovforslaget skal endvidere forelægges til drøftelse i Regerings Økonomiudvalg.

- 2.15 Ministeriet har imidlertid ikke fulgt denne proces, hvilket formentlig er udtryk for, at ministeriet ikke anser de erhvervsøkonomiske konsekvenser for at overstige tærskelværdierne. Ministeriets manglende kvantificering af Lovudkastets erhvervsøkonomiske konsekvenser beror således i bedste fald på en fuldstændig vildfarelse om, hvilken indvirkning Lovudkastet i realiteten vil have på erhvervslivet, hvilket også kan skyldes at ministeriet på intet tidspunkt har henvendt sig til de berørte parter forud for udarbejdelsen af Lovudkastet.
- 2.16 Følgende af de foreslåede foranstaltninger vil eksempelvis hver især - og så meget desto mere samlet set - have efterlevelseskonsekvenser, der langt overstiger tærskelværdien på 10 mio. kr.
- Kravet om standardiserede pakker vil nødvendiggøre en grundlæggende og omkostningstung ændring af producenternes produktionsapparat med ændringer i forsyningskæden, produktionsudstyr, mv. Ministeriets bemærkning om, at nogle producenter allerede har et produktionsapparat, der kan opfylde kravene til standardiserede pakker, savner grundlæggende mening, da forskellige produkter til forskellige lande med forskellige sprog naturligvis ikke produceres på de samme maskiner. Herudover vil kravet om standardiserede pakker i sagens natur medføre et tab af den meget store værdi, der er knyttet til tobaksproducenternes varemærker.
 - Forbuddet mod synlig anbringelse vil nødvendiggøre en omfattende ændring af salgsstedets indretning for de fleste af de ca. 7.210 butikker i Danmark, der sælger tobaksvarer. For mange butikkers vedkommende vil de også skulle udarbejde og implementere et system til at kende forskel på de standardiserede tobakspakker. Uanset metodefriheden er det helt usandsynligt, at deres samlede udgifter ikke i sig selv skulle løbe op i over 10 mio. kr.

- 2.17 Til sammenligning vurderede det britiske sundhedsministerium, at de årlige erhvervsøkonomiske omkostninger ved at indførte standardiserede pakker for tobaksprodukter udgjorde 36,78 mio. pund.⁶
- 2.18 Udover at have handlet i strid med Erhvervsministeriets Vejledning om Erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger ved ikke at have foretaget en kvantificering af konsekvenserne, har ministeriet heller ikke overholdt Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet, som fastslår, at det er fagministeriets ansvar *"at udarbejde retvisende og fyldestgørende beskrivelser samt eventuel kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af et forslag til ændret regulering."*⁷ Dette ansvar har ministeriet ikke levet op til med de kortfattede og urigtige bemærkninger om Lovudkastets økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet og med den manglende konsekvensvurdering.
- 2.19 For at Folketinget kan behandle Lovudkastet på et fair og oplyst grundlag, bør ministeriet således få udarbejdet en kvantificeret erhvervsøkonomisk konsekvensvurdering under inddragelse af de berørte parter inden forslagets fremsættelse.

3. **DEN STANDARDISEREDE PAKKE VIL INDEBÆRE EN UTILLADELIG SVÆKKELSE AF VAREMÆRKERNES VIGTIGE ROLLE**

- 3.1 Producenter anvender varemærker til at differentiere deres varer fra lignende produkter. Varemærkets funktion er at angive, hvor produktet kommer fra, og til identifikation af produktet, så det adskilles fra konkurrenternes produkter. Varemærker kan også være et symbol på produktets kvalitet og egenskaber samt være en garanti for, at varerne eller tjenesterne lever op til forventningerne.
- 3.2 Endvidere er varemærker essentielle for konkurrencen på markedet, idet virksomhederne hermed kan identificere og differentiere deres produkter ud fra andet end bare prisen. Et varemærke spiller en vigtig rolle for opnåelsen af markedsandele, og det fremmer såvel lokal som international handel. Men et

⁶ Department of Health, Impact Assessment of Standardised packaging of tobacco products, februar 2015: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/403493/Impact_assessment.pdf

⁷ Justitsministeriets Vejledning om Lovkvalitet, juni 2018: <https://lovkvalitet.dk/download/Lovkvalitetsvejledningen.pdf>

varemærke kan kun opfylde denne funktion, hvis det kan anvendes, som det blev registreret.

- 3.3 Varemærkernes vigtige funktion i verdensøkonomien anerkendes i en rapport udgivet af World Intellectual Property Organization, *World Intellectual Property Report 2013: Brands – Reputation and Image in the Global Marketplace*.⁸ I henhold til denne rapport virker varemærker til gavn for "almenvellet" ved deres funktion som kommunikation. Det bemærkes i rapporten, at "*the trademark system provides the legal framework underpinning [consumer] confidence*", og "*trademarks play an important role in preventing market failure*".⁹
- 3.4 Det konkluderes, at "*society is bound to be worse off*" uden "*market-enabling role of trademarks*", idet forbrugerne uden beskyttede varemærker ikke længere kan benytte et produkts adskillelsesevne som led i deres valg af brand/varemærke, og producenterne har mindre incitament til at investere i at differentiere deres produkter, hvilket kan føre til forringet kvalitet.¹⁰ Dette vil ikke være til gavn for forbrugerne generelt.
- 3.5 Det allerede eksisterende og omfattende forbud mod reklamer for cigaretter i Danmark samt de nuværende krav til emballage og mærkning (herunder kravet om, at sundhedsadvarselne skal fylde 65 %) betyder, at den meget begrænsede plads, der er til rådighed på cigaretpakkerne til varemærket, er producenternes eneste mulighed for at identificere og differentiere deres produkter fra de andre konkurrenters produkter. Standardiserede pakker vil udhule brugen af varemærker, og hermed ville deres værdi blive ødelagt. Dette vil medføre, at mange årtiers investeringer i brands/varemærker, samt deres goodwill, vil være forspildt.
- 3.6 Brands/varemærker spiller en vigtig rolle på cigaretmarkedet, og udvanding eller udhuling heraf vil ændre markedets karakter. Det kan generelt siges, at markeder uden varemærker fører til et marked, der udelukkende drives af prisen.
- 3.7 På et sådant marked bliver priserne lavere, hvilket fører til et øget forbrug. Det gør det også sværere for virksomheder, der forsøger at komme ind på markedet, og det bliver sværere for eksisterende brands/varemærker, og især små brands/varemærker, at konkurrere om større markedsandele. Det kan også medføre

⁸ WIPO Economics & Statistics Series, "World Intellectual Property Report: Brands – Reputation and Image in the Global Marketplace" (2013), kan læses her http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/intproperty/944/wipo_pub_944_2013.pdf.

⁹ Id, s. 12.

¹⁰ Id, s. 13.

øget ulovlig handel, hvis det danske cigaretmarked gøres til et decideret handelsmarked, idet det ville være sværere at differentiere lovlige produkter fra ulovlige produkter for så vidt angår udseende og værdi.

4. **DOKUMENTATIONEN VISER, AT STANDARDISEREDE PAKKER IKKE VIRKER**

4.1 **Sundheds- og Ældreministeriet har ikke dokumenteret, at den standardiserede pakke har den ønskede effekt**

Sundheds- og Ældreministeriets dokumentation

- 4.2 Det anføres i Lovudkastet, at selvom dokumentationen er sparsom, vurderer Sundhedsstyrelsen på grundlag af de foreliggende undersøgelser og erfaringer, at det vil have en effekt på især børn og unges rygning. Det bemærkes dog, at ministeriet ikke har stillet Sundhedsstyrelsens vurdering til rådighed, hvilket betyder, at interessenterne ikke har mulighed for at vide hvilken dokumentation, vurderingen støtter sig på, og ej heller har mulighed for at fremkomme med bemærkninger hertil. Dette udgør et brud på gennemskelighedsprincippet og retssikkerheden i forhold til udviklingen af regulatoriske bestemmelser.
- 4.3 Der henvises i Lovudkastet kun til to rapporter til støtte for de foreslåede tiltag: (a) Vidensråd for Forebyggelse, 2018: Forebyggelse af rygning blandt unge – hvad virker?, og (b) WHO Europe og Kræftens Bekæmpelse (Capacity Assessment on the Implementation of Effective Tobacco Control Policies in Denmark, januar 2018).
- 4.4 Der er med disse to rapporter ikke fremlagt nogen pålidelig dokumentation for, at de standardiserede pakker virker, og de kan derfor heller ikke udgøre pålidelig støtte for, at der skal indføres standardiserede pakker. Disse rapporter indeholder ikke en objektiv eller udførlig gennemgang af den foreliggende dokumentation, idet man i stedet påberåber sig nogle ældre undersøgelser og evalueringer, der primært vedrører *opfattelsen* af og *hensigten* med de standardiserede pakker. Som der redegøres for nedenfor, kan den slags dokumentation ikke pålideligt anvendes til vurdering af de standardiserede pakkers effekt.
- 4.5 Der henvises kun til en evaluering foretaget efter implementeringen i Australien, som angiveligt antyder, at de standardiserede pakker har medvirket til at mindske rygning. Dette er de australske myndigheders Post Implementation Review: Tobacco Plain Packaging 2016 ("**den australske PIR-rapport**"). Det bemærkes, at

den australske PIR-rapport ikke giver nogen pålidelig støtte for påstanden om, at tiltaget med de standardiserede pakker er hensigtsmæssigt og proportionelt.

- 4.6 Det anføres i den australske PIR-rapport, at det ikke var muligt at gennemføre en fuldstændig cost-benefitanalyse.¹¹ Endvidere påviser den cost-benefitanalyse, der er fremlagt, ikke, at de standardiserede pakker har medført en kvantificeret positiv sundhedseffekt, eller støtter konklusionen om, at tiltaget har været til fordel for folkesundheden.¹²
- 4.7 Det anerkendes tillige i den australske PIR-rapport, at "[S]takeholder views on the effectiveness and efficiency of tobacco plain packaging in meeting its objectives were diverse and highly polarised"¹³, og at det regulatoriske tiltag er genstand for væsentlige begrænsninger.¹⁴
- 4.8 Den australske PIR-rapport indeholder heller ikke en diskussion af alternativerne, hvilket er til hinder for enhver overvejelse af, hvorvidt tiltaget om standardiserede pakker er hensigtsmæssigt, nødvendigt og proportionelt.
- 4.9 Som den eneste direkte dokumentation for den standardiserede pakkes påståede effekt på rygning henvises der i den australske PIR-rapport til en rapport, som Dr. Tasneem Chipty har udarbejdet på vegne af det australske sundhedsministerium.¹⁵ Dr. Tasneem Chipty undersøger i rapporten hvilken indvirkning de standardiserede pakker og de større grafiske sundhedsadvarsler, der blev indført samtidig med de standardiserede pakker (hun henviser til disse samlet som "**the 2012 packaging changes**"¹⁶), har haft på rygning i Australien ved hjælp af en regressionsanalyse foretaget på baggrund af data i en Roy Morgan Single Source Survey ("**RMSS**") i perioden januar 2001 til september 2015.
- 4.10 Hun konkluderer, at evidensen tyder på, at kombinationen af de standardiserede pakker og de opdaterede og større sundhedsadvarsler har medført en nedgang i rygning. Dertil kommer, at der i følge hendes estimat er sket en statistisk signifikant

¹¹ Department of Health, Australian Government, "Post Implementation Review – Tobacco Plain Packaging 2016" (februar 2016), ¶178.

¹² Siggins Miller Report, Appendix C to Department of Health, Australian Government, "Post Implementation Review – Tobacco Plain Packaging 2016" (februar 2016), s. 38.

¹³ Den australske PIR-rapport, ¶45.

¹⁴ Den australske PIR-rapport, ¶146.

¹⁵ Dr. Chipty, "Study of the Impact of the Tobacco Plain Packaging Measure on Smoking Prevalence in Australia" (24. januar 2016) bilag A til den australske PIR-rapport.

¹⁶ Tasneem Chipty anfører, at det ikke er muligt at adskille effekten af den standardiserede pakke fra effekten af de større sundhedsadvarsler, der blev indført samtidig, uden begrænsende formodninger (rapportens s. 3).

nedgang i rygning på 0,55 procentpoint i perioden efter implementeringen set i forhold til hvordan, det ville have set ud uden pakkeændringerne.

- 4.11 Det bemærkes i den forbindelse, **at idet dette udgør den estimerede effekt af den standardiserede pakke og de større grafiske sundhedsadvarsler i kombination, kender man stadig ikke den isolerede effekt af de standardiserede pakker, og man kan derfor ikke udelukke, selv i henhold til Dr. Chiptys egen analyse, at de standardiserede pakker ingen effekt har haft.**

Øvrig dokumentation

- 4.12 BAT har også indhentet en sagkyndig erklæring fra professor Kip Viscusi, Distinguished Professor of Law, Economics and Management, Vanderbilt University Law School, Nashville, USA, hvori han analyserer effekten af de standardiserede pakker i Australien.

- 4.13 Professor Viscusi er ekspert i sundhedsadvarsler, og hvorledes disse påvirker forbrugernes adfærd. Han har udgivet mere end 350 artikler og 20 bøger, der primært omhandler sundheds- og sikkerhedsrisici. Han er på baggrund af citering i økonomiske tidsskrifter rangeret blandt de 25 førende økonomer på verdensplan.

Der fremlægges med dette Høringssvar en kopi af professor Viscusis sagkyndigerklæring.

- 4.14 Som et led i sin analyse har professor Viscusi tillige vurderet de analyser, som Dr. Chipty har foretaget på baggrund af RMSS dataene. Professor Viscusi har konstateret følgende fejl i Dr. Chiptys analyse:¹⁷

- Dr. Chipty har anvendt overlappende indikatorvariabler. Dette fører til en sammenblanding med effekten af andre lovændringer, således at de konklusioner, der kan drages fra hendes analyser, bliver meget hypotetiske.
- Dr. Chipty anvender lineære tidsintervaller, men tidsintervallerne er ikke lineære. I henhold til Professor Viscusis opfattelse medfører det en *"unexplained 'policy impact' that is spurious, as it is not an effect of the policy but instead reflects an underlying nonlinear trend"*.
- Den metodik, som Dr. Chipty anvender i relation til kontrol i forhold til afgifter, er ikke tilstrækkelig, idet hun kun anvender indikatorvariabler for de større afgiftsforhøjelser, der er indført i Australien. Dette medfører, at hun overser,

¹⁷ Viscusi, W.K, (2018) An assessment of the effect of Australian Plain Packaging regulation: analysis of Roy Morgan research data, CITTs data, and NTPPTS data, ¶ 22-33.

at denne slags forbrugsafgifter ændrer sig hele tiden (der sker periodiske inflationsjusteringer), og det udgør en fejlkilde for så vidt angår afgiftsbehandlingen.

- Dr. Chipty har ikke medtaget en variabel for cigaretprisen i sin model, således at der hensigtsmæssigt kan redegøres for hvordan rygernes adfærd i høj grad afhænger af prisen på cigaretter.

4.15 Professor Viscusi konkluderer, at: "**[a]s a result of these shortcomings, the report of Dr Chipty provides no sound evidence in support of the efficacy of plain packs policies.**"¹⁸

4.16 Efter at professor Viscusi korrigerede for disse fejl, kunne han konstatere, at effekten af de ændringer i tobakspakkerne, som blev indført i Australien i 2012, på rygning ikke kan adskilles fra en nulvirkning (jf. afsnit 4.32 nedenfor).

4.17 Professor Viscusi har efter en gennemgang af den australske PIR-rapport endvidere konkluderet:

" [...] there is no sound basis for the PIR's conclusion [that tobacco plain packaging is achieving its aim of improving public health outcomes]. The PIR's reference to "all this evidence" is especially inappropriate because the cited studies did not report all the evidence from the NTPPTS and CITTs datasets, but only the selected results that provide the most favorable perspective on the performance of plain packs. In addition, as noted above, my extended analysis of the RMSS data and the CITTs data, which is the most extensive data analysis undertaken to date (and includes 15 months of additional data to the analysis undertaken by Dr Chipty), confirms that there is no support for the conclusion that Plain Packaging has been effective. The 2012 Packaging Changes have a zero statistical association with smoking prevalence rates,

¹⁸ Ibid, ¶ 8.a.iv. 2.2. Der sættes i den sagkyndige analyse foretaget af Dr Lilico, som er leder og bestyrelsesformand for Europe Economics, ligeledes spørgsmålstegn ved konklusionen i Dr. Chiptys rapport. Der er via Dr. Lilicos analyse konstateret to tidligere statistisk signifikante brud i udbredelsen af rygning, som, når det overføres til de modeller, der er baseret på data analyseret af Dr. Lilico, har den effekt, at effekten som rapporteret af Dr. Chipty ikke længere er gældende. Denne effekt kan ikke konstateres, hvis hans tidsseriemodel anvendes både med og uden yderligere økonomiske faktorer. Det vil sige, at der ikke er grundlag for at antyde, at der var en statistisk signifikant nedgang i rygning i Australien efter indførelsen af de standardiserede pakker. Der henvises til Dr. A. Lilicos rapport, Europe Economics, (august 2016), "Analysis of the Chipty Report's conclusions regarding packaging changes and smoking prevalence in Australia". Rapporten kan ses her: <https://www.jti.com/about-us/our-business/key-regulatory-submissions>.

which further demonstrates that the conclusion reached in the PIR is unjustified."¹⁹

- 4.18 Vi er endvidere bekendt med, at ministeriet som svar på et spørgsmål fra Folketingets Sundheds- og Ældreudvalget har estimeret, at der ville have været 26.499 færre rygere i Danmark i 2017, hvis de standardiserede pakker var blevet indført i 2014.²⁰ Dette estimat bygger på de 0,55 procentpoint, som blev fremhævet i Dr. Chiptys rapport. Det bemærkes dog, som også allerede anført ovenfor, **at denne påståede nedgang er behæftet med fejl og er utroværdig, fordi den bl.a. vedrører kombinationen af standardiserede pakker og de større grafiske sundhedsadvarsler, som blev indført i Australien, hvilket betyder, at effekten af de standardiserede pakker alene ikke kendes. Derudover kan en nulvirkning ikke udelukkes selv i henhold til Dr. Chiptys egen analyse.**
- 4.19 Som anført ovenfor er Dr. Chiptys analyse endvidere behæftet med en række fejl, hvilket gør analysen upålidelig. Der findes modsat Dr. Chiptys opfattelse pålidelig dokumentation, der viser, at de standardiserede pakker ikke har haft en effekt på rygning i Australien, og yderligere er der en vis evidens for, at det har den modsatte effekt, idet det fører til et øget cigaretforbrug i stedet for en nedgang i forbruget.
- 4.20 Dette betyder, at den evidens, som ministeriet støtter sit forslag på, ikke kun er utilstrækkelig men også behæftet med fejl, og det udgør ikke et tilstrækkeligt grundlag for at indføre standardiserede pakker.
- 4.21 **Der findes endvidere pålidelig dokumentation for, at de standardiserede pakker ikke virker efter hensigten.**
- 4.22 Australien indførte standardiserede pakker i december 2012, og der findes derfor over en længere periode konkret evidens for, om de standardiserede pakker udgør et effektivt politisk tiltag. Der findes på nuværende tidspunkt pålidelige og beviskraftige data for en periode på mere end 5 år, hvor tiltaget har været indført i Australien. Disse empiriske data, der viser den konkrete effekt af tiltaget på forbrugernes adfærd, udgør den bedste evidens til prøvelse af, om tiltaget er hensigtsmæssigt.
- 4.23 Evidensen fra de australske erfaringer med de standardiserede pakker viser, at det er et ineffektivt politisk tiltag, og den australske regering har ikke opnået et eneste

¹⁹ Ibid, ¶ 93.

²⁰ Sundheds- og Ældreudvalget 2017-18 SUU Alm.del - endelig besvarelse af spørgsmål 659 Offentligt

af de mål, den havde opstillet. Tværtimod tyder de seneste offentlige data fra den australske National Drug Strategy Household Survey ("**ANDSHS-undersøgelsen**") fra 2016²¹ på, at der for første gang i flere årtier ikke har været en statistisk signifikant nedgang i rygning i Australien efter indførelsen af de standardiserede pakker.²²

- 4.24 BAT har for nylig indhentet en ny sagkyndig rapport udarbejdet af Casmef og LUISS Business School, LUISS Guido Carli University, Italien, og Deloitte Financial Advisory, Italien, om hvilken betydning de standardiserede pakker har haft på rygning i Australien ("**LUISS-rapporten**"). Endvidere kan det oplyses, at professor Stefano Nasini og professor Mikayel Vardanyan, IESEG Business School, Frankrig, har foretaget en ekstern evaluering af LUISS-rapporten. **Der fremlægges med dette Høringssvar en kopi af LUISS-rapporten.**
- 4.25 LUISS-rapporten indeholder en omfattende analyse af effekten af de standardiserede pakker på rygning og tobaksforbruget i Australien indtil december 2017 (dvs. 5 år efter indførelsen af de standardiserede pakker), hvilket dækker en længere periode, og hvori der analyseres et mere fuldstændigt datasæt om udbredelsen af rygning og forbruget end i andre offentliggjorte analyser vedrørende effekten af de standardiserede pakker på rygning og tobaksforbruget i Australien på dette tidspunkt. Ekspertene bekræfter, at der på baggrund af disse data kan drages konkrete konklusioner om effekten af de standardiserede pakker i Australien.
- 4.26 Ekspertene har med udgangspunkt i en række statistiske teknikker undersøgt, om indførelsen af de standardiserede pakker har påvirket rygning og tobaksforbruget i Australien. Det konkluderes, at: "***the results presented in this Report confirm that the data available from Australia up to December 2017 provides no evidence to support the effectiveness of Plain Packaging as a policy to reduce smoking prevalence or tobacco consumption and there is some evidence to suggest that Plain Packaging has had a counterproductive effect, resulting in an increase in cigarette consumption rather than a decrease.***"
- 4.27 Som anført ovenfor tyder analyser af de første offentliggjorte data fra England og Frankrig, hvor man for nylig har indført standardiserede pakker, ligeledes på, at indførelsen af disse pakker ikke har haft en statistisk signifikant effekt på brugen af

²¹ ANDSHS-undersøgelsen udføres hver tredje år. Undersøgelsen blev foretaget igen i 2019, og der forventes resultater i løbet af 2020.

²² <http://www.theaustralian.com.au/news/nation/more-smokers-lighting-up-despite-everincreasing-taxes/news-story/190014e7306548c49fc372dabb5a0555>

tobak hverken i England eller Frankrig.²³ At de standardiserede pakker har haft en begrænset effekt i Frankrig, er også blevet understreget af den franske sundhedsminister, Agnès Buzyn, som anførte: "[v]i ved, at *neutrale pakker ikke får rygerne til at stoppe med at ryge*", og hun konkluderede, at "[D]esværre er der i 2016 sket en *øgning af det officielle cigaretsalg i Frankrig: de standardiserede pakker bidrog ikke til en nedgang i det officielle salg af tobak*."²⁴

- 4.28 Det bemærkes, at det faktum, at indførelsen af de standardiserede pakker ikke har opfyldt en eneste af målsætningerne i Australien, må føre til, at man ikke kan antage, at det vil være mere effektivt, hvis det indføres i Danmark.
- 4.29 Særligt viser dokumentationen fra Australien følgende om situationen efter indførelsen af de standardiserede pakker:
- 4.29.1 Der er ikke sket en væsentlig nedgang i rygning på langt sigt efter indførelsen af de standardiserede pakker,
 - 4.29.2 De standardiserede pakker har ikke medført, at sundhedsadvarslerne er blevet mere effektive,
 - 4.29.3 De standardiserede pakker er forbundet med en relativ nedgang i cigaretprisen, et øget forbrug af cigaretter, samt en acceleration i skiftet fra dyre brands til billigere brands i Australien, og
 - 4.29.4 Der er sket en væsentlig forøgelse af den ulovlige handel med tobak, siden de standardiserede pakker blev indført.
- 4.30 Som anført ovenfor er de konkrete data vedrørende den reelle effekt af de standardiserede pakker på forbrugernes adfærd den bedste evidens til måling af, om tiltaget er hensigtsmæssigt, og disse data er langt at foretrække frem for konklusioner baseret på undersøgelser vedrørende hensigter og opfattelser, som

²³ Europe Economics (2017), TPD2 and Standardised tobacco packaging – What impacts have they had so far? http://www.europe-economics.com/publications/tpd2_and_standardised_tobacco_packaging_-_impact_on_prevalence_and_consumption_in_france_and_the_uk_1.pdf

²⁴ Den franske sundhedsminister, Agnès Buzyn, udtalte dette den 29. november 2017 som svar på et spørgsmål fra et parlamentsmedlem vedrørende de standardiserede pakkers effekt under den anden afstemning om et lovforslag om finansiering af social sikring. Udtalelsen kan læses her: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2017-2018/20180075.asp#P1117763>

man ellers har støttet sig på for at fremme tiltaget om standardiserede pakker i de rapporter, der er nævnt i Lovudkastet.

4.31 Det anerkendes i litteraturen, at prædiktive undersøgelsesdata om holdninger og opfattelser har sine begrænsninger, herunder bl.a.:

4.31.1 Det engelske Public Health Research Consortium har i sin systematiske gennemgang af litteraturen i 2012 anført:

*"It is also worth noting that findings regarding smoking-related attitudes, beliefs and behaviour from both the surveys and qualitative studies in the review are reliant upon self-report. Without any form of validation (such as validating reported changes in cigarette consumption) these have quite weak predictive validity..."*²⁵

4.31.2 Sir Cyril Chantler har på vegne af den engelske regering foretaget en gennemgang og anfører heri, at:

*"Several of the primary research studies in the Stirling Review aimed to test whether participants believed that standardised packaging would change their purchasing behaviour. Some of the studies (and further studies conducted since) have used an increasing range of methods that approximate behavioural outcomes including experimental auctions, eye-tracking, and naturalistic study designs. However, the authors were cautious about drawing overall conclusions about smoking behaviour, given the well-known weakness of stated intentions in predicting behaviour. This caution is justified, and to that extent the findings are essentially indirect and 'speculative'."*²⁶

4.32 At dokumentation om holdninger og forløbere for adfærd som grundlag for en vurdering af, hvor effektive tobakskontroltiltag egentlig er, er utilstrækkeligt, bekræftes endvidere af den amerikanske appeldomstols afgørelse i sagen mellem R.J. Reynolds Tobacco Co. og den amerikanske fødevare- og lægemiddelstyrelse (FDA). Den amerikanske domstol bemærker følgende om, at den amerikanske fødevare- og lægemiddelstyrelse støtter ret på denne form for dokumentation for at

²⁵ Moodie, C. m.fl. "Plain tobacco packaging: a systematic review" (2012) Stirling, Skotland, University of Stirling, s. 89. Forfatterne anfører tillige, at: "[t]he main limitation [of the review] was that because plain packaging has yet to be introduced in any country, it has not yet been possible to evaluate the impact of the policy in practice."

²⁶ Chantler C., "Standardised packaging of tobacco: Report of the independent review undertaken by Sir Cyril Chantler" (2014), s. 29.

underbygge sin påstand om, at grafiske advarsler ville gavne styrelsens interesse i at nedbringe antallet af rygere i USA [fremhævet her]:

"FDA makes much of the "international consensus" surrounding the effectiveness of large graphic warnings, but offers no evidence showing that such warnings have directly caused a material decrease in smoking rates in any of the countries that now require them. While studies of Canadian and Australian youth smokers showed that the warnings on cigarette packs caused a substantial number of survey participants to think - or think more - about quitting smoking, Proposed Rule at 69,532, and FDA might be correct that intentions are a "necessary precursor" to behavior change, Final Rule at 36,642, it is mere speculation to suggest that respondents who report increased thoughts about quitting smoking will actually follow through on their intentions. And at no point did these studies attempt to evaluate whether the increased thoughts about smoking cessation led participants to actually quit. Another Australian study reported increased quit attempts by survey participants after that country enacted large graphic warnings ,but found "no association with short-term quit success", Proposed Rule at 69,532. Some Canadian and Australian studies indicated that large graphic warnings might induce individual smokers to reduce consumption, or to help persons who have already quit smoking remain abstinent. See id. But again, the study did not purport to show that the implementation of large graphic warnings has actually led to a reduction in smoking rates."²⁷

- 4.33 Domstolens bemærkninger gælder i samme grad for undersøgelsesdata, hvormed det forsøges at vise, at de standardiserede pakker ville virke, ved at henvise til den effekt, som de standardiserede pakker har på visse psykosociale variabler længere nede i distributionskæden eller mellemliggende resultater. Man kan ikke anvende dokumentationen om de mellemliggende resultater til at afgøre, om de standardiserede pakker har nedbragt rygning.
- 4.34 Som det vil blive vist nedenfor, **findes der nu pålidelige og beviskræftige data vedrørende anvendelsen af standardiserede pakker i Australien.** Der er derfor intet grundlag for at tage (endsige støtte ret på) sådanne forældede data i betragtning, hvori der drages konklusioner fra selvrapporterede hensigter og

²⁷ R.J. Reynolds Tobacco Co., m.fl. mod. FDA, m.fl., U.S. District Court, District of Columbia, nr. 11-01482, s. 25.

opfattelser, når der findes aktuelle empiriske data vedrørende den egentlige effekt, tiltaget har haft i Australien.

Der er ikke sket en stigning i den procentvise nedgang i rygning i den australske befolkning

- 4.35 De konkrete data fra Australien støtter ikke et tiltag om standardiserede pakker. Tværtimod tyder de på, at tiltaget har haft en negativ indvirkning på rygernes adfærd. Den australske regering hævdede, at det var nødvendigt at indføre de standardiserede pakker for at nedbringe rygning. Det bemærkes, at der i de fem år, der er gået siden indførelsen af tiltaget i Australien, ikke har været en stigning i den procentvise nedgang i rygning i den australske befolkning.
- 4.36 Denne manglende indvirkning på rygning i Australien på langt sigt fremgår af en række forskellige datakilder.

Den australske National Drug Strategy Household Survey

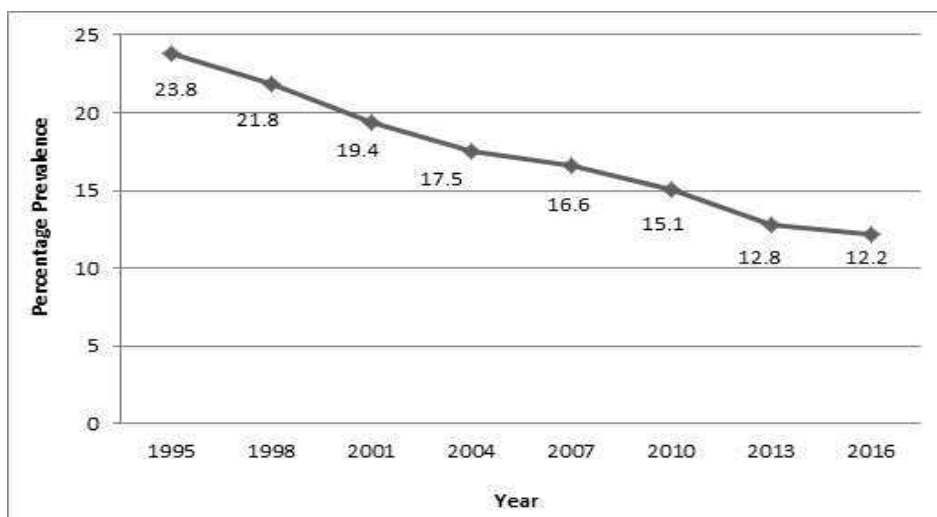
- 4.37 Data fra , at selvom rygning har været konstant nedadgående siden 1995, har man nu for første gang i mere end to årtier ikke set en væsentlig nedgang i løbet af de seneste tre år efter indførelsen af de standardiserede pakker (det faldt fra 12,8 % i 2013 til 12,2 % i 2016²⁸, hvilket ikke er statistisk signifikant).²⁹ Det kan derfor

²⁸ ANDSHS-undersøgelsen udføres hver tredje år. Undersøgelsen blev foretaget igen i 2019, og der forventes resultater i løbet af 2020

²⁹ Australian Government, "National Drug Strategy Household Survey 2016 – Detailed Findings" (2013), s. 7. Undersøgelsen kan ses her: <https://www.aihw.gov.au/reports/australia-s-health/australia-s-health-2016/data>

konstateres, at disse data ikke dokumenterer en yderligere effekt fra de standardiserede pakker.

Personer, der ryger dagligt, i aldersgruppen fra 14 år og op 1995-2016 (i procent)



Det australske Government Bureau of Statistics

4.38 Data fra 2018 fra det australske Government Bureau of Statistics viser, at der for første gang siden 2004 er sket en stigning i den australske befolknings forbrug af tobaksvarer, idet forbruget er steget med 2,6 %.³⁰ Det kan på denne baggrund konstateres, at de standardiserede pakker ikke har medført en positiv effekt.

Roy Morgan Single Source ("RMSS") Data om Rygning

4.39 Som nævnt ovenfor har BAT indhentet en sagkyndigerklæring fra professor Viscusi, hvori han analyserer effekten af de standardiserede pakker i Australien via en række datasæt. Hans erklæring omfatter en empirisk analyse af de RMSS data (som blev analyseret i Dr. Chiptys rapport), der består af et nationalt repræsentativt, gentaget tværsnit af befolkningen i Australien fra 14 år og op, hvilket udgør de mest omfattende data om rygning i Australien. Der er i professor Viscusis analyse medtaget data op til december 2016, og det udgør derfor fire års data fra perioden efter indførelsen af de standardiserede pakker.

4.40 Konklusionen på professor Viscusis analyse er, at de ændringer, der blev indført i tobakspakkerne i Australien i 2012, og som omfattede standardiserede pakker og

³⁰ Undersøgelsen kan ses her: <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/5206.0Dec%202017?OpenDocument>

større grafiske sundhedsadvarsler på tobakspakkerne, ikke havde en effekt på rygning i Australien. Han konkluderer, at:

"the estimated statistical association of the 2012 Packaging Changes with smoking prevalence rates is zero. Instead, my analysis of the RMSS data found that the decline in smoking prevalence rates in Australia is a continuation of past nonlinear time trends, overall economic trends such as the general Australian consumer price index, and influences such as rising cigarette prices, and is not significantly related to the adoption of the 2012 Packaging Changes. The only sound conclusion based on this evidence is that the 2012 Packaging Changes are not associated with any change in smoking prevalence rates" (fremhævet her).³¹

- 4.41 Analysen af RMSS dataene i LUISS-rapporten, der omfattede et års data mere frem til december 2017, bekræfter professor Viscusi analyse. Det anføres heri: *"A change in smoking prevalence due to the implementation of Plain Packaging is not supported by our analysis. Our results therefore demonstrate, in line with Viscusi (2018), that the inclusion of a robust control variable for price in the regression model (which is not accounted for by Chipty (2016)) leads to the conclusion that the introduction of Plain Packaging has not affected smoking prevalence."*³²

Data om cigaretforbruget

- 4.42 BAT har endvidere i februar 2017 indhentet en sagkyndig rapport fra Neil Dryden, Compass Lexecon, hvori han analyserer hvilken effekt, de standardiserede pakker har haft på pris, forbrug og skift fra dyre brands til billigere brands på baggrund af data til og med december 2016 (dvs. fire år efter indførelsen af de standardiserede pakker i Australien).
- 4.43 Neil Dryden er Executive Vice President i Compass Lexecon, der er en økonomisk konsulentvirksomhed. Han har mere end 20 års erfaring som økonom, og hans speciale er økonomi på konkurrenceområdet, lovgivning, offentlig politik og markedsanalyser. Han blev af tidsskriftet Global Competition Review i 2016

³² LUISS Expert Report, 6.3.

udnævnt til Economist of the Year. **Der fremlægges med dette Hørings svar en kopi af Neil Drydens sagkyndige erklæring.**³³

4.44 Han har analyseret den effekt, som de standardiserede pakker i Australien har haft for cigaretforbruget, cigaretpriserne samt forbrugernes skift fra dyrere brands til billigere brands ved at anvende New Zealand (hvor man ikke har indført dette tiltag) som sammenligningsgrundlag.³⁴ Hans analyse er foretaget ved hjælp af en metode, der kaldes "difference-in-differences" ("**DID-metoden**") (på dansk: forskellen i ændringer). Denne metode kan i forhold til andre statistiske metoder bedre anvendes til at analysere tiltagets effekt på cigaretforbruget, fordi man hermed kan isolere en relevant variables effekt (i dette tilfælde de standardiserede pakker) fra andre effektforvekslinger.³⁵ Der er i hans analyse medtaget data til og med december 2016 (dvs. fire år efter, at de standardiserede pakker blev indført i Australien).

4.45 Hans empiriske analyse viser bl.a., at:

4.45.1 De standardiserede pakker fører til en stigning i cigaretforbruget pr. indbygger i Australien i forhold til det forbrug, der ville have været, hvis man ikke havde indført disse pakker (dvs. det kontrafaktiske scenarie). Derudover er der efter indførelsen af de standardiserede pakker sket en stigning på 3,1 % til 3,5 % i cigaretforbruget pr. indbygger (set i forhold til det kontrafaktiske scenarie og frem til december 2016), når den nationale valuta anvendes på kontrolvariablerne som pris, forbrugsafgifter og indkomst pr. indbygger, og stigningen er på 2,2 % til 3,0 %, når disse variabler udtrykkes i købekraftparitet.

4.45.2 De standardiserede pakker har også medført en nedgang i den gennemsnitlige detailpris, som forbrugerne betaler for cigaretter i Australien i forhold til det kontrafaktiske scenarie. Herunder er der sket et fald på 2,0 % til 2,6 % i den gennemsnitlige pris, som forbrugerne

³³ Neil Dryden, (2017) The effects of standardised packaging: an empirical analysis

³⁴ Ibid, 4.14ff., hvor det beskrives, hvorfor New Zealand er et godt sammenligningsgrundlag til Australien.

³⁵ Ibid, 4.7ff.

betaler (i forhold til det kontrafaktiske scenarie og frem til december 2016).

- 4.45.3 Selvom forbrugerne i Australien i hvert fald siden 2009 har skiftet fra de dyrere brands til billigere brands, har indførelsen af de standardiserede pakker medført, at denne trend er steget betydeligt.

Det bemærkes, at de pågældende resultater har vist sig pålidelige efter et grundigt check.

- 4.46 Neil Dryden har også lavet en alternativ empirisk analyse af effekten af de standardiserede pakker på cigaretforbruget på baggrund af data kun fra Australien. Denne analyse er lig med de metoder, som andre forfattere har anvendt til estimering af de standardiserede pakkers effekt i Australien.³⁶ På trods af at strukturen for disse alternative analyser efter Neil Drydens opfattelse er mere løs, stemmer resultaterne overens med resultaterne i hans DID-analyse, og det viser, at de standardiserede pakker er forbundet med en stigning i cigaretforbruget pr. indbygger i forhold til det kontrafaktiske scenarie. Han konkluderer, at resultaterne fra disse analyser er *"consistent with those of my DID analysis, and indicate that standardised packaging is associated with an increase in cigarette consumption per capita relative to the counterfactual."*³⁷
- 4.47 LUISS-rapporten indeholder ligeledes en analyse af forbrugsdataene, men der anvendes her data for et år mere end i Neil Drydens rapport, dvs. op til december 2017. De sagkyndige eksperter har på baggrund af en række statistiske metoder konstateret i lighed med Neil Drydens konklusioner, at der ingen statistisk signifikant forbindelse er mellem indførelsen af de standardiserede pakker og nedgangen i forbruget af lovlig tobak i observationsperioden. De bemærker endvidere, at **resultaterne fra en af deres modeller antyder, at indførelsen af de standardiserede pakker i Australien har virket imod hensigten, idet det har ført til en stigning i cigaretforbruget i stedet for en nedgang.**³⁸

Antallet af personer, der ryger dagligt, har ikke ændret sig

- 4.48 Professor Kip Viscusi har i sin sagkyndigerklæring også gennemgået data fra to centrale undersøgelser af de australske rygeres opfattelse og adfærd før og efter indførelsen af tiltaget med de standardiserede pakker. Disse undersøgelser har

³⁶ Som eksempelvis i Dr. Chiptys rapport som anført ovenfor.

³⁷ Ibid afsnit 5

³⁸ LUISS-rapporten, afsnit 7 til 9.

været anvendt i en række studier, der er offentliggjort efter indførelsen af tiltaget i Australien. Det drejer sig om Cancer Institute New South Wales Tobacco Tracking Survey ("**CITTS**") samt National Tobacco Plain Packs Tracking Survey ("**NTPPTS**")³⁹.

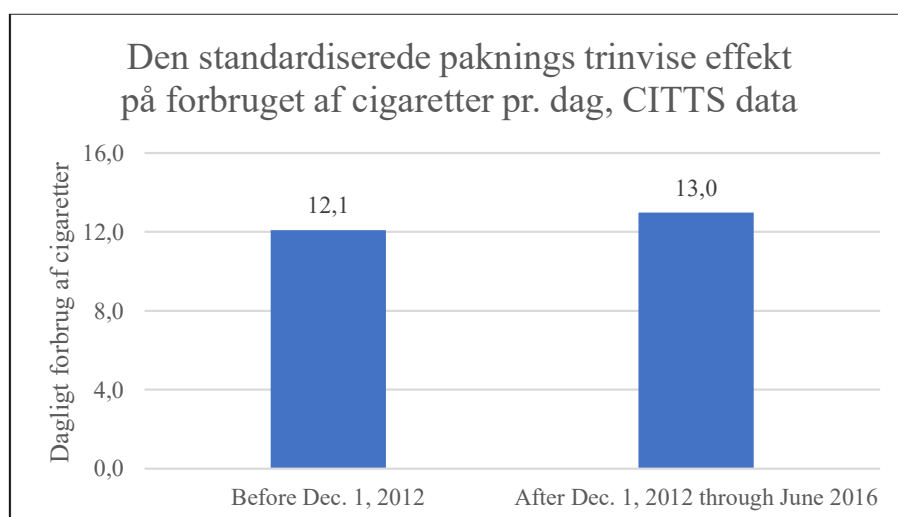
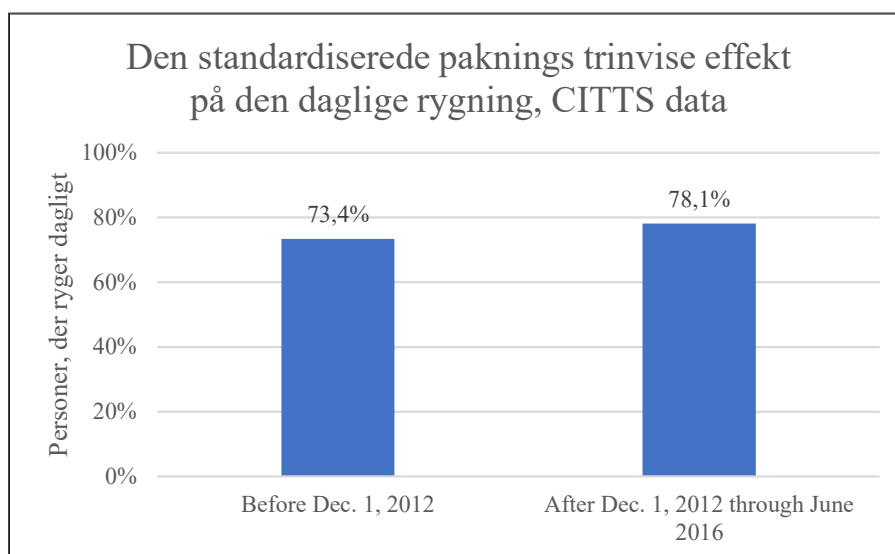
4.49 Professor Viscusi analyse af CITTS dataene fra februar 2009 til juni 2016 (dvs. data for 3½ år efter indførelsen af tiltaget, hvilket er en længere periode end de andre offentliggjorte studier) viser følgende om perioden efter indførelsen af de standardiserede pakker i Australien:

- Der er sket en stigning i intensiteten i rygernes adfærd for de adspurgte personer, idet flere rygere oplyser, at de ryger dagligt,⁴⁰ og

³⁹ NTPPTS studiet blev udført på vegne af den australske regering og består af en national telefonundersøgelse af voksne rygere fra april 2012 til marts 2014.

⁴⁰ Viscusi, W.K, (2018) An assessment of the effect of Australian Plain Packaging regulation: analysis of Roy Morgan research data, CITTS data, og NTPPTS data, ¶ 22-33.

- Der er sket en stigning i det antal cigaretter, der ryges dagligt hos de adspurgte personer.⁴¹



- 4.50 I sin analyse af NTPPTS dataene viser professor Viscusi også, at der siden indførelsen af de standardiserede pakker i Australien ikke er sket en statistisk signifikant ændring i antallet af cigaretter, der ryges hver dag.⁴²
- 4.51 Han bemærker endvidere, at i studiet af NTPPTS dataene udført af Scollo m.fl. (2015)⁴³ fandt forfatterne heller ikke, at de standardiserede pakker havde påvirket forbruget.⁴⁴ Det anføres heri:

"Among daily cigarette smokers, there was no change in consumption between pre-[plain packaging] and the transition phase or [plain packaging] year 1 period [...] Nor was any change detected when mean daily

*consumption was analysed among regular smokers [...] Mean daily consumption also did not change from the pre-[plain packaging] to subsequent two phases among current smokers [...] Furthermore consumption did not change from pre-[plain packaging] to the subsequent two phases among current smokers of brands of any market segment [...]*⁴⁵

Indførelsen af de standardiserede pakker har ikke medført, at sundhedsadvarslerne er blevet mere effektive.

4.52 Professor Viscusis analyser af CITTS og NTPPTS dataene viser tillige, at indførelsen af de standardiserede pakker i Australien ikke har medført, at de grafiske sundhedsadvarsler er blevet mere effektive. Hans analyser af CITTS dataene viser,

⁴¹ Ibid, s. 42-43.

⁴² Ibid, s. 52.

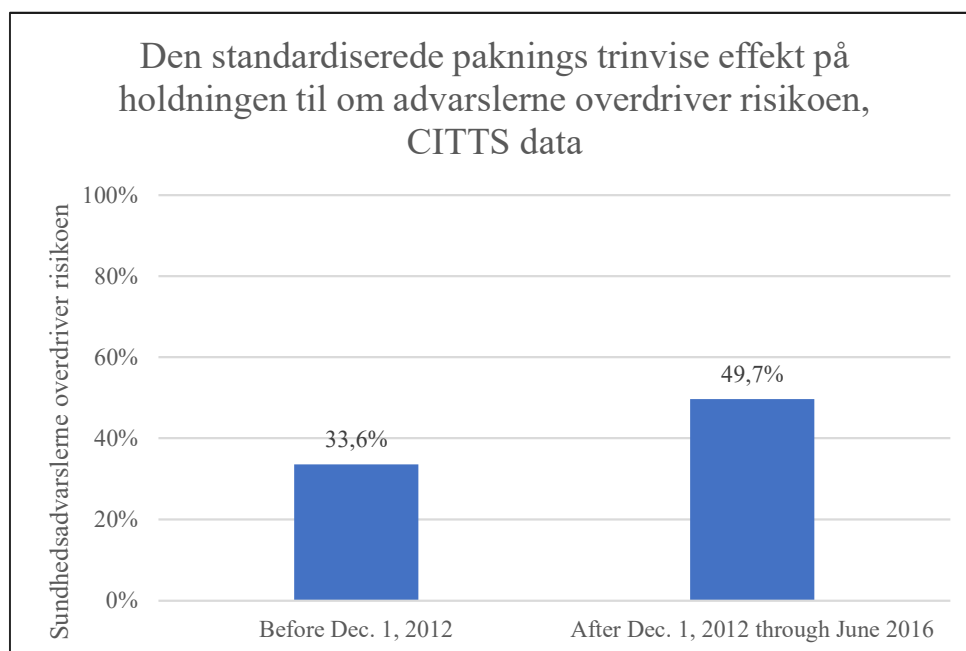
⁴³ Scollo, M., m.fl., "Changes in Use of Types of Tobacco Products by Pack Sizes and Price Segments, Prices Paid and Consumption Following the Introduction of Plain Packaging in Australia," (2015) *Tobacco Control*, afsnit. ii66-ii75.

⁴⁴ Ibid, s. ii66.

⁴⁵ Ibid, afsnit ii73.

at der efter implementeringen af standardiserede pakker i Australien er sket en statistisk signifikant stigning i, om rygerne mener, at:

- sundhedsadvarselne overdriver rygningens indvirkning på helbredet,
- myndighederne plager befolkningen for meget med sine advarsler om risikoen ved rygning,
- rygningens indvirkningen på helbredet er overdrevet, og
- rygning er kun skadeligt, hvis man ryger meget.⁴⁶



4.53 Professor Viscusi har analyseret sig frem til, at CITTs dataene også viser, at der efter implementeringen af standardiserede pakker i Australien ikke er sket en statistisk signifikant holdningsændring i forhold til:

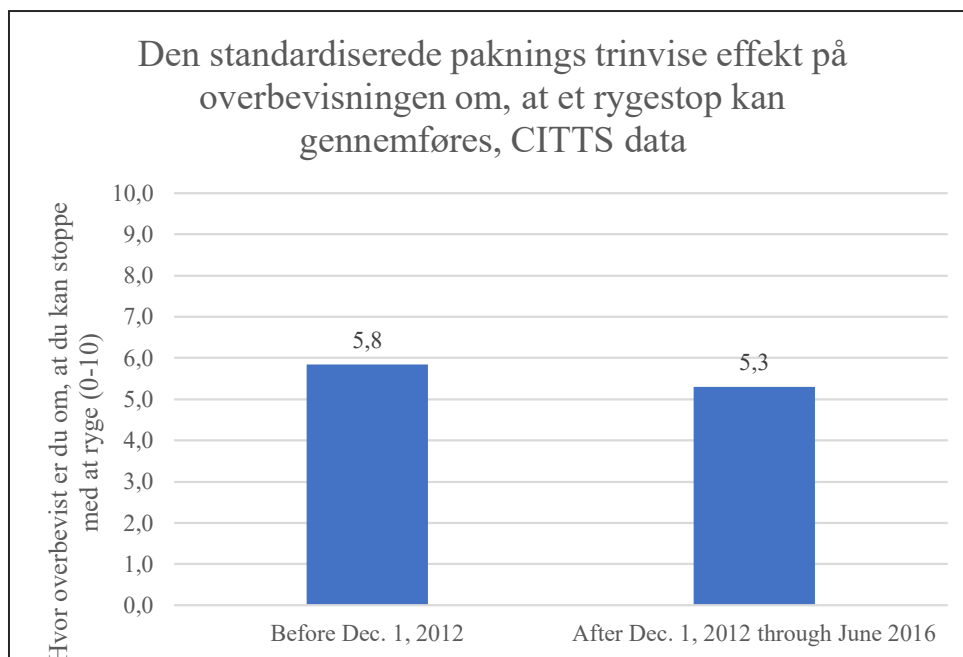
⁴⁶ Viscusi, W.K, (2018) An assessment of the effect of Australian Plain Packaging regulation: analysis of Roy Morgan research data, CITTs data, and NTPPTS data, s. 47

- cigaretters skadelighed, og
- hvordan rygning påvirker den adspurgtes eget helbred.⁴⁷

Indførelsen af standardiserede pakker har ikke ansporet rygerne til at holde op med at ryge

4.54 Viscusis analyse af CITTTS og NTPPTS dataene indikerer endvidere, at tiltaget ikke har medført flere rygestop. Analysen af CITTTS dataene viser, at efter indførelsen af standardiserede pakker i Australien:

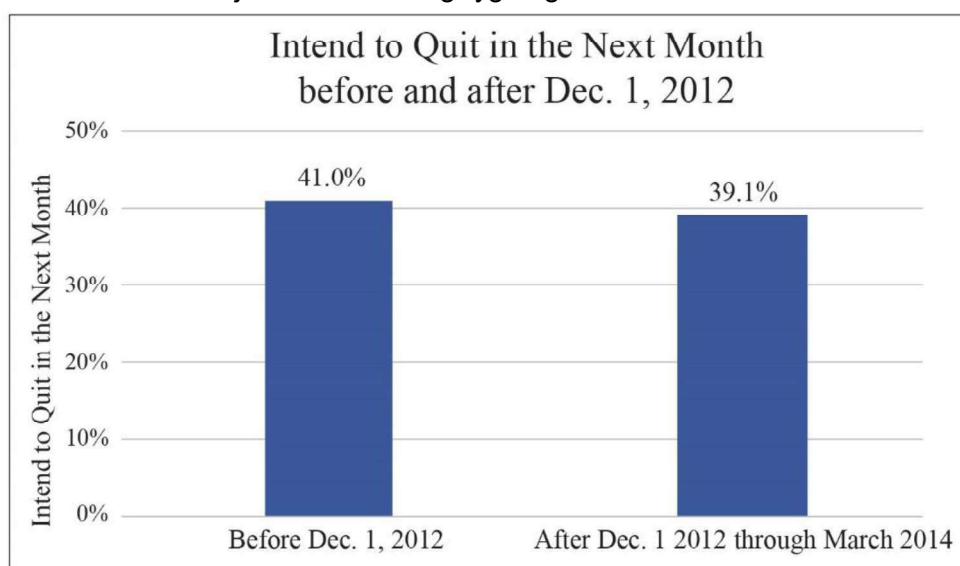
- har de adspurgte vurderet, at det vil være væsentlig vanskeligere at stoppe med at ryge, både hvad angår hvor svært det faktisk vil være at stoppe, og hvor svært de troede, at det ville være at stoppe,
- er de adspurgte væsentlig mindre overbeviste om, at de kan stoppe med at ryge, og
- har de standardiserede pakker ikke haft en statistisk signifikant effekt på rygernes opfattelse af, hvor svært det seneste forsøg på et rygestop var, eller rygernes overbevisning om, at de kan holde et rygestop.⁴⁸



4.55 Viscusis analyse af NTPPTS dataene viser endvidere, at efter indførelsen af standardiserede pakker i Australien er der:

⁴⁷ Ibid, s. 67.

- sket en nedgang i hvor vigtigt, de adspurgte mener, det er at stoppe med at ryge,
- sket en nedgang i de adspurgtes intentioner om at stoppe med at ryge inden for den næste måned,
- ikke sket en ændring i andelen af de adspurgte, som på et tidspunkt har forsøgt sig med et rygestop,
- ikke sket en statistisk signifikant ændring i det antal af dage, der er gået siden de adspurgtes seneste forsøg på et rygestop, og
- sket en statistisk signifikant nedgang i rygere, der slukker deres cigaret efter at have overvejet, hvor skadelig rygning er.⁴⁹



4.56 Professor Viscusis analyse underbygges af en analyse af NTPPTS dataene udført af Davidson og de Silva. De fandt, at evidensen af NTPPTS dataene ikke understøtter, at tiltaget om standardiserede pakker virker.⁵⁰ Davidson og de Silva konkluderer, at

"The Australian plain packaging policy has failed to meet its stated objectives. The [NTPPTS] research project commissioned to establish

⁴⁸ Ibid, s. 58.

⁴⁹ Ibid, s. 54-55.

⁵⁰ Davidson, S. & de Silva, A., "Stubbing Out the Evidence of Tobacco Plain Packaging Efficacy: An Analysis of the Australian National Tobacco Plain Packaging Survey" (2016).

*whether the policy had met its stated objectives fails on a number of criteria including independence, transparency, replication and rigour."*⁵¹

Der har været en række utilsigtede konsekvenser, som underminerer ønsket om at fremme folkesundheden

Standardiserede pakker er forbundet med en relativ nedgang i cigaretprisen samt en acceleration i skiftet fra dyre brands/varemærker til billigere brands/varemærker i Australien.

- 4.57 Med de standardiserede pakker kan producenterne ikke differentiere deres produkter, og det vil føre til, at alle pakker vil ligne hinanden. Når man ikke kan differentiere eller udbyde den kvalitet og værdi, der er skabt via varemærkerne, bliver tobaksvarer i stigende grad standardiserede, og dermed kan producenterne kun konkurrere på prisen. Det vil som sådan medføre, at priskonkurrencen, som allerede er meget hård på tobaksmarkedet, vil blive endnu mere intens og vil føre til yderligere prisnedsættelser.
- 4.58 De reducerede priser vil sandsynligvis føre til et øget forbrug, og det især blandt prisfølsomme forbrugere, idet det vil gøre tobaksvarerne mere prismæssigt overkommelige, hvilket vil underminere det ønskede mål om at nedbringe rygning.
- 4.59 Som et konkurrenceforvridende tiltag vil de standardiserede pakker også være i strid med princippet om fair konkurrence. Producenternes evne til at kommunikere med voksne forbrugere om deres produkter er altafgørende for retten til at drive virksomhed. For stort set ens eller udifferentierede produkter som cigaretter er pakkernes udseende væsentlige for, at forbrugeren kan genkende cigaretterne. Det bemærkes, at med standardiserede pakninger fratages producenterne deres mest fundamentelle mulighed for at identificere og differentiere deres produkter.
- 4.60 Desuden vil nye producenter få ekstremt svært ved at trænge ind på og forblive på markedet, da grundlaget for at differentiere deres nye produkter fra andre producenters produkter er fjernet. Standardiserede pakker vil begrænse producenternes evne til at konkurrere med hinanden, og dette vil påvirke mindre producenter, små mærker og udenlandske producenter uforholdsmæssigt hårdt. Derfor vil forslaget udgøre en betydelig konkurrencemæssig begrænsning og dermed forringe producenternes ret til at udøve lovlig virksomhed og konkurrence.

⁵¹ Ibid, s. 12.

- 4.61 Som anført ovenfor kan der af Neil Drydens empiriske analyse af data om de standardiserede pakker udledes følgende:
- 4.61.1 De standardiserede pakker har medført en nedgang i den gennemsnitlige detailpris, som forbrugerne betaler for cigaretter i Australien i forhold til det kontrafaktiske scenarie. Herunder er der sket et fald på 2,0 % til 2,6 % i den gennemsnitlige pris, som forbrugerne betaler (i forhold til det kontrafaktiske scenarie og frem til december 2016).
 - 4.61.2 De standardiserede pakker har ført til en stigning i cigaretforbruget pr. indbygger i Australien i forhold til det forbrug, der ville have været, hvis man ikke havde indført disse pakker (hvilket også bekræftes af LUISS-rapporten, der omfatter data for yderligere et år frem til december 2017⁵²).
 - 4.61.3 Standardiserede pakker har medført en acceleration i skiftet fra dyre brands til billigere brands i Australien.⁵³
- 4.62 Indførelsen af standardiserede pakker vil, idet muligheden for branding af tobaksvarer begrænses, forvride konkurrencen mellem dyrere brands og andre brands. Neil Drydens analyse bekræfter endvidere, at kvalitetsmærkerne mistede markedsandele efter indførelsen af tiltaget i Australien.⁵⁴
- 4.63 En analyse foretaget af KPMG bekræfter tillige, at der er sket en acceleration i skiftet til billigere cigaretter i Australien efter indførelsen af de standardiserede pakker.

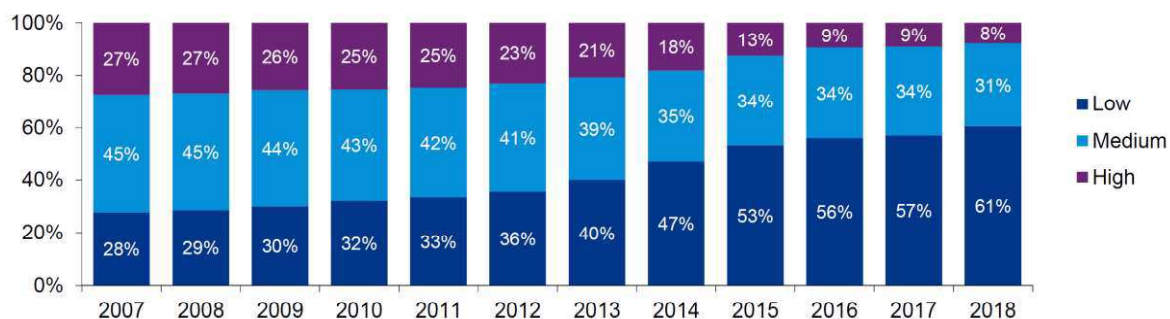
⁵² LUISS-rapporten, 9.3.

⁵³ Neil Dryden, (2017) The effects of standardised packaging: an empirical analysis, s. 28

⁵⁴ Ibid, s. 25, 4.51.

Analysen viser, at siden 2012 er de billigere cigaretters markedsandel øget med yderligere 25 % frem til 2018.⁵⁵

Figure 2.2.2b: Market share of manufactured cigarettes by price category, 2007 – 2018⁽²⁾⁽³⁾



Det er sket en væsentlig forøgelse af den ulovlige handel med tobak, siden de standardiserede pakker blev indført

4.64 En rapport fra KPMG viser, at det ulovlige marked i Australien voksede betydeligt efter indførelsen af de standardiserede pakker. De seneste tal viser, at den ulovlige handel stod for mere end 14 % af det samlede tobaksmarked i 2018 (en stigning fra 11,5 % i 2012).⁵⁶

5. DET VIL VÆRE RETSSTRIDIGT AT INDFØRE STANDARDISEREDE PAKKER

5.1 Det ville være retsstridigt at indføre standardiserede pakker fordi:

5.1.1 det vil stride mod varenes frie bevægelighed, da det begrænser den frie bevægelighed af tobaksvarer mellem Danmark og andre medlemsstater,

5.1.2 det er i strid med ytringsfriheden, der er beskyttet af grundlovens § 77, artikel 11 i EU's charter om grundlæggende rettigheder og artikel 10 i EMRK, da det begrænser producenternes mulighed for at kommunikere med voksne forbrugere om oprindelse, kvalitet og andre differentieringsegenskaber og innovation for deres produkter,

5.1.3 BAT herved fratages deres immaterielle rettigheder i form af varemærker samt andre immaterielle rettigheder, der er en integreret del af pakkerne samt mærkernes goodwill uden nogen form for kompensation. Dette er i modstrid med grundlovens § 73, artikel 17 i

⁵⁵ KPMG, Illicit Trade in Australia: 2018 Full Year Report⁹, (3. maj 2019), s.12 – Analysen kan læses her .

⁵⁶ Ibid.

EU's charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK.

Krænkelser af varernes frie bevægelighed

- 5.2 Fri handel indenfor EU er "et af de fundamentale principper i fællesmarkedet"⁵⁷. Helt konkret har EU-Domstolen gentagne gange anerkendt varernes frie bevægelighed som "et af de fundamentale principper i Traktaten ... at der består et generelt princip om fri transit af varer inden for [EU]."⁵⁸
- 5.3 Artikel 34 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde ("TEUF") fastslår, at "[K]vantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne." Der er fast EU-praksis for, at "[e]nhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner."⁵⁹
- 5.4 Artikel 34 i TEUF afspejler medlemsstaternes forpligtelse til at respektere principperne om ikke-diskrimination og om gensidig anerkendelse af produkter, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i andre medlemsstater, samt princippet om at sikre fri adgang til nationale markeder for produkter, der har oprindelse i andre medlemsstater.⁶⁰ Det er derfor retsstridigt for en medlemsstat at vedtage nationale regler, der forhindrer indførsel af varer, der kommer fra andre medlemsstater, hvor de er lovligt fremstillet og bragt i omsætning, selv hvis disse nationale regler er ens for alle varer.⁶¹ Enhver foranstaltning, der forhindrer indførsel til en medlemsstat af produkter, som kommer fra andre medlemsstater, er således omfattet af konceptet om "foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner."⁶² "Tilgængelighed" er endvidere et bredt koncept, da det dækker at markedsføre, erhverve, tilbyde, fremvise eller sætte til salg, have i sin besiddelse, fremstille,

⁵⁷ Dom i Rewe-Zentral AG v Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, 37183, EU:C:1984:89, [1984] ECR 1229, [18].

⁵⁸ Se, f.eks., dom i SIOT, 266/81, EU:C:1983:77, [1983] ECR 731, [16]; dom i Richardt and 'Les Accessoires Scientifiques', C-367189, EU:C:1991:376, [1991] ECR I-4621, [14]; dom i Commission v Austria, C-320103, EU:C:2005:684, [2005] ECR I-9871, [63] and [65]; dom i Commission v Austria, C-28109, EU:C:2011 :854, [2011] I-13525, [113].

⁵⁹ Dom i Dassonville, 8/74, EU:C:1974:82, [1974] ECR 835, [5].

⁶⁰ Dom i Commission v Italy, C-110/05, EU:C:2009:66, [2009] ECR I-519, [34] og de sager, der refereres til heri.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

transportere, sælge, afhænde mod vederlag eller vederlagsfrit, indføre eller anvende de pågældende varer.⁶³

- 5.5 Det er indlysende, at forslaget vil begrænse den frie bevægelighed for varer inden for EU. Forslaget vil dele det indre marked ved at pålægge tobaksvarer i Danmark rent nationale bestemmelser og krav til præsentation og salg. Herved vil det samtidig begrænse den frie bevægelighed af sådanne varer mellem Danmark og andre medlemsstater.
- 5.6 Selvom det som angivet i Lovudkastet står en medlemsstat frit at begrænse fri bevægelighed for at beskytte folkesundheden, er det fastlagt, at ethvert tiltag, der er uforeneligt med artikel 34 i TEUF, kun kan begrundes i artikel 36 i TEUF (herunder for at beskytte folkesundheden), hvis tiltaget opfylder en streng proportionalitetstest.⁶⁴ Ministeriet har imidlertid ikke gennemført en sådan proportionalitetsanalyse eller tilvejebragt dokumentation, der underbygger tiltagets effektivitet.

Krænkelser af ytringsfriheden

- 5.7 Som en del af sin lovlige handel med og produktion og salg af cigaretter har BAT en grundlovssikret ret til ytringsfrihed, som fastsat i grundlovens § 77, artikel 11 i EU's charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 10 i EMRK. Standardiserede pakker ville forringe BAT's evne til at kommunikere med voksne forbrugere om selskabets produkter. Både producenters mulighed for at kommunikere og forbrugeres mulighed for at modtage information er fundamentale ytringsfriheder.
- 5.8 Ytringsfrihed er ikke kun, at der ikke findes begrænsninger men også, at man ikke er begrænset til at udøve rettigheden på en bestemt måde eller i en bestemt form.

⁶³ Se f.eks. Dom i Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers and Andibel v Belgische Staat, C-219/07, EU:C:2008:353, [2008] ECR I-4475, [22].

⁶⁴ Jf. f.eks. Dom i Commission v Portugal, C-265/06, ECLI:EU:C:2008:210, [37]-[39].

Denne ret krænkes, hvis loven (i) begrænser en persons evne til at udbrede sit budskab, eller (ii) tvinger nogen til at sige noget.

- 5.9 Indførelsen af standardiserede pakker ville krænke BAT's ytringsfrihed ved:
- 5.9.1 at forringe BAT's evne til at kommunikere med voksne forbrugere om oprindelse, kvalitet og andre differentieringsegenskaber og innovation for deres produkter, og
 - 5.9.2 tvinge BAT til at underkende selskabets produkt og varemærker.
- 5.10 Effekten af forslaget bør diskuteres i en kontekst, hvor:
- 5.10.1 tobaksbaserede produkters pakker er reelt den eneste måde, hvorpå BAT kan kommunikere med sine forbrugere, eftersom den gældende lovgivning forbyder andre former for reklame for tobaksvarer, og
 - 5.10.2 den fysiske størrelse på tobakspakker er begrænset, og de påkrævede grafiske sundhedsadvarsler på cigaretpakker, der fylder 65% af for- og bagsiden på pakkerne, levner meget lidt plads til at afbilde varemærkerne.
- 5.11 For at kunne tjene som oprindelses- og kvalitetsidentifikation skal et tegn være let identificerbart og synligt på pakken. Standardiserede pakker vil krænke retten til at kommunikere ved således at forbyde afbildning af alle varemærker, undtagen ordmærker, som skal vises på en standardiseret måde. Retten til at bruge varemærker, der ikke er ordmærker (inklusive logoer og figurmærker), til at kommunikere med forbrugerne vil hermed bortfalde. Selvom der stadig er plads til at påføre cigaretpakken begrænsede ordmærker, vil mærkernes evne til effektivt at formidle den kommercielle oprindelse og kvaliteten af det underliggende produkt også forsvinde.
- 5.12 En yderligere konsekvens af forslaget er, at de krævede grafiske sundhedsadvarsler dominerer cigaretpakkerne. Desuden vil BAT blive pålagt at vise de grafiske sundhedsadvarsler i stedet for deres varemærker, ophavsret og design og dermed underkende deres varemærker, hvilket krænker BAT's ytringsfrihed.

Krænkelse af ejendomsretten

- 5.13 Indførelsen af standardiserede pakker krænker direkte ejendomsretten, som er garanteret i artikel 17 i EU's charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 1 i tillægsprotokollen til EMRK. Standardiserede pakker vil ophæve BAT's og andre

rettighedshaveres værdifulde immaterielle rettigheder samt den goodwill, der udspringer fra deres brands/varemærker. Denne ejendomsberøvelse er uberettiget.

- 5.14 Standardiserede pakker vil forhindre producenter i at bruge stort set alle deres registrerede varemærker (inklusive logoer og figurmærker). Dette vil udhule værdien af disse varemærker. Selvom nogle ordmærker stadig vil være tilladte, vil de skulle være i standardiseret form. Dette vil forhindre dem i at kunne tjene deres formål tilfredsstillende til differentiering af produkterne og identificering af deres oprindelse og kvalitet. BAT vil ikke være i stand til at bruge og kontrollere sine varemærker på pakkerne, hvilket er en væsentlig del af den grundlovssikrede ejendomsret. Dette ville medføre, at mange årtiers investeringer i varemærker, samt deres goodwill, vil være forspildt.
- 5.15 Som anført ovenfor vil forslaget betyde, at producenterne mister retten til deres cigaretpakker, og det vil tvinge producenterne til at ødelægge deres produkter og brands/varemærker. En producents ret til at kontrollere formen, udseendet og indholdet af det, der er trykt på deres cigaretpakker, er også et aspekt af den samlede ejendomsret forbundet med pakkerne. Med indførelse af standardiserede pakker vil producenterne dermed miste ejendomsretten til deres cigaretpakker og den dermed forbundne goodwill, som producenterne har investeret flere år i at opbygge.
- 5.16 Det foreslåede tiltag med standardiserede pakker er højst kontroversiel og vil fratage BAT ejendomsretten og de dermed forbundne rettigheder, inklusive immaterielle rettigheder. Med standardiserede pakker ville værdien af tobaksproducenternes brands/varemærker blive ophævet, og de vil være nødt til at ændre deres aktuelle forretningsmodel, der bygger på disse brands/varemærker.
- 5.17 Selv hvis forslaget var berettiget (*hvilket det ikke er*), skal der i henhold til grundlovens § 73 betales kompensation.

6. **TILTAGET OM STANDARDISEREDE PAKKER STÅR IKKE I RIMELIGT FORHOLD TIL MÅLET**

- 6.1 Regeringen har bevisbyrden for at vise, at det foreslåede tiltag er berettiget, og at det overholder kravene om proportionalitet. Dette fremgår klart af artikel 24, stk. 2, i Tobaksvaredirektivet, hvorefter det kun er tilladt at indføre yderligere krav, "*når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv*", og det er proportionelt.

- 6.2 Regeringen kan ikke forudsætte, at standardiserede pakker i sig selv er rimelige pga. de skadelige effekter, der er ved tobak. Det faktum, at tobaksvarer anses for skadelige, ophæver ikke kravet om at udføre en proportionalitetsvurdering, hvilket ministeriet ikke har gjort i dette tilfælde.
- 6.3 Som nævnt ovenfor indeholder Lovudkastet ikke en analyse af, om de nuværende tiltag på tobaksområdet er effektive, og der identificeres heller ikke et problem, der kræver standardiserede pakker til forskel fra andre kontroltiltag for tobaksvarer. Dette er således særdeles relevant i denne situation, idet Folketinget tidligere, under indarbejdelsen af Tobaksvaredirektivet i 2016, valgte ikke at indføre standardiserede pakker. Ministeriet har ikke vurderet de tiltag, der indførtes med Tobaksvaredirektivet, og redegør heller ikke for, at situationen i Danmark siden indarbejdelsen af Tobaksvaredirektivet har ændret sig i en sådan grad, at der nu er behov for at indføre standardiserede pakker. Idet der ikke eksisterer et problem, der løses ved standardiserede pakker, er forslaget ude af proportioner, da det ikke kan være nødvendigt eller tjene et legitimt formål.
- 6.4 Det bemærkes, at tiltaget om standardiserede pakker desuden er uforholdsmæssigt af følgende årsager:
- 6.4.1 Standardiserede pakker er **ikke nødvendige** fordi:
- (A) **Risikoen ved rygning har været almindeligt kendt i Danmark i årtier:** jf. A. Jensen mod House of Prince A/S & Skandinavisk Holding II. Højesteret, torsdag d. 20. november 2014, sagsnr. 37/2012 (gengivet i UfR 2015.572 H), hvori retten anførte: *"...Befolkningens almindelige kendskab til sundhedsfaren ved rygning er som nævnt øget gradvist gennem årene, og myndighedernes krav til producenterne om advarsler mod sundhedsfaren er blevet skærpet gennem de år, hvor A røg. Efter bevisførelsen for Højesteret må det lægges til grund, at det allerede i 1962/1963, hvor A efter to års pause på ny begyndte at ryge, var almindeligt kendt – også blandt unge – at langvarigt forbrug af cigaretter var forbundet med risiko for alvorlige helbredsskader, herunder lungekræft og hjerte-karsygdomme. Det var endvidere almindeligt kendt, at det kunne være svært at ophøre med rygning efter flere års forbrug af cigaretter."*

De nuværende sundhedsadvarsler på cigaretpakker, der fylder 65% af for- og bagsiden af tobakspakkerne, medvirker også til at forstærke det allerede eksisterende kendskab til risikoen ved rygning. Kendskabet til risikoen ved rygning eksisterer også for pakker med producentmærke. Det står derfor klart, at pakker med producentmærke ikke forhindrer forbrugerne i at se og forstå helbredsadvarslerne eller vildleder forbrugerne i forhold til skadevirkningerne ved rygning. Det er ikke nødvendigt at fjerne varemærkerne fra pakkerne for at forøge sundhedsadvarslernes effektivitet, og det ville under alle omstændigheder ikke medvirke hertil.

- (B) **Varemærker og pakker er heller ikke en faktor i rygernes adfærd, og det er derfor ikke nødvendigt at fjerne varemærkerne.** Det fremgår tydeligt af flere offentlige undersøgelser, at det er andre faktorer end pakkerne, der påvirker rygeadfærd. Disse undersøgelser har påvist, at de egentlige faktorer, der får unge til at begynde at ryge, er forældreindflydelse, risikopræferencer, påvirkning fra venner, socioøkonomiske faktorer, tilgængelighed og pris.⁶⁵ Ligeledes er det velkendt hvilke faktorer, der får rygere til at stoppe, og disse inkluderer ikke pakkerne. De faktorer, der medvirker til et rygestop, er rygernes bekymringer om, hvordan rygning vil påvirke deres nuværende eller fremtidige helbred, et ønske om at sætte et godt eksempel for børn, prisen på rygning, samt pres fra familie og venner om at stoppe.⁶⁶ Ingen af disse faktorer relaterer sig til cigaretpakkerne.
- (C) Desuden findes der **allerede eksisterende lovgivning, som i tilstrækkelig grad vil kunne imødegå eventuelle bekymringer i forhold til vildledende pakker, og set i det lys er standardiserede pakker ikke nødvendige.** Den beskyttelse, der

⁶⁵ Jf. f.eks. Fuller, E., National Foundation for Educational Research, "Smoking, drinking and drug use among young people in England in 2012" London, (2013); US Government and Human Services. "Preventing tobacco use among young people: A report of the Surgeon General". (1994) (opsummerer ca. 160 undersøgelser af psykosociale risikofaktorer ved mindreåriges tobaksforbrug). Se også US Government and Human Services. "Preventing tobacco use among youth and adults: A report of the Surgeon General" (2012), at Ch. 4 (reinforcing findings of 1994 Surgeon General's report with added emphasis on individual cognitive processes).

⁶⁶ Jf. f.eks. Halpern, M. and Warner, K., "Motivations for Smoking Cessation: A Comparison of Successful Quitters and Failures," (1993) Journal of Substance Abuse, Vol. 5 (1993), s. 247-256, jf. s. 247.

eksisterer i dansk ret mod vildledende kommunikation på pakker med tobaksvarer i såvel § 20 i lov om tobaksvarer, som fortolket af Sikkerhedsstyrelsen i deres Vejledning om præsentation af tobaksprodukter, samt i markedsføringslovens generelle forbud mod vildledning, er tilstrækkelig til at håndtere de angiveligt vildledende elementer, som efter hensigten ellers skulle håndteres ved indførelsen af de standardiserede pakker, samtidig med at denne beskyttelse respekterer de voksne forbrugeres selvstændighed og ret til at vælge at bruge tobaksvarer og tillader tobaksproducenter at kommunikere med forbrugerne.

6.4.2 Indførelsen af standardiserede pakker er **ikke hensigtsmæssig** fordi:

- (A) Som allerede anført ovenfor viser den objektive dokumentation for rygeadfærden i Australien som forventet, at standardiserede pakker ikke har mindsket rygning, og at de har haft nogle utilsigtede og uønskede konsekvenser, såsom at øge rygning og ulovlig handel.

6.4.3 Tiltaget om standardiserede pakker er **uforholdsmæssigt** fordi:

- (A) Ministeriet er ikke fremkommet med pålidelig dokumentation til støtte for indførelsen af forslaget. Tværtimod **berettiger den eksisterende dokumentation fra virkelige observationer ikke indførelsen af standardiserede pakker.**
- (B) Det bemærkes, at det vil svare til at **fratage en industri dens brands/varemærker**, og det repræsenterer også et **hidtil uset angreb på den kommercielle frihed**, som hverken er eller kan berettiges.
- (C) Myndighederne bør ikke introducere yderligere lovgivning, når der **allerede findes lovgivning, der kan håndhæves.** For eksempel er det i henhold til gældende lovgivning forbudt at bruge misvisende og vildledende udtryk om tobak, og derfor kan man med denne lovgivning håndtere eventuelle påstande om, at visse varemærker eller farver, der bruges på tobakspakker, kan vildlede forbrugerne. Desuden bemærkes, at der ikke er fremkommet sådanne påstande om varemærker eller farver eller emballering af visse tobaksvarer. Selv om der ikke er identificeret et problem,

søger regeringen kategorisk at fjerne varemærker for alle tobaksvarer.

(D) Der findes alternative regler, der er mere egnet til at opnå målet om at mindske rygning. Eksempelvis:

- En bedre håndhævelse af eksisterende love, der forbyder detailhandlen at sælge til mindreårige, og/eller implementering af yderligere tiltag til at verificere købernes alder. Henset til regeringens store bekymring for unges adgang til tobak vil det mindske unges køb, hvis man slår hårdere ned på leverandører, der ikke overholder den nuværende lovgivning,
- indførelse af en konsekvent afgiftspolitik, der vil afskrække de unge fra at ryge, uden at tilskynde forbrugerne til at købe ulovlige varer. Det er almindelig anerkendt, at en forhøjelse af tobaksafgiften højst sandsynligt vil have en betydelig effekt på, hvornår unge begynder at ryge, hvor mange der ryger samt deres forbrug af tobak.⁶⁷ Man bør dog afvente effekterne af den forhøjelse af afgiften på tobaksvarer, der blev vedtaget med finansloven for 2020 (en afgiftsstigning på 14 kroner på cigaretter pr. 1. april 2020 og med 5 kr. på cigaretter pr. 1. januar 2022), inden eventuelt yderligere indgribende tiltag overvejes,
- indførelse af målrettet undervisning for unge med det formål at forhindre, at de begynder at ryge. Der foreligger en del forskning, herunder forskning af den Nobel-prisvindende økonom James Heckman, der viser, at hvis man tidligt i barndommen stimulerer personlighedstræk og de kognitive evner, der understøtter sundhed, kan det være et effektivt

⁶⁷ WHO Guidelines for Implementation of Article 6 of the FCTC.

redskab til senere at forhindre usund opførsel såsom rygning,⁶⁸

- indførelse af flere tiltag for at nedbringe handel med ulovlig tobak. Ulovlig handel er skadelig for forbrugerne og staten, og det er ikke kun pga. dens indflydelse på de offentlige finanser, (dvs. staten lider et indtægtstab) men også pga. sikkerheden. Organiserede bander dominerer det ulovlige marked og går efter sårbare grupper, hvilket normaliserer kriminel adfærd. Desuden fremstilles og sælges ulovlige produkter i et ureguleret miljø, og det udgør dermed en større helbredsrisiko for dem, der køber dem. Det underminerer endvidere diverse initiativer til at begrænse brugen af tobaksvarer. Derfor ville en indsats for at nedbringe handel med ulovlig tobak forbedre folkesundheden og øge statens indtægter, og
- undersøgelser af brugen af målrettede advarsler for at rette op på den påståede mangel på information til forbrugerne. Hvis regeringen er bekymret for, at der mangler specifik information om sundhedsrisikoen forbundet ved rygning (selvom det er veldokumenteret, at forbrugerne har en udbredt forståelse for denne risiko), kan det afhjælpes ved hjælp af fokuserede advarsler, der således formidler den rette information målrettet til særlige befolkningsgrupper, og som hidtil angiveligt har været "ukendt".

6.5 Hvis disse tiltag implementeres, kan det i høj grad påvirke omfanget af rygning, uden at det er nødvendigt at indføre ulovlige, uforholdsmæssige tiltag, der strider imod Danmarks internationale forpligtelser.

7. TILTAGET OM STANDARDISEREDE PAKKER ER I STRID MED DANMARKS INTERNATIONALE FORPLIGTELSE

7.1 Tiltaget om de standardiserede pakker ville være i strid med flere aftaler indgået med Verdenshandelsorganisationen, herunder TRIPS-aftalen (og den tilhørende

⁶⁸ Heckman J. "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children" (2006) 312(5782) Science, 312(5782), s. 1900-1902, Conti m.fl. (2015) The effects of two influential early childhood interventions on health and healthy behaviors, kan læses her <http://ftp.iza.org/dp9247.pdf>.

Pariskonvention) samt TBT-aftalen. Der kan ikke være tvivl om, at Danmark ville være bedst tjent med at overholde disse aftaler og derved sikre, at andre lande, der er medlemmer af Verdenshandelsorganisationen, også overholder aftalerne, idet de spiller en vigtig rolle for den fair behandling af Danmarks eksport.

- 7.2 Det vil underminere immaterielle rettigheder at indføre standardiserede pakker, idet man hermed vil udhule brugen af varemærker på tobaksvareemballage og muligheden for at håndhæve de pågældende varemærkerettigheder. Som følge af den effekt tiltaget vil have på de internationalt beskyttede varemærkerettigheder, må man undersøge tiltaget med de standardiserede pakker i henhold til TRIPS-aftalens bestemmelser. Hvis man fjerner eller påvirker BAT's ret til at anvende sine varemærker ved indførelsen af standardiserede pakker, vil det være i strid med TRIPS-aftalens artikel 20, artikel 15 og artikel 16, samt artikel 6*quinquies* og 10*bis* i Pariskonventionen.
- 7.3 Det anføres i TRIPS-aftalens artikel 20, at den erhvervsmæssige anvendelse af et varemærke må ikke "*i urimelig udstrækning hæmmes af særlige krav [...]*". Derefter anføres det i artikel 20, at eksempler på disse urimelige hæmmende krav kan være anvendelse i en særlig form eller anvendelse på en måde, der skader muligheden for ved hjælp af varemærket at sondre en virksomheds varer eller tjenesteydelser fra andre virksomheders.
- 7.4 De standardiserede pakker vil udgøre en sådan "*urimelig hæmning*", idet det hermed forbydes at bruge varemærker i detailhandlen. Da TRIPS-aftalen ikke indeholder en generel sundhedsundtagelse og set i lyset af indholdet og formålet med TRIPS-aftalens varemærkebestemmelse, vil et tiltag, der hæmmer varemærkerettens funktion og forhindrer den i at udføre den grundfunktion, det er at differentiere et produkt, vil det i sagens natur udgøre en "*urimelig*" hæmning. Det bemærkes, at selv hvis forslaget var berettiget, bekræftes det af det faktum, at der ikke kan dokumenteres en nedgang i rygning og slet ikke en væsentlig nedgang ved indførelsen af de standardiserede pakker, og det faktum, at der findes alternative tiltag, som ikke hæmmer brugen af varemærker, og som er ligeså eller mere effektive, at det ikke er "*nødvendigt*" at indføre de hæmmende krav, og de derfor givetvis ikke er "*rimelige*" i henhold til TRIPS-aftalens artikel 20.
- 7.5 Indførelsen af standardiserede pakker ville også være i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 15 i TRIPS-aftalen samt artikel 7 i Pariskonventionen, fordi

tiltaget kun har en negativ effekt på tobaksvaremærker og forhindrer disse i at udføre deres essentielle funktion alene på grund af produktets karakter.

- 7.6 Dertil kommer, at tiltaget også vil være i strid med artikel 16 i TRIPS-aftalen, idet det ville reducere beskyttelsesomfanget for rettighederne i henhold til artikel 16 i sådan en grad, at minimumsgrænsen overskrides. Herved undermineres den registrerede varemærkeindehavers ret til effektivt at forhindre andre i at anvende identiske og forvekslelige kendetegn. Med artikel 16 i TRIPS-aftalen har den registrerede varemærkeindehaver en eksklusiv ret og er garanteret et vist beskyttelsesniveau for mærkets særpræg og renommé.
- 7.7 Det beskyttelsesniveau, som garanteres i TRIPS-aftalens artikel 16, afhænger af den brug, der gøres af mærket, og derved hvor stærkt mærket er. Desto mere intens brugen af mærket er, desto stærkere er mærket, og jo stærkere mærket er, jo større er beskyttelsesomfanget. Derfor vil et tiltag, der forhindrer brugen af varemærker, tilsvarende begrænse beskyttelsesomfanget af de pågældende varemærker, hvilket vil stride imod artikel 16, stk. 1.
- 7.8 Den yderligere beskyttelse af velkendte varemærker, der følger af TRIPS-aftalens artikel 16, stk. 3, bekræfter kun den logiske og direkte sammenhæng mellem brugen af et varemærke og varemærkeindehaverens beskyttelse mod krænkelse. I henhold til TRIPS-aftalens artikel 16, stk. 3, er velkendte varemærker beskyttet mod udvanding, og bestemmelsen giver indehaveren af et velkendt mærke ret til at forhindre brugen af identiske mærker selv for forskelligartede produkter, når den pågældende brug kan skade varemærkeindehaverens interesser, og hvis der med den pågældende brug antydes, at der er en forbindelse til det velkendte mærke.
- 7.9 Det vil derfor sige, at hvis man indfører de standardiserede pakker, så brugen af alle varemærker forhindres, og mærkenavnet skal anføres i standardiseret form og skrift, vil det medføre, at beskyttelsesniveauet bliver forringet til mindre end minimumsniveauet. Når et velkendt mærke ikke længere kan anvendes, mister det hurtigt sin særlige status og det udvidede beskyttelsesomfang. Det betyder, at forslaget er i strid med den i artikel 16, stk. 3, i TRIPS-aftalen angivne forpligtelse til at garantere et minimums beskyttelsesniveau for velkendte mærker.
- 7.10 Derudover er tiltaget i strid med Pariskonventionens artikel 10*bis*, der forbyder *"enhver handling af en sådan art, at den uanset det anvendte middels karakter er egnet til at fremkalde forveksling med en konkurrents forretning, hans varer eller hans industrielle eller kommercielle virksomhed."* Man vil i henhold til en

standardiseret pakkeregel skulle fjerne alle karakteristiske elementer på tobaksemballagen undtagen mærkenavnet, der derudover også skulle anføres i en bestemt skrifttype og størrelse. Det vil betyde, at der er stor risiko for, at der vil opstå forvirring i detailhandlen om hvilket tobaksvaremærke, forbrugeren køber. Hermed vil de handlinger, som myndighederne er forpligtet til at forhindre, nu være påkrævet, hvilket er i strid med artikel 10*bis* i Pariskonventionen.

- 7.11 Det menes ikke hermed, at man ikke på nationalt plan kan gribe ind over for varemærker, der er misvisende eller vildledende, eller hvis karakter kan stride imod den offentlige moral, idet dette udgør veldokumenterede grunde til at ugyldiggøre en registrering og hermed beskyttelsen for et varemærke, og det kan udgøre grundlaget for at stoppe brugen heraf. Dette kræver dog, at der først foretages en analyse af det pågældende kendetegn og dets påståede vildledende karakter. Man har ikke med forslaget taget højde for, at der skal foretages en vurdering af, om de enkelte varemærker er i strid med et generelt vildledningskriterie, idet man med forslaget blot vil forbyde alle varemærker, hvilket ikke er tilladt i henhold til TRIPS-aftalen.
- 7.12 Endvidere vil de standardiserede pakker være uforeneligt med TBT-aftalens artikel 2.2, da det ville skabe en unødvendig handelsbarriere, som ville:
- 7.12.1 begrænse markedsadgangen for importerede tobaksvarer i væsentlig grad,
 - 7.12.2 forhindre produktdifferentiering og formindske værdien af importerede produkter, og
 - 7.12.3 nedsætte importen til Danmark på grund af de omkostninger, der vil være forbundet med omstillingen, og de bøder man potentielt risikerer, hvis reglerne ikke overholdes.
- 7.13 Dertil kommer, at forslaget ikke vil bidrage til opnåelse af den ønskede mål om at nedbringe rygning. Den foreliggende dokumentation viser, at de standardiserede pakker ikke effektivt medvirker til en konkret ændring af rygernes adfærd, og der er heller ingen dokumentation for, at tiltaget vil medvirke til en ændring af rygernes adfærd fremadrettet. Det følger heraf, at forslaget ikke vil kunne bidrage til opnåelse af myndighedernes målsætning.
- 7.14 Herudover findes der alternative og rimelige tiltag, som vil kunne indføres i Danmark, og som vil kunne bidrage mindst lige så meget til en nedgang i rygning. De

pågældende tiltag vil ikke begrænse handlen i lige så høj grad og/eller vil være i overensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens regler.

- 7.15 Eksempelvis kunne man indføre en konsekvent afgiftspolitik, hvormed det søges at hindre, at unge begynder at ryge, uden at forbrugerne samtidig tilskyndes til at købe ulovlige varer. Det er almindeligt anerkendt, at en forhøjelse af afgiften på tobak højst sandsynligt vil have en betydelig indflydelse på de unges forbrug af tobak, og hvornår de begynder at ryge.⁶⁹ Man bør dog afvente effekterne af den forhøjelse af afgifter på tobaksvarer, der blev vedtaget med finansloven for (en afgiftsstigning på 14 kroner på cigaretter pr. 1. april 2020 og med 5 kr. på cigaretter pr. 1. januar 2022), inden eventuelt yderligere indgribende tiltag overvejes. Der henvises i forslaget ligeledes jævnligt til Verdenshandelsorganisationens panel, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, som har fundet, at der er alternativer, der beviseligt kan bidrage til mindre rygning.⁷⁰
- 7.16 Det skal også bemærkes, at der pt. verserer en sag om, hvorvidt de standardiserede pakker er lovlige i Australien i henhold til Verdenshandelsorganisationens aftaler, idet førstestansbeslutningen truffet af Verdenshandelsorganisationens panel er appelleret til Verdenshandelsorganisationens appelorgan. De lande, der har appelleret afgørelsen, er Honduras og Den Dominikanske Republik.⁷¹
- 7.17 Det er også vigtigt at bemærke, at Verdenshandelsorganisationens panel ikke bekræftede i sin afgørelse, at de standardiserede pakker har været effektive i Australien. Tværtimod har det været panelets gennemgående konklusion ved undersøgelsen af årsagssammenhængen mellem, hvordan de standardiserede pakker burde føre til mindre rygning, at der er meget begrænset eller ingen evidens herfor. Konklusionen har derfor været, at der ingen empirisk dokumentation er for, at de standardiserede pakker virker efter hensigten. Som eksempel kan nævnes:
- 7.17.1 For så vidt angår om de standardiserede pakker rent faktisk kan gøre det sværere for tobaksvarer at vildlede de voksne forbrugere, har panelet udtalt, at de standardiserede pakker og de større grafiske sundhedsadvarsler "*have had a more mixed and limited impact on the*

⁶⁹ WHO Guidelines for Implementation of Article 6 of the FCTC.

⁷⁰ Panel Report, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.1447, 7.1453, 7.1523.

⁷¹ https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds435apl_19jul18_e.htm og https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ds441apl_23aug18_e.htm.

*ability of the pack to mislead adult cigarette smokers about the harmful effects of smoking”.*⁷²

- 7.17.2 For så vidt angår om de standardiserede pakker rent faktisk kan gøre det sværere for tobaksvarer at vildlede de unge forbrugere, konkluderer panelet, at *“the impact of the [tobacco plain packaging] measures ... on the ability of the pack to mislead adolescents about the harmful effect of smoking is more mixed and limited”*.⁷³
- 7.17.3 For så vidt angår om de standardiserede pakker konkret øger synligheden af de grafiske sundhedsadvarsler, har panelet udtalt, at finds *“the impact of the [tobacco plain packaging] measures [...] on adolescents' health beliefs and cognitive processing of warning information on cigarettes packs is much more limited”*.⁷⁴
- 7.17.4 For så vidt angår om den standardiserede pakke konkret påvirker rygerens planer om at stoppe med at ryge og rygestoperkendelse, finder panelet, at *“[t]he impact of the [tobacco plain packaging] measures and enlarged [graphic health warnings] on adult cigarette smokers' quitting intentions and quitting-related cognition reactions is very limited and mixed”*.⁷⁵
- 7.17.5 For så vidt angår den standardiserede pakkes konkrete effekt på rygerens forsøg på at slukke cigaretten og stoppe med at ryge konkluderer panelet, at evidensen *“is much more limited and mixed”*.⁷⁶
- 7.17.6 For så vidt angår den standardiserede pakkes konkrete effekt på rygerens forsøg på at stoppe har panelet udtalt, at *“the observed impact on quit attempts is very limited and mixed”*.⁷⁷
- 7.17.7 For så vidt angår om den standardiserede pakke fører til, at de unge rygere gemmer deres pakker, har panelet konkluderet, at selvom *“[n]o empirical evidence has been submitted on pack concealment among adolescent smokers”, the evidence before the Panel suggests that*

⁷² Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.958(c).

⁷³ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.958(d).

⁷⁴ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.958(d).

⁷⁵ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.963(a).

⁷⁶ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.963(b).

⁷⁷ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.963(c).

“the impact of the [tobacco plain packaging] measures and enlarged GHWs on adolescents' refraining from smoking cigarettes and thoughts about quitting is statistically not significant”.⁷⁸

7.17.8 For så vidt angår om de standardiserede pakker konkret medfører, at personer, der ryger cigarer og cigarilloer, planlægger et rygestop, udtaler panelet, at *“empirical evidence... is limited”*.⁷⁹

7.18 Det vil med andre ord sige, at panelet konkluderer, at den standardiserede pakke ikke virker efter hensigten, idet tiltaget ikke har den forventede effekt. Der er derfor ikke grundlag for at konkludere, at tiltaget er egnet til og konkret medvirker til, at man opnår det ultimative mål om at nedbringe brugen af tobaksvarer.

8. DER ER IKKE HJEMMEL I WHO'S RAMMEKONVENTION OM TOBAKSKONTROL TIL AT INDFØRE STANDARDISEREDE PAKKER

8.1 Der er ikke hjemmel i ovennævnte konvention til at indføre de standardiserede pakker, og det er heller ikke påkrævet i henhold hertil.

8.2 Det bemærkes for det første, at i henhold til international lovgivning er FCTC-konventionen kun en ”ramme”-konvention, hvilket forklarer, hvorfor så mange lande har været villige til at tilslutte sig denne konvention. En ekspert, der arbejder for Verdenssundhedsorganisationen WHO, har udtalt, at *“even sceptical States acquiesced in the adoption of [certain framework] conventions, since the conventions did not commit them to take any specific measures.”*⁸⁰

8.3 For det andet bliver de standardiserede pakker slet ikke nævnt i de bindende bestemmelser i FCTC-konventionen. Det bemærkes endvidere, at WHO's vejledning til artikel 11 og 13 i FCTC-konventionen, hvori det foreslås, at de lande, der har tilsluttet sig FCTC-konventionen, ”bør” (ikke ”skal”) ”overveje” (ikke ”indføre”) standardiserede pakker, kun er *”ment som en hjælp til landene til at leve op til deres*

⁷⁸ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.963(d). (vores fremhævnings)

⁷⁹ Panel-rapporten, *Australia – Tobacco Plain Packaging*, afsnit 7.963(e).

⁸⁰ Professor Daniel Bodansky, (1999) Framework Convention on Tobacco Control, Technical Briefing Series, "The Framework Convention/Protocol Approach", kan læses her https://www.researchgate.net/publication/289507490_Framework_ConventionProtocol_Approach.

forpligtelser” i henhold til FCTC-konventionen, og den medfører ingen juridisk bindende forpligtelser.

- 8.4 FCTC-konventionen bemyndiger ikke de deltagende lande til at indføre tiltag i strid med nationale lovgivningskriterier eller procedurer, som det ville være tilfældet med de standardiserede pakker. Det anføres udtrykkeligt i FCTC-konventionens artikel 11, at indførelsen af tiltag skal ske *”i overensstemmelse med [den deltagende parts] nationale lovgivning”*. Det anerkendes tilsvarende i artikel 5, stk. 2, i FCTC-konventionen, hvori landenes generelle forpligtelser opstilles, at indførelsen af tiltag om tobakskontrol skal være *”overensstemmelse med [landenes] muligheder”*. Som vi har redegjort for ovenfor, ville indførelsen af standardiserede pakker derfor være uforenelig med dansk lovgivning og dermed i strid med FCTC-konventionen.
- 8.5 Det bekræftes endvidere i artikel 2, stk.1, i FCTC-konventionen, at landene er forpligtet til at overholde international lovgivning ved indførelsen af tiltag, der overskrider et lands forpligtelser i henhold til FCTC-konventionen. Det anføres i artikel 2, stk. 1, at *”intet i disse instrumenter forhindrer parterne i at stille strengere krav, som er i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen og protokollerne og med international ret”* (fremhævet her).
- 8.6 Det vil sige, at indførelsen af de standardiserede pakker, som ville være langt mere vidtrækkende end kravet i FCTC-konventionen om at indføre sundhedsadvarsler, der fylder 30 % af pakken, skal være *”i overensstemmelse med international ret.”* Som anført ovenfor vil indførelsen af standardiserede pakker være i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til TRIPS-aftalen, Pariskonventionen og TBT-aftalen.
- 8.7 Derudover bemærkes det, at FCTC-konventionen pålægger parterne kun at indføre tiltag, som underbygges af evidens, og som kan dokumenteres, vil være effektive. Dette bekræftes af kravet i FCTC-konventionen om, at parterne skal implementere *”effektive”* tiltag. Det anføres tillige i vejledningen vedrørende implementeringen af artikel 11: *”Parterne bør tage dokumentation og erfaringer fra andre i betragtning ved fastlæggelsen af nye pakke- og mærkningstiltag og skal bestræbe sig på at indføre de mest effektive tiltag, der kan gennemføres”*. Det vil derfor sige, at hvis et tiltag ikke er effektivt, og, som vi har redegjort for ovenfor, er der ikke dokumentation

for, at de standardiserede pakker medvirker til indfri folkesundhedsmålene, bør det ikke implementeres.

8.8 Endelig bemærkes det, at det bevismæssige fundament, der støtter anbefalingen om de standardiserede pakker i vejledningen til artikel 11 og 13, ikke kan påberåbes som berettigelse for tiltaget, idet den pågældende vejledningen til artikel 11 og 13 blev udfærdiget i 2008, hvilket var før de standardiserede pakker blev indført i noget land. Det betyder, at de dengang ikke havde empirisk evidens for, om det egentlig påvirkede forbrugernes opførsel, hvilket udgør den eneste pålidelige måde, hvorpå man kan teste tiltagets effektivitet. Vi har nu empirisk evidens for, at de standardiserede pakker ikke har haft en positiv effekt på forbrugernes rygeadfærd, og der foreligger en vis dokumentation for, at det tværtimod har virket mod hensigten og har ført til et øget cigaretforbrug snarere end en nedgang.

8.9 Derfor er der ifølge FCTC-konventionen ingen bemyndigelse til at indføre de standardiserede pakker, og det er heller ikke påkrævet i henhold hertil. Det er i stedet påkrævet, at regeringen undersøger dokumentationen nærmere for at afgøre, om de foreslåede regulatoriske tiltag vil være effektive, eller hvorvidt det var at foretrække at benytte sig af alternative strategier. Man må klarlægge denne evidens på baggrund af grundig metodik og empirisk dokumentation, der viser, at de standardiserede pakker effektivt kan nedbringe rygning.

9. **FORBUD MOD SYNLIG ANBRINGELSE OG FREMVISNING AF TOBAKSVARER VIRKER IKKE**

9.1 Der er dokumentation for, at et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer ikke har virket efter hensigten om at nedbringe rygning blandt unge eller i befolkningen generelt i de lande, hvor man har indført et sådant forbud. Denne dokumentation omfatter bl.a.:

9.1.1 En undersøgelse vedrørende udbredelsen af rygning før og efter indførelsen af forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer i Irland viste, at forbuddet ikke havde haft en effekt på udbredelsen af rygning blandt teenagere ("*totalt set var der 10% af teenagerne, der røg regelmæssigt før indførelsen af denne lovgivning... efter lovgivningens indførelse var der 10,5% af teenagerne, der røg regelmæssigt...*"). Endvidere fandt man i undersøgelsen, at for så vidt

angik de voksne rygere *"havde indførelsen af forbuddet ikke medført en umiddelbar væsentlig ændring i udbredelsen af rygning"*.⁸¹

9.1.2 Det fremgår ligeledes af dataene fra Island indsamlet efter deres indførelse af et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer i 2001, at forbuddet ikke effektivt medvirker til en nedgang i rygning.⁸²

9.1.3 Af nyere dato har man i en sagkyndig rapport udfærdiget af Europe Economics⁸³ evalueret offentligt tilgængelige data for at undersøge, om man heraf kan udlede, at der er troværdig statistisk evidens for påstanden om, at forbuddet mod synlig fremvisning af tobaksvarer har nedbragt udbredelsen af rygning eller cigaretforbruget i de lande, hvor man har indført sådanne restriktioner. Det konkluderes i rapporten, at: *"vi har ikke i nogen lande (hverken Australien, Canada eller i vores model, der omfatter flere europæiske lande) fundet evidens for, at indførelsen af forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer har ført til nedgang i udbredelsen af rygning eller forbruget hverken i befolkningen generelt eller hos de 15 til 19 årige (for så vidt angår Canada)"*

9.2 Det understreges af disse undersøgelser, at et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer ikke ville nedbringe udbredelsen af rygning (generelt eller blandt unge), hvis et sådant forbud blev indført i Danmark.

En indførelse af et sådant forbud vil være lovstridigt

9.3 Det vil være grundlovsstridigt at indføre et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer, da det strider mod den ytringsfrihed som er sikret i henhold til grundlovens § 77, samt i strid med art. 10 i EMRK, idet et forbud vil hæmme producenternes og forhandlernes mulighed for at kommunikere med de

⁸¹ McNeill, A., m.fl., "Evaluation of the removal of point-of-sale tobacco displays in Ireland", Tobacco Control, (18. november 2010), s. 4.

⁸² Dr. Lilico, A., "The Impacts of Restrictions on the Display of Tobacco Products: A Supplemental Report by Europe Economics," (8. oktober 2009), s. 34, afsnit [3.18].

⁸³ Europe Economics, (2017) Economic Analysis of the Ban on the Display of Tobacco Products, kan læses her <https://www.jti.com/sites/default/files/Europe-Economics-RDB-2017-08.pdf>, tilgået den 4. juli 2018.

voksne forbrugere vedrørende deres lovlige produkter, og idet det ville hæmme de pågældende forbrugeres ret til at modtage denne kommunikation for at kunne sondre mellem de forskellige produkter.

- 9.4 Da det vil medføre en indskrænkning i de grundlæggende rettigheder, har ministeriet pligt til at fremkomme med en begrundelse baseret på dokumentation til støtte for indførelsen af forbuddet, og det har ministeriet ikke gjort.
- 9.5 Derudover vil indførelsen af et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer være i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til de aftaler, der er indgået med Verdenshandelsorganisationen, såsom TRIPS-aftalen, herunder især TRIPS-aftalens artikel 15, 16 og 20, samt den tilhørende Pariskonvention, herunder især artikel 10.2, som er afgørende for den fair behandling af dansk eksport.
- 9.6 Dertil kommer som redegjort for herunder, at det ikke kan bevises, at forbuddet er nødvendigt, hensigtsmæssigt eller proportionelt.

(a) **Et forbud er ikke nødvendigt**

- 9.7 Det er ikke nødvendigt at indføre et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer, idet forbrugerne (herunder de unge) som anført i afsnit 6.4.1.(A) ovenfor allerede er bekendt med risikoen ved rygning. Der er endvidere ingen dokumentation for, at reklame eller fremvisning af tobaksvarer modvirker sundhedsadvarsler eller hæmmer forbrugernes eksisterende kendskab til risikoen forbundet ved rygning.

(b) **Et forbud er ikke hensigtsmæssigt**

- 9.8 Det vil ikke være hensigtsmæssigt at indføre et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer, da den videnskabelige dokumentation viser, at forbuddet ikke konkret vil nedbringe udbredelsen af rygning (generelt eller blandt de unge) eller have en væsentlig indvirkning på udbredelsesraten.
- 9.9 Det bemærkes, at denne empiriske konklusion stemmer overens med forskningen i de kendte faktorer, der fremmer rygeradfærden. Det er for nylig specifikt blevet konkluderet i en økonomisk rapport medforfattet af Nobelprisvinderen James Heckman, at *"Den dokumentation, der findes i litteraturen vedrørende risikobetonet adfærd blandt unge, herunder rygning,*

*understøtter, at der er mange årsager til, at unge begynder at ryge, og der kobles mange forskellige faktorer til rygning blandt unge i denne litteratur. Disse faktorer omfatter bl.a. pris, forældreindflydelse, risikopræferencer, påvirkning fra venner og tilgængelighed.”*⁸⁴ Forfatterne har også konkluderet, at der ikke er videnskabelig støtte at finde i den eksisterende dokumentation vedrørende effekten af reklamer for, at der skulle være en årsagssammenhæng mellem reklamer, og hvornår unge begynder at ryge.⁸⁵

(C) **Et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer i detailhandlen er ikke proportionelt**

- 9.10 Vi mener ikke, at indførelsen af et sådant forbud vil være et formålstjenligt middel til at fremme folkesundheden i Danmark. Det står klart, at der i Danmark ikke er mangel på oplysning i forhold til den helbredsrisiko, der er forbundet med at bruge tobak. Der er heller ikke nogen sammenhæng mellem synlighed og udbredelsen af rygning, ligesom der ikke foreligger troværdig dokumentation for, at synligheden øger antallet af unge, der ryger, eller gør det sværere at holde op med at ryge. Desuden viser den videnskabelige dokumentation, at forbuddet ikke har nogen egentlig eller signifikant effekt på folkesundheden, og derfor kan sådanne forbud aldrig være nødvendige til beskyttelse af folkesundheden.
- 9.11 Et forbud er ikke proportionelt, da det lægger en tung og uberettiget byrde på lovlige tobaksproducenter, importører og detailhandlere, uden at der er dokumentation for, at det har en positiv effekt på folkesundheden. Som der er redegjort for under pkt. 9.1, er det umuligt at finde berettigelse for et forbud i den eksisterende dokumentation, og ministeriet har ikke fremvist nogen dokumentation til støtte for tiltaget.
- 9.12 Ligeledes vil et forbud formentlig have følgende utilsigtede konsekvenser:
- 9.12.1 **Priserne vil falde og forbruget vil stige** - Hvis producenterne ikke kan kommunikere forskellen mellem produkterne til forbrugerne og differentiere deres brands i butikkerne, vil forbrugerne højst sandsynligt opfatte alle cigaretmærker som ens, hvilket vil betyde, at prisen vil blive den primære konkurrencefaktor. Derfor vil konkurrencen

⁸⁴ Heckman J. et al, "An Assessment of Causal Inference in Smoking Initiation Research and a Framework for Future Research", (2008) 1 Economic Inquiry 37, s. 6.

⁸⁵ Ibid, s. 15.

på pris blive mere intens med deraf følgende prisfald. Effekten af lavere priser vil være et øget forbrug, og det vil være særligt markant blandt unge, som ofte er mere prisfølsomme. Dette ville underminere det primære mål med lovforslaget.

- 9.12.2 **Konkurrencen vil blive skævvredet** - Det er altafgørende for konkurrenceevnen i udviklede markeder, såsom cigaretmarkedet, at kunne kommunikere effektivt med voksne forbrugere. Forbuddet vil begrænse denne kommunikation med forbrugerne, hvilket vil skævvride markedet og give en fordel til de brands, der allerede er på markedet til ulempe for nytilkomne.
- 9.12.3 **Små detailhandlere vil i højere grad blive påvirket** - Hvis det foreslåede forbud bliver indført, vil små detailhandlere få sværere ved at bære omkostningerne forbundet med at overholde forbuddet. Det er også sandsynligt, at små detailhandlere vil tabe markedsandele til større butikker, da produkternes synlighed bidrager til at modarbejde den fejlagtige antagelse, at større butikker har et større udvalg af produkter. Da de små butikker er økonomisk afhængige af "mersalg" (salg af andre varer, som kunderne køber i de små butikker og kiosker, når de køber tobaksvarer), er mindre butikker særligt følsomme overfor tab af tobakssalg til større butikker.
- 9.12.4 **Handlen med ulovlige varer vil formentlig stige** - Et forbud mod at have synlige tobaksvarer, der er lovlige samt afgiftspålagte, kan kun tilskynde yderligere til ulovlig handel ved f.eks. at besværliggøre de håndhævende myndigheders evne til at identificere illegale varelagre, at gøre det sværere for voksne rygere at skelne mellem forfalskede og ægte tobaksvarer, samt at udviske forskellen mellem lovlige og ulovlige produkter, som alle er "skjult", hvilket vil gøre det sværere at udbrede forståelsen af, at smugling, forfalskning og pirateri er kriminelle handlinger.

10. **IKRAFTTRÆDELSESTIDSPUNKTET BØR UNDER ALLE OMSTÆNDIGHEDER IKKE FASTSÆTTES I LOVEN**

Hvis de nærmere regler for standardiserede pakker skal fastsættes på bekendtgørelsesniveau, bør det samme være tilfældet for ikrafttrædelsestidspunktet

- 10.1 Dette afsnit vedrører alene Lovudkastets foreslåede bestemmelser om ikrafttrædelse og overgangsordning, og skal ses i lyset af, at BAT i øvrigt ikke mener, at standardiserede pakker hverken kan eller bør indføres.
- 10.2 Ministeriet har med Lovudkastet lagt op til, at de nærmere regler om standardiseringens udformning, herunder kravene til farve, skrifttype, mv., skal fastsættes af Ministeriet selv med hjemmel i den foreslåede § 21 a stk. 3, i tobaksvareloven og den foreslåede § 9a i lov om elektroniske cigaretter m.v. for så vidt angår elektroniske cigaretter. På trods af, at producenterne således først får kendskab til de egentlige krav til standardiseringens udformning, når bekendtgørelsen herom er vedtaget, lægger Lovudkastet op til, at ikrafttrædelsestidspunktet for kravet om standardiserede pakker skal fastsættes direkte i loven.
- 10.3 Dette savner grundlæggende mening og vil i realiteten betyde, at hvis vedtagelsen af bekendtgørelsen af den ene eller anden årsag trækker ud, risikerer producenterne at overtræde loven ved ikke at sikre, at pakkerne har en standardiseret udformning, selvom kravene til den standardiserede udformning ikke er vedtaget endnu. Den foreslåede fremgangsmåde risikerer også at gøre den i forvejen alt for korte overgangsordning illusorisk.
- 10.4 De foreslåede bestemmelser i § 7, stk. 7 og stk. 10, om ikrafttrædelsen af de foreslåede bestemmelser om standardiserede pakker i tobaksvareloven og lov om elektroniske cigaretter bør derfor udgå, og der bør i stedet tilføjes en bemærkning om, at den eller de bekendtgørelser, der skal udstedes i medfør af den foreslåede § 21 a stk. 3, i tobaksvareloven og den foreslåede § 9a i lov om elektroniske cigaretter m.v., tillige vil indeholde bestemmelser om en overgangsordning, så producenterne har en reel mulighed for at omlægge deres produktion.

Overgangsordningen bør være markant længere

- 10.5 Ministeriet har med Lovudkastet lagt op til en overgangsordning, hvorefter kravet om standardiserede pakker træder i kraft den 1. juli 2021 for produkter, der er fremstillet før den 1. januar 2021. Hvis loven bliver vedtaget omkring 1. juli 2020, vil det kun give producenterne 6 måneder til at omlægge hele deres produktion. Dette er alt for kort tid til at indkøbe og til at foretage de nødvendige ændringer i forsyningskæden og produktionslinjen, herunder indkøbe nye materialer og omdanne det nødvendige maskinel, hvilket helt afgjort er utilstrækkeligt..
- 10.6 Ved tidligere ændringer af kravene til pakkernes udseende - både ved indførslen af kombinerede sundhedsadvarsler i 2011 og ved implementeringen af tobaksvaredirektivet i 2016 - har producenterne fået minimum 1 år til at omstille produktionen efter de nye krav. Såfremt producenterne blot får ca. 6 måneder til at omlægge produktionen, vil overgangsordningen desuden være kortere end de tilsvarende ordninger ved indførelsen af standardiserede pakker i Australien, New Zealand, Norge, Storbritannien og Irland, hvilket også tydeligt illustrerer, at 6 måneder er alt for kort.
- 10.7 Udover at spørgsmålet om ikrafttrædelse først bør fastsættes ved vedtagelsen af den eller de bekendtgørelser, der fastsætter de indholdsmæssige krav til standardiseringen af pakkerne, bør der derfor også fastsættes en længere overgangsordning, hvorefter producenterne gives minimum 1 år til at omlægge deres produktion. For at give producenterne og forhandlerne mulighed for at sælge ud af et eventuelt restlager, bør der desuden være en periode på yderligere 6 måneder før, at kravet træder i kraft for produkter fremstillet før en given dato, hvilket der også er lagt op til i Lovudkastet.

11. KONKLUSION

11.1 **Opsummerende mener BAT af de årsager, der er redegjort for ovenfor, at forslaget om indførelse af standardiserede pakker for visse tobaksprodukter, bør opgives. Disse årsager omfatter:**

- 11.1.1 Ministeriet har ikke medtaget alle risici og de juridiske konsekvenser ved forslaget i sine overvejelser. Ministeriet har ikke fremlagt en regulatorisk konsekvensvurdering i forbindelse med forslaget. Ministeriet har hverken offentliggjort en materiel forklaring på eller dokumentation for, hvorfor man finder det nødvendigt og

hensigtsmæssigt at indføre standardiserede pakker, og man har heller ikke foretaget en proportionalitetsanalyse.

- 11.1.2 Evidensen fra Australiens erfaringer med standardiserede pakker viser, at det modsat ministeriets påstande ikke er et effektivt tiltag. Dette er ikke overraskende, idet der ikke foreligger et dokumenterbart behov for standardiserede pakker. Det skal særligt fremhæves, at der er et højt informationsniveau i Danmark vedrørende risikoen ved brugen af tobak. Forbrugernes eksisterende viden om risikoen ved brugen af tobak bliver ikke neutraliseret af, at der findes pakker med varemærker på, og det forhindrer heller ikke, at forbrugerne ser og forstår sundhedsadvarslerne. Endelig er pakker med varemærker heller ikke drivkraften bag, hverken om forbrugerne begynder eller stopper med at ryge. Der findes derudover tilstrækkelig lovgivning på området, der bør imødegå enhver bekymring om pakkernes vildledende karakter (hvis en sådan bekymring måtte eksistere).
- 11.1.3 Da der ikke er foretaget en grundig konsekvensvurdering, betyder det, at Folketinget ikke kan vurdere forslaget på et korrekt grundlag, og det kan ikke påvises, om det er berettiget og proportionelt, eller om det lever op til Danmarks forpligtelser i henhold til Tobaksvaredirektivet, eller om tiltaget stemmer overens med Danmarks forpligtelser i henhold til aftalerne indgået med Verdenshandelsorganisationen og bilaterale investeringstraktater.
- 11.1.4 Det vil være retsstridigt at indføre standardiserede pakker, idet det vil fratage en hel industris brands/varemærker, og idet det udgør et hidtil uset angreb på den kommercielle frihed, som ikke er berettiget. Helt specifikt skal det bemærkes, at forslaget vil stride imod princippet om fri bevægelighed for varer i EU, og BAT vil hermed miste sin ejendomsret og ret til at bruge sine varemærker. Det vil desuden være i strid med ytringsfriheden i henhold til grundloven, EU's charter om grundlæggende rettigheder og EMRK.
- 11.1.5 Endvidere ville tiltaget være i strid med Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Verdenshandelsorganisationen, TRIPS-aftalen og TBT-aftalen.

- 11.2 Forslaget om at indføre et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af tobaksvarer bør endvidere opgives, da der er dokumentation for, at et sådant forbud ikke virker efter hensigten, og da forbuddet hverken vil være nødvendigt, hensigtsmæssigt eller proportionelt. Forbuddet vil endvidere være i strid med producenternes grundlovssikrede rettigheder, samt Danmarks internationale forpligtelser.
- 11.3 På denne baggrund skal vi venligst anmode om, at ministeriet tager vores bemærkninger til Lovudkastet i betragtning. Vi ville ligeledes benytte lejligheden til at foreslå et samarbejde med ministeriet om etablering af passende regulatoriske rammer for visse tobaksvarer. Såfremt ministeriet måtte ønske det, fremsender vi gerne de data, der ligger til grund for LUISS-rapporten (**bilag 1**) samt de sagkyndige rapporter fra professor Viscusi (**bilag 2**) og Neil Dryden (**bilag 3**) til ministeriet (eller til ministeriets eventuelle egne sagkyndige eksperter), således at ministeriet kan vurdere de pågældende sagkyndiges rapporter, og ministeriet eller andre i regeringen kan stille spørgsmål til de sagkyndige. Vi skal derfor venligst opfordre ministeriet til at rette henvendelse til os, således at vi kan stille dataene til rådighed.

Analysis of the impact of Plain Packaging on smoking prevalence and tobacco consumption in Australia

Raffaele Oriani
Marco Spallone
Marco Vulpiani

Casmef and Luiss Business School, Luiss Guido Carli University
Deloitte Financial Advisory

8 November 2019

Table of contents

- 1. Executive summary**4
- 2. Introduction**.....8
- 3. Regulatory framework** 10
- 4. Review of previous studies** 11
 - 4.1 *Prior analyses of smoking prevalence* 13
 - 4.2 *Prior analyses of tobacco consumption* 16
 - 4.3 *The contribution of this report*..... 18
- 5. Methodological approach**..... 19
- 6. Analysis of smoking prevalence**21
 - 6.1 *Data description* 21
 - 6.2 *Model estimation* 23
 - 6.3 *Final remarks on smoking prevalence* 24
- 7. Analysis of tobacco consumption: data sources**25
- 8. Analysis of tobacco consumption: before and after comparative analysis**26
 - 8.1 *Comparability analysis*26
 - 8.2 *Results of "before and after" analysis*28
- 9. Analysis of cigarette consumption: structural break and regression analysis**33
 - 9.1 *Structural break analysis* 34
 - 9.1.1 *Recursive Chow test* 35
 - 9.1.2 *Parameters stability* 36
 - 9.2 *Regression model estimation* 38
 - 9.3 *Difference-in-differences regression model estimation* 39
- 10. Main findings and conclusion**41
- References**.....44
- A1. Regulatory framework**.....47
 - A1.1 *Plain Packaging requirements in Australia*47
 - A1.2 *Calculation of excise duties in Australia*.....48
- A2. Estimation methods and robustness checks**.....51
 - A2.1 *Probit model for smoking prevalence*.....51
 - A2.2 *Before-and-after analysis*55
 - A2.3 *Analysis of structural breaks*68

<i>AR(12) + linear trend</i>	68
<i>Differenced AR(12)</i>	69
<i>A2.4 Regression model</i>	71
<i>Instrumental Variables (IV) model (levels)</i>	73
<i>Instrumental Variables (IV) model (differences)</i>	74
<i>A2.5 Structural break and regression analyses on total consumption</i>	75
<i>A2.6 Difference-in-difference regression model</i>	81
B. About The Authors	84
C. Peer Review Report	85

1. Executive summary

This report ("**the Report**") has been commissioned by British American Tobacco to provide an assessment of the impact of plain tobacco product packaging ("**Plain Packaging**" or "**PP**")¹ on smoking in Australia.

We provide extended analysis of the impact of Plain Packaging on smoking prevalence and tobacco consumption in Australia. Specifically, we provide analyses of data up to December 2017 (i.e. 5 years post full implementation of Plain Packaging) which, as far as we are aware, is a longer time series, analysing a more comprehensive set of prevalence data and consumption data, than any other published analyses of the impact of Plain Packaging on smoking prevalence and tobacco consumption in Australia at this time. This data allows for robust conclusions to be drawn on the impact of Plain Packaging in Australia.

We perform a number of statistical techniques to investigate whether the introduction of Plain Packaging produced an impact on smoking prevalence and tobacco consumption in Australia. Our analyses show that there is no statistically significant association between Plain Packaging implementation and either the reduction in smoking prevalence or the reduction in legal tobacco consumption during the observation period.² Furthermore, when we estimate a difference-in-differences regression including New Zealand, we find that Plain Packaging in Australia is associated with an increase of per-capita cigarette consumption. This model suggests that Plain Packaging in Australia has been counterproductive, leading to an increase in cigarette consumption rather than a decrease.

With regard to smoking prevalence, we perform a regression analysis where we control for other factors that can impact on smoking behaviours. It is only by accounting for

¹ Plain tobacco packaging, also known as generic or standardised packaging, refers to packaging that requires the removal of all branding (colours, imagery, corporate logos and trademarks), permitting manufacturers to print only the brand name in a mandated size, font and place on the pack, in addition to the health warnings and any other legally mandated information. The appearance of all tobacco packs is also standardised, including the colour of the pack.

² As noted by previous studies, Plain Packaging was introduced in Australia at the same time as the introduction of enlarged graphic health warnings on packages (see Section 3 for details). This means that it is not possible to clearly separate the two effects and our analyses therefore encompass the effects from both of these changes. However, our finding of no statistically significant effect of Plain Packaging in combination with the enlarged graphic health warnings in Australia on smoking prevalence or tobacco consumption strongly supports the conclusion that Plain Packaging has had no effect on smoking prevalence or tobacco consumption on its own.

these other factors that the impact of Plain Packaging can be isolated. In particular we account for changes in price, as price is a main determinant of smoking behaviour and Australia has introduced a number of significant increases in excise duties since Plain Packaging was introduced in 2012.³ This analysis indicates that Plain Packaging has not had any statistically significant impact on smoking prevalence in Australia (i.e. the estimated effect of the measure is not distinguishable from zero).

With respect to the analysis of tobacco consumption, we employ a number of methods to assess the impact of Plain Packaging:

- Firstly, we use the before and after approach, using New Zealand (where Plain Packaging was not introduced during the period of observation) as a comparator given the similarities between the markets. These analyses show that in the years after the full implementation of Plain Packaging in Australia in December 2012 ("market clean"), total legal consumption (factory made cigarettes ("**FMC**") and roll your own tobacco ("**RYO**")) decreased faster in New Zealand (where Plain Packaging had not been implemented) as compared to Australia (where Plain Packaging had been implemented).⁴ These results suggest that Plain Packaging has not reduced total legal tobacco consumption in Australia.
- From there, we perform a structural break analysis to test whether a break in consumption time series of cigarettes consumption occurred before, around, or after Plain Packaging implementation. This analysis indicates that there has not been any specific structural break in the cigarette consumption trend in Australia as a result of the introduction of Plain Packaging.⁵
- Finally, we estimate a regression model where cigarette consumption is regressed on a set of covariates including Plain Packaging. The estimation of

³ See Section 3 below for details of the major excise increases implemented in Australia since 2012.

⁴ We note that when we extend the analysis to the fifth year after the implementation of Plain Packaging the reduction in cigarette consumption only is slightly higher for Australia than in New Zealand. However, the reduction in total tobacco consumption (FMC and RYO) still remains lower in Australia compared to New Zealand. Furthermore, this result for cigarette consumption in Australia could be caused by other events occurring after the introduction of Plain Packaging, for example the increase in prices. For this reason, we control for price and other factors in the econometric analyses that we report in section 9 of the Report. In addition, any shifts to the illicit trade would also need to be accounted for, before it could be claimed that Plain Packaging has caused a reduction in cigarette consumption.

⁵ In the analysis of the structural breaks we focus on cigarettes consumption as this represents the vast majority of tobacco consumption in Australia.

the regression model shows that after controlling for alternative explanations (especially price), Plain Packaging has had no statistically significant impact on cigarette consumption in Australia.⁶ When we estimate a difference-in-differences regression including New Zealand, we find that Plain Packaging in Australia is associated with an increase of per-capita cigarettes consumption (relative to the counterfactual and up to December 2017) of 2.1% to 2.6%.⁷

Taken together, these analyses found no evidence to support any statistically significant impact of the introduction of Plain Packaging on the reduction of smoking prevalence or legal tobacco consumption in Australia. In other words, the impact of Plain Packaging on smoking behaviour in Australia cannot be distinguished from zero and, in the case of the difference-in-differences regression, it is associated with a statistically significant increase in cigarette consumption.⁸

Based on our analyses, it is our opinion that the available data up to December 2017 do not support the effectiveness of Plain Packaging as a policy to reduce smoking prevalence or tobacco consumption and there is some evidence to suggest that Plain Packaging has had a counterproductive effect, resulting in an increase in cigarette consumption rather than a decrease.

Our analyses do not include illicit consumption. However, two main sources of data on illicit tobacco consumption in Australia (Oxford Economics (2018) and KPMG (2019)) report an increase of the incidence of illicit trade on total tobacco consumption in Australia after 2012, which would likely reinforce our result of no impact of Plain Packaging on total tobacco consumption. Our analysis also does not include potential shifts to the consumption of e-cigarettes, the use of which has grown in Australia notwithstanding that they are legally prohibited, with Australian government data showing that almost one-third (31%) of smokers reported in 2016 having tried e-cigarettes in their lifetime, and 4.4% of smokers and 1.2% of ex-smokers reported current use of e-cigarettes in 2016.⁹ This reinforces that it cannot be assumed that any declines in smoking prevalence or tobacco consumption after the implementation of Plain Packaging are result of the measure.

⁶ For this analysis we focus on cigarette (FMC) consumption which makes up the large majority of the Australian market. However, as a robustness check, we also provide an analysis for total consumption (FMC and RYO) in Appendix A2.5.

⁷ These results are significant to the standard 10% level.

⁸ For this analysis we only analyse FMC data, replicating the approach in Dryden (2017).

⁹ Australian Institute of Health and Welfare 2017. National Drug Strategy Household Survey 2016: detailed findings. Drug Statistics series no. 31. Cat. no. PHE 214. Canberra: AIHW.

This Report has been independently peer reviewed by Professor Stefano Nasini and Professor Mikayel Vardanyan of IESEG Business School in France and a copy of the peer review report is attached as Annex C.

2. Introduction

Australia became the first country in the world to introduce Plain Packaging, with full implementation required from December 2012. Several other countries have since introduced Plain Packaging, and a number of further countries are considering following suit. This spread of Plain Packaging appears to be predicated on claims about the success of the measure in Australia. Such claims are often based on survey data that measures the impact of Plain Packaging on downstream variables (or "intermediate outcomes") such as perceptions relating to the appeal and harm of tobacco products and attention to health warnings, and self-reported beliefs and intentions regarding future smoking behaviours.¹⁰ However, such survey data does not provide evidence of actual changes in smoking behaviour, namely changes in smoking prevalence or tobacco consumption. While it is postulated that the impact on these downstream variables may have an impact on behaviours over time, the survey data itself does not tell us whether smoking prevalence or consumption has actually gone down as a result of Plain Packaging.

Proponents of Plain Packaging often also refer to continuing reductions in prevalence and consumption related data which has not undergone robust econometric analysis.¹¹ However, no conclusion can be drawn from such data alone – unless an analysis is carried out to account for potentially confounding factors that can have an impact on smoking behaviours, including price increases, seasonal trends, and a pre-existing downward trend in smoking behaviour. Therefore, simply looking at whether there has been a decline in a particular data series after the implementation of Plain Packaging does not provide evidence of the impact of the measure.

A determination of the impact of Plain Packaging on actual smoking behaviour requires econometric analysis of the empirical prevalence and consumption related data that accounts for other factors that can impact on smoking behaviours. It is only by accounting for these other factors that the impact of Plain Packaging can be isolated.

The efficacy of Plain Packaging is also subject to strong debate with some commentators suggesting that Plain Packaging could result in an increase in the

¹⁰ See e.g. World Health Organization (2016), *Plain packaging of tobacco products: evidence, design and implementation*.

¹¹ *Ibid.* See also Australian Government, Department of Health, *Post-Implementation Review Tobacco Plain Packaging 2016*, in which continuing declines in various prevalence and consumption related data after the introduction of Plain Packaging are relied on as supporting the effectiveness of the measure.

consumption of tobacco (Padilla, (2010); Dryden (2015, 2017)). It is posited that Plain Packaging will reduce brand loyalty, causing smokers to switch to cheaper brands (including potentially illicit products) and encouraging price competition between manufacturers which in turn could lead to lower prices and increased consumption. Again, this impact cannot be assessed merely by looking at whether prices have gone up or down following the introduction of Plain Packaging, but requires econometric analysis that accounts for other confounding factors, including tax increases, as we do in our regression analyses. Other commentators have also pointed to data suggesting that the decline in smoking has actually stalled and illicit tobacco has increased in Australia following the introduction of Plain Packaging.¹²

Previous studies on Plain Packaging

To date, there has been very limited published analyses of the empirical data to the actual effect of Plain Packaging on smoking prevalence and tobacco consumption in Australia (see Section 4 for an overview of previous studies). The authors of the 2017 Cochrane Library review of the peer-reviewed literature on Plain Packaging ("**Cochrane Review**"), for example, noted that certainty of findings in the studies relating to Plain Packaging is limited and that there was a need for more studies from Australia and other countries that have implemented Plain Packaging.

In addition to the studies included in the Cochrane Review, there are also prior expert reports commissioned by British American Tobacco which indicate that Plain Packaging has not had a statistically significant effect on smoking prevalence in Australia as of December 2016; and that Plain Packaging is associated with an increase in the consumption of cigarettes in Australia up to December 2016¹³ (these studies are reviewed in Section 4).

Our analysis of the impact of Plain Packaging

In this Report, we have analysed two primary outcomes: smoking prevalence and tobacco consumption for the period up to 5 years after the introduction of Plain Packaging in Australia. In relation to smoking prevalence, we analyse the Roy Morgan Single Source ("**RMSS**") database covering the period from January 2001 to December 2017 using a probit regression model. With respect to tobacco consumption, we use retail audit sales data from Nielsen and IRI/Aztec covering the period from January 2008 to December 2017. We have employed a number of statistical techniques (before

¹² See e.g. <https://www.forbes.com/sites/lorenzomontanari/2017/12/01/up-in-smoke-5-years-of-plain-packaging-failure/#49d4f5996b9c>.

and after analysis, structural break analysis and regression analysis) to test the existence of any eventual association between the implementation of Plain Packaging and tobacco use, after controlling for alternative explanations.

Our analyses show that there is no statistically significant association between Plain Packaging implementation and either the reduction of smoking prevalence or legal tobacco consumption during the observation period (i.e. the estimated effect is not distinguishable from zero) and, in the case of the difference-in-differences regression, Plain Packaging is associated with a statistically significant increase in cigarette consumption. To our knowledge, this analysis is the most up to date analysis of the impact of Plain Packaging on smoking prevalence and tobacco consumption data in Australia that has been provided to date.

Structure of the report

In this Report, the analyses carried out and their main results are described in detail as follows:

- In Section 3, we begin with a discussion of the main regulatory changes affecting the tobacco industry in Australia in the period between 2010 and 2017.
- In Section 4, we review the results of previous studies that have analysed the impact of Plain Packaging in Australia on smoking prevalence and tobacco consumption, illustrating the contribution of our Report.
- In Section 5, we provide an overview regarding the methods of analysis.
- In Section 6, we report the analyses on smoking prevalence.
- In Sections 7, 8 and 9, we report the analyses on tobacco consumption.
- In Section 10, we discuss the main conclusions from our study.

3. Regulatory framework

Australia was the first country to introduce Plain Packaging for all tobacco products, by adopting *the Tobacco Plain Packaging Act* ("**TPP Act**") on 1 December 2011. The TPP Act was progressively implemented between 1 October and 1 December 2012. The operating companies were required to only manufacture products that comply with the requirements of the TPP Act by 1 October 2012, and retailers were required to only sell products that comply with the TPP Act by 1 December 2012. Thus, October and November 2012 were transition months and the Australian market was fully converted to Plain Packaging by December 2012.

The implementation of Plain Packaging in Australia was also aligned with an increase in the size of graphic health warnings ("GHWs"). Consequently, as noted above, it is not possible to clearly separate the effects of the two changes. The *Competition and Consumer (Tobacco) Information Standard 2011*,¹⁴ required that the size of GHWs on cigarette packaging had to be enlarged from 30% to 75% on the front surface, while maintaining the existing requirement of a 90% GHW on the back surface, with all cigarette packaging to comply by 1 December 2012.

Since 2010, the Australian Government has also introduced a series of excise increases in addition to its regular 6 monthly indexation increases, as shown in the timeline below (Figure 1). More details are provided in Appendix A1 of the Report.

Figure 1. Timeline of Implementation of Excise Increases, and PP and enlarged GHWs in Australia



4. Review of previous studies

Since the introduction of Plain Packaging in Australia, several studies have sought to assess its impact on primary outcomes (i.e. smoking prevalence and consumption) and "intermediate" or "secondary" outcomes (i.e. other non-behavioural outcomes, such as perceptions and cognitive responses).

¹⁴ Available at: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2011L02766>.

In this section, we briefly report the results obtained by previous studies that have analysed the impact of the introduction of Plain Packaging in Australia on primary outcomes, i.e. smoking prevalence and tobacco consumption. As already mentioned above, given that Plain Packaging and the increase in the size of GHWs became effective at the same time, it is not possible to clearly separate the two effects. Therefore, the studies reviewed in this section substantially analyse the impact of both packaging changes on the primary outcomes.

In our analysis, we started with papers reviewed in the Cochrane Review.¹⁵ The Cochrane Review undertook a review of literature published in peer-reviewed journals, from 1980 to January 2016 regarding the impact of Plain Packaging on 'primary outcomes', i.e. changes in smoking behaviour incorporating tobacco use uptake, cessation, consumption and relapse prevention.

The authors identified five studies that looked at primary outcomes, in respect of which they stated: "*[o]ne study in Australia looked at data from 700,000 people before and after standardised packaging was introduced. This study found that there was a half a percentage point drop in the proportion of people who used tobacco after the introduction of standardised packaging, compared to before, when adjusting for other factors which could affect this.*"¹⁶ *Four other studies looked at whether current smokers changed the number of cigarettes they smoked. Two studies from Australia looked at this, one using surveys which included 8811 current smokers, and found no change in the number of cigarettes smoked. The three smaller studies found mixed results.*"

These studies were also graded by the authors of the Cochrane Review as "*low quality*", meaning that the authors had limited confidence in the study and that "*[t]he true effect may be substantially different from the estimate of the effect*"; or "*very low quality*", meaning that the authors had very little confidence in the study's conclusions and "*the true effect is likely to be substantially different from the estimate of effect*". No study assessed uptake, cessation, or relapse prevention. We note that, in addition to the above studies, the Cochrane Review also included findings from the Australian Government commissioned report of Dr. Chipty (Chipty, 2016) even though this report was not published in a peer-reviewed journal. As discussed below, Chipty purports to

¹⁵ McNeill A, Gravelly S, Hitchman SC, Bauld L, Hammond D, Hartmann-Boyce J. Tobacco packaging design for reducing tobacco use. *Cochrane Database Syst Rev.* 2017;4(4):CD011244. Published 2017 Apr 27. doi:10.1002/14651858.CD011244.pub2.

¹⁶ This is the Diethelm and Farley (2015) study which we discuss below.

find a small but statistically significant reduction in smoking prevalence in Australia following the introduction of Plain Packaging and enlarged GHWs.

Starting from the Cochrane Review, we focused on previous studies that have looked at primary outcomes (i.e. smoking prevalence and tobacco consumption) which are the outcomes of interest in our study. Moreover, we focused on those studies that used data from large-scale surveys or on historical consumption data. However, unlike the Cochrane Review, we also include other published studies even if they were not published in peer-reviewed journals, including Chipty (2016).

As a result, we identified a total of 9 studies, which address the primary outcomes of interest, among which:¹⁷

- 6 studies analysed smoking prevalence; and
- 4 studies analysed tobacco consumption.

4.1 Prior analyses of smoking prevalence

The studies analysing smoking prevalence are all based on the RMSS database. This database is assembled by Roy Morgan Research, an Australian research company, through a large-scale survey on a sample of Australian citizens.¹⁸

Kaul and Wolf (2014a)

The first study analysing smoking prevalence using RMSS data is a working paper from the University of Zurich by Kaul and Wolf (2014a). The authors analyse smoking prevalence in Australia in the period from January 2001 to December 2013 on an annual sample of 3,187 minors (aged from 14 to 17). The analysis includes just one year of observation after the implementation of the new packaging regulations, which took place in December 2012. The authors used a linear time trend and found no evidence for any actual effect of Plain Packaging on Australians aged 14 to 17 years in the first year after the introduction of Plain Packaging.

Kaul and Wolf (2014b)

In a similar study, Kaul and Wolf (2014b) analyse smoking prevalence in Australia for the same period using the same dataset, but focusing on the adult population. Their

¹⁷ As the study of Viscusi (2018) deals with both smoking prevalence and tobacco consumption, we have considered it in both groups.

¹⁸ More information about the RMSS database is available from the fact sheets available at: <http://www.roymorgan.com/products/single-source/single-source-fact-sheets>.

results show that at a relatively lower level of statistical significance (p-value equal or lower than 10%), there is evidence for a very short-lived Plain Packaging effect on smoking prevalence (in December 2012 only), after which smoking prevalence is statistically indistinguishable from its pre-existing trend. At a stronger statistical significance level (p-value lower or equal to 5%), they find no evidence at all for a Plain Packaging effect on smoking prevalence.

Diethelm and Farley (2015)

The work of Diethelm and Farley (2015), published in *Tobacco Prevention & Cessation*, is also based on RMSS data for a sample of adults in the period from January 2001 to December 2013. However, the authors had no direct access to the database. Consequently, their analysis is built on the published work of Kaul and Wolf (2014b), reconstructing the data needed for the analysis from Figures 1 and 2 reported in this paper. This method, as noted in the Cochrane Review, introduces a high risk of statistical errors in its results given that Kaul and Wolf (2014b) provide limited information on how the data was extracted and aggregated.

The results of the analysis by Diethelm and Farley (2015) show a reduction of 3.4% in smoking prevalence in the year after the introduction of Plain Packaging. Apart from the doubts cast on this result by the data collection method and the short period observed, the eventual attribution of this result to Plain Packaging is questionable, given that the estimation model does not include critical control variables, such as price. For these reasons, this study was graded as “low quality” in the Cochrane Review, meaning that their confidence in the effect estimate is limited, and the true effect may be substantially different from the estimate.¹⁹ Indeed, the authors themselves claim in their paper that “*it is not possible to conclude that the decrease in smoking prevalence was caused by plain packaging*”.

Diethelm and Farley (2017)

In a following paper, published in *Tobacco Prevention and Cessation*, Diethelm and Farley (2017) applied the same methodology for the same period (January 2001 to December 2013) using the evidence from Kaul and Wolf (2014a) to analyse smoking prevalence among minors. The study suffers from the same major methodological limitations outlined above for their previous study. Notwithstanding such limitations, their results show that Plain Packaging has not had a statistically significant effect on smoking prevalence among minors.

¹⁹ McNeill et al. (2017), p. 4-5.

Chipty (2016)

The work of Chipty (2016) is an unpublished report, commissioned by the Australian Department of Health, released in January 2016. It is the only econometric analysis of data that is relied on by the Australian Government in its Post Implementation Review Report of the Australian TPP Act published in February 2016.²⁰ The study is based on RMSS data covering the period from January 2001 to September 2015. The results of the regression analysis indicate, for the period from December 2012 to September 2015, that smoking prevalence is 0.55% lower than it would have been without Plain Packaging and enlarged GHWs. However, as explained below in greater detail, this result has a high risk of statistical errors due to, for example, the lack of a control variable for price and quadratic trend in the regression analysis (see also Viscusi, 2018, for a discussion on this point). Moreover, a later study by Lilico (2016) shows that when the presence of earlier breaks in the time series is accounted for, the statistical significance of the break identified by Chipty (2016) after December 2012 disappears.

Viscusi (2018)

The report by Viscusi (2018), commissioned by British American Tobacco, was released in January 2018. The study is based on RMSS data covering the period from January 2001 to December 2016. The author, therefore, extends Chipty's analysis by 15 months. Importantly, the analysis of Viscusi replicates much of Chipty's methodology while addressing the important limitations identified in Chipty's study. In particular, Viscusi (2018): a) includes price as a control variable; and b) allows the smoking prevalence trend to be non-linear. The inclusion of price as a control variable is particularly important because it is a main determinant of smoking behaviour and, as seen in Section 3, it has strongly increased after 2012 at regular intervals due to increases in excise duties. The conclusions from Viscusi (2018) indicate that the effect of Plain Packaging on smoking prevalence becomes indistinguishable from zero if one recognises either the non-linear nature of the time trend or the impact of cigarette prices on smoking prevalence.

Overall, the empirical analyses on the effect of Plain Packaging on smoking prevalence based on the RMSS data provide mixed results. However, by far the most up-to-date

²⁰ The Australian Post Implementation Review Report and its appendices, including Chipty's report, are available at: <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-plain-packaging-evaluation>.

and complete (in terms of the number of different variables controlled for) is the report by Viscusi (2018), which indicates that Plain Packaging has not had a statistically significant effect on smoking prevalence in Australia as of December 2016.

4.2 Prior analyses of tobacco consumption

There are four studies that have analysed changes in tobacco consumption in Australia after packaging changes. However, they use different data and methodological approaches. The works of Scollo et al. (2015), published in *Tobacco Control*, and Viscusi (2018), already discussed above, are based on self-reported data coming from survey responses. Meanwhile, the two Dryden studies (2015, 2017) are reports from Compass Lexecon, commissioned by British American Tobacco, which are based on historical consumption data.

Scollo et al. (2015)

Scollo et al. (2015) analyse data from the Australian National Plain Packaging Tracking Survey ("**NPPTS**"). Their results are based on the responses of 8,811 smokers and recent quitters aged 18 to 69 in the period between April 2012 and March 2014.²¹ In addition to some secondary outcomes, the authors analyse changes in tobacco consumption as measured by the number of cigarettes smoked daily as reported by respondents. The study takes into account the period of 27 months around the full implementation of the packaging changes. The authors divide the period of observation into four phases: pre-PP period (9 months from April to December 2012); transition period (2 months from October to November 2012), PP year 1 (12 months from December 2012 to November 2013); and PP post-tax increases (4 months from December 2013 to March 2014). The authors found no evidence of change in daily consumption during the pre-PP period or the 1-year period after the implementation of PP. They instead found a significant reduction in consumption after the increase in excise/custom duty in December 2013. These results, although preliminary given the short time period observed, highlight the importance of accounting for tax regimes and prices when assessing the impact of Plain Packaging.

²¹ The study of Wakefield et al. (2015) uses the same data, but it only looks at secondary outcomes and not at consumption. For this reason, following the general criteria stated in the premise of this section, this study has not been considered in the review.

Viscusi (2018)

The report of Viscusi (2018) analyses self-reported data from the Australian NPPTS, as was also done by Scollo et al. (2015), and data from the Cancer Institute New South Wales Tobacco Tracking Survey²² ("**CITTS**"). With respect to the NPPTS data, Viscusi analyses the same period as Scollo et al. (2015) (from April 2012 to March 2014), finding, in line with the Scollo et al. (2015), no statistically significant impact of Plain Packaging on the number of cigarettes smoked per day as reported by the respondents. With respect to the data from the CITTS, Viscusi (2018) analyses a sample of 17,468 adult smokers and recent quitters in the period from April 2006 to June 2016. From the full sample, including recent quitters, the author finds a statistically significant increase of 0.9 cigarettes smoked per day after the advent of Plain Packaging and enlarged GHWs, and an increase of 1.4 cigarettes per day excluding quitters.

Dryden (2015)

The work of Dryden (2015) is based on Nielsen retail data on tobacco consumption and Exchange of Shipment data, which tracks tobacco shipments out of manufacturers' warehouses in the period from January 2009 to January 2014. Dryden performs a difference-in-differences analysis, using New Zealand as a comparable country to Australia. The results show that Plain Packaging is associated with an increase in the consumption of cigarettes in Australia, relative to New Zealand, where Plain Packaging had not been implemented for the period of observation.

Dryden (2017)

The work of Dryden (2017) is based on Nielsen and IRi/Aztec's retail data on tobacco consumption in the period from January 2009 to December 2016. As compared to the previous study of 2015, the 2017 report introduces regression analyses to account for potential alternative explanations. In particular, the author performs a difference-in-differences regression analysis, again using New Zealand as a comparator. The results indicate that Plain Packaging is associated with a 3.1% to 3.5% increase in per capita cigarette consumption (relative to the counterfactual and up to December 2016), when control variables such as prices, excise taxes and income per capita are expressed in local currencies; and an increase of 2.2% to 3.0% when these variables are expressed in purchasing power parity ("**PPP**"). The author also presents alternative consumption analyses of the Australian only data (before-during approach and prediction approach) which support the abovementioned results of the difference-in-differences regression.

²² The previous study of Dunlop et al. (2014) uses the same data, but it only looks at secondary outcomes and not at consumption. For this reason, following the general criteria stated in the premise of this section, this study has not been considered in the review.

The report, therefore, offers results in line with the previous Dryden study in 2015, but based on additional analyses accounting for other potential factors that can affect tobacco consumption.

Of all the studies that have analysed the impact of Plain Packaging on tobacco consumption, none of them report any evidence of a reduction in consumption after the advent of the Plain Packaging in Australia.

4.3 The contribution of this report

This Report makes some clear contributions to the previous studies reviewed above. As concerns smoking prevalence, we use the same methodology and the same database as Chipty (2016) and Viscusi (2018), but we take a longer time series, as we extend our analysis up to December 2017 (providing an additional two years and three months of post implementation data to Chipty (2016) and one year of additional data to Viscusi (2018)). However, differently to Viscusi (2018), who uses the general Consumer Price Index (“**CPI**”) and the price of the Craven Cork Tip 20s cigarettes, we refer to the sub-group “Tobacco” within the CPI of Australia from the Australian Bureau of Statistics.

Overall, our approach is generally similar to the one adopted in Viscusi (2018). We account for changes in price or in the fiscal regime using detailed continuous variables whereas Chipty (2016) uses indicator variables (dummy variables²³) to account for changes in the fiscal regime. We believe that our approach is more effective than the one adopted in Chipty (2016), mainly because, as also explained by Viscusi (2018), using indicator variables to control for fiscal changes as in Chipty (2016) implies an overlap between fiscal and Plain Packaging dummy variables which makes it very difficult to differentiate between the two distinct effects. Our results, as discussed below, are in line with Viscusi (2018) and different from Chipty (2016) in that we do not find any statistically significant impact of Plain Packaging on smoking prevalence.

With respect to the analysis of tobacco consumption, we employ a set of alternative methods to assess the impact of Plain Packaging on a longer time series than any previous study. In particular:

²³ In statistics and econometrics, an indicator variable (also known as dummy, binary variable or qualitative variable) is one that takes the value 0 or 1 to indicate the absence or presence of some categorical effect. Chipty (2016) uses three indicator variables, one for each increase in the tax excises. In our analysis we use the actual excise on a monthly basis.

- We use the before and after approach, using New Zealand as a comparator, as in Dryden (2015, 2017), but, in line with other analyses we perform, we also extend the analysis to December 2017. While this makes all the analyses consistent in terms of time frame, we note that extending this analysis for 5 years after the policy implementation makes the interpretation of the results less clear, as there can be more confounding effects other than Plain Packaging, such as tax policies and price, that can affect consumption. This is why we need the other analyses, described below, which control for these other effects.
- Differently from previous studies, we also perform formal tests to understand whether any major structural changes (or structural breaks) in the consumption data are related to the implementation of Plain Packaging.²⁴
- As in Dryden (2017), we also perform a regression analysis of tobacco consumption in Australia only, factoring in Plain Packaging and various control variables. In doing so, we extend our analysis until December 2017, providing a further year of post-implementation data with respect to Plain Packaging in Australia compared to Dryden (2017). Moreover, we also replicate the difference-in-differences regression performed by Dryden (2017), but again extending the analysis by one year to December 2017.

5. Methodological approach

In our empirical analysis, we have adopted a set of different methods to test the impact of the introduction of Plain Packaging on both smoking prevalence and tobacco consumption. This is needed because just looking at whether smoking prevalence and tobacco consumption increased or decreased after Plain Packaging implementation would not be sufficient to provide any definitive conclusion on the impact of Plain Packaging. In fact, eventual variations of smoking prevalence or tobacco consumption may be caused by other confounding factors (e.g. trends, prices, seasonality) which need to be accounted for before attributing any causal effect to Plain Packaging. In this section, we explain our overall methodological approach, with details for each of the specific methods adopted provided in the following sections.

²⁴ In statistics, a structural break is an unexpected shift in a time series (i.e. tobacco consumption).

With regard to smoking prevalence, as we will explain in detail in Section 6, in line with the previous work of Chipty (2016) and Viscusi (2018), we estimate a probit regression model, where the dependent variable takes the value of zero (0) if the respondent does not smoke and one (1) if the respondent does smoke (see Section 6).

With regard to tobacco consumption, we employ a set of statistical models and tests. First of all, after identifying New Zealand as a comparable country (i.e. a country that presents comparable tobacco consumption patterns as explained in detail in Section 8.1) to Australia, in line with Dryden (2015), we run a before and after analysis where we tested tobacco consumption in Australia pre and post Plain Packaging as compared to New Zealand for different alternative periods (see Section 8.2) in order to check whether, after Plain Packaging implementation, tobacco consumption in Australia had changed differently from that of New Zealand (a comparable country where Plain Packaging had not been implemented during the relevant period).

From there, we perform the following analyses only on Australia:

- a. We performed a structural break analysis to test whether a break in consumption time series occurred before, around or after PP implementation (see Section 9.1). This analysis allows us to test for the presence of eventual changes in the trends of tobacco consumption following PP implementation.
- b. We also estimated a regression model where a regression of total cigarette consumption has been estimated, considering cigarette consumption as a dependent variable, and Plain Packaging with a set of other variables as independent variables (see Section 9.2). This analysis allows us to test the effect of the implementation of Plain Packaging on tobacco consumption, after controlling for potential confounding effects.

Finally, we estimated a difference-in-differences regression model including also New Zealand (section 9.3) as a comparator which enables us to control for confounding factors that are not observable or can be difficult to control for. This regression model allows us to estimate the differential effect of Plain packaging in Australia as compared to New Zealand, controlling at the same time for the other potential explanatory variables.

Appendix A2 reports details and robustness check on the models described in this section.

6. Analysis of smoking prevalence

In this section we focus on the relationship between the implementation of Plain Packaging and smoking prevalence.

6.1 Data description

We analyse the RMSS dataset comprising a panel of survey data including 189 variables and almost 907,494 observations. In order to explain the probability of one person in Australia being a smoker, we focus on a set of core variables that are commonly acknowledged as relevant in economic choices, such as price and income, along with education level and age.²⁵

Two main previous analyses also use the RMSS dataset to explore the same issues, namely Chipty (2016) and Viscusi (2018). Both address the issue of smoking prevalence and try to explain it through a set of variables in the dataset and by means of external variables related to exogenous factors, such as the evolution of the fiscal regime and the implementation of Plain Packaging.

Our model replicates the methodology adopted in Chipty (2016). However, our analysis has two main differences as compared to Chipty. First, we account for changes in price on a detailed basis, whereas Chipty (2016) uses indicator variables to account for changes in the fiscal regime. We believe that tracking price changes on a monthly basis is a more efficient way to control for price-related changes in smoking prevalence, as compared to using indicator variables, as in Chipty (2016). In fact, fiscal changes and Plain Packaging are two overlapping phenomena and indicator variables are simply unable to disentangle the two effects on prevalence. In this sense, our approach is more similar to Viscusi (2018), except for the fact that his price variable is based on the price of Craven Cork Tip 20s cigarettes over time or the general CPI index whereas we use the ABS CPI-tobacco index which encompasses the prices of all tobacco products. Second, we also include a quadratic time trend, in order to capture the direct effect of time on the dependent variable (i.e. smoking prevalence). As in Viscusi (2018), our tests support the inclusion of a quadratic trend.²⁶ However, the inclusion of the quadratic trend variable in the model does not significantly affect the results.

²⁵ See e.g. Townsend et al. (1994) and Huisman et al. (2005).

²⁶ In particular, a Wald specification test on the joint significance of price and quadratic trend suggests that they jointly have a significant impact on the probability to be a smoker with a p-value approximately equal to zero.

Individuals' smoking status is the dependent variable in our model. We explain the probability of being a smoker through a set of explanatory (or independent) socio-economic features of the respondent and economic variables. The explanatory variables related to the socio-economic features of the respondent are the same as in Chipty (2016), namely:

- gender;
- marital status;
- foreign born;
- household income;
- level of education;
- year of birth;
- work status; and
- state, reflecting the state in which the respondent lived at the time of the survey.

Along with socio-economic features, we include market and policy variables, namely:

- a Plain Packaging indicator variable, which assumes the value of one (1) if the interview occurred after the introduction of Plain Packaging and zero (0) otherwise; and
- an index of tobacco price, we used the CPI value encompassing tobacco products only. The index is provided by the Australian Bureau of Statistics.²⁷

The differences with respect to Chipty (2016) are the use of price instead of fiscal changes indicator variables, the inclusion of the quadratic trend and the utilization of the precise income value rather than the average value of the income brackets.²⁸ Moreover, our analysis covers the period from January 2001 to December 2017. It thus extends the analyses of Chipty (2016) by two years and three months and Viscusi (2018) by one year.²⁹

²⁷ Consumer Price Index Australia, Dec 2017, Series ID: A2326791X. 6401.0. The original series is quarterly; hence we used a linear interpolation for months that are within the dates covered by the original data.

²⁸ Income score has been used because of greater information contained in the variable and for ease of presentation of results. However, a robustness check conducted using income score brackets rather than score leads to fully consistent results.

²⁹ Regarding the explanatory variables, as a robustness check, we also fitted the data with a more parsimonious model than in Chipty (2016) and Viscusi (2018), reducing the number

A set of robustness checks is performed in Appendix A2. In particular, we exclude adults, focusing only on minors, and we use separate dummies for the effects of enlarged GHWs from the effect of Plain Packaging. As it can be observed in the Appendix, in all these cases, the results of the robustness checks are in line with the results reported below.

6.2 Model estimation

We ran a probit regression in order to determine the probability for one individual in the sample being a smoker. The dependent variable is equal to one (1) if the interviewed person is a smoker, and equal to zero (0) otherwise. The results are reported in Table 1 (we also report the results of a number of robustness checks Appendix A2, which are in line with those reported in Table 1).

It can be observed that all the variables are statistically significant with the exception of the trend variables and Plain Packaging indicator variables.^{30,31} This means that Plain Packaging is not associated with a reduction in the probability of being a smoker.³² As expected, instead, the price coefficient is negative. This means that an increase in price reduces the probability of being a smoker. Moreover, our results suggest that there are some socio-demographic factors affecting smoking prevalence. In particular, the probability of smoking is lower for females, foreigners, married people, and for individuals with a higher education level, a higher household income and higher age.

Table 1. Probit model for prevalence (observations: January 2001 – December 2017)

Variable	Coefficient	p-value
PP	-0.005897	0.475

of socio-economic indicators, although keeping price, income, education and age. The results are essentially the same, with Plain Packaging not being a statistically significant variable.

³⁰ Conventionally, a value of the p-value below 0.1 is considered acceptable to infer the statistical significance of the coefficient.

³¹ Despite the high p-value associated with the coefficient of the quadratic trend, which would suggest that the quadratic trend is statistically insignificant, this variable needs to be included in the model given the results of the Wald test we performed, which suggested that the quadratic trend contributes to the explanation of the dependent variable when included jointly with the linear trend. However, the exclusion of this variable from the model would not significantly affect the results.

³² The p-value of 0.475 (well above the maximum conventional level of statistical significance) indicates that the impact of Plain Packaging is not statistically different from 0.

Price	-0.0010777*	0.012
Trend	-0.00004	0.850
Quadratic Trend	-0.0000019	0.350
Married	-0.43094***	0.000
Female	-0.1264566***	0.000
Foreign	-0.038577***	0.000
Age	-0.0122052***	0.000
Education level	-0.0454269***	0.000
Full-time job	0.4278086***	0.000
Part-time job	0.28306077***	0.000
Home duties	0.5427161***	0.000
Unemployed	0.7275346***	0.000
Income	-0.0006971***	0.000
Victoria Region	-0.0088777*	0.021
South Australia Region	-0.0113234+	0.055
West Australia Region	-0.033148***	0.000
Tasmania Region	0.0777915***	0.000
Northern Territory Region	0.1726181***	0.000
New South Wales	-0.155297	0.152
Constant term	-0.248368*	0.048

*Level of confidence ***0.001 **0.01 *0.05 +0.1*

Whereas Table 1 clearly shows the directions and the statistical significance of the variables of interest, we also report the marginal effects of each variable on the probability of being a smoker in Table 7 in Appendix A2. The analysis of the marginal effects does not change the main conclusions presented above.

6.3 Final remarks on smoking prevalence

A change in smoking prevalence due to the implementation of Plain Packaging is not supported by our analysis. Our results therefore demonstrate, in line with Viscusi (2018), that the inclusion of a robust control variable for price in the regression model (which is not accounted for by Chipty (2016)) leads to the conclusion that the introduction of Plain Packaging has not affected smoking prevalence. Our results suggest that price plays a crucial role in determining the smoking status of an individual. Therefore, any structural changes in the smoking prevalence data are more

plausibly related to major price increases, rather than to changes along other dimensions (such as Plain Packaging).

7. Analysis of tobacco consumption: data sources

The data on tobacco consumption and price of both cigarettes and RYO for Australia and New Zealand that we used for the following analyses are collected from Nielsen and IRI/Aztec databases. Other data used for the preliminary comparability analysis have been taken from publicly available sources.

More specifically our analysis is based on the following data series:

- a. monthly retail audit data for Australia on FMC from Nielsen, for the period January 2008 to January 2012, and from IRI/Aztec, for the period February 2012 to December 2017³³;
- b. monthly retail audit data for Australia on RYO from Nielsen, for the period January 2008 to January 2012, and from IRI/Aztec, for the period February 2012 to December 2017;
- c. monthly retail audit data for New Zealand on FMC from Nielsen Total NZ Cigarettes MID Report (reported in billions of sticks) from January 2008 to December 2017. The original values, referred to 4 weeks, have been divided by 28 days and multiplied by the actual number of days of each month;
- d. monthly retail audit data for New Zealand on RYO from Nielsen Total NZ RYO MID Report (reported in billions of sticks) from January 2008 to December 2017. The original values, referred to 4 weeks, have been divided by 28 days and multiplied by the actual number of days of each month;
- e. yearly data on cigarette consumption (grams per capita 15+) for Australia and New Zealand collected from the OECD.Stat database from 1960 to 2017;
- f. data on excise taxes, for the period 2009-2017, collected from the Australian Government website (www.comlaw.gov.au)
- g. annual data on excise taxes, for the period 2009-2017, collected from the New Zealand Parliamentary Counsel Office (www.legislation.govt.nz). For the purpose of carrying out the analysis, the data have been considered constant for the whole year;

³³ Data for prices are available only from January 2009. For this reason our analyses that include price, are all for the period from January 2009 to December 2017.

- h. quarterly data on GDP per capita, for the period 2009-2017, collected from the Australian Bureau of Statistics and from Statistics New Zealand. For the purpose of carrying out the analysis, the data have been considered constant for the whole quarter;
- i. quarterly data on CPI, for the period 2009-2017, collected from the Australian Bureau of Statistics and from Statistics New Zealand. For the purpose of carrying out the analysis, the data have been considered constant for the whole quarter;
- j. quarterly data for adult population (20+ years), for the period 2009-2017, collected from the Australian Bureau of Statistics and from Statistics New Zealand (for computing cigarettes per capita). For the purpose of carrying out the analysis, the data have been considered constant for the whole quarter.

The monthly Weighted Average Price (“WAP”) of FMC for Australia and New Zealand has been calculated as the weighted average of the prices of all the brands, where the weights are the sales of each brand.

8. Analysis of tobacco consumption: before and after comparative analysis

Our before and after comparative analysis has the objective of producing preliminary results on the impact of Plain Packaging on tobacco consumption in Australia. This analysis allows us to estimate the effect of Plain Packaging by comparing the changes in outcomes over time between a population that has Plain Packaging (the treatment group) and a population that does not (the control group). The use of comparable countries helps to separate the effects of the implementation of Plain Packaging from other characteristics that could affect tobacco consumption, such as trend over time, implementation of other policies (e.g. enlarged GHWs) and socio-demographic characteristics.

8.1 Comparability analysis

To perform the before and after analysis we need to identify a proper comparator. Some previous studies (Dryden, 2015, 2017) have identified New Zealand as a comparator for Australia. We have also conducted our own statistical analysis to test whether New Zealand is a good comparator for Australia. For this purpose, long-run and short-run data series on tobacco consumption products were used.

As the first step, we replicated the analysis performed in Dryden (2015), using the same methodology (co-integration analysis), the same data source (OECD data on per-capita tobacco consumption), data frequency (annual) and time period (1970-2010). As an additional robustness check, we also performed the same analysis using the Nielsen and IRI data of total tobacco consumption for Australia and New Zealand from January 2008 to December 2012 with monthly frequency. In particular, we performed the following analyses:

- a. a correlation analysis of tobacco consumption between Australia and New Zealand, from January 2009 to December 2012, to find possible relationships between the two countries with respect to consumption over time. A linear correlation analysis was used to quantify the linear relationship between two continuous variables. In this correlation analysis, we estimate a sample correlation coefficient (Pearson correlation coefficient); and
- b. a co-integration analysis between the same time series of tobacco consumption. A co-integration analysis³⁴ allows for testing empirically whether two or more (non-stationary) series maintain a systematic equilibrium or long-run relationship.

The result of the correlation analysis using the OECD dataset from 1970 to 2010 show a correlation coefficient greater than 0.9 (highly significant), and the result of the correlation analysis using the Nielsen and IRI data shows a correlation coefficient greater than 0.5 with a high level of statistical significance.

Following the established literature on this topic (i.e. Engle and Granger, 1987; Hamilton, 1994), we used the main statistical tests aimed at investigating the stationarity of historical time series, the Dickey Fuller test and the Phillips Perron test. Performing the tests (Dickey-Fuller and Phillips-Perron) for both sources of data (OECD and Nielsen/IRI data) the results show a value (t-statistic) greater than the critical values (a number to which the t-statistic should be compared with the aim of demonstrating co-integration) with a statistical significance level of 95%. For this reason, we can reject the null hypothesis of random walk process (i.e. a succession

³⁴ This type of test is commonly accepted and used in the analysis of non-stationary series (time series where the statistical properties such as mean, variance, autocorrelation are not constant over time) to test for their co-integration (i.e. whether two time series show similar patterns over time). The statistical tests are carried out on the residuals (distance of the data points from the fitted line) resulting from a regression between the variables of interest. If the residuals are stationary, the variables are co-integrated.