

PLESNER

ADVOKATPARTNERSELSKAB
EMIL JURCENOKS/KASPER FRAHM
TLF 33 12 11 33
22. DECEMBER 2021

STÆVNING

Som advokater for

1. House of Prince A/S
CVR-nr. 13801134
Bernstorffsgade 50
1577 København V

og

2. Nicoventures Holdings Limited
Globe House
1 Water Street
WC2R 3LA London
England

og

3. British American Tobacco (Brands) Limited
Globe House, 4 Temple Place
WC2R 2PG London
England

(alle v/advokat Emil Jurcenoks og
advokat Kasper Frahm)

indstævner vi hermed

Sundhedsministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

til som sagsøgte at give møde i nedennævnte sag, der anlægges ved Københavns Byret.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1	PÅSTANDE.....	3
2	INDLEDNING	5
3	SAGSFREMSTILLING OG BEMÆRKNINGER OM FAKTUM	6
	3.1 Sagens parter	6
	3.2 Om BATs skadesreducerende produkter og varemærkerettigheder	7
	3.3 Den omtvistede regulering	10
	3.4 Udviklingen i danskernes rygevaner og brug af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer	24
	3.5 Den nuværende videnskabelige dokumentation om skadesreducerende produkter	29
4	ANBRINGENDER.....	51
	4.1 Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med Tobaksvaredirektivets artikel 24	51
	4.2 Indførelsen af standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF") artikel 34.....	53
	4.3 Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter udgør et ekspropriativt indgreb uden erstatning	54
	4.4 Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med den kommercielle ytringsfrihed.....	57
	4.5 Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er ikke hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt	59
	4.6 Forbud mod markedsføring af kendetegnende aromaer for e-cigaretter er i strid med TEUF artikel 34	60
	4.7 Det nye forbud mod synlig anbringelse og fremvisning og markedsføringsrestriktionerne er i strid med Tobaksdirektivets artikel 24, stk. 1, og TEUF artikel 34.....	61
	4.8 Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning strider mod den kommercielle ytringsfrihed	66
	4.9 Reklameforbuddet for e-cigaretter i specialforretninger er i strid med den kommercielle ytringsfrihed	66
	4.10 Reklameforbuddet for tobaksfrie nikotinposer er i strid med den kommercielle ytringsfrihed	66
5	BEVISFØRELSE.....	66
	5.1 Provokationer	66
	5.2 Dokumenter	67
	5.3 Vidner og syn og skøn	73
6	SAGENS BEHANDLING	73
	6.1 Henvi sning til Østre Landsret.....	73
7	MOMSFORHOLD.....	73
8	PROCESSUELLE MEDDELELSER	73

1 PÅSTANDE

Påstand 1

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 21a, stk. 1 (begrænset til opvarmet tobak), indsat i lov nr. 608 af 7. juni 2016 om lov om tobaksvarer m.v. ved § 2 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 1489 af 18. juni 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 2

Sundhedsministeriet skal anerkende, at regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af § 21a, stk. 2 (begrænset til opvarmet tobak), indsat i lov nr. 608 af 7. juni 2016 om lov om tobaksvarer m.v. ved § 2 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 1489 af 18. juni 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 3

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 9a, stk. 1 og 3, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 4

Sundhedsministeriet skal anerkende, at regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af § 9a, stk. 3, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020, ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 5

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 18a, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 6

Sundhedsministeriet skal anerkende, at regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af § 18a, stk. 4, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 7

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 25a, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 8

Sundhedsministeriet skal anerkende, at regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af § 25a, stk. 3, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 9

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 1, nr. 3, indsat i lovbekendtgørelse nr. 1021 af 21. oktober 2008 om forbud mod tobaksreklame m.v. ved § 1 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 10

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 5a (begrænset til opvarmede tobaksprodukter og tobakssurrogater), indsat i lovbekendtgørelse nr. 1021 af 21. oktober 2008 om forbud mod tobaksreklame m.v. ved § 1 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 11

Sundhedsministeriet skal anerkende, at regler fastsat af sundhedsministeren i medfør af § 5a, stk. 4 (begrænset til opvarmede tobaksprodukter og tobakssurrogater), indsat i lovbekendtgørelse nr. 1021 af 21. oktober 2008 om forbud mod tobaksreklame m.v. ved § 1 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 12

Sundhedsministeriet skal anerkende, at § 6, stk. 5 og 6, i bekendtgørelse nr. 65 af 15. januar 2021 om forbud mod reklame, synlig anbringelse og fremvisning m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin ikke har retsvirkning over for sagsøgerne.

Påstand 13

Sundhedsministeriet skal anerkende at være erstatningsansvarlig over for sagsøgerne for det tab, sagsøgerne måtte have lidt og lide som følge af Sundhedsministeriets og/eller andre offentlige myndigheders forvaltning af én eller flere af følgende bestemmelser:

- §§ 9a, 18a og 25a, og regler udstedt i medfør heraf, indsat i lov nr. 426 af 18. maj 2016 om elektroniske cigaretter m.v. ved § 3 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021),
- § 21a, stk. 1, regler udstedt i medfør, indsat i lov nr. 608 af 7. juni 2016 om lov om tobaksvarer m.v. ved § 2 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 1489 af 18. juni 2021),
- § 1, nr. 3, og § 5a (begrænset til opvarmede tobaksprodukter og tobakssurrogater) indsat i lovbekendtgørelse nr. 1021 af 21. oktober 2008 om forbud mod tobaksreklame m.v. ved § 1 i lov nr. 2071 af 21. december 2020 (nu lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021), og

- § 6, stk. 5 og 6, i bekendtgørelse nr. 65 af 15. januar 2021 om forbud mod reklame, synlig anbringelse og fremvisning m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin.

2 INDLEDNING

Danmark har for nylig indført en række tiltag mod e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer, herunder:

- standardiseret emballage for e-cigaretter (såvel for apparater som for forbrugsstoffer) og opvarmede tobaksprodukter (kun forbrugsstoffer),
- forbud mod brug af kendetegnende aromaer/smagsstoffer i e-cigaretter (bortset fra mentol og tobaksmag),
- forbud mod synlig anbringelse og fremvisning, herunder på salgssteder, af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer (med undtagelse af e-cigaretter i specialforretninger), og
- forbud mod tobaksreklame for nikotinposer og e-cigaretter (i specialforretninger) (samlet benævnt "**Tiltagene**", "**Tiltag**" eller "**Sundhedsministeriets Tiltag**").

Tiltagene er på mange punkter lig med den lovgivning, der er indført og allerede i kraft for cigaretter. Det til trods for, at den videnskabelige dokumentation viser, at e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer medfører en nedsat risiko sammenlignet med almindelige cigaretter, når rygere, som ellers ville være fortsat med at ryge, helt skifter til disse produkter, og idet disse produkter, hvis der indføres proportionelle og afvejede regulatoriske rammer, potentielt kunne bidrage væsentligt til at reducere skaderne ved tobak.

Sagen angår, om Sundhedsministeriets Tiltag - der udgør meget store indgreb i sagsøgernes rettigheder - er lovlige.

Sundhedsministeriets angivelige hovedformål med Tiltagene er at forbedre folkesundheden. En af de væsentligste bevæggrunde for indførelsen af de vidtgående Tiltag var endvidere, at rygeprævalensen blandt unge angiveligt var stigende.

Præmissen om et stigende antal unge rygere har vist sig ikke at være korrekt. Generelt har tendensen siden 1994 været et næsten konstant fald i antallet af rygere, herunder unge, og Danmark er et af de EU-lande, hvor faldet har været størst. Derudover er det kommet frem, at Sundhedsstyrelsen var bekendt hermed, men undlod at informere Sundhedsministeriet eller Folketinget herom.

De indførte Tiltag vil ifølge den videnskabelige dokumentation derudover ikke medføre, at folkesundheden forbedres. Tværtimod peger den videnskabelige dokumentation på, at folkesundheden vil blive forværret på grund af Tiltagene, hvor e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer sidestilles med cigaretter. Disse skadesreducerende produkter afgiver eller indeholder væsentlig færre og lavere niveauer af giftstoffer sammenlignet med de giftstoffer, som findes i den røg, som fremkommer ved afbrænding af tobak og har dermed et betydeligt potentiale for at bidrage til at reducere antallet af rygere.

Adskillige uafhængige internationale eksperter og forskere er enige om, at skadesreducerende produkter som disse kan spille en væsentlig rolle i forbindelse med begrænsningen af de skadelige virkninger ved tobaksrøg. Myndigheder i en række lande fremhæver desuden disse produkters bidragende virkning til at nedbringe antallet af rygere. Det anføres f.eks. i en rapport udgivet af de engelske sundhedsmyndigheder i februar 2021 (jf. s. 21 i bilag 001), at "*Alternative delivery devices such as nicotine vaping products could play a critical role in reducing the enormous health burden caused by cigarette smoking[...]*" (fremhævet her). Dertil kommer, at det nationale lægemiddelakademi i Frankrig også har fremhævet, at "*at least 700,000 [French] smokers have quit [smoking]*

using electronic cigarettes [...] smokers who were about to switch to vaporising instead of tobacco should not hesitate' (oversat) (jf. [bilag 002](#)).

At indføre restriktioner for emballage, markedsføringen af, kommunikationen om og smagsvarianter af disse skadereducerende produkter vil derfor ikke blot medføre, at formålet med de indførte Tiltag ikke kan opfyldes, men det vil reelt også være skadeligt for det erklærede mål. Tiltagene er derfor hverken hensigtsmæssige, nødvendige eller proportionale.

Tiltagene er af den grund i strid med Tobaksvaredirektivets artikel 24, da der ikke er hjemmel til at indføre krav om standardisat emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter, og de er også i strid med TEUF artikel 34.

Tiltagene er tillige i strid med grundlovens § 73, EMRK TP 1 artikel 1 og EUC artikel 17 om ekspropriation, da de ikke er krævet af almenvellet/almenheden, og da de indebærer en afståelse/berøvelse uden erstatning af BATs danske varemærkerettigheder.

Tiltagene er endelig også i strid med grundlovens § 77, EMRK artikel 10 og EUC artikel 11 om kommerciel ytringsfrihed, da de på væsentlig og disproportional vis indskrænker BATs mulighed for at ytre sig om sine produkter, og da BAT i forvejen er lovgivningsmæssigt afskåret fra at kommunikere om sine produkter i enhver anden relevant henseende.

3 SAGSFREMSTILLING OG BEMÆRKNINGER OM FAKTUM

3.1 Sagens parter

3.1.1 House of Prince A/S, Nicoventures Holdings Limited og British American Tobacco (Brands) Limited

Sagsøger 1, House of Prince A/S ("**HOP**"), er ultimativt ejet af British American Tobacco p.l.c. ("**BAT PLC**"). HOP benytter til dagligt selskabsbetegnelsen British American Tobacco Denmark A/S, der er registreret som selskabets binavn, se [bilag 003](#).

BAT-koncernen er en verdensomspændende koncern, som ejer bl.a. HOP, som sælger velkendte tobaksbrands som Prince, King's og Look. Gennem de seneste år har selskaberne i BAT-koncernen haft et øget fokus på at udvikle, markedsføre og sælge alternativer til cigaretter. De nye produkter er alle kendetegnet ved, at der ved brugen af produkterne ikke sker nogen forbrænding, og de er derfor røgfri. BAT PLC (samt selskaberne i BAT-koncernen, herunder HOP) har som deres erklærede formål at reducere den sundhedsskadelige virkning af deres virksomhed ved at tilskynde personer, som ellers fortsat ville ryge, til at helt at skifte over til de alternativer, som i henhold til den videnskabelige empiri nedsætter skadesrisikoen.

HOP er ansvarlig for distribution i Danmark af de af sagen omhandlede produkter.

Sagsøger 2, Nicoventures Holdings Limited ("**Nicoventures**"), er også ejet af BAT PLC. Nicoventures har til formål at udvikle og markedsføre koncernens sortiment af ikke-brændbare skadereducerende produkter, herunder e-cigaretmærkerne VYPE og VUSE. Nicoventures er ejer af visse af de i sagen omhandlede varemærker, herunder visse af de under denne sag berørte figurmærker og øvrige ikke-ordvaremærker.

Sagsøger 3, British American Tobacco (Brands) Limited, ejer og licenserer en række af koncernens varemærker, herunder visse af de under denne sag berørte figurmærker og øvrige ikke-ordvaremærker.

HOP, Nicoventures og British American Tobacco (Brands) Limited benævnes under ét som "**BAT**" nedenfor.

3.1.2 Sundhedsministeriet

Den nuværende sundhedsminister, Magnus Heunicke, fremsatte den 8. oktober 2020 forslag til lov om forbud mod tobaksreklame m.v., lov om tobaksvarer m.v., lov om elektroniske cigaretter m.v.

og forskellige andre love ("**Lovforslaget**"). Lovforslaget blev vedtaget den 21. december 2020 som lov nr. 2071 ("**2020-loven**").

Ved fremsættelsen og vedtagelsen af Lovforslaget var Magnus Heunicke sundheds- og ældreminister. Sundheds- og Ældreministeriet blev i januar 2021 splittet op, og Magnus Heunicke er i dag sundhedsminister. Sundhedsministeriet må derfor anses for rette sagsøgte. Der henvises i stævningen alene til "**Sundhedsministeriet**" og "**sundhedsministeren**".

3.2 Om BATs skadesreducerende produkter og varemærkerrettigheder

3.2.1 Indledning

Inden for de seneste år har markedet for ikke-brændbare tobaks- og nikotinprodukter været igennem en markant udvikling. I Danmark sælges der bl.a. e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer. De nye ikke-brændbare produkter adskiller sig visuelt, funktionelt og risikoprofil mæssigt fra traditionelle brændbare tobaksprodukter, herunder cigaretter, hvilket uddybes nærmere nedenunder.

Grundet den - sammenlignet med almindelige cigaretter - reducerede risikoprofil vil e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer herefter samlet blive benævnt "**skadesreducerende produkter**". Sagsøger vil nedenfor under afsnit 3.5 redegøre yderligere for det tobaksskadereducerende potentiale af produkterne.

3.2.2 E-cigaretter

E-cigaretter er genopladelige, batteridrevne produkter. E-cigaretter har været på det danske marked i hvert fald siden 2008. Der findes et stort antal forskellige e-cigaretter på markedet, se f.eks. en udskrift fra hjemmesiden www.smoke-it.dk fra efter de nye reglers ikrafttræden fremlagt som [bilag 004](#).

Nedenfor vises eksempler på sådanne produkter, der begge hidrører fra BAT:



VYPE



VUSE

E-cigaretmærket VYPE fra BAT blev lanceret i Danmark i 2019 og sælges eller er blevet solgt fysisk i 2.949 butikker rundt om i hele landet, herunder i 7-Eleven, Circle K, Dagligbrugsen, Fakta, Irma, Kvickly, Superbrugsen, Meny, Min Købmand, Spar, Løvejbjerg, OK, Q8, Bilka, Føtex, Shell samt en lang række kiosker, mindre købsmandsbutikker og specialforretninger. Herudover er VYPE blevet solgt online på hjemmesiderne vype.dk og smoke-it.dk. VYPE har været et førende e-cigaretprodukt med lukket system på det danske marked med deraf følgende ibrugtagning og indarbejdelse af de til VYPE knyttede varemærker. Som [bilag 005](#) og [006](#) fremlægges materiale om VYPE.

VUSE kom på markedet i Danmark i januar 2021 og bliver solgt i samme butikker, som er nævnt ovenfor, og online via bl.a. hjemmesiderne vuse.dk og andre hjemmesider, jf. en udskrift fra hjemmesiden www.vuse.dk fra før de nye reglers ikrafttræden fremlagt som [bilag 007](#) og en udskrift fra hjemmesiden www.smoke-it.dk fra efter de nye reglers ikrafttræden fremlagt som [bilag 008](#).

BAT har opnået varemærkeretlig beskyttelse af betegnelserne VYPE og VUSE samt bl.a. af nedenstående figurvaremærker, som bruges i Danmark for VYPE og/eller VUSE:

Bilag 009 indeholder derudover en række varemærker registreret i Danmark i relation til VUSE og VYPE.

E-cigaretter fungerer ved, at brugeren inhalerer små væskepartikler (aerosol/damp), som dannes, når væsken opvarmes. E-cigaretter er enten lukkede eller åbne systemer. Ved åbne systemer kan brugeren genopfylde beholderen med e-væske manuelt ved at bruge en genopfyldningsbeholder med e-væske, som kan købes separat. Lukkede systemer har en udskiftelig patron (også kaldet en pod), som indeholder væske, og patronerne købes separat.

E-væsken (også kaldet e-juice) består af propylenglykol, vegetabilsk glycerin, vand, smagsstoffer og nikotin. Nogle e-væsker indeholder dog ikke nikotin. Patroner til VYPE og VUSE har kunne fås f.eks. i en nikotinfri version med smag af mint, se bilag 010.

E-cigaretter adskiller sig fra cigaretter ved, at de ikke indeholder tobak, og når produktet indtages, sker der ingen forbrænding. Dampen fra e-cigaretter indeholder derfor væsentlig færre og lavere niveauer af de giftstoffer, som findes i den røg, der dannes ved afbrænding af tobak, og der udledes ingen aerosol-emissioner.

I afsnit 3.5 nedenfor redegøres for e-cigaretters lavere risikoprofil sammenlignet med almindelige cigaretter.

BAT har igennem en årrække markedsført og solgt patroner til VYPE og VUSE, som har indeholdt forskellige smage, og som har været emballeret forskelligt, se bilag 007. Tre eksempler på emballage, som den blev produceret i Danmark før den 1. oktober 2021, er vist nedenfor:



På det danske marked findes et stort udvalg af patroner og bland-selv-væsker, som fungerer med e-cigaretter, se bilag 011 fra før de nye reglers ikrafttræden og bilag 012 fra efter de nye reglers ikrafttræden.

3.2.3 Opvarmede tobaksprodukter

Opvarmede tobaksprodukter er produkter/apparater, som opvarmer - men ikke forbrænder - tobak. Nedenfor vises et eksempel på et sådant produkt benævnt glo™, der hidrører fra BAT:



Opvarmede tobaksprodukter fungerer ved, at brugeren indsætter en tobaksstang i apparatet. Herefter tændes apparatet, hvorefter der sker en opvarmning af tobaksstangen. Denne proces skaber en tobaksdamp, som indeholder nikotin, som brugeren kan inhalere og udånde.

Selvom opvarmede tobaksprodukter indeholder tobak, bevirker den måde, som de fungerer på, og deres egenskaber, at de adskiller sig væsentligt fra almindelige brændbare tobaksprodukter, herunder cigaretter.

For det første bliver opvarmede tobaksprodukter opvarmet og ikke brændt, idet tobakken i eksempelvis glo opvarmes til maksimalt 240°C +/- 5°C. Ved rygning af cigaretter sker der i modsætning hertil det, at tobakken i cigaretten antændes, hvilket medfører, at der udvikles varme, som medfører meget højere temperaturer (over 800°C), og tobakken vil fortsat brænde og gløde.

For det andet bemærkes, at der ikke dannes tobaksrøg ved brug af glo, idet der i stedet for dannes en aerosol indeholdende nikotin (i daglig tale "tobaksdamp"), som hovedsagelig består af vand, glycerin, nikotin og smagsstoffer.

Idet tobakken kun bliver opvarmet, og der ikke sker nogen forbrænding, indeholder den af det opvarmede tobaksprodukt dannede aerosol langt færre og lavere niveauer af giftige kemikalier end almindelig cigaretrøg.

Der vil i afsnit 3.5 nedenfor blive redegjort for den reducerede risikoprofil for opvarmede tobaksprodukter sammenlignet med almindelige cigaretter.

BAT er indehaver af bl.a. følgende tre figurmærker, som relaterer sig til glo:



Der henvises desuden til [bilag 013](#), som indeholder registrerede danske varemærker, der relaterer sig til glo.

3.2.4 Nikotinposer

Nikotinposer er små porøse portionsposer, som er tobaksfrie. Nedenfor vises et eksempel på et sådant produkt benævnt LYFT, der hidrører fra BAT:



Nikotinposer fungerer ved, at poserne placeres mellem overlæben og tandkødet, hvorefter nikotin og smag løbende bliver frigivet. Nikotinposer minder om snus, som er et røgfrit produkt indeholdende tobak, men hører ikke hjemme i samme kategori, fordi der ikke er tobak i produktet.

BATs produkt LYFT, som er vist ovenfor, har siden introduktionen på det danske marked primo 2019 været det førende nikotinpose produkt med deraf følgende ibrugtagning og indarbejdelse af de til LYFT knyttede varemærker. LYFT sælges i dag i over 3.500 butikker i Danmark.

LYFT fremstilles via en patenteret proces, hvor plantefibre tilsættes vand, aromaer, salt og nikotin. LYFT udbydes i dag i forskellige smagsvarianter, se [bilag 014](#).

Brugeren placerer posen mellem tandkødet og overlæben, hvor den typisk sidder i 20 til 30 minutter, hvorefter produktet kan smides væk. Der udledes under brugen nikotin og smagsstoffer, og nikotinen absorberes via tandkødets slimhinde.

Da dette produkt ikke indeholder tobak, er niveauet af giftstoffer væsentlig lavere end i brændbare tobaksprodukter såsom cigaretter og snus. Der vil i afsnit 3.5 nedenfor blive redegjort for den reducerede risikoprofil for nikotinposer sammenlignet med cigaretter.

Udover LYFT findes der en række andre nikotinposemærker på det danske marked, se [bilag 015](#).

BAT er indehaver af bl.a. følgende danske figurmærker, som relaterer sig til LYFT:



3.3 Den omtvistede regulering

3.3.1 Indledning

Den omtvistede regulering findes i 2020-loven med tilhørende bekendtgørelser.

Til brug for forståelsen af indholdet af og baggrunden for 2020-loven vil der nedenfor være en kort introduktion til de dele af tobaks- og e-cigarette lovgivningen, som er særligt relevante for denne sag. Herunder vil der blive redegjort for optakten til og grundlaget for 2020-loven, og der vil blive redegjort for, hvorledes de omtvistede Tiltag blev indført i 2020-loven.

3.3.2 Kort overblik over den hidtidige tobaks- og e-cigarette lovgivning

Tobaks- og e-cigarette lovgivningen dækker over flere forskellige regler. Af relevans for denne sag kan særligt nævnes:

Lovbekendtgørelse nr. 582 af 26. marts 2021 om tobaksvarer m.v. ("**Tobaksvareloven**"), lovbekendtgørelse nr. 586 af 26. marts 2021 om forbud mod tobaksreklame m.v. ("**Tobaksreklameloven**") og lovbekendtgørelse nr. 580 af 26. marts 2021 om elektroniske cigaretter m.v. ("**E-cigarette loven**").

Tobakslovgivningen er baseret på en række EU-direktiver. Af relevans for denne sag kan særligt nævnes:

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF ("**Tobaksvaredirektivet**") og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/33/EF af 26. maj 2003 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse ("**Tobaksreklamedirektivet**").

Implementeringen af Tobaksvaredirektivet i dansk lovgivning medførte blandt andet, at den oprindelige E-cigarette lov blev indført. E-cigarette loven gælder kun for e-cigaretter, mens almindelige cigaretter og opvarmede tobaksprodukter reguleres af Tobaksvareloven. Der blev således lovgivningsmæssigt lavet en sondring mellem almindelige cigaretter og e-cigaretter. Inden 2020-loven trådte i kraft, var der ingen særlovgivning vedrørende tobaksfrie nikotinposer.

3.3.3 Optakten til og grundlaget for 2020-loven

Formålet med Tiltagene og 2020-loven er at forbedre folkesundheden.

Ved bedømmelsen af om Tiltagene er (i) hensigtsmæssige, (ii) nødvendige og (iii) proportionale set i forhold til lovens formål, er det nødvendigt at kende det grundlag, som Tiltagene blev baseret på samt Tiltagenes forhistorie, hvilket belyses nedenfor.

3.3.3.1 Den tidligere regulering af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer

E-cigaretloven trådte i kraft i 2016 og medførte bl.a., at der blev fastsat regler for emballering af e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere, se E-cigaretlovens § 8. Af de specielle bemærkninger til E-cigaretlovens § 8 fremgår følgende:

"[...] der [vil] i bekendtgørelsesform blive stillet krav om, at produkterne mærkes i overensstemmelse med de krav, der fremgår af artikel 20, stk. 4, i tobaksvaredirektivet.

[...] der [vil] med hjemmel i den foreslåede bemyndigelse blive fastsat regler om, at enkelt-pakninger og en eventuel ydre emballage ikke må indeholde elementer eller træk f.eks. i form af billeder, tekst og lignende, der fremmer eller opfordrer til brug af elektroniske cigaretter ved at give et fejlagtigt indtryk af produktets karakteristika, sundhedsmæssige virkning, risici eller emissioner. Endelig vil der blive fastsat regler om, at det ikke er tilladt at give enkeltpakninger og en eventuel ydre emballage træk, der giver indtryk af, at elektroniske cigaretter er mindre skadelige end andre rygeprodukter, f.eks. betegnelsen light eller mild, eller give indtryk af, at produkterne har positive sundheds-, livsstils- eller miljømæssige egenskaber.

Det er ikke hensigten at fastsætte andre krav til produkternes mærkning end dem, der fremgår af tobaksvaredirektivet artikel 20, stk. 4, og de delegerede retsakter, som Europa-Kommissionen fastsætter efter tobaksvaredirektivets artikel 27." (vores understregning)

I februar 2016 - hvor e-cigaretter havde været på det danske marked i ca. 8 år - fandt lovgiver det således ikke nødvendigt at indføre standardiseret emballage for e-cigaretter. Tværtimod var det ikke lovgivers hensigt at fastsætte andre krav til produkternes mærkning.

Det var ikke anført i lovforslaget til E-cigaretloven, at kendetegnende aromaer i e-cigaretter udgjorde et problem, hverken generelt eller specifikt i forhold til børn og unge.

Der var heller intet forbud mod synlig fremvisning af e-cigaretter.

Med E-cigaretloven blev der imidlertid indført et forbud mod at reklamere for e-cigaretter, se e-cigaretlovens § 16, der dog med hjemmel i lovens § 18 stadig gav adgang til at reklamere i fysiske butikker, der var specialiseret i handel med e-cigaretter, jf. § 16, stk. 3, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 499 af 30. maj 2016 om kvalitet, mærkning, alderskontrolsystem, og reklame m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v.

Opvarmede tobaksprodukter bliver i lovgivningsmæssig sammenhæng klassificeret som tobaksvarer, og de er derfor omfattet af og reguleret i Tobaksvarerloven og Tobaksreklameloven.

Tobaksreklameloven trådte i kraft i 2001 og indeholdt ikke et forbud mod fremvisning af opvarmede tobaksprodukter.

Nikotinposer var før ikrafttrædelsen af 2020-loven som nævnt endelig ikke reguleret af særlovgivning.

Det understøttes ikke af hovedparten af den videnskabelige dokumentation at indføre ændringer på dette område, idet den videnskabelige dokumentation, som redegjort nedenfor, i stedet indikerer, at Tiltagene vil undergrave folkesundheden snarere end at forbedre den.

3.3.3.2 Den nationale handleplan mod børn og unges rygning (december 2019)

Få år senere, nærmere bestemt den 18. december 2019, vedtog en række partier i Folketinget en national handleplan mod børn og unges rygning ("**Handleplanen**"), se [bilag 016](#).

Formålet med Handleplanen er at stoppe og forebygge børn og unges rygning og nikotinafhængighed. Følgende fremgår af Handleplanen under overskriften "Den største trussel mod folkesundheden" på side 1:

"Efter mange års fald, stiger antallet af unge rygere nu igen, så næsten hver tredje af de 16-24-årige i dag ryger dagligt eller lejlighedsvist.

[...]

Ca. 25 % af de 15-årige har prøvet e-cigaretter.

Brug af e-cigaretter er sundhedsskadelig, afhængighedsskabende og øger sandsynligheden for senere at begynde at ryge." (vores understregning)

I grundlaget for Handleplanen blev der således lagt vægt på den angivelige stigning i antallet af unge rygere. Der blev også lagt vægt på, at brug af e-cigaretter øger sandsynligheden for senere at begynde at ryge. Som der vil blive redegjort nedenfor, modsiges denne udtalelse af Sundhedsministeriets egne data.

I Handleplanen foreslås at indføre standardiseret emballage for tobaksvarer og e-cigaretter, og om standardiseret emballage fremgår følgende af Handleplanen på side 2-3:

"Formålet med standardiseringen er at undgå, at de forskellige mærker og symboler tillægges særlige egenskaber eller knyttes til forbilleder m.v., som kan fremme deres tiltrækningskraft på børn og unge."

I Handleplanen foreslås også at indføre et forbud mod aroma/smagsstoffer i e-cigaretter, og herom fremgår følgende på side 4:

"Smagsstoffer er ifølge Sundhedsstyrelsen en ledende årsag til, at unge prøver tobaksprodukter eller e-cigaretter, og samtidig viser undersøgelser, at de unge har en opfattelse af, at e-cigaretter med eksempelvis smag af frugt er mindre sundhedsskadelige end e-cigaretter med smag af tobak."

I Handleplanen foreslås det tillige at indføre et forbud mod udstilling af tobaksvarer, e-cigaretter og tobaksfri nikotinposer, hvorom følgende fremgår på side 2:

"Aftalepartierne er enige om, at børn og unge ikke skal kunne møde tobaksvarer, e-cigaretter og nikotinprodukter på salgssteder eller gennem anden promovring. Derfor indføres krav om, at alle tobaksvarer, e-cigaretter og nikotinprodukter skal være skjult på alle salgssteder, herunder på internettet, indtil en kunde konkret efterspørger dem."

Endvidere foreslås det i Handleplanen bl.a. at skærpe forbuddet mod reklame for e-cigaretter ved at ophæve den nuværende ret for fysiske specialbutikker for e-cigaretter til at reklamere på salgsstedet og på facaden. I Handleplanen anføres der følgende herom på side 2:

"Aftalepartierne er enige om, at e-cigaretter ikke skal friste i gadebilledet."

Herudover foreslås det i Handleplanen, at nikotinprodukter, herunder nikotinposer, skal omfattes af samme regulering som tobaksvarer hvad angår bl.a. forbuddet mod reklame. Der fremgår følgende herom på side 5:

"Børn og unge skal ikke indtage nikotin. Nikotinprodukter er skadelige i sig selv - særligt for børn og unge, og afhængigheden af nikotin kan føre til forbrug af mere skadelige produkter, fx cigaretter. Derfor skal børn og unge ikke fristes af nikotinprodukter."

3.3.4 Lovudkastet (januar 2020)

Den 24. januar 2020 blev et lovudkast på 99 sider sendt i høring ("**Lovudkastet**"). Lovudkastet fremlægges som bilag 017.

Om Lovudkastet kan anføres følgende:

(a) Hovedformålet med loven

Lovens hovedformål fremgår af Lovudkastet på side 11:

"Med lovforslaget er det derfor regeringens hensigt at skærpe tobakslovgivningen med henblik på at nedbringe antallet af rygere – særligt at færre unge begynder at ryge eller blive afhængige af andre nikotinprodukter. Det er ligeledes regeringens hensigt at sikre, at rygning eller brug af andre nikotinprodukter ikke appellerer til børn og unge, og at børn og unge ikke bliver konfronteret dermed i forbindelse med eksempelvis deres skolegang."

Hovedformålet med loven er således at forbedre eller beskytte folkesundheden.

(b) Effekterne og konsekvenserne af Tiltagene var underbelyst i Lovudkastet

Lovudkastet indeholdt ikke nærmere overvejelser om eller en analyse af fordelene og ulemperne ved at indføre Tiltagene.

I forhold til standardiseret emballage fremgår følgende på side 20 i Lovudkastet:

"2.4.2. Sundheds- og Ældreministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Ved indførelse af standardiseret udformning af tobaksvarer, urtebaserede rygeprodukter samt elektriske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin begrænses producenternes mulighed for at bruge varerne som branding og reklame. Standardisering indebærer blandt andet, at varerne ikke har logoer eller andre former for brandingelementer og har samme farve og samme standardskrifttype.

Fleere europæiske lande har indført eller er ved at indføre standardiserede tobakspakker, således at det område, producenten i dag har til rådighed, også skal have et bestemt udseende. Standardiserede tobakspakker er et relativt nyt tiltag, og evidensen er derfor sparsom, men Sundhedsstyrelsen vurderer på grundlag af de foreliggende undersøgelser og erfaringer, at det vil have en effekt på især børn og unges rygning."

Det fremgår ikke af Lovudkastet, hvilke "foreliggende undersøgelser" der henvises til, ligesom det ikke er uddybet, hvilke "erfaringer" det er, Sundhedsstyrelsen har hørt om.

I forhold til forbuddet mod aromaer/smagsstoffer fremgår følgende på side 23 i Lovudkastet:

"2.6.2. Sundheds- og Ældreministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Smagsstoffer er ifølge Sundhedsstyrelsen en ledende årsag til, at unge prøver tobaksprodukter eller elektroniske cigaretter, og samtidig viser undersøgelser, at de unge har en opfattelse af, at elektroniske cigaretter med eksempelvis smag af frugt er mindre sundhedsskadelige end elektroniske cigaretter med smag af tobak."

Det er igen uklart på hvilket grundlag, at Sundhedsstyrelsen vurderer, at smagsstoffer er den ledende årsag til, at unge prøver tobaksprodukter eller e-cigaretter, eller hvilke undersøgelser, der henvises til.

I forhold til indførelsen af udstillingsforbuddet fremgår følgende på side 14 i Lovudkastet:

"Skjulte tobaksvarer ser ud til at kunne bidrage til at hindre, at børn og unge fristes til at begynde at ryge eller får tilbagefald efter rygestop. Der henvises i den forbindelse til Vidensråd for Forebyggelse, 2018: Forebyggelse af rygning blandt unge - hvad virker? Sundheds- og Ældreministeriet vurderer derfor, at et forslag om et forbud mod synlig fremvisning og anbringelse på salgssteder for tobaksvarer, tobakssurrogater, urtebaserede

rygeprodukter og elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin vil være et relevant og effektivt værktøj til at sikre, at færre børn og unge fremadrettet ryger eller begynder at anvende andre produkter med nikotin eller elektroniske cigaretter."

I forhold til indførelsen af bl.a. et reklameforbud for nikotinposer fremgår følgende på side 24 i Lovudkastet:

"Sundhedsstyrelsen oplyser, at der er evidens for, at nikotin er stærkt afhængighedsskabende. Børn og unge udvikler afhængighed hurtigere end voksne, og nikotin kan påvirke den videre udvikling af deres umodne hjerner. Nikotin kan desuden påvirke udviklingen af fostrets hjerne og lunger. Det er Sundhedsstyrelsens bekymring, at disse produkter kan anspore til eller vedligeholde et tobaksforbrug. Samtidig er regeringen bekymret for, om produkterne kan fungere som en mulighed til reelt at promovere tobaksprodukter."

Det fremgår ikke af Lovudkastet, hvilket grundlag Sundhedsstyrelsen og regeringen bygger de ovenfor citerede bekymringer på.

I forhold til indførelsen af reklameforbuddet i fysiske specialbutikker for e-cigaretter fremgår alene følgende på side 61-62 i lovudkastet:

"Sundheds- og ældreministeren vil således kunne fastsætte regler om reklame på salgssteder, der har specialiseret sig i salg af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin.

Det forventes, at der efter denne bemyndigelse bl.a. blive fastsat regler om, at fysiske specialbutikker for elektroniske cigaretter ikke må reklamere på salgsstedet, i butiksvinduet og på facaden. Navnet på specialbutikken vil dog kunne fremgå i neutral udformning uden at lyse op eller have reklameeffekt. Produkterne vil skulle være placeret neutralt, det vil sige på hylder, i bokse eller kasser, der i udformningen ikke har en reklameeffekt. Det forventes således, at der fastsættes regler om, at der i praksis ikke må være elementer, herunder rundt om produkterne, som kan give reklameeffekt, for eksempel særlig belysning eller effekter, der på anden måde fremhæver produkterne."

Baggrunden for indførelsen af tiltaget fremgår ikke af Lovudkastet.

OECD har understreget vigtigheden af at gennemføre regulatoriske konsekvensanalyser i "Better Regulation Practices across the European Union", se [bilag 018](#), side 10:

"Where EU countries include additional regulatory measures in excess of those provided in EU laws, it is important that these measures be subject to appropriate consultation and impact assessment as part of their design, to ensure that the anticipated gains from EU laws are realised." (vores understregning)

EU-Kommissionen advarer i "EU Better Regulation" ([bilag 019](#)) mod at vedtage lovgivning, som ikke baserer sig på en grundig konsekvensanalyse, se side 4:

"[...] poorly conceived and ill-considered regulation can prove to be excessive and go beyond what is strictly necessary. Some regulation can be overly prescriptive, unjustifiably expensive or counterproductive. Layers of overlapping regulation can develop over time, affecting businesses, the voluntary sector, public authorities and the general public." (vores understregning)

I Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (vejledning nr. 9539 af 26. juni 2018) fremgår følgende under pkt. 2.8.12:

"Er der foretaget undersøgelser, herunder af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser mv., som er af betydning for vurderingen af lovforslagets begrundelse eller virkninger, bør der redegøres herfor i bemærkningerne eller i et bilag til forslaget." (vores understregning)

Specifikt i forhold til denne sag skal det særligt fremhæves, at Tobaksvaredirektivet flere steder betoner vigtigheden i at foretage grundige, helhedsorienterede og evidensbaserede undersøgelser

og analyser, inden der lovgives. Der kan f.eks. henvises til præambelbetragtning nr. 8, hvor det fremgår, at der ved:

"[...] lovgivningsforslag [bør] tages udgangspunkt i et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, navnlig bør der tages hensyn til enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger." (vores understregning)

På det foreliggende grundlag må det lægges til grund, at der ikke er foretaget en reel konsekvensanalyse forud for fremlæggelsen af Lovudkastet, og at en sådan konsekvensanalyse heller ikke er blevet forelagt de relevante interessenter, således at de kunne komme med deres kommentarer.

Der fremgår af Lovudkastet dermed heller ikke nogen overvejelser om den potentielle rolle i redueringen af tobaksskader, som brug af skadesreducerende produkter kan medføre, hvilket er anerkendt af mange førende sundhedsmyndigheder (jf. afsnit 3.5 nedenfor), eller om de negative konsekvenser af at indføre de samme regulatoriske tiltag for skadesreducerende produkter som for produkter, der forbruges via en forbrændingsproces.

Generelt sondres der i Lovudkastet desuden ikke mellem cigaretter og skadesreducerende produkter ud fra deres sammenlignelige sundhedsmæssige risici, og det begrundes f.eks. ikke på hvilket grundlag, det ville være hensigtsmæssigt og nødvendigt at indføre krav om standardiseret emballage og forbud mod udstilling for opvarmede tobaksprodukter og e-cigaretter, når nu disse produkter adskiller sig væsentligt fra cigaretter for så vidt angår deres risikoprofiler.

Lovudkastet indeholder ej heller en redegørelse for, om der fandtes mulige alternativer til Tiltagene, som var mindre indgribende.

De manglende undersøgelser og overvejelser kommer ligeledes til udtryk ved Lovudkastets utilstrækkelige belysning af de økonomiske konsekvenser, som Tiltagene har og fremadrettet vil have for erhvervslivet. I Lovudkastet anføres således på side 31 (bilag 017), at alle Tiltagene i 2020-loven har

"[...] mindre erhvervsøkonomiske konsekvenser".

Det var Sundhedsministeriets vurdering, at ingen af Tiltagene i 2020-loven ville medføre administrative konsekvenser, som overstiger 4 mio. kroner og/eller øvrige efterlevelseseffekter, som overstiger 10 mio. kroner for erhvervslivet, hvorfor der ikke blev foretaget en kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser efter retningslinjerne i Erhvervsstyrelsens Vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, inden Lovudkastet blev sendt i høring.

Der er imidlertid anmeldt knap 4.000 e-cigaretterprodukter til Sikkerhedsstyrelsen (hardware og genopfyldningsbeholdere), og der er betalt et gebyr for hver anmeldelse på 36.900 kroner, se [bilag 020](#). Det svarer til ca. 150 mio. kr. i alt. En stor del af de investeringer, som producenter og importører har foretaget, vil gå tabt, fordi en stor del af produkterne vil blive ulovlige, men dette forhold er ikke berørt i Lovudkastet.

Hertil kommer, at det vil være forbudt for BAT og andre virksomheder at gøre brug af en række af de varemærker, man har registreret og/eller gjort brug af i forbindelse med opvarmede tobaksprodukter og e-cigaretterprodukter. Den værdi og goodwill, som er tilknyttet disse varemærker, vil således blive elimineret.

Det fremgår af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (2018), pkt. 2.8.6, at:

"Det er fagministeriets ansvar at udarbejde retvisende og fyldestgørende beskrivelser samt eventuel kvantificering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser af et forslag til ændret regulering." (vores understregning)

Sundhedsministeriets analyse fylder lidt under 1 side i Lovudkastet og kan ikke udgøre en tilstrækkelig vurdering.

(c) Ingen nærmere overvejelser om kollision med grundrettigheder

De foreslåede Tiltag påvirker grundrettigheder som retten til ejendom og kommerciel ytringsfrihed, jf. ligeledes afsnit 4 nedenfor. Lovudkastet indeholder imidlertid ingen nærmere overvejelser herom.

I Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet (2018), pkt. 2.8.12, fremgår følgende:

"Efter omstændighederne kan [...] være grund til at omtale andre spørgsmål i de almindelige bemærkninger end dem, der er omtalt under de øvrige punkter. Det er ikke muligt at give en udtømmende beskrivelse af, i hvilke tilfælde der kan være anledning hertil. Dog kan følgende fremhæves:

- Hvis et lovforslag har givet anledning til omfattende overvejelser i forhold til grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, databeskyttelseslovgivningen eller almindelige retsprincipper, bør der redegøres for disse overvejelser."

Sundhedsministeriet opfordres (opfordring 1) til at fremlægge al korrespondance med - og øvrigt materiale modtaget fra - Justitsministeriet relateret til den lovtekniske gennemgang.

3.3.5 Lovudkastet sendes i høring (januar 2020)

Sundhedsministeriet modtog 61 hørings svar vedrørende Lovudkastet. Der blev i en række hørings svar draget tvivl om, hvorvidt Lovudkastet var lovligt. Det blev eksempelvis fremhævet af producenterne af skadesreducerende produkter, at de foreslåede Tiltag ikke ville være proportionale, og at Sundhedsministeriet ikke var fremkommet med en tilstrækkelig begrundelse for Tiltagene.

Nicoventures' hørings svar (uden bilag) fremlægges som bilag 021. En række af de øvrige kritiske hørings svar fremlægges som bilag 022-025.

Dansk Industri anførte bl.a. følgende om standardiseret emballage, se bilag 022:

"Det må derfor betragtes som et generelt indgreb, der fuldstændig tilsidesætter virksomhedernes ret til at gøre brug af deres velerhvervede immaterielle ejendomsrettigheder i tilknytning til produkter, der i øvrigt er fremstillet i fuld overensstemmelse med gældende lovgivning.

Et sådant indgreb er drastisk og nødvendiggør en grundig, saglig og evidensbaseret vurdering af proportionaliteten af dette isolerede tiltags effekt i forhold til lovforslagets formål."

Foreningen Industriel Retsbeskyttelse (FIR) anførte bl.a. følgende om forslaget om standardiseret emballage, se bilag 023:

"FIR undrer sig derfor over, at der ikke i lovforslaget synes at være taget stilling til de immaterialretlige følger af lovforslaget."

GRAKOM anførte bl.a. følgende om forslaget om standardiseret emballage, se bilag 024:

"Standardisering af pakker samt udvidelsen af lovens anvendelsesområder vil gøre det sværere for de nuværende rygere at vælge mindre skadelige nikotin- og tobaksprodukter, hvorfor de sandsynligvis vil fortsætte med deres nuværende forbrug."

Dansk Annoncørforening anførte bl.a. følgende om forslaget om standardiseret emballage, se bilag 025:

"[...]i har måttet lede forgæves i bemærkningerne til lovforslaget for at finde en evidensbaseret analyse, der underbygger nødvendigheden. Vi er derfor efterladt med indtrykket af, at forslaget om standardiseret emballage er baseret på gisninger fremfor fakta, hvilket vi ikke mener er tilstrækkeligt grundlag for indgreb i fundamentale rettigheder."

Sundhedsministeriet kommenterede i sit høringsnotat af 8. oktober 2020 kort hørings svarene, se bilag 026.

For så vidt angår standardiseret emballage og konsekvenserne heraf for immaterielle rettigheder anførte Sundhedsministeriet blot, at idet det fortsat ville være tilladt at anvende selskabets navn på en standardiseret måde på produktet, vil Tiltaget ikke gribe ind i varemærkerettigheder.

Sundhedsministeriet havde endvidere blot følgende kommentarer i forhold til den fremdragne kritik vedrørende den manglende evidensbaserede vurdering af effekten af indførelsen af standardiseret emballage for så vidt angår formålet:

"Standardiserede tobakspakker er et relativt nyt tiltag, og evidensen er derfor sparsom, men Sundhedsstyrelsen vurderer på grundlag af de foreliggende undersøgelser og erfaringer, at det vil have en effekt på især børn og unges rygning. Forslaget om standardiseret udformning af tobaksvarer, urtebaserede rygeprodukter samt elektriske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin er ikke målrettet de personer, der allerede er forbrugere, men derimod særligt børn og unge, som endnu ikke har brugt produkterne og derved er mere følsomme over for brandingelementer, kendetegn m.v."

3.3.6 Sundhedsministeriet notificerer Kommissionen vedr. 2020-loven og sender sin "Impact Assessment" (april 2020)

Den 17. april 2020 notificerede Sundhedsministeriet Kommissionen om Lovudkastet i overensstemmelse med den såkaldte informationsprocedure. Sundhedsministeriet fremsendte samtidig en konsekvensanalyse ("**Impact Assessment**") til Kommissionen, se [bilag 027](#).

Sundhedsministeriets "Impact Assessment" indeholder en redegørelse for og henvisning til de undersøgelser, som efter Sundhedsministeriets opfattelse understøtter nødvendigheden, hensigtsmæssigheden og proportionaliteten af Tiltagene.

Følgende fremgår af Sundhedsministeriets indledning til "Impact Assessment" (side 1):

"Hver dag begynder 40 danske unge at ryge, og tallet er stigende. [...]

De seneste tal viser en stigning i andelen af unge, der ryger dagligt." (vores understregning)

(a) Standardiseret emballage

For så vidt angår standardiseret emballage fremgår følgende på side 12 i Impact Assessment:

"3.4.1 Viden om effekt [...]

Sundhedsstyrelsen oplyser, at forskning om standardiserede pakker viser effekt ifht. rygernes tanker om og forsøg på rygestop samt cigaretpakkens tiltrækningskraft (appeal), brugerne oplevelse af at ryge mv. Sundhedsstyrelsen vurderer, at standardiserede tobakspakker, som begrænser producenterne mulighed for at bruge cigaretpakken som reklame, særligt er målrettet unge."

På side 12 gennemgås og/eller henvises der til et par artikler og undersøgelser, som skulle støtte påstanden om, at standardiserede pakker/emballage viser en effekt, men der henvises heri dog kun til standardiseret emballage for cigaretprodukter, som forbruges via en forbrændingsproces.

I afsnittet "Internationalt" på side 13 anfører Sundhedsministeriet :

"Tobak og elektroniske cigaretter er omfattet af den fri bevægelighed for varer...[]. Medlemsstaterne må derfor som udgangspunkt ikke opstille krav, der hindrer varernes fri bevægelighed. Det følger imidlertid også af EUF-traktaten, at varernes fri bevægelighed kan indskrænkes af hensyn til bl.a. den offentlige sundhed, hvilket er det hensyn, der søges varetaget med nærværende lovforslag. (vores understregning)

Som det fremgår ovenfor, er kravet om standardiseret emballage begrundet i hensynet til den offentlige sundhed.

Sundhedsministeriet forholder sig også (delvist) til, om kravet om standardiseret emballage er nødvendigt og proportionalt.

I forhold til nødvendighedskriteriet fremgår følgende på side 13-14:

"Forslaget om indførsel af standardiseret udformning af tobaksvarer, urtebaserede rygeprodukter samt elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin er berettiget for at sikre folkesundheden og opnå det ønskede formål om effektivt at sætte en stopper for og forebygge børn og unges rygning og brug af elektroniske cigaretter samt andre nikotinprodukter. Der er tale om en detaljeret lovgivning, der fastsætter rammerne for standardiseringen, som efterfølgende vil blive udmøntet i administrative regler. Der er dog ingen mindre indgribende regulering, der kan opfylde de samme mål." (vores understregning)

I forhold til proportionalitetskravet fremgår bl.a. følgende på side 14 (det bemærkes i den forbindelse igen, at Sundhedsministeriet kun henviser til standardiseret emballage for cigaretter):

"Som anført under pkt. 3.4.1. kan standardiserede pakker påvirke især børn og unges rygning, idet det vil begrænse producenternes mulighed for at bruge cigaretpakken som reklame, som særligt er målrettet børn og unge. Derfor står forslaget om standardiseret udformning også i rimeligt forhold til at opnå det ønskede formål om at styrke folkesundheden og særligt sætte en stopper for og forebygge børn og unges rygning, som ikke kan opnås via andre alternative og mindre indgribende tiltag, som kan give et tilsvarende resultat." (vores understregning)

(b) Forbud mod kendetegnende aromaer

Forbuddet mod markedsføring af kendetegnede aromaer i e-cigaretter motiveres på side 17:

"4.4 Sundheds- og Ældreministeriets overvejelser

Med forslaget om et forbud mod visse smagsstoffer i andre tobaksvarer end cigaretter og rulleto bak, urtebaserede rygeprodukter samt i elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin mindskes disse produkters tiltrækningskræft over for særligt børn og unge."

Sundhedsministeriets overordnede tese synes at være, at brugen af e-cigaretter fører over i et brug af almindelige cigaretter, dvs. som en indgang til cigaretter ("gateway-effekt"). Sundhedsministeriet henviser til støtte for sin tese til forskellige undersøgelser, som gennemgås på side 17-18 i Impact Assessment og konkluderer følgende på side 18:

"Den sundhedsfaglige bekymring er særligt, at en mildere eller blødere smag kan være særligt tiltrækkende for unge mennesker, og at kendetegnende aromaer kan medføre, at flere unge begynder at ryge eller fastholdes i deres afhængighed."

Sundhedsministeriet forholder sig på side 19-20 til, hvad formålet med forbuddet er, herunder om forbuddet er hensigtsmæssigt, nødvendigt og/eller proportionalt:

"Forslaget om forbud mod visse smagsstoffer i andre tobaksvarer end cigaretter og rulleto bak, urtebaserede rygeprodukter samt i elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin er berettiget for at sikre folkesundheden og opnå det ønskede formål om effektivt at sætte en stopper for og forebygge børn og unges rygning og brug af elektroniske cigaretter samt andre nikotinprodukter. Der er ingen mindre indgribende regulering, der kan opfylde de samme mål.

Forslaget om et forbud mod visse smagsstoffer i [...] elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin er ét tiltag i en samlet handleplan mod børn og unges rygning, som skal udmøntes ved lov. Børn og unge er særligt sårbare over for skadevirkningerne af nikotin. Som anført under pkt. 4.4.1. er smagsstoffer ledende årsag til, at børn og unge prøver elektronisk cigaretter.

Nye brugere tiltrækkes særligt af søde smagsvarianter som fx slik, frugt, tyggegummi, læskedrikke med videre, og undersøgelser viser, at mange unge har en opfattelse af, at e-cigaretter med fx smag af frugt er mindre sundhedsskadelige end e-cigaretter med smag

af tobak. Dette vil formentlig også gælde for andre tobaksvarer end cigaretter og rulletobak. Derfor står forslaget om forbud mod visse smagsstoffer i [...] elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin også i rimeligt forhold til at opnå det ønskede formål, som ikke kan opnås via andre alternative og mindre indgribende tiltag, som kan give et tilsvarende resultat.

[...]

Endelig skal det bemærkes, at der som følge af forsigtighedsprincippet kan træffes beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der foreligger en sundhedsrisiko, og hvilket omfang denne har.

På baggrund af ovenstående finder Sundheds- og Ældreministeriet forslaget om et forbud mod visse smagsstoffer i [...] elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin nødvendigt, proportionalt og rimeligt og er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med tobaksvaredirektivet." (vores understregninger)

(c) Udstillingsforbuddet og udvidelsen af reklameforbuddet

For så vidt angår udstillingsforbuddet og udvidelsen af reklameforbuddet til at omfatte henholdsvis tobakssurrogater og fysiske specialbutikker for e-cigaretter uddybes disse Tiltag ikke yderligere i Sundhedsministeriets Impact Assessment, idet Sundhedsministeriet i alt væsentligt blot gentager lovudkastets bemærkninger hertil. Dette viser, at disse Tiltag i sagens natur er mindre velovervejede.

3.3.7 Kommissionens og andre medlemsstaters kommentarer til Lovudkastet (juli 2020)

Efter notifikationen af Lovudkastet afgav Kommissionen bemærkninger og en udførlig udtalelse til udkastet, se [bilag 028](#). Herudover afgav bl.a. Portugal, Grækenland, Tjekkiet og Rumænien udførlige udtalelser, se [bilag 029-032](#).

Følgende fremgår endvidere af Kommissionens generelle bemærkninger til tiltagene i Lovudkastet:

"There are several measures in the notified draft that go beyond the transposition of the Tobacco Directive and the Tobacco Advertising Directive, that could amount to measures having equivalent effect to quantitative restrictions on imports in the sense of Article 34 TFEU. Those measures, nevertheless, might be considered justified under the public health protection ground (Article 36 TFEU), provided they are appropriate and necessary to achieve that objective, and that they remain proportionate. The Commission therefore invites the Danish authorities to verify that the above-mentioned requirements are respected." (vores understregninger)

Det fremgår af Portugal, Grækenland, Tjekkiet og Rumæniens udførlige udtalelser, at disse medlemslande er af den opfattelse, at flere af Tiltagene i 2020-loven - og særligt kravet om standardiseret emballage - er i strid med bl.a. varernes frie bevægelighed. Flere af disse medlemsstater lægger vægt på, at de danske myndigheder ikke har fremlagt tilstrækkeligt bevis for, at Tiltagene er rimelige, nødvendige og proportionale.

3.3.8 Sundhedsministeriet notificerer Kommissionen vedr. bekendtgørelser (september 2020)

Sundhedsministeriet har også notificeret Kommissionen om udkast til bekendtgørelse om standardisering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og fremsendte i den forbindelse en konsekvensanalyse den 24. september 2020, se [bilag 033](#).

Konsekvensanalysen flugter med den ovenfor omtalte konsekvensanalyse i relation til selve Lovforslaget, se afsnit 3.3.6.

Sundhedsministeriet har ligeledes notificeret Kommissionen om udkast til bekendtgørelse om forbud mod synlig anbringelse og fremvisning m.v. af tobaksvarer, tobakssurrogater og urtebaserede

rygeprodukter samt om udkast til bekendtgørelse om forbud mod reklame, synlig anbringelse og fremvisning m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin.

3.3.9 Sundhedsministeriets første opfølgning overfor Kommissionen vedr. Lovudkastet (september 2020)

Den 11. september 2020 besvarede Sundhedsministeriet Kommissionens bemærkninger til Lovudkastet (jf. [bilag 034](#)) i forhold til forbuddet mod smagsstoffer i andre tobaksvarer end cigaretter og rulletobak.

3.3.10 Lovforslagets fremsættelse (oktober 2020)

Den 8. oktober 2020 blev Lovforslaget til 2020-loven fremsat.

Begrundelserne for at indføre Tiltagene var de samme som i Lovudkastet. Det fremhæves (igen) i Lovforslaget, side 7, pkt. 1, at

"De seneste tal viser en stigning i andelen af unge, der ryger dagligt."

Det har sidenhen vist sig, at oplysningen om den påståede stigning i rygeprævalens blandt unge ikke var retvisende, se pkt. 3.4.1 nedenfor, hvorfor indførelsen af de konkrete Tiltag er baseret på en forkert antagelse.

Det fremgår ikke af Lovforslaget, om Sundhedsministeriet har taget stilling til det videnskabelige materiale, som bl.a. fremgik af Nicoventures' høringsvar.

3.3.11 Kommissionens svar på Sundhedsministeriets opfølgende bemærkninger vedr. Lovudkastet (november 2020)

Den 25. november 2020 besvarede Kommissionen Sundhedsministeriets brev af 11. september 2020, se pkt. 3.3.9 ovenfor. Følgende fremgår af Kommissionens brev, side 1 ([bilag 035](#)):

"Det skal bemærkes, at de danske myndigheder den 17. april 2020 notificerede 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) til Kommissionen.

Kommissionen afgav den 20. juli 2020 i henhold til artikel 6, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, i direktiv 2015/1535/EU, en udførlig udtalelse og bemærkninger om det notificerede udkast. De danske myndigheders svar på den udførlige udtalelse foreligger endnu ikke." (vores understregning)

3.3.12 Lovgivningsprocessen og 2020-lovens vedtagelse (oktober - december 2020)

Lovforslaget gennemgik herefter 1., 2. og 3. behandling og blev vedtaget den 21. december 2020.

Af særlig relevans skal fremhæves de spørgsmål og svar, som blev stillet og afgivet i forbindelse med udvalgsbehandlingen mellem 1. og 2. behandling, og som omhandlede det videnskabelige grundlag for indførsel af standardiseret emballage og forbud mod kendetegnede aromaer.

Det vil være for omfattende at gå igennem alle spørgsmål og svar. BAT finder dog anledning til at fremhæve to spørgsmål og svarene hertil, nemlig spørgsmål 37 og spørgsmål 87, se henholdsvis [Bilag 036](#) og [037](#).

Spørgsmål 37 og svaret herpå er således:

"Hvordan dokumenterer regeringen, at lovforslagets indgreb er proportionale jævnfør Kommissionens bemærkninger om, at lovforslaget indeholder "foranstaltninger, der har samme virkning som kvantitative udførselsrestriktioner i medfør af artikel 34 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)", og at disse kun kan anses for passende såfremt de "forbliver proportionale"? Og hvordan har regeringen besvaret Kommissionens opfordring til, at de danske myndigheder bekræfter, at ovenstående krav overholdes?"

Svar: Det er Sundheds- og Ældreministeriets opfattelse, at de foreslåede tiltag er proportionale. Ministeriet vil over for Kommissionen bekræfte, at de tiltag, der iværksættes med lovforslaget, anses for at være passende og nødvendige for at beskytte menneskers liv og sundhed samt proportionale."

Sundhedsministeriet fremkom ikke med en yderligere redegørelse eller begrundelse, og ovenstående bekræfter derfor, at det kan lægges til grund, at Sundhedsministeriet ikke før eller under lovforbereðelsen kvalificeret har redegjort for, hvorfor Tiltagene var hensigtsmæssige, nødvendige eller proportionale, jf. tillige afsnit 4.5 nedenfor.

Herudover skal fremhæves spørgsmål 87:

"Sundheds- og ældreministeren skriver i følgebrevet til udvalget vedrørende Kommissions svar, at: "Sundheds- og Ældreudvalget vil blive orienteret om svarene på de udførlige udtalelser, når disse sendes til Kommissionen." Det må jo betyde, at ministeren ikke har sendt disse svar endnu, selvom der snart er gået lang tid siden, at Kommissionen afgav sin udførlige udtalelse. Kan ministeren oplyse, hvad der kommer til at stå i disse svar fra den danske regering? Og hvorfor er svarene ikke sendt for længst?"

Det fremgår, at svaret på spørgsmålet er et "fortroligt dokument". Sundhedsministeriet opfordres (opfordring 2) til at gøre rede for, hvad der er baggrunden for, at dokumentet er fortroligt.

Herudover opfordres (opfordring 3) Sundhedsministeriet til at fremlægge al korrespondance med Kommissionen om Sundhedsministeriets notifikation af Lovudkastet.

3.3.13 De endelige Tiltag

3.3.13.1 Standardiseret emballage

Det var indtil vedtagelsen og ikrafttrædelsen af de relevante bestemmelser i 2020-loven tilladt på emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter at benytte varemærker, herunder både ordmærker og figurmærker (logoer). 2020-loven har ændret herpå. Af 2020-lovens § 3 fremgår således følgende vedrørende e-cigaretter:

"**7.** Efter § 9 indsættes i kapitel 3:

§ 9 a. Den, der markedsfører elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin her i landet, skal sikre, at hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage har en standardiseret udformning.

Stk. 2. Den, der markedsfører elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin her i landet, skal sikre, at hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage påføres et produkt-id.

Stk. 3. Sundheds- og ældreministeren fastsætter nærmere regler om standardiseringens udformning efter stk. 1 og påføring af produkt-id efter stk. 2."

Tilsvarende fremgår der følgende af 2020-lovens § 2, som omfatter tobaksvarer, herunder opvarmede tobaksprodukter:

"**11.** Efter § 21 indsættes:

§ 21 a. Den, der markedsfører tobaksvarer her i landet, skal sikre, at hver enkeltpakning og eventuel ydre emballage har en standardiseret udformning. Det gælder dog ikke cigarer, pibetobak og piber.

Stk. 2. Sundheds- og ældreministeren fastsætter nærmere regler om standardiseringens udformning."

Reglerne er udmøntet i henholdsvis bekendtgørelse nr. 699 af 19. april 2021 om standardisering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og bekendtgørelse nr. 572 af 22. marts 2021 om standardisering af tobakspakker og urtebaserede rygeprodukter, hvori der

fastsættes regler om standardiseringens udformning, herunder farve, form, udseende, tekst, materiale og mærkning.

Kombinationen og konsekvensen af de nye regler er, at der ikke længere kan gøres brug af figurvaremærker og øvrige ikke-ordvaremærker (i det følgende blot "figurmærker") på produkternes emballage.

Reguleringen af standardiserede pakker for e-cigaretter i 2020-lovens § 9 a og bekendtgørelse nr. 699 af 19. april 2021 om standardisering af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin træder i kraft den 1. oktober 2021, jf. 2020-lovens § 7, stk. 3, dog således at der er mulighed for at markedsføre produkter fremstillet før denne dato indtil 1. oktober 2022, jf. 2020-lovens § 7, stk. 11.

Reguleringen af standardiserede pakker for opvarmede tobaksprodukter i 2020-lovens § 21 a og bekendtgørelse nr. 572 af 22. marts 2021 om standardisering af tobakspakker og urtebaserede rygeprodukter trådte derimod i kraft 1. juli 2021, jf. 2020-lovens § 7, stk. 2. For opvarmede tobaksprodukter, der er fremstillet før den 1. april 2021, vil reglerne om standardisering af pakkerne dog først få virkning fra 1. april 2022, jf. 2020-lovens § 7, stk. 9.

3.3.13.2 Forbud mod kendetegnende aromaer i e-cigaretter

Med 2020-lovens § 3 blev der indført et forbud mod kendetegnende aromaer (bortset fra mentol og tobakssmag) i e-cigaretter:

"**13.** Efter § 25 indsættes:

§ 25 a. Elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med en kendetegnende aroma må ikke markedsføres her i landet. Forbuddet gælder dog ikke for kendetegnende aroma af mentol eller tobak.

Stk. 2. Udstyr, der benyttes i forbindelse med elektroniske cigaretter, der gør det muligt at ændre de pågældende elektroniske cigaretters duft eller smag, må ikke markedsføres her i landet.

Stk. 3. Sundhedsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler om forbuddet i stk. 1, herunder regler om, hvorvidt et konkret produkt er omfattet af forbuddet, og om grænseværdier for indholdet i produkter af tilsætningsstoffer eller kombinationer af tilsætningsstoffer, der giver en kendetegnende aroma."

I forhold til ikrafttrædelsestidspunktet for § 25 a fremgår følgende af 2020-lovens § 7:

"Stk. 11. For elektroniske cigaretter, genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og smagsstoffer til brug i elektroniske cigaretter med kendetegnende aroma, der er fremstillet før den 1. april 2021, har lovens § 3, nr. 13, virkning fra den 1. april 2022."

Langt størstedelen af e-væsker indeholder aromastoffer udover mentol og tobak. Forbuddet mod brug af kendetegnende aromaer bortset fra mentol eller tobak betyder således, at kun 1 ud af 8 produkter fra BAT vil forblive lovlige.

3.3.13.3 Forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer

Der har ikke tidligere ved lov været fastsat et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer. Dette har 2020-loven ændret på. Af 2020-lovens § 3 fremgår således følgende vedrørende E-cigaretloven:

"**10.** efter § 18 indsættes i *kapitel 7*:

§ 18 a. Synlig anbringelse og fremvisning af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin på salgssteder, herunder på internettet, er forbudt. Det samme gælder varer, der er beregnet til at blive benyttet sammen med disse produkter.

Stk. 2. Forbuddet gælder ikke salg af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin og varer, der er beregnet til at blive benyttet sammen med disse produkter, på fysiske salgssteder, hvor man er specialiseret i salg af disse produkter.

Stk. 3. Salgssteder, herunder på internettet, kan efter anmodning fra køberen give køberen en liste med neutrale oplysninger om, hvilke elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin der sælges på salgsstedet og varernes pris. På fysiske salgssteder kan listen med neutrale oplysninger opsættes ved en ekspedientbetjent salgskasse.

Stk. 4. Sundheds- og ældreministeren kan fastsætte regler om forbuddet efter stk. 1, om hvilke produkter og salgssteder, der er omfattet af stk. 2, om reklame hos disse salgssteder, og om salgsstedets fremvisning af neutrale oplysninger efter stk. 3."

En tilsvarende bestemmelse, som omfatter opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer, er med 2020-loven blevet indsat i Tobaksreklameloven som § 5a, jf. herved 2020-lovens § 1 nr. 12.

De nye regler indebærer, at al synlig anbringelse og fremvisning af opvarmede tobaksprodukter, nikotinposer samt e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin på salgssteder er forbudt. Produkterne skal dermed være skjult på salgsstedet, indtil en forbruger konkret efterspørger dem. Det er således heller ikke som hidtil tilladt for salgssteder at anbringe og fremvise produkterne i forbindelse med betalingskasser, barer, automater m.v.

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning gælder også salgssteder på internettet, herunder salg via app-funktioner. Det betyder i praksis, at der ved salg af opvarmede tobaksprodukter, nikotinposer samt e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin ikke må fremvises billeder af produkterne. Forbuddet mod fremvisning af varerne på internettet er absolut og gælder således både i forbindelse med en mere generel fremvisning af udvalget af varerne på hjemmesiden, såvel som i forbindelse med en egentlig købsfunktion, hvor forbrugeren kan lægge den pågældende vare i en kurv og betale for varen.

For så vidt angår e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin gælder forbuddet imidlertid ikke for fysiske salgssteder, der er specialiseret i salg af disse produkter.

Forbuddet trådte i kraft den 1. april 2021, jf. 2020-lovens § 7.

3.3.13.4 Reklameforbud i specialistbutikker for e-cigaretter

Det har været forbudt at reklamere for e-cigaretter undtagen i specialforretninger siden indførelsen af e-cigaretloven i 2016, jf. herved e-cigaretlovens § 16. Dette udgangspunkt ændrer 2020-loven ikke på.

Efter lovens § 18 fastsætter sundheds- og ældreministeren nærmere regler om reklame m.v. for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin.

Disse regler var tidligere udmøntet i bekendtgørelse nr. 499 af 30. maj 2016 om kvalitet, mærkning, alderskontrollsystem og reklame m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v. Heraf fremgår det af § 16, stk. 3, nr. 4, at forbuddet mod reklame for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin ikke gælder for fysiske butikker, der er specialiseret i salg af e-cigaretter m.v. Undtagelsesbestemmelsen gav specialbutikkerne ret til at reklamere på salgsstedet, dvs. inde i butikken og på facaden.

I forbindelse med indførelsen af 2020-loven er der imidlertid udstedt en ny bekendtgørelse, og reglerne om reklame m.v. for e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin er derfor nu udmøntet i bekendtgørelse nr. 65 af 15. januar 2021 om forbud mod reklame, synlig anbringelse og fremvisning m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere med og uden nikotin.

Bekendtgørelsen ophæver retten for butikker specialiseret i salg af e-cigaretter til at reklamere på salgsstedet og facaden. Hertil fastsætter bekendtgørelsen i § 6, med hjemmel i en ny

bestemmelse indsat i e-cigaretteloven som § 18 a, stk. 4, jf. herved 2020-lovens § 3, nr. 10, følgende regler:

Stk. 5. Det er på et fysisk salgssted omfattet af stk. 1 [salgssteder specialiseret i salg af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere] ikke tilladt at reklamere for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere på salgsstedet, i butiksvinduet eller på butiksfacaden, jf. dog stk. 6. Det gælder herunder:

1) at der ikke må være elementer, herunder rundt om produkterne, som kan give reklameeffekt, for eksempel særlig belysning, brug af farver eller effekter, der på anden måde fremhæver et bestemt produkt, firmanavn, pris eller andet for elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere, eller

2) med tekst, illustrationer, billeder, farver, logoer, symboler eller andet at give køber indtryk af, at et eller flere produkter har en sundhedsgavnlig effekt, er mindre skadelige end andre produkter, fungerer som rygestopmiddel eller på anden vis har en gavnlig effekt eller fordel.

Stk. 6. Navnet på et fysisk salgssted omfattet af stk. 1 må fremgå i den fysiske butik og af butiksfacaden i neutral udformning. Navnet må ikke i sig selv have en reklameeffekt eller lyse op, dog må det på en neutral måde indeholde ordene "elektroniske cigaretter" eller referere til elektroniske cigaretter."

Det er herefter på linje med andre butikker forbudt for fysiske butikker specialiseret i salg af e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere at reklamere for e-cigaretter mv. på salgsstedet.

Bekendtgørelsen trådte i kraft den 1. april 2021, jf. bekendtgørelsens § 9.

3.3.13.5 Reklameforbud for tobaksfri nikotinposer

Før ikrafttrædelsen af 2020-loven var tobaksfri nikotinposer ikke reguleret af særskilt lovgivning, og disse produkter var således ikke omfattet af det reklameforbud, som gjaldt for tobaksprodukter og e-cigaretter. Dette er ændret med 2020-loven.

Det følger således af 2020-lovens § 1, at tobaksreklamelovens anvendelsesområde udvides til også at omfatte såkaldte "tobakssurrogater", der også omfatter tobaksfri nikotinposer som f.eks. BATs produkt LYFT.

Lovændringen indebærer, at forbuddet mod reklame nu også gælder for tobakssurrogater.

Lovændringen trådte i kraft den 1. april 2021, jf. 2020-lovens § 7.

3.4 **Udviklingen i danskernes rygevaner og brug af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer**

3.4.1 Indledning

En gennemgående oplysning fra Sundhedsministeriet under lovforberedelsen af 2020-loven var, at de seneste tal viser en stigning i antallet af unge, der ryger dagligt, se f.eks. Lovforslaget side 7.

Billedet af et stigende problem er ikke retvisende.

Spørgeundersøgelser viser, at i modsætning til hvad Sundhedsstyrelsen hævder, har antallet af rygere i Danmark, og særligt antallet af unge rygere, været støt faldende i mange år, jf. afsnit 3.4.2. Det er således en længerevarende tendens, at der er færre og færre, som ryger dagligt. Den længerevarende tendens er fortsat, og i 2020 var der således det laveste niveau af daglige unge rygere siden 1994.

Derudover viser tallene, at brugen af e-cigaretter har været konstant lav siden introduktionen på det danske marked, se punkt 3.4.3 nedenfor.

Sundhedsministeriet valgte før og under lovforberedelsen af 2020-loven imidlertid kun at fokusere på ændringen fra 2017 til 2018. Da Sundhedsstyrelsen i maj 2020 publicerede sin rapport med tal fra 2019, der viste et fald - både i rygning generelt og specifikt i forhold til unge - i forhold til 2018, gav det ikke anledning til korrektioner eller nuancer, herunder i Lovforslaget, som efterfølgende blev fremsat i oktober 2020.

Håndteringen af 2019-tallene har desuden givet anledning til bekymrende kritik. Ifølge artiklen "Sundhedsstyrelsen skjulte centrale oplysninger for os", side 2 ([bilag 038](#)), som er skrevet af TV2 på baggrund af aktindsigt, fik Sundhedsstyrelsen allerede den 18. november 2019 svaret på den årlige undersøgelse om danskernes rygevaner. Svaret viste ifølge artiklen, at antallet af daglige rygere i 2019 var faldet i forhold til 2018.

Ifølge artiklen videregav Sundhedsstyrelsen tilsyneladende ikke oplysningerne til Sundhedsministeriet eller Folketingets partier, der således forhandlede om Handleplanen på et underbelyst grundlag.

Der spekuleres i artiklen fra flere parter om, at Sundhedsstyrelsen angiveligt bevidst har undladt at videregive oplysningerne i artiklen, da det ville gå imod det narrativ, som bl.a. skulle begrunde Handleplanen og Lovforslaget; at antallet af daglige rygere, herunder unge, var stigende.

Ifølge den i artiklen rejste kritik opfyldte Sundhedsstyrelsen angiveligt ikke sin forvaltningsretlige oplysningspligt om at gøre Folketinget opmærksom på de korrekte tal, som kunne underbygge Folketingets forhandlinger. I stedet anmodede Sundhedsstyrelsen angiveligt Danmarks Statistik om at interviewe flere personer og at indrette undersøgelsen på en sådan måde, at den skulle medføre et resultat, der kunne vise en højere rygeprævalens, end hvad Danmarks Statistik oprindeligt var nået frem til.

Såfremt oplysningerne i artiklen er korrekte, har Sundhedsstyrelsen i en periode - og en vigtig periode under forberedelsen af 2020-loven - bevidst tilbageholdt oplysninger om udviklingen i rygeprævalensen i Danmark. Dette illustrerer, at der ikke er grundlag for 2020-loven, og at der var et ønske om at indføre regulering uanset den manglende evidens for, om dette var nødvendigt.

Sundhedsministeriet [opfordres \(opfordring 4\)](#) til at fremlægge de data og det materiale, som blev udleveret til TV2 i forbindelse med den aktindsigt, som beskrives i artiklen.

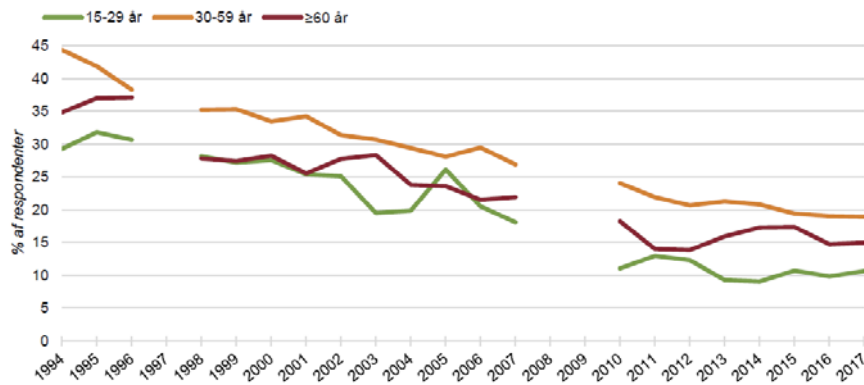
Sundhedsministeriet [opfordres \(opfordring 5\)](#) til at oplyse og dokumentere ved fremlæggelse af relevant materiale, herunder korrespondance, mødenotater, telefonnotater og øvrig skriftlig dokumentation, hvornår Sundhedsministeriet blev bekendt med 2019-tallene, der ifølge artiklen skulle være modtaget hos Sundhedsstyrelsen den 18. november 2019, og som viste et fald i rygeprævalensen i Danmark, herunder blandt unge.

Sundhedsministeriet [opfordres \(opfordring 6\)](#) til at oplyse og dokumentere ved fremlæggelse af relevant materiale, herunder korrespondance, mødenotater, telefonnotater og øvrig skriftlig dokumentation, om Sundhedsministeriet har haft viden om og/eller været involveret i Sundhedsstyrelsens beslutning om at indhente yderligere besvarelser i forhold til beregning af rygeprævalens i Danmark, og hvad formålet med indhentelsen af de yderligere besvarelser var.

3.4.2 Andelen af personer, som ryger, er samlet set faldet markant gennem de seneste årtier

I rapporten "Danskernes rygevaner - udviklingen fra 1994-2017", jf. [bilag 039](#), vises udviklingen i antallet af daglige rygere på side 16, se også nedenfor:

Figur 4.1.3: Daglige rygere, 1994-2017, fordelt på aldersgrupper
 Data ikke tilgængeligt for år 1997, 2008 og 2009



I perioden 2017-2020 har udviklingen set således ud for daglige rygere, se [bilag 040-043](#):

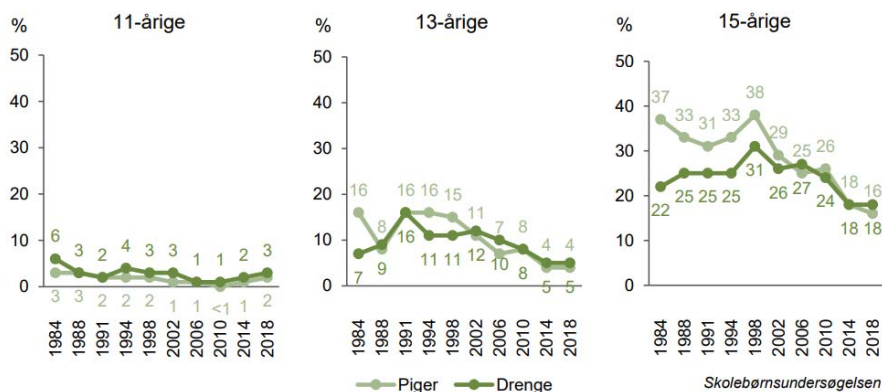
	2017	2018	2019	2020
Daglige rygere				
15-29 år	11%	15%	13%	10%
30-59 år	19%	20%	15%	14%
60+år	15%	14%	13%	13%

Som det fremgår ovenfor, har antallet af daglige rygere været faldende siden 1994, og 2020 var det år - siden 1994 - hvor der var færrest af respondenterne, som angav, at de røg dagligt.

I "Eurobarometer-undersøgelsen" foretaget af Europa-Kommissionen i efteråret 2020 og publiceret i februar 2021 fremgår det også, at der generelt i EU er sket i fald i rygeprævalensen mellem 2017 og 2020, herunder særligt blandt unge, se [bilag 044](#).

Det fremgår på side 21, at i langt størstedelen af EU-landene er rygeprævalensen faldet siden 2006. I Danmark har man set det tredjestørste fald blandt alle EU-lande med 16 procentpoint, kun overgået af Holland (17 procentpoint) og Storbritannien (21 procentpoint).

For så vidt angår børn og unge er tendensen også, at der er færre og færre, som ryger dagligt. I "Skolebørnsundersøgelsen 2018" fremgår følgende på side 85 om den historiske udvikling i forhold til de 11-, 13- og 15-åriges brug af cigaretter, se [bilag 045](#):

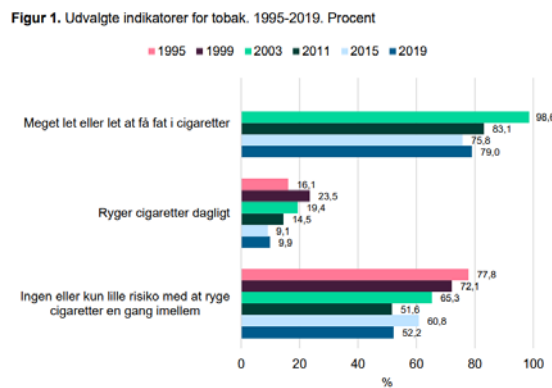


Figur 7.6 Andel, som ryger dagligt, ugentligt eller sjældnere (%), 1984-2018

Der kan også henvises til "Røgfri Fremtids Ungeundersøgelse - 2017-2020" ([bilag 046](#)). Undersøgelsen har siden 2017 hvert år gennemført en undersøgelse, hvor 14-19 årige er blevet spurgt om rygevaner m.v. Om udviklingen fremgår følgende på side 5:

"Undersøgelsen viser først og fremmest, at rygning blandt 14-19-årige er blevet mindre udbredt fra 2017-2020. I samme periode er der også sket en udskydelse af rygedebut således, at de unge er blevet ældre første gang, de prøver at ryge. Samtidig har flere unge fået røgfri skoletid. Alle disse forhold er vigtige skridt i retning af en røgfri fremtid."

Der kan også henvises til "Den Europæiske Rusmiddelundersøgelse (ESPAD) 2019", som baserer sig på en undersøgelse blandt elever i 9. klasse i Europa. Følgende figur fremgår på side 5, se [bilag 047](#):



Siden 1995 er antallet, som ryger dagligt, således faldet fra 16,1% i 1995 til 9,9% i 2019. Om forholdet til andre europæiske lande fremgår følgende på side 19:

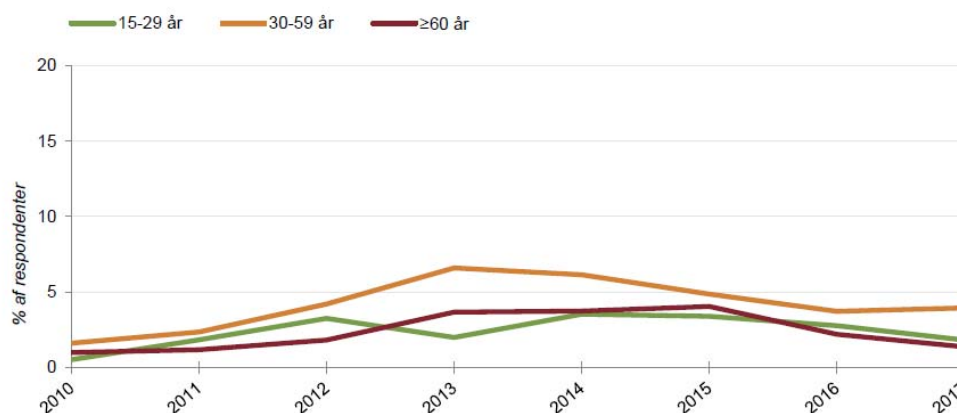
"Sammenlignet med andre europæiske lande ses i ESPAD-undersøgelsen fra 2015 en forholdsvis lav rygeforekomst blandt danske elever i 9. klasse, når man ser på andelen, der nogensinde har røget (39 % blandt danske unge og 46 % blandt europæiske unge generelt). Derimod er der stort set ingen forskel i andelen, der har røget i løbet af de sidste 30 dage (19 % blandt danske unge og 21 % blandt europæiske unge generelt) (8)."

Det illustreres af ovennævnte undersøgelser og andre lignende undersøgelser, at antallet af rygere og særligt antallet af unge rygere i modsætning til Sundhedsstyrelsens påstande konstant har været faldende. Der er derfor ikke grundlag for indførelsen af de ekstreme Tiltag i 2020-loven med baggrund i påstande om, at antallet af unge rygere skulle være stigende.

3.4.3 Andelen af personer, som anvender e-cigaretter, har været lav siden introduktionen af e-cigaretter. Sundhedsstyrelsen har kortlagt danskernes brug af e-cigaretter i perioden 2010-2020, se [bilag 039-043](#).

I rapporten "Danskernes rygevaner - udviklingen fra 1994-2017" vises udviklingen i antallet af e-cigaretbrugere på side 80 ([bilag 039](#)):

Bilagsfigur 5.2: E-cigarettbrugere, 2010-2017, fordelt på aldersgrupper



I forhold til 2019-2020 ser tallene således ud, jf. bilag 042 og 043:

	2019	2020
Daglige brugere		
15-29 år	2%	2%
30-59 år	2%	2%
60+år	1%	1%

For så vidt angår tallene fra 2018, er tallene - så vidt BAT kan se - ikke inddelt i aldersgrupper, men det fremgår, at 3% af alle respondenterne angav, at de var daglige brugere af e-cigaretter, se bilag 041, s. 43.

I forhold til børn og unges brug af e-cigaretter kan der henvises til rapporten "Skolebørnsundersøgelsen 2018", jf. bilag 045, hvor følgende fremgår på side 87:

"Siden 2014 er der sket et fald i andelen, som har prøvet at ryge e-cigaretter blandt de 15-årige piger fra 24 % i 2014 til 17 % i 2018, mens andelen blandt de 15-årige drenge er på cirka samme niveau i 2018 (30 %) som i 2014 (33 %). Der er ikke sket ændringer i andelen af 11- og 13-årige elever, der har prøvet at ryge e-cigaretter fra 2014 til 2018 (figur ikke vist)."

Det samme gælder i forhold til brug inden for den seneste måned, se side 88:

"Sammenlignet med tal fra 2014 viser tal fra 2018, at andelen af elever, som har røget e-cigaretter inden for den seneste måned, generelt er faldet. Dette fald ses særligt blandt de 15-årige piger, hvor andelen er faldet fra 13 % i 2014 til 7 % i 2018 (figur ikke vist)."

Dokumentationen viser således, at der ikke er grundlag for påstanden om, at antallet af unge brugere af e-cigaretter er stigende.

3.4.4 Andelen af personer, som bruger opvarmede tobaksprodukter, er lav

Brugen af opvarmede tobaksprodukter er meget lav.

I rapporten "Danskernes rygevaner 2020 - delrapport 1: Nikotinafhængighed" (bilag 043) fremgår det, at der kun er 0,9% brugere (daglige og lejlighedsvis). Det vurderes på side 27, at det ikke ser ud til, at der er sket en ændring i forhold til 2019, men det bemærkes dog samtidig, at antallet af respondenter er lille.

For så vidt angår unge er der endnu færre, som bruger opvarmede tobaksprodukter. I "§RØG – En undersøgelse af tobak, adfærd og regler - udvalgte tendenser 2021" (bilag 048) var det alene 0,6% af respondenterne (alle mellem 15-29 år), der dagligt eller lejlighedsvis bruger opvarmede tobaksprodukter.

3.4.5 Andelen af personer, som bruger nikotinposer, er lav

I rapporten "Danskernes rygevaner 2020 - delrapport 1: Nikotinafhængighed" (bilag 043) fremgår det, at der kun er 1,3% af danskerne, der er brugere (daglige eller lejlighedsvis). Det vurderes på side 48, at forekomsten af personer, der bruger nikotinposer, overordnet er uændret i forhold til 2019.

3.5 Den nuværende videnskabelige dokumentation om skadesreducerende produkter

3.5.1 Indledning

Det er BATs opfattelse, at Sundhedsministeriet i forbindelse med tilblivelsen af 2020-loven kun selektivt har inddraget og taget højde for den videnskabelige dokumentation på området for skadesreducerende produkter.

BAT gør gældende, at Sundhedsministeriet kun i begrænset omfang har præsenteret og forholdt sig til kilder, som ikke støtter Sundhedsministeriets tese om, at Tiltagene vil fremme folkesundheden og dermed realisere målet bag Tiltagene og 2020-loven.

Det er BATs vurdering, at Tiltagene ifølge den videnskabelige dokumentation ikke hver for sig eller samlet set fører til, at folkesundheden forbedres. Tværtimod peger den (seneste) videnskabelige dokumentation på, at folkesundheden risikerer at blive forværret på grund af Tiltagene.

Hvorfor det er tilfældet, kan overordnet forklares på følgende måde;

Evidensen peger på, at hvis man kun bruger ikke-brændbare tobaksprodukter og nikotinprodukter uden tobak, er der mindre risiko for, at det medfører skader sammenlignet med fortsat rygning af cigaretter (jf. afsnit 3.5.2).

Hvis personer, som ellers ville være fortsat med at ryge, helt skifter fra cigaretter til skadesreducerende produkter, vil det forbedre folkesundheden (se afsnit 3.5.3-3.5.5).

Skadesreducerende produkter er et anvendeligt alternativ til cigaretter (se afsnit 3.5.6) og er ikke en indgang til et forbrug af cigaretter (se afsnit 3.5.7-3.5.8).

Når smagsstoffer i e-cigaretter forbydes (se afsnit 3.5.9-3.5.10), eller hvis muligheden for at kommunikere om skadesreducerende produkter begrænses, medfører det, at færre nuværende rygere skifter fra cigaretter til skadesreducerende produkter, fordi disse produkter bliver mindre acceptable.

Der er risiko for, at regulatoriske tiltag, som hæmmer flytningen fra cigaretter til skadesreducerende produkter, derfor vil underminere folkesundheden (se afsnit 3.5.11), idet der vil være mindre opmærksomhed omkring ikke-brændbare produkter, og de vil være mindre tilgængelige (se afsnit 3.5.12).

Tiltagene vil sandsynligvis medføre utilsigtede negative konsekvenser for folkesundheden, herunder vil de være motiverende for det illegale marked, og det vil fastholde den nuværende fejllopfatelse vedrørende de forholdsmæssige risici ved disse produkter (se afsnit 3.5.13).

Tiltagene er ikke nødvendige i lyset af den eksisterende regulatoriske beskyttelse og de mange alternative, og mindre byrdefulde, muligheder, der findes (jf. afsnit 3.5.14).

Der redegøres nærmere herfor nedenfor.

3.5.2 Skadesreduktion

Det er en anerkendt strategi til fremme af folkesundheden at søge at reducere de skader for individer og samfundet generelt, der opstår som følge af brugen af tobak. Det forudsætter brugen af alternative nikotinprodukter med mindre risiko for personer, som ellers ikke ville have stoppet fuldstændigt med at ryge.

Udgangspunktet for skadesreduktion indenfor tobaksområdet er det faktum, at langt størstedelen af skader forvoldt af brugen af tobak forårsages på grund af den røg, som opstår, når tobak afbrændes, og ikke på grund af nikotin. Afbrændingen af tobak er således den væsentligste faktor bag den skade, som rygere påfører deres helbred.

Der kan f.eks. henvises til det britiske Royal College of Physicians, som anførte i en rapport fra 2016 ([bilag 049](#)) på side 151, at:

"[...] proportionality in nicotine regulation must also incorporate the consideration that regulation that discourages or delays the development and use of non-tobacco nicotine is likely, in effect, to sustain tobacco smoking and hence perpetuate harm to smokers and wider society."

Royal College of Physicians anførte derudover følgende i sin rapport på side 184:

"The harm of smoking is therefore caused not by nicotine, but by other constituents of tobacco smoke. Non-tobacco nicotine products that reproduce the nicotine delivery and behavioral characteristics of smoking, without the many other toxins in tobacco smoke, therefore have the potential to allow smokers to continue to use nicotine and avoid the significant harm to themselves and others that smoking causes." (vores understregning)

Det vil derfor reducere risikoen hos den enkelte bruger af cigaretter og fremme folkesundheden generelt, hvis brugere af cigaretter ophører med at inhalere cigaretrøg, og at dem, som ellers fortsat ville ryge brændbare tobaksprodukter, herunder cigaretter, i stedet skifter til et skadesreducerende produkt som e-cigaretter.

Det er også anerkendt af WHO, som i en rapport fra 2016 fremlagt som [bilag 050](#) på side 2 anfører følgende:

"[i]f the great majority of tobacco smokers who are unable or unwilling to quit would switch without delay to using an alternative source of nicotine with lower health risks, and eventually stop using it, this would represent a significant contemporary public health achievement." (vores understregning)

I oktober 2018 anmodede 72 uafhængige specialister i nikotinvidenskab, -politik og -praksis endvidere WHO om at inddrage teknologisk innovation og de mange nye produkter i kampen mod sygdomme, der skyldes rygning, se [bilag 051](#). De uafhængige specialister anfører følgende på side 1:

"[i]n the field of tobacco control and public health, the world has changed significantly since the Framework Convention on Tobacco Control was signed in 2003. It is impossible to ignore or dismiss the rise of Alternative Nicotine Delivery Systems (ANDS). These are established and new technologies that deliver nicotine to the user without combustion of tobacco leaf and inhalation of tobacco smoke. These technologies offer the prospect of significant and rapid public health gains through 'tobacco harm reduction'. Users who cannot or choose not to quit using nicotine have the option to switch from the highest risk products (primarily cigarettes) to products that are, beyond reasonable doubt, much lower risk than smoking products (e.g. pure nicotine products, low-toxicity smokeless tobacco products, vaping or heated tobacco products). We believe this strategy could make a substantial contribution to the Sustainable Development Goal to reduce premature deaths through non-communicable diseases (SDG Target 3.4)." (vores understregning)

Tilsvarende anmodede 36 uafhængige, internationale eksperter og forskere det hollandske parlament i 2019 om aktivt at anvende ikke-brændbare produkter i kampen mod skadevirkningerne ved rygning, se [bilag 052](#). Eksperterne anfører bl.a. følgende på side 1:

"We very much welcome the objectives and existing tobacco control measures set out in the Agreement which are in line with the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Any policy intervention that reduces smoking in the Netherlands has our full support. We regret however, that the Agreement fails to acknowledge the important role that products that do not involve combustion and inhalation of smoke can play in reducing the harms caused by smoking. Such products include forms of low nitrosamine smokeless tobacco such as snus, vaping technologies and pharmaceutical or pure nicotine products. From a health perspective, the major distinction between nicotine products is whether they are combustible or non-combustible. It is well known that it is the smoke, not the nicotine, which causes almost all of the smoking related diseases and non-combustible products have a clear role to play in reducing smoking prevalence to meet the ambitious objectives set out in the Agreement." (vores understregning)

I en rapport publiceret i 2019 af ASH New Zealand og End Smoking New Zealand anbefales ligeledes følgende for at reducere antallet af rygere og skadevirkningerne herved, se [bilag 053](#), side 4:

"To get back on track, we advocate a surge strategy based on driving down smoking by facilitating smokers to switch to smokefree alternatives such as vaping products, heated tobacco and smokeless tobacco products. These smokeless alternatives present much lower health risks compared to cigarettes and with the right tax structure can ease financial pressures on smoking households, mitigating both health and economic inequities." (vores understregning)

For nyligt den 18. oktober 2021 sendte 100 uafhængige specialister i nikotinvitenskaber, -politik og -praksis et åbent brev til delegationscheferne inden den niende konference for de parter, som har tiltrådt WHO's Rammekonvention om tobakskontrol ("**Rammekonventionen**"), der blev afholdt fra den 8. til den 13. november 2021, hvori man opfordrede parterne til at indføre en strategi om skadesreduktion inden for tobaksområdet med henblik på at forbedre folkesundheden, jf. [bilag 054](#). Det blev i det åbne brev bl.a. anført:

"Over the last decade, innovation in the tobacco and nicotine marketplace has meant there are now many nicotine products available that do not involve combustion of tobacco leaf and inhalation of smoke. These smoke-free products include vaping products, novel oral nicotine pouches, heated tobacco products, and low-nitrosamine smokeless tobacco, such as snus. Cigarettes and other smoked tobacco products are responsible for the vast majority of the deaths caused by tobacco use globally. Smoke-free nicotine products offer a promising route to reducing the harms arising from smoking. There is compelling evidence that smoke-free products are much less harmful than cigarettes and that they can displace smoking for individuals and at the population level.

We recognise there is uncertainty as to the benefits and risks associated with the evolving marketplace of non-combustible tobacco products over the longer term, and we recognise there is a continuum of risk in these products. We are also duly cautious about the involvement of the tobacco industry. However, we must also consider the substantial body of evidence we do have and not allow excessive caution or residual uncertainties to deny smokers promising options to switch away from the combustible products that we know with certainty are lethal." (vores understregning)

3.5.3 Den reducerede risiko ved e-cigaretter

Selvom brugen af e-cigaretter ligesom brændbare produkter er afhængighedsskabende og dermed indebærer en risiko, er der generelt enighed blandt sundhedseksperter om, at brugere, som alene anvender e-cigaretter, bliver udsat for væsentlig reducerede mængder skadelige stoffer end ved rygning, og det vurderes på baggrund af den eksisterende dokumentation, at det indebærer en

nedsat risiko for skadelige virkninger sammenlignet med brugere, der fortsætter med at ryge cigaretter, forudsat at brugeren fuldstændigt har skiftet fra rygning.

E-cigaretter indeholder nemlig ikke tobak, og e-cigaretter er ikke baseret på forbrænding. Som følge heraf dannes der ikke røg, når e-væsken fordampes, og der dannes bl.a. ikke tobakstjære. E-cigaretter frembringer derfor ikke størstedelen af de skadelige stoffer, der er indeholdt i tobaksrøg.

Der foreligger betydelig dokumentation for, at brugere, som udelukkende anvender e-cigaretter, udsættes for reducerede skadelige virkninger sammenlignet med brugere, som fortsætter med at ryge almindelige cigaretter, og at disse produkter derfor potentielt kan bidrage væsentligt til at forbedre folkesundheden for de store grupper af rygere, som ellers ville være fortsat med at ryge, forudsat at brugeren fuldstændigt har skiftet fra rygning.

En gennemgang foretaget af uafhængige eksperter indhentet af Public Health England (2018) (bilag 055) viser bl.a. at:

"[v]aping poses only a small fraction of the risks of smoking and switching completely from smoking to vaping conveys substantial health benefits over continued smoking. Based on current knowledge, stating that vaping is at least 95% less harmful than smoking remains a good way to communicate the large difference in relative risk unambiguously so that more smokers are encouraged to make the switch from smoking to vaping." (vores understregning)

En ajourføring af ovennævnte dokumentation fra Public Health England i 2019, fremlagt som bilag 056, se side 18, viser ligeledes, at e-cigaretter selvfølgelig ikke er risikofri, men at:

"[...] the evidence suggests that [e-cigarettes] are substantially less harmful to health than smoking [...]" (vores understregning)

Efter en omfattende og systematisk gennemgang af videnskabelig litteratur foretaget for FDA (Food and Drug Administration - som er ansvarlig "public health" myndighed i USA) konkluderede det amerikanske National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine ("NASEM") bl.a. følgende (bilag 057):

"Laboratory tests of e-cigarette ingredients, in vitro toxicological tests, and short-term human studies suggest that e-cigarettes are likely to be far less harmful than combustible tobacco cigarettes.

[...]

There is conclusive evidence that completely substituting e-cigarettes for combustible tobacco cigarettes reduces users' exposure to numerous toxicants and carcinogens present in combustible tobacco cigarettes.

[...]

There is substantial evidence that completely switching from regular use of combustible tobacco cigarettes to e-cigarettes results in reduced short-term adverse health outcomes in several organ systems.

[...]

Taken together, the evidence [...] suggests that e-cigarette aerosol contains fewer numbers and lower levels of toxicants than smoke from combustible tobacco cigarettes.

[...]

The evidence about harm reduction suggests that across a range of studies and outcomes, e-cigarettes pose less risk to an individual than combustible tobacco cigarettes." (vores understregning)

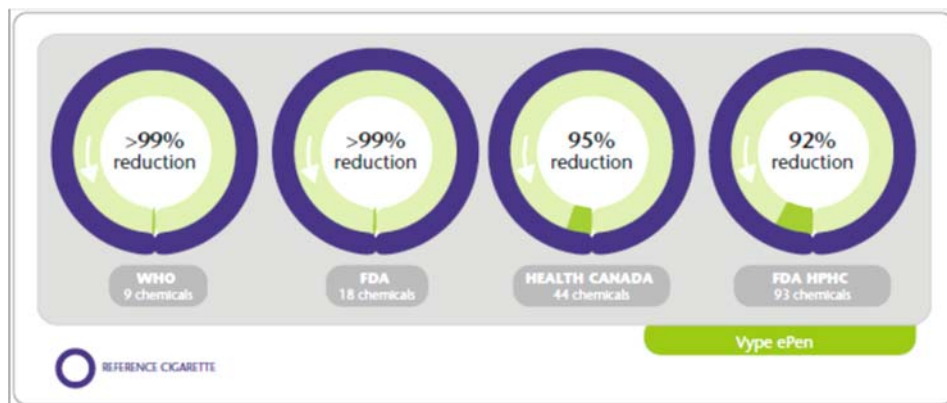
BAT har i sin offentliggjorte og fagfællebedømte forskning undersøgt 150 kemiske emissioner fra BATs Vype ePen, en reference tobakscigaret (Ky3R4F) og blindmateriale (luft/metode), jf. [bilag 058](#). Målingerne blev udført af et uafhængigt forskningslaboratorium, som anvendte metoder akkrediteret i henhold til ISO 17025 standarden. Målingerne viste bl.a., at:

- (a) ud af de 150 kemiske emissioner, som blev undersøgt i aerosolen fra e-cigaretten, kunne 104 emissioner ikke påvises, og 21 af emissionerne var kun tilstede på grund af laboratoriebaggerunden,
- (b) ud af de 25 påviste aerosol bestanddele, var 9 til stede i så lave niveauer, at de ikke kunne kvantificeres, og 16 af dem blev helt eller delvist dannet af e-cigaretten,
- (c) alt afhængig af den regulatoriske liste, der anvendes, og hvordan der ryges, var emission af de regulerede giftstoffer 82 til >99% lavere pr. pust for e-cigaretten sammenlignet med referencecigaretten, og
- (d) e-cigaretens aerosol er derfor mindre kompleks i sin opbygning end cigaretrøg og indeholder væsentlig mindre og lavere niveauer af giftstoffer.

I figuren nedenfor vises en sammenligning mellem cigaretrøg og aerosolen fra BATs Vype ePen i henhold til 4 forskellige prioritetslister over giftstoffer, som er af betydning for folkesundheden:

- (a) 9 WHO TobReg bestanddele, som, der er forslag om, skal nedsættes i cigaretrøg, jf. [bilag 059](#),
- (b) 18 bestanddele opført på FDA's forkortede liste over skadelige og potentielt skadelige bestanddele, jf. [bilag 060](#),
- (c) De canadiske sundhedsmyndigheders (Health Canada) liste over 44 giftstoffer i tobaksrøg, jf. [bilag 061](#), og
- (d) FDA's fuldstændige liste over 96 HPHC'er [harmful and potentially harmful compounds - skadelige og potentielt skadelige stoffer] (bortset fra de 3 slags, der ikke var nogen tilgængelige analysemetoder for), jf. bilag 060.

Det fremgår heraf, at giftstofniveauet i emissionen fra BATs Vype ePen var fra 92 % til >99% lavere sammenlignet med emissionerne fra referencecigaretten under anvendelse af den standard, som de forskellige sundhedsmyndigheder har sat (HCI).



En nyere rapport fra juli 2020 udarbejdet af uafhængige eksperter fra UK Committee on Toxicity of Chemicals in Food, Consumer Products and the Environment ("**COT**") og indhentet af det britiske Department of Health and Social Care samt Public Health England konkluderer ligeledes, at e-cigaretter er forbundet med reducerede risici for skadelige virkninger, se [bilag 062](#). COT fandt således følgende:

"The use of [e-cigarettes], produced according to appropriate manufacturing standards and used as recommended, as a replacement for [conventional cigarette] smoking, is likely to be associated with a reduction in overall risk of adverse health effects, although the magnitude of the decrease will depend on the effect in question." (vores understregning)

På den anførte baggrund indikerer den foreliggende dokumentation, at brugere, som udelukkende ryger e-cigaretter, er udsat for en reduceret risiko for skadelige virkninger sammenlignet med brugere, som fortsat ryger almindelige cigaretter, og at disse produkter derfor har et betydeligt potentiale til at bidrage til en forbedring af folkesundheden for de store grupper af rygere, som ellers fortsat ville ryge.

3.5.4 Opvarmede tobaksprodukters skadereducerende virkning

Der foreligger nu videnskabelig dokumentation for, at opvarmede tobaksprodukter medfører en lavere risiko sammenlignet med fortsat rygning af almindelige cigaretter, forudsat at brugeren fuldstændigt har skiftet fra rygning.

Det bliver i en gennemgang foretaget af uafhængige eksperter indhentet af Public Health England (2018), fremlagt som bilag 055, bl.a. anført, at:

"[t]he available evidence suggests that heated tobacco products may be considerably less harmful than tobacco cigarettes [...]"

og at

"[c]ompared with cigarette smoke, heated tobacco products are likely to expose users and bystanders to lower levels of particulate matter and harmful and potentially harmful compounds. The extent of the reduction found varies between studies."

Den britiske Committee on Technology, som i 2017 gennemgik data for produkter, der bliver opvarmet og ikke afbrændt (BATs produkt iFuse og Philip Morris Internationals produkt IQOS), fandt de en reduktion på 50-90 % i de skadelige og potentielt skadelige bestanddele i den aerosol, der blev dannet af enhederne, sammenlignet med røg fra almindelige cigaretter, se [bilag 063](#). Den britiske Committee on Technology anfører i den forbindelse følgende:

"[...] the exposure to compounds of concern in using heat-not-burn tobacco products is reduced compared to that from conventional cigarette smoke. It is likely that there is a reduction in overall risk to health for conventional smokers who switch to heat-not-burn tobacco products." (vores understregning)

FDA i USA godkendte endvidere i 2019 salget af et opvarmet tobaksprodukt på bl.a. følgende grundlag, se [bilag 064](#):

"[...] authorizing these products for the U.S. market is appropriate for the protection of the public health because, among several key considerations, the products produce fewer or lower levels of some toxins than combustible cigarettes." (vores understregning)

Ligeledes godkendte FDA i juli 2020 markedsføringen af et opvarmet tobaksprodukt i USA med information om reduceret skadevirkning, herunder at produktet reducerer udledningen af skadelige og potentielt skadelige kemikalier, samt at videnskabelige studier har vist, at et fuldstændigt skift fra almindelige cigaretter til produktet betydeligt reducerer den mængde af skadelige og potentielt skadelige stoffer, som brugeren udsættes for. Ved annonceringen af godkendelsen udtalte FDA følgende, se [bilag 065](#):

"Data submitted by the company shows that marketing these particular products with the authorized information could help addicted adult smokers transition away from combusted cigarettes and reduce their exposure to harmful chemicals, but only if they completely switch."

En undersøgelse foretaget af Caponnetto m.fl. i 2018, se [bilag 066](#), som er den første uafhængige undersøgelse, der undersøger kulilte i udåndingsluft ("eCo") fra deltagerne efter brug af to opvarmede tobaksprodukter, fandt endvidere følgende (se side 3):

"[...] no eCO elevations during inhalation testing with HTPs [Heated Tobacco Products] under investigation in any of the study participants. Our findings concur with findings from e-cigarette studies as well as from manufacturer and independent data on HTPs."

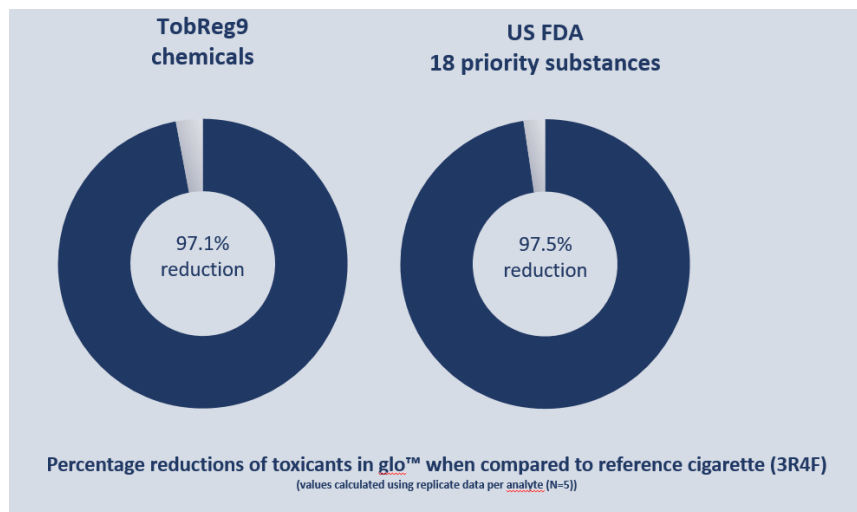
Mallock m.fl. analyserede i 2018, se [bilag 067](#), det samlede antal partikler, som er de største bidragsydere til sundhedsrisici ved opvarmede tobaksprodukter. Forfatterne fandt følgende (se side 1):

"[...] levels of major carcinogens are markedly reduced in the emissions of the analysed HNB product in relation to the conventional tobacco cigarettes and that monitoring these emissions using standardized machine smoking procedures generates reliable and reproducible data which provide a useful basis to assess exposure and human health risks."

I en systematisk gennemgang af fagfællebedømt litteratur om opvarmede tobaksprodukter foretaget af Simonavicius m.fl. i 2018, se [bilag 068](#), blev følgende konkluderet (se side 10):

"[f]ive RCTs [randomised controlled trials] demonstrated that switching from smoking cigarettes to using HnB significantly reduces but does not eliminate exposure to HPHC [harmful and potentially harmful compounds]." (vores understregning)

Det blev under BATs fagfællebedømte videnskabelige forskning vedrørende aerosolen fra BATs opvarmede tobaksprodukt (glo™) konstateret, at der var en 90-99% reduktion, sammenlignet med røg fra en konventionel referencecigaret, i udledningen af de 9 WHO TobReg bestanddele, som, der er stillet forslag om, skal nedsættes i cigaretrøg, jf. bilag 059, med en gennemsnitlig reduktion på 97,1%, jf. [bilag 069](#). For så vidt angår FDAs (Tobacco Products Scientific Advisory Committee) forkortede liste over skadelige og potentielt skadelige bestanddele i røg, jf. bilag 060 (undtagen nikotin), var der for aerosolen i det opvarmede tobaksprodukt glo en reduktion på 84,6-99,9% pr. produkt med et gennemsnit på 97,5%.



Det fremgår ligeledes af BATs fagfællebedømte videnskabelige forskning publiceret i tidsskriftet Internal and Emergency Medicine, at der over 6 måneder sker en væsentlig reduktion i indikatorerne for potentiel skadevirkninger for de rygere, som skifter til udelukkende at bruge BATs opvarmede tobaksprodukt glo, sammenlignet med fortsat rygning af cigaretter. Resultaterne viste efter 6 måneder, at et fuldstændigt skift til glo medførte statistisk signifikante ændringer i en række risikobetonede biomarkører (BoE) og biomarkører for potentielle skadevirkninger (BoPH) sammenlignet med fortsat rygning. Det viste, at der i forhold til de fleste af de målte biomarkører var sket en reduktion hos de personer, som udelukkende anvendte glo, som var lig med de resultater, man kunne konstatere hos de deltagere, der helt var stoppet med at ryge, se [bilag 070](#).

3.5.5 Nikotinposers skadesreducerende virkning

Som beskrevet ovenfor er nikotinposer små porøse portionsposer, der indeholder nikotin, og som indtages på stort set samme måde som snus (dvs. ved at placere posen under overlæben). Nikotinposer adskiller sig dog særligt fra snus ved, at de ikke indeholder tobak.

Det britiske Royal College of Physicians har således i sin rapport fra 2007, se [bilag 071](#), konkluderet på side 161, at:

"[o]n toxicological and epidemiological grounds, some of the Swedish smokeless products appear to be associated with the lowest potential for harm to health."

Ligeledes har WHO's Study Group on Tobacco Product Regulation i sin rapport fra 2008 på side 273, se [bilag 072](#), konkluderet følgende:

"Among the smokeless tobacco products on the market, products with low levels of nitrosamines, such as Swedish snus, are considerably less hazardous than cigarettes [...]" (vores understregning)

Idet nikotinposer ikke indeholder tobak, og da der ikke sker nogen forbrænding, og der derfor ikke opstår røg, medfører disse produkter en mindre risiko for brugerens sundhed end cigaretter og snus i henhold til den foreliggende dokumentation, forudsat at brugeren fuldstændigt har skiftet fra cigaretrykning.

Det tyske institut for risikovurdering (Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)) har i sin foreløbige vurdering af tobaksfrie nikotinposer, jf. [bilag 073](#), anerkendt, at disse produkter:

"[...] open [...] up opportunities to offer cigarette smokers a reduced-risk alternative to nicotine consumption." (oversat)

Det er også ved BATs fagfællebedømte videnskabelige forskning blevet konstateret, at giftstofniveauet i tobaksfrie nikotinposer var væsentlig lavere end for en referencecigaret og snus, og at det svarede til niveauerne målt ved nikotinerstatningsterapi. I et nyligt studie, hvor der blev foretaget målinger af 22 giftstoffer, blev der for 20 giftstoffer konstateret, at de i tobaksfrie nikotinposer lå under niveauet for, hvad der kan påvises sammenlignet med 18 ud af 22 for nikotinerstatningsterapi, jf. [bilag 074](#). Derudover kunne det konstateres med udgangspunkt i WHO's TobReg liste over de 9 giftstoffer, som, der er forslag om, skal nedsættes ved en produktregulering, at giftstofferne i nikotinposerne var >99% lavere end dem, der blev konstateret i referencecigaretten, og 76% lavere end i snus.



3.5.6 Skadesreducerende produkter har bidraget til at reducere antallet af rygere

Selvom BATs ikke-brændbare produkter ikke er godkendt til rygestop, og de heller ikke markedsføres på den måde, viser dokumentation fra andre lande, at ikke-brændbare produkter har bidraget til at reducere antallet af rygere.

I Storbritannien, hvor producenterne har rimelige muligheder for at kommunikere om deres produkter, og der ingen restriktioner er vedrørende smagsstoffer i e-cigaretter, og hvor den engelske regering og sundhedsmyndighederne har udvist støtte, har der f.eks. været en signifikant nedgang i antallet af rygere efter og som følge af introduktionen af e-cigaretter.

West m.fl. har i en artikel fra 2016 anslået, at adgangen til e-cigaretter resulterede i, at mellem 16.000 og 22.000 rygere holdt op med at ryge i længere tid i England i løbet af 2014, se [bilag 075](#), side 1119.

Ligeledes har Beard m.fl. i 2016 anslået, at e-cigaretter kan have bidraget med omkring 18.000 yderligere længerevarende eksrygere i England i 2015, se [bilag 076](#), side 8.

Det blev i 2020 i et faktablad udformet af den britiske Action on Smoking and Health ("**ASH**"), jf. [bilag 077](#), konstateret, at:

"[o]ver half (58.9%) of current vapers are ex-smokers and the proportion has grown year-on-year"

og at

"[t]he Annual Population Survey found that smoking prevalence among adults aged 18 and over in England declined by 5.9 percentage points from 2011 to 2019. In 2011, 19.8% of adults smoked, falling to 13.9% in 2019; equivalent to a drop from 7.7 million smokers in 2011 to 5.7 million in 2019."

Det britiske Action on Smoking and Health fastslår ligeledes følgende i sin rapport fra 2020, se [bilag 077](#), s. 1:

"As in previous years the main reason given by ex-smokers for vaping is to help them quit (41%) and prevent relapse (20%)"

Public Health England har senest i en rapport fra februar 2021, se [bilag 001](#), på side 21 anført at:

"Alternative delivery devices such as nicotine vaping products could play a critical role in reducing the enormous health burden caused by cigarette smoking [...]" (vores understregning)

I rapporten konkluderer Public Health England, at brugen af e-cigaretter er positivt forbundet med succes ved rygestop, idet over 50.000 rygere helt er holdt op med at ryge med hjælp fra brugen af e-cigaretter, og at det mest populære hjælpemiddel til brug for rygestop i 2020 var e-cigaretter. Med henvisning hertil anfører Public Health England på side 201 følgende:

"The extensive use of vaping products in quit attempts in comparison with licensed medication suggests vaping products may reach more people who smoke and so have more impact than NRT [Nicotine Replacement Therapy] and varenicline"

I Public Health Englands pressemeddelelse af 23. februar 2021 med titlen "*Vaping better than nicotine replacement therapy for stopping smoking, evidence suggest*", se [bilag 078](#), udtaler professor John Newton, Director of Health Improvement hos Public Health England, bl.a. følgende på side 3:

"The best thing that a smoker can do is to stop smoking completely and the evidence shows that vaping is one of the most effective quit aids available, helping around 50,000 smokers quit a year." (vores understregning)

I samme pressemeddelelse på side 4 udtaler Michelle Mitchell, Chief Executive hos Cancer Research UK, endvidere, at:

"[w]e strongly discourage people who haven't smoked from using [e-cigarettes] particularly young people. But research so far shows that vaping is less harmful than smoking tobacco and, as this report emphasises, can help people to stop smoking."

Rapporten er i overensstemmelse med Public Health Englands tidligere konklusioner i rapporten fra marts 2020, hvortil John Britton, Director of Center for Tobacco & Alcohol studies (UK), anførte følgende, se [bilag 079](#), side 1:

"Smoking remains the biggest avoidable cause of death and disability in the UK, and using electronic cigarettes is an effective means of quitting smoking. So these new figures from PHE are disturbing, and highlight the urgent need for media campaigns to make sure that all smokers understand that switching to e-cigarettes is one of the most effective ways of quitting smoking and protecting their health" (vores understregning)

I USA, hvor der har været betydelig markedsførings- og distributionsfrihed for ikke-brændbare produkter, er den nuværende andel af rygere faldet fra 20,9% (21 ud af 100 voksne personer) i 2005 til 14,0% (14 ud af 100 voksne personer) i 2019 i henhold til Centers for Disease Control and Prevention's National Center for Health Statistics, se [bilag 080](#).

Zhu m.fl. har i 2017 foretaget en vurdering af forbindelsen mellem brug af e-cigaretter og rygeophør i et repræsentativt udsnit af den amerikanske befolkning, se [bilag 081](#). Zhu m.fl. fandt, at brugere af e-cigaretter havde større sandsynlighed end ikke-brugere for at forsøge på at stoppe (65,1 % mod 40,1 %), at de havde 70 % større sandsynlighed for at have succes med at holde op (8,2 % mod 4,8 %), og at den samlede procent for rygeophør i befolkningen steg mellem 2010-2011 (4,5 %) og 2014-15 (5,6 %), hvilket repræsenterer ca. 350.000 yderligere amerikanske rygere, som stoppede i 2014 til 2015 (se side 1 og 2).

Kalkhoran m.fl. fandt i 2019 i en kohorteundersøgelse af amerikanske voksne cigaretrygere, at daglig brug af e-cigaretter blev forbundet med højere chancer for længerevarende afholdenhed fra cigaretrykning i løbet af en toårig periode, sammenlignet med ingen brug af e-cigaretter, se [bilag 082](#). Forfatterne konkluderede følgende på side 728:

"Daily use of e-cigarettes may help some smokers to stop smoking combustible cigarettes".

Farsalinos m.fl. (2020) har undersøgt forholdet mellem brug af e-cigaretter og rygning med udgangspunkt i dataene fra Eurobarometer-undersøgelsen fra 2017 (indhentet af Kommissionen), se [bilag 083](#). De fandt, at daglig brug af e-cigaretter i EU i 2017 var sjældent for tidligere rygere, som havde været stoppet i >10 år, og at det var positivt forbundet med nyligt (<5 år) rygestop. Tidligere daglig brug af e-cigaretter var også positivt forbundet med nyligt (<2 år) rygestop. I sin kommentar til undersøgelsen anførte Dr. Farsalinos følgende, se [bilag 084](#):

"we found a strong association between current daily e-cigarette use and being a former (rather than a current) smoker. Specifically, we found that daily e-cigarette use was associated with 5-fold higher odds of having quit smoking in 2015-2017, and with 3-fold higher odds of having quit smoking in 2012-2015. Another important finding of the study was that e-cigarette use was extremely rare among former smokers who had quit before the availability of e-cigarettes, showing that e-cigarettes do not result in relapse to an inhalational habit for these former smokers."

Giovenco m.fl. har i 2017 endvidere vurderet e-cigaretters virkninger på rygeophør, se [bilag 085](#). De fandt følgende (se side 131):

"[...] over half of daily e-cigarette users (52.2%) quit smoking in the last 5 years, a higher prevalence than any other demographic or behavioral subgroup. After adjusting for all covariates, this group was three times more likely than never e-cigarette users to quit at the time of the survey."

I en undersøgelse foretaget af Hajek m.fl. i 2019, se [bilag 086](#), hvor der blev udført et vilkårligt forsøg med e-cigaretter versus nikotinerstatningsterapi, fandt man desuden følgende (se side 8):

"[e]-cigarettes were more effective for smoking cessation than nicotine-replacement therapy in this randomized trial. This is particularly noteworthy given that nicotine replacement was used under expert guidance, with access to the full range of nicotine-replacement products [...]"

I en undersøgelse foretaget af Levy m.fl. i 2017, se [bilag 087](#), opstillede man en model for den fremtidige indvirkning på befolkningen, hvis flere rygere i USA skiftede til e-cigaretter. De anslø, at hvis man tog flere parametre med i betragtning, bl.a. ophør, rygestart og relativ skade, ville det at få cigaretrygere til at skifte til brug af e-cigaretter over en 10-årig periode føre til 1,6 til 6,6 millioner færre for tidlige dødsfald i USA i henholdsvis et pessimistisk og et optimistisk scenarie.

Cochrane Collaboration udgav i april 2021 en opdatering af sin fortsatte gennemgang af effekten af og sikkerheden ved brug af e-cigaretter som hjælp til rygere om at opnå et langvarigt rygestop, jf. [bilag 088](#). Der blev i denne version af rapporten foretaget en vurdering af resultaterne fra 56

studier med 12.804 deltagere i alt, hvoraf de 29 studier er randomiserede kontroltest. Man fandt, at "[m]ore people probably stop smoking for at least six months using nicotine e-cigarettes than using nicotine replacement therapy (3 studies, 1498 people), or nicotine-free e-cigarettes (4 cigarettes, 1057 people)".

I det første studie af sin slags har forskere fra Queen Mary universitetet i London undersøgt 135 rygere, som ikke havde været i stand til at stoppe med at ryge med konventionelle metoder. Deltagerne blev randomiseret og modtog herefter enten 8-ugers forbrug af nikotinerstatningsterapi efter eget valg eller en opstartspakke til e-cigaretter med instruktioner om at købe yderligere e-væsker i de styrker og med de smage, som de ønskede. Der fulgte kun minimal støtte til at gennemføre et rygestop med disse produkter. Resultaterne blev offentliggjort i tidsskriftet *Addiction*, jf. [bilag 089](#), og viste, at der var væsentlig forskel på andelen af personer, som helt havde gennemført et rygestop ved opfølgningen efter 6 måneder, idet 19 % af deltagerne, som havde fået e-cigaretter, havde stoppet med at ryge, i modsætning til 3 % af de personer, som havde modtaget nikotinerstatningsterapi. Det blev således konkluderet, at:

"Conclusions in smokers unable to quit using conventional methods, e-cigarettes were more effective than nicotine replacement therapy in facilitating validated long-term smoking reduction and smoking cessation when limited other support was provided."

Erfaringer fra markeder, hvor andre røgfrie alternativer har været tilgængelige i længere tid, støtter også, at rygere kan gå over til alternative systemer til at få nikotin med tilknyttede fald i antallet af rygere.

I en rapport fra 2020 vedrørende en undersøgelse af faldet af cigaretsalget i Japan fastslår forfatterne således følgende, se [bilag 090](#):

"Between 2011 and 2015, cigarette sales in Japan were declining at a slow but steady pace. However, the pace of decline in cigarette sales accelerated beginning in 2016, corresponding to the introduction of HTPs into the marketplace."

I en Eurobarometer-undersøgelse fra marts 2017 om europæernes holdning til tobak og elektroniske cigaretter, se [bilag 091](#), rapporterede Sverige for eksempel (se side 8), at antallet af daglige rygere var 5%, hvilket er langt det laveste nationale niveau i Europa; antallet af daglige rygere i hele EU er 24%.

Denne lave andel af rygere skyldes til dels adgangen til snus i Sverige. Ramström har i en undersøgelse fra 2016 herom konkluderet følgende, se [bilag 092](#), side 1:

"[...][s]nus has both contributed to decreasing initiation of smoking and, when used subsequent to smoking, appears to facilitate smoking cessation. All these effects suggest that the availability and use of snus has been a major factor behind Sweden's record-low prevalence of smoking and the lowest level of tobacco-related mortality among men in Europe." (vores understregning)

Norge har oplevet lignende resultater med landets noget nyere vækst i snusforbruget, hvilket har medvirket til at nedbringe antallet af rygere. Markedsandelen for snus i Norge steg fra 4 % i 1985 til 28 % i 2012, mens det samlede tobaksforbrug faldt med 20,3 % i samme periode. Blandt unge voksne mænd blev antallet af rygere (daglige og lejlighedsvis) reduceret fra 50 % i 1985 til 21 % i 2013. Snus var den mest almindelige metode til at stoppe rygning. Navnlig rapporterer Norges Statistik, at antallet af daglige snusbrugere i 2019 oversteg antallet af daglige rygere, som er faldet til kun 9 %, se [bilag 093](#), side 1.

Lund m.fl. har i 2014 undersøgt, hvordan adgangen til snus påvirkede det samlede tobaksforbrug, rygestart og rygestop i Norge, se [bilag 094](#). Undersøgelsen konkluderer på side 11713, at snus har medvirket til et fald i cigaretforbruget gennem tre mekanismer: (1) som en metode til rygestop, (2) som et alternativt produkt for nye generationer af forbrugere, der er disponeret til tobak, og som ellers ville begynde at ryge, og (3) som et alternativ til cigaretter til rygere, som er uvillige til helt at kvitte tobakken eller finder det vanskeligt at gøre det med traditionelle ophørsteknikker.

I forhold til Danmark viste Kommissionens Eurobarometer-undersøgelse i 2021 ligeledes, at den hyppigst nævnte grund for at begynde at bruge e-cigaretter var at stoppe eller mindske indtagelsen af tobak, og at 11% af respondenterne i Danmark, som havde stoppet eller forsøgt at stoppe med at ryge, brugte e-cigaretter, da de stoppede eller forsøgte at stoppe, se bilag 044.

Den ledende årsag til, at rygere bruger e-cigaretter var desuden i 2017, 2018 og 2019, at de ville stoppe med at bruge tobak, se bilag 040 og bilag 041.

Data i Sundhedsstyrelsens rapporter indikerer også, at rygere skifter til e-cigaretter som et alternativ til at ryge. F.eks. fremgår følgende af Danskernes Rygevaner 2020 - Delrapport 1 (Nikotinafhængighed) (bilag 043) på side 43:

"Figur 6.5.2 viser respondenternes vurdering af e-cigaretternes betydning for tobaksforbruget for brugere og tidligere brugere af e-cigaretter. Som det fremgår af figuren, angiver 17 % af e-cigaretbrugerne, at deres cigaretforbrug er upåvirket, mens 36 % angiver, at de ryger færre cigaretter og 41 % at de er stoppet med at ryge cigaretter, efter at de er begyndt at bruge e-cigaretter. Blandt de tidligere brugere er billedet anderledes. Her angiver 52 %, at deres cigaretforbrug er upåvirket, 10 % at de ryger færre cigaretter mens 21 % er stoppet med at ryge cigaretter." (vores understregning)

Tallet på 41% viser således, at folk har held med at skifte til e-cigaretter som et alternativ til at ryge cigaretter.

Det bemærkes, at Sundhedsstyrelsen i 2020 udgav en delrapport om e-cigaretter og opvarmet tobak, se bilag 095, hvor forholdene om e-cigaretter og opvarmet tobak bliver gennemgået mere i dybden i forhold til den generelle rapport om "Danskernes rygevaner 2020". På trods af de 41%, som fremgik af Sundhedsstyrelsens egen rapport, blev det nu anført, at:

"Samtidig er der fortsat begrænset bevis for, at e-cigaretter kan være effektive hjælpemidler til at fremme rygestop [...]"

Denne påstand stemmer ikke overens med den foreliggende dokumentation, jf. ovenfor.

3.5.7 Skadesreducerende produkter forårsager ikke udbredt fast nikotinformbrug blandt ikke-rygere

BAT er enig i, at nikotin- og tobaksprodukter skal forbeholdes voksne. Der er imidlertid ikke pålidelig dokumentation for, at brugen af skadesreducerende produkter skulle forårsage fast nikotinbrug blandt ikke-rygere, herunder unge.

I et faktablad fra 2019 udarbejdet af britiske Action on Smoking and Health om brugen af e-cigaretter blandt unge i Storbritannien, se bilag 096, konstateres således følgende:

"[...] while some young people, particularly those who have tried smoking, experiment with e-cigarettes, regular use remains low."

Action on Smoking and Health fandt ligeledes følgende:

"[v]aping is much less common among young people who have never smoked. A large majority of never smokers aged 11-18, 93.8% in total, have either never used an e-cigarette (87.8%) or are not aware of them (6.0%). Of young people aged 11-18 years old who have never smoked, 5.5% have ever tried e-cigarettes, 0.8% are current vapers, only 0.1% vape more than once a week, and not a single never smoker reported vaping daily."

I et faktablad udarbejdet af Action on Smoking and Health i 2019 om brugen af e-cigaretter blandt voksne i Storbritannien, se bilag 097, side 5, konstateres det ligeledes, at brugen af e-cigaretter blandt voksne, der aldrig havde røget, var forsvindende lille:

"[...] the proportion of never smokers who vape is 0.8%, compared to 11.7% of ex-smokers and 19.5% of current smokers. A further 13.3% of ex-smokers report having tried e-cigarettes but are no longer using them."

Action on Smoking and Health fandt ligeledes følgende:

"[n]ever smokers who have tried or currently vape are different to smokers both in their vaping behaviour and in their attitudes to vaping. Only a quarter of never smokers who reported trying vaping are current users. Only 4% of never smokers who say they currently or used to use e-cigarettes say they vaped daily. Over a third (36%) of never smokers who have tried vaping report never using a nicotine containing e-cigarette."

Det britiske Office of National Statistics fandt ligeledes i 2020, at brugen af e-cigaretter blandt respondenter, der aldrig havde røget før, var meget lille, idet alene 0,4% af disse angav at være brugere af e-cigaretter i 2019, se [bilag 098](#), side 10.

I en rapport fra Public Health England fra 2018, se bilag 055, fandt man også følgende (se side 6 og 7):

"[d]espite some experimentation with these devices among never smokers, e-cigarettes are attracting very few young people who have never smoked into regular use"

[...]

"[e]-cigarette use among never smokers in Great Britain remains very rare at less than 1%, similar to the level of use of nicotine-replacement therapy. Among never smokers who have ever used e-cigarettes, a minority have used nicotine-containing liquids and the vast majority have not progressed to regular use."

Disse resultater er underbygget af Public Health Englands rapport i 2019, se bilag 056, hvor følgende fremgår på side 11:

"[i]n England and in Great Britain as a whole, experimentation with [e-cigarettes] has steadily increased in recent years. However, regular use remains low, with 1.7% of 11 to 18 year olds in Great Britain reporting at least weekly use in 2018 (it was 0.4% among 11 year olds and 2.6% among 18 year olds). Vaping continues to be associated with smoking. The proportion of young people who have never smoked who use [e-cigarettes] at least weekly remains very low (0.2% of 11 – 18 year olds in 2018) [...]."

Ligeledes er resultaterne underbygget af Public Health Englands nyere rapport fra marts 2020, se [bilag 099](#). Således anfører Ann McNeill, Professor i Tobacco Addiction ved King's College London og ledende forfatter af rapporten fra Public Health England (2020), bl.a. følgende om rapporten, jf. [bilag 100](#):

"In our review we present evidence that suggests in England, vaping has not undermined declines in adult smoking, and for youth, vaping is mainly concentrated in those who were already dabbling in cigarette smoking." (vores understregning)

3.5.8 Brug af skadesreducerende produkter fungerer ikke som en indgang til rygning

Den foreliggende evidens fastslår, at brugen af skadesreducerende produkter ikke forårsager en stigning i forbruget af brændbare tobaksprodukter, se [bilag 101](#). Tværtimod viser evidensen, som anført i pkt. 3.5.6 ovenfor, at de har virket som en vej ud af rygning for millioner af rygere. Dette støttes yderligere af nyere videnskabelige rapporter, jf. [bilag 102](#).

BAT har anmodet Dr. Fagerström, som er en anerkendt ekspert i tobak, nikotinafhængighed, rygestop og reducere af skader, om at udfærdige en sagkyndig erklæring. Som beskrevet på side 5 og 6 i den som [bilag 103](#) fremlagte sagkyndige erklæring indhentet af BAT fra Dr. Fagerström er der:

"[...] no meaningful data [...]"

til støtte for sådanne bekymringer om en indgang til rygning. I stedet viser dokumentationen ifølge Dr. Fagerström, at:

"[r]egular use of the devices is confined to current and ex-smokers and use amongst never smokers remains negligible [...]"

samt at

"[r]egular use of electronic cigarettes amongst children and young people is rare and is confined almost entirely to those who currently or have previously smoked."

Der henvises også til Phillips, der i 2015 - delvist baseret på forskning finansieret af BAT og Imperial - undersøgte, hvilken dokumentation og hvilke forskningsstrategier, der ville være nødvendige for empirisk at påvise en indgangsvirkning, se bilag 101. Ifølge disse undersøgelser er den dokumentation, der typisk citeres til støtte for påstandene om en indgangsvirkning, ikke valid (se side 1):

"[i]t is often claimed that low-risk drugs still create harm because of "gateway effects", in which they cause the use of a high-risk alternative. Such claims are popular among opponents of tobacco harm reduction, claiming that low-risk tobacco products (e.g., e-cigarettes, smokeless tobacco) cause people to start smoking, sometimes backed by empirical studies that ostensibly support the claim. However, these studies consistently ignore the obvious alternative causal pathways, particularly that observed associations might represent causation in the opposite direction (smoking causes people to seek low-risk alternatives) or confounding (the same individual characteristics increase the chance of using any tobacco product). Due to these complications, any useful analysis must deal with simultaneity and confounding by common cause. In practice, existing analyses seem almost as if they were designed to provide teaching examples about drawing simplistic and unsupported causal conclusions from observed associations."

Det blev i et studie offentliggjort i Nicotine & Tobacco Research også konstateret for nylig, at antallet af nuværende rygere blandt skoleelever på 12. klassetrin i USA er faldet hurtigere efter, at e-cigaretter er kommet på markedet, og at brugen af e-cigaretter stort set er koncentreret blandt de unge, som deler karaktertræk med dem, som var rygere før, at e-cigaretter kom frem, hvilket kunne tyde på, at e-cigaretter kan have erstattet cigaretrykning i USA, se [bilag 104](#).

Set fra et dansk perspektiv er der heller ikke nogen støtte for antagelsen om, at brug af e-cigaretter fører over i et forbrug af almindelige cigaretter, tværtimod. Følgende fremgår f.eks. af E-cigaretter og Helbred (2019) på side 2, se [bilag 105](#):

Under 1% af voksne aldrig-rygere bruger eller har brugt e-cigaretter. Dvs. at e-cigaretter hovedsageligt anvendes af tidligere eller nuværende rygere i den voksne aldersgruppe. Disse tal skal tages med forbehold pga. lavt antal af respondenter i gruppen. (vores understregning)

3.5.9 Smagsstoffer kan spille en vigtig rolle i at hjælpe voksne rygere med at betragte e-cigaretter som tilfredsstillende alternativer til almindelige cigaretter

Et forbud mod alle kendetegnende aromaer i e-cigaretter, undtagen tobak og mentol, vil mindske produkternes appel og brugeroplevelsen for mange voksne rygere. Den foreliggende evidens indikerer, at det er et vigtigt element for rygere, som søger et alternativ til cigaretter, at en række forskellige smagsstoffer til e-cigaretter er tilgængelige.

I en nylig fagfællebedømt undersøgelse offentliggjort i tidsskriftet JAMA, jf. [bilag 106](#), konkluderes det, at:

"[...] adults who began vaping non-tobacco flavoured e-cigarettes were more likely to quit smoking than those who vaped tobacco flavours."

Samme undersøgelse fandt ligeledes, at der ikke er nogen sammenhæng mellem brugen af smagsstoffer og andelen af unge, der begynder at ryge:

"Relative to vaping tobacco flavours, vaping non tobacco-flavoured e-cigarettes was not associated with increased youth smoking initiation but was associated with an increase in the odds of adult smoking cessation."

I en undersøgelse fra 2013 af brugere af e-cigaretter, der blev publiceret af International Journal of Environmental Research and Public Health, se [bilag 107](#), fremgår det på side 7273, at et udvalg af forskellige smagsstoffer

"[...] appear to contribute to both perceived pleasure and the effort to reduce cigarette consumption or quit smoking."

Undersøgelsen viste ligeledes, at brugere af e-cigaretter, som skifter fra brændbar tobak, i starten foretrækker tobaksaromaer. Personer, der i længere tid/permanent har skiftet, foretrækker imidlertid produkter uden tobaksaroma. Næsten 70 % af svarpersonerne sagde, at valget mellem flere smagsstoffer var "meget vigtigt" i deres forsøg på at stoppe med eller reducere rygning, og at et forbud mod forskellige smagsstoffer ville nedsætte nydelsen ved e-cigaretter. Desuden sagde næsten halvdelen, at et forbud mod smagsstoffer ville øge cigarettrangen, og 40 % sagde, at det ville hindre deres chancer for at skifte.

En nyere spørgeundersøgelse med deltagelse af 15.456 voksne rygere i USA, se [bilag 108](#), har vist, at efter 3 måneder var der 30% større sandsynlighed for, at de deltagere, som kun havde brugt produkter uden tobaksaroma (mango, agurk, frugt, crème, mentol og mint), havde afholdt sig fra at ryge i de seneste 30 dage sammenlignet med de deltagere, som udelukkende havde anvendt tobaksaromaer.

En undersøgelse foretaget af Tackett m.fl. i 2015, se [bilag 109](#), fandt ligeledes, at smagsstoffer kan være forbundet med højere andele af personer, der holder op med at ryge.

Undersøgelsen foretaget af Farsalinos m.fl. i 2013, se [bilag 107](#), som undersøgte deltagere i alderen 32-49 år, konkluderede tilsvarende, at (se side 7275-7276 og 7279):

"[t]he average score for importance of flavours variability in reducing or quitting smoking was 4 ("very important")"

og at

"[...] the majority of participants stated that restricting variability of flavours would make the EC experience less enjoyable while almost half of them answered that it would increase craving for tobacco cigarettes and would make reducing or completely substituting smoking less likely."

Undersøgelsen konkluderede, at:

"EC liquid flavourings play a major role in the overall experience of dedicated users and support the hypothesis that they are important contributors in reducing or eliminating smoking consumption."

En analyse af data fra en spørgeundersøgelse udført af den amerikanske Population Assessment of Tobacco and Health ("**PATH**"), jf. [bilag 110](#), har vist, at der var 2½ gang større sandsynlighed for, at unge rygere, der anvendte en e-cigaret med en enkelt smag (uden tobaksaroma/uden mentol), gennemførte et rygestop sammenlignet med dem, som ikke anvendte e-cigaretter. Mens sandsynligheden for at gennemføre et rygestop var 3 gange større for dem, som anvendte forskellige smage i deres e-cigaretter (uden tobaksaroma/uden mentol).

Ekspert i folkesundhed har endvidere anerkendt, at aromaer kan spille og spiller en vigtig rolle for at øge potentialet for, at e-cigaretter kan udgøre et tilfredsstillende alternativ til at ryge cigaretter. Nedenfor skal fremhæves en række eksempler herpå:

Clive Bates, som tidligere var leder af en britisk velgørende institution mod rygning, Action on Smoking and Health (ASH UK), har (se [bilag 111](#)) udtalt, at:

"[n]on-users should understand that flavours are an important aspect of vaping and integral to the experience. They are also part of a migration away from tobacco. Initial switchers tend to favour tobacco flavours but gradually move on to non-tobacco flavours often as part of a permanent switch from smoking".

Jeff Stier, seniorforsker ved det amerikanske National Center for Public Policy Research beliggende i Washington og industrikonsulent, har ytret (se [bilag 112](#)), at:

"[W]e're also beginning to see scientific data pointing to the benefits of flavours helping people not only quit smoking, but more importantly, stay off cigarettes."

Han tilføjede hertil:

"[h]umans learn by association. When we associate the pleasure of nicotine with the burnt tobacco, we think we like burnt tobacco. What flavours help us do is disassociate the pleasure of the nicotine with the burnt tobacco".

Colin Mendelsohn, som er lektor ved School of Public Health and Community Medicine ved universitetet i New South Wales i Australien og specialist i tobaksbehandling, har udtalt sig som følger (se side 23 i [bilag 113](#)):

"Flavours are an important part of the appeal of vaping for adult smokers and make the products attractive as an alternative to smoking, just as flavours are also used to enhance the appeal of nicotine gum. Banning flavours would likely undermine the use of e-cigarettes and the public health benefits."

Endvidere har Raymond Niaura, som er professor i Social and Behavioral Sciences ved College of Global Public Health ved universitetet i New York, konstateret, at (se [bilag 114](#)):

"A lot of people who want to switch away from tobacco don't want to be reminded of the taste and smell of smoking cigarettes".

Disse konklusioner er underbygget af Public Health Englands nyere rapport fra marts 2020, som ligeledes viser, at et forbud mod smagsaromaer i e-cigaretter - ifølge brugerne selv - vil hindre dem i at benytte e-cigaretter for at stoppe med at ryge, og det kunne også medføre, at de nuværende e-cigaretbrugere skubbes over mod ulovlige produkter, se bilag 099.

Det blev endvidere undersøgt i en spørgeundersøgelse, Smokefree Great Britain, udført af ASH i 2019, jf. bilag 097, hvilken virkning et forbud mod e-væsker med aromaer ville have, idet respondenterne blev spurgt om, hvad de mente, at de ville gøre, hvis det ikke længere var muligt at bruge e-væske med aromaer. Omkring en fjerdedel svarede, at de fortsat ville forsøge at få fat på dem med aromaer. Mindre end 1 ud af 10 e-cigaretbrugere, som anvender e-væsker med aroma, sagde, at de ville stoppe med at bruge e-cigaretter, og lidt under hver femte sagde, at de enten ville ryge mere tobak eller ville vende tilbage til at ryge tobak. 1 ud af 10 af deltagerne svarede, at de ville lave deres egen e-væske med aroma. Disse oplysninger viser de potentielt negative konsekvenser, som et forbud mod aromaer kunne medføre.

Det blev i en undersøgelse, som Russell m.fl. udførte i 2018 (jf. [bilag 115](#)) med deltagelse af 20.836 e-cigaretbrugere i USA, konkluderet, at:

"Restricting the availability of non-tobacco flavours could reduce adult smokers' interest in switching to e-cigarettes or rationalize a return to cigarette smoking among frequent e-cigarette users whose journey towards smoking abstinence started with, progressed to, and is being sustained by frequent use of e-cigarettes containing non-tobacco flavours."

Det bemærkes i en nylig ekspertrapport indhentet af ASH New Zealand, se bilag 053, at:

"[t]here is a significant risk that loss of broad flavour categories will cause relapse among e-cigarette users, fewer smokers switching, and development of DIY and black-market flavours – which may be more dangerous."

3.5.10 Smag er ikke en bestemmende faktor for, om unge begynder at bruge e-cigaretter

Det er blevet hævdet under lovforberedelsen af 2020-loven, at:

"Smagsstoffer er ifølge Sundhedsstyrelsen en ledende årsag til, at unge prøver tobaksprodukter eller e-cigaretter."

Granskes det materiale, som der henvises til under lovforberedelsen af 2020-loven, er det svært at finde støtte for synspunktet. Tværtimod viser tallene fra Danmark samt undersøgelser og videnskabelig forskning i og fra andre lande, at smagen ikke er en ledende årsag til eller bestemmende faktor, når unge begynder at bruge e-cigaretter.

I rapporten "SRØG – En undersøgelse af tobak, adfærd og regler" (bilag 048) er der blevet stillet et spørgsmål vedrørende respondenternes smagspræferencer, se side 33-35.

Respondenterne kan angive, om de bruger smag af "tobak", "mentol", "frugt, slik eller andre søde smage", "spearmint eller anden mint", "alkohol" og/eller "anden smag". Der kunne angives flere svar. Kategorien "frugt eller slik" er den kategori, som flest har valgt.

Det er imidlertid ikke oplyst, hvad der er baggrunden for de valgte svarmuligheder, og det kan ikke ud fra svarene konkluderes, at smagsstoffer er en ledende årsag til, at unge *prøver* e-cigaretter. Svarene fortæller blot hvilke smagsstoffer, brugerne *foretrækker*.

I "Danskernes rygevaner 2019 - delrapport 2" er der ligeledes stillet et spørgsmål vedrørende smagspræferencer. Her er kategorierne inddelt i "frugtsmag", "mentol eller mints mag", "tobaksmag", "slik/sodavandssmag" og "anden smag fx alkohol", se bilag 095, side 16. Der er mulighed for at afgive flere svar.

Tallene viser, at kategorierne "frugtsmag" og "slik/sodavandssmag" blandt de 15-29 årige er mere populære end blandt de andre to aldersgrupper. Heraf kan det imidlertid ej heller udledes, at smagsstoffer skulle være en ledende årsag til, at unge *prøver* e-cigaretter, idet der ikke spørges ind til, hvad årsagen har været til, at man startede på e-cigaretter.

Under lovforberedelsen er der også henvist til rapporten "Smagstilsætningers betydning for brug af snus og e-cigaretter – med fokus på unge i Norden" fra Nordens Velfærdscenter. Om rapporten er anført følgende (i svaret på spørgsmål 1 og i Sundhedsministeriets "Impact Assessment"), se [bilag 116](#) og 027:

"En rapport fra Nordens Velfærdscenter fra 2019 konkluderer, at smagstilsætninger er en ledende årsag til, at børn og unge prøver e-cigaretter. Nye brugere foretrækker især de søde smagsvarianter som f.eks. slik, frugt, tyggegummi og læskedrikke. Desuden opfattes e-cigaretter med smag af f.eks. frugt mindre sundhedsskadelige end e-cigaretter med smag af tobak."

Af rapporten fremgår på side 12, at der ikke er foretaget selvstændige undersøgelser i forbindelse med udarbejdelsen af den, og at den bygger på søgninger i to gratis tjenester, se [bilag 117](#). Det fremgår desuden af rapportens side 18, at det anbefales at undersøge sammenhængen mellem smagsstoffer og unges start på at bruge e-cigaretter nærmere.

Undersøgelser og forskning fra udlandet viser desuden, at smagen ikke er en bestemmende faktor, når unge begynder at bruge e-cigaretter.

Det blev i en undersøgelse udført af Pepper m.fl. (2012), se [bilag 118](#), analyseret, om unge mænd var villige til at prøve e-cigaretter. Det blev specifikt undersøgt, om der var forskel på respondenternes vilje til at forsøge varianter med og uden smag. I undersøgelsen blev det på side 146 konstateret, at:

"[t]he same proportion of respondents were willing to try plain e cigarettes or to try flavored e cigarettes."

I Storbritannien har House of Commons Science and Technology Committee undersøgt spørgsmålet om e-cigaretters smag og unges rygestart, se [bilag 119](#). I overensstemmelse med tidligere undersøgelser konkluderede udvalget i sin rapport, som blev offentliggjort i 2018, på side 19, at:

"[...] the risk of the variety and type of flavours being attractive to young non-smokers, who would be drawn into e-cigarette use, also appears to be negligible."

Forskningen viser også, at det er andre årsager end smag, som fører til, at unge begynder at bruge e-cigaretter. Nicksic m.fl. har i 2019, se [bilag 120](#), lavet en analyse af en folkeundersøgelse af tobak og sundhed med henblik på at vurdere årsagerne til voksnes og unges brug af e-cigaretter. Forfatterne konkluderede, at der var to generelle faktorer, som fik voksne og unge til at bruge e-cigaretter – og flere delfaktorer under disse (se side 9 og 6):

"This study found two overarching factors, "alternative to cigarettes" and "larger social environment", which combine sub-categories to explain main motivators of e-cigarette use."

[...]

"For example, this study found that sub-categories, including peer influences and social norms, were strongly related to one another through [exploratory factor analysis], and are part of a larger, latent organizing factor that we called the "larger social environment". This factor also included media, advertising, and socializing influences, a category of responses that speaks to ways in which youth and adults look for cues to use and integrate information from many sources to make decisions about tobacco use. The larger category of "alternative to cigarettes" encompasses not just goal-directed use (e.g., to quit cigarette smoking), but also perceptions about where the product could be used, how acceptable use is, and how use might affect health."

I denne "faktoranalyse" var "Det fås i en smag, jeg godt kan lide" blot den sjettevigtigste faktor i kategorien "alternativ til cigaretter", og smagen var ikke vigtig for unge i forhold til den større kategori om socialt miljø.

Dermed ikke sagt, at smagsstoffer ikke er vigtige. De er vigtige for eksisterende rygere, som ønsker at migrere fra almindelige cigaretter til e-cigaretter. Men undersøgelserne viser ikke, at smagsstofferne medfører et fast nikotinbrug blandt ikke-rygere (herunder de unge). Det konkluderes eksempelvis i en nylig undersøgelse udført af eksperter fra Yale School of Public Health baseret på besvarelser fra mere end 17.000 respondenter i alderen fra 12 til 54 år, at (bilag 106):

"[...] vaping non-tobacco-flavoured e-cigarettes was not associated with increased youth smoking initiation but was associated with an increase in the odds of adult smoking cessation."

For så vidt angår forholdet mellem brug af e-cigaretter og rygestop konkluderes det i undersøgelsen, at:

"[...] adults who began vaping non-tobacco flavoured e-cigarette were more likely to quit smoking than those who vaped tobacco flavours."

Der er således ikke grund til at forvente, at et forbud mod smag vil reducere antallet af unge, der begynder at bruge e-cigaretter, da det ikke er en afgørende faktor for fast brug af e-cigaretter blandt de unge.

- 3.5.11 Den samme regulering for e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer som for brændbare produkter vil undergrave deres potentielle bidrag til den folkesundhedsmæssige strategi om at reducere skadesvirkningerne ved tobak

Hvorvidt skadesreducerende produkter kan bidrage til at nedsætte forekomsten af tobaksrelaterede sygdomme afhænger af, om rygerne tager dem til sig som et tilfredsstillende alternativ til cigaretter. For at opnå dette er det vigtigt, at der er passende muligheder for at kommunikere om disse produkter og deres reducerede risikoprofil sammenlignet med et fortsat brug af cigaretter, og at

der findes mange forskellige valgmuligheder (herunder smag), som passer til de mange forskellige forbrugerpræferencer.

Hvis man lovgiver om e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og nikotinposer på samme måde som cigaretter, herunder ved at indføre standardiseret emballage, forbyde smagsstoffer, forbyde udstilling af produkterne og indføre eller udvide reklameforbud, vil det gøre de pågældende produkter meget mindre tilgængelige og mindre acceptable som alternativer til konventionelle tobaksprodukter.

De indførte Tiltag vil forhindre rygere i at blive opmærksomme på og få adgang til en bred vifte af skadesreducerende produkter, som får opbakning af førende regulerende sundhedsmyndigheder og eksperter over hele verdenen som værende mindre risikobetonede alternativer til konventionelle tobaksprodukter, og de vil afskrække rygere, der ellers ikke ville stoppe med at ryge, fra at migrere helt til sådanne produkter. Dette vil derfor undergrave disse produkters potentielle fordele for folkesundheden, og det risikeres hermed, at hele produktkategorien lukkes ned.

Det britiske Royal College of Physicians anerkendte faren ved at indføre en for vidtgående lovgivning i sin rapport fra 2016 (bilag 049), hvori det blev anført, at:

"A risk-averse, precautionary approach to e-cigarette regulation can be proposed as a means of minimising the risk of avoidable harm, eg exposure to toxins in e-cigarette vapour, renormalisation, gateway progression to smoking, or other real or potential risks. However, if this approach also makes e-cigarettes less easily accessible, less palatable or acceptable, more expensive, less consumer friendly or pharmacologically less effective, or inhibits innovation and development of new and improved products, then it causes harm by perpetuating smoking."

Ved således at indføre den samme regulering som for almindelige cigaretter for skadesreducerende produkter, herunder krav om den samme standardiserede emballage, og samme krav om begrænset udstilling af produkterne og reklameforbud, sender regeringen det forkerte og vildledende budskab, at disse produkter har samme sundhedsrisiko som brændbare tobaksprodukter, hvilket kan afholde rygere fra at skifte fra cigaretter.

Den foreliggende videnskabelige dokumentation indikerer, at en stigende andel af rygere tror, at der er den samme risiko ved at anvende e-cigaretter som ved cigaretter. Rapporten fra Public Health England fra februar 2021, se bilag 001, side 17, viser således, at 38% af rygerne i 2020 var af den opfattelse, at e-cigaretter var lige så skadelige som almindelige cigaretter. Andelen af rygere, der mente, at e-cigaretter var mindre skadelige end almindelige cigaretter, var faldet fra 34% i 2019 til 29% i 2020, og 15 % af rygerne i 2020 var af den opfattelse, at e-cigaretter var mere skadelige end almindelige cigaretter.

Ifølge Public Health England kan fejlopfattelsen af den relative skadevirkning, der er forbundet med dampprodukter sammenlignet med almindelig rygning, afskrække rygerne fra at skifte til disse produkter. Ann McNeill, Professor i Tobacco Addiction ved King's College London og ledende forfatter af rapporten fra Public Health England (2021) har således anført følgende, se side 3 i bilag 078:

"Our report draws together findings from randomised controlled trials, stop smoking services and population studies and concludes that nicotine vaping products are an effective way of successfully quitting smoking.

What is concerning is that smokers, particularly those from disadvantaged groups, incorrectly and increasingly believe that vaping is as harmful as smoking. This is not true and means fewer smokers try vaping."

Public Health England gentager hermed sin bekymring ytret i deres tidligere rapport fra marts 2020, se bilag 099, side 97, hvori følgende blev anført:

"It is of concern that negative beliefs about the harms from vaping might prevent smokers from switching to vaping and they would therefore continue to be exposed to the extremely high levels of harm caused by smoking."

Budskabet i det ovennævnte brev fra 36 uafhængige, internationale eksperter til det hollandske parlament er da også klar: Hvis skadesreducerende produkter reguleres på samme måde som cigaretter, undergraves de potentielle fordele for folkesundheden (bilag 52, se side 2):

"Whilst we welcome tighter restrictions on cigarette smoking, treating non-combustible products such as e-cigarettes in the same way, sends the wrong message that smoke-free products are as harmful as cigarettes. This will discourage smokers from switching, which leads to the unintended consequence that cigarette use is prolonged. Obviously this goes against the Agreement's objective to eradicate smoking." (vores understregning)

At der er sammenhæng mellem rygeres opfattelse af skadevirkningerne ved e-cigaretter og brugen af e-cigaretter, understøttes endvidere af en rapport udfærdiget af Perski m.fl. i 2020, se [bilag 121](#). Forfatterne undersøgte her sammenhængen mellem skadeopfattelsen ved e-cigaretter og brugen heraf blandt rygere i England mellem 2014 og 2019. Forfatterne fandt, at der imellem 2014 og 2019 havde været et fald i andelen af rygere, som var af den opfattelse, at e-cigaretter er mindre skadelige end cigaretter. Forfatterne fandt ligeledes, at der i samme periode havde været et fald i andelen af rygere, som angav at være bruger af e-cigaretter. Efter at have korrigeret for eventuelle fejlfaktorer og trends i markedet konkluderede forfatterne, at der var en stærk sammenhæng mellem rygerens opfattelse af skadevirkningerne ved e-cigaretter og brugen heraf: når andelen af rygere, som anså e-cigaretter for at være mindre skadelige end cigaretter, faldt med 1%, faldt brugen af e-cigaretter tilsvarende med 0,48%. I rapporten anfører forfatterne hertil følgende på side 8:

"[...] our results highlight the need for an increase in media portrayals and public health campaigns focusing on the reduced health harms by switching from combustible tobacco to e-cigarettes [...]"

I en rapport fra Frankfurt University Institute for Addiction Research fra oktober 2020 konstateres endvidere følgende, se [bilag 122](#), side 4:

"There is a need to provide reliable, neutral guidance for smokers and users of e-cigarettes on choosing suitable products and also to lower barriers to switching to alternative products not involving burning tobacco (e.g. tobacco heaters and e-cigarettes).

In the view of the authors, there is an absolute ethical necessity of pursuing a policy of providing differentiated information on the risks or, in other words, of stating unequivocally that e-cigarettes and tobacco heaters are not harmless, but constitute a less harmful alternative to continuing to smoke if otherwise smokers cannot manage to refrain from smoking tobacco cigarettes, which are far more harmful."

BAT har indhentet en sagkyndig erklæring hos Russell S. Winer, William Joyce Professor of Marketing and Deputy Chair of the Marketing Department hos Stern School of Business, New York University, se [bilag 123](#).

Professor Winer udtaler sig om, hvorvidt indførelse af strenge regler om markedsføring af skadesreducerende produkter indenfor tobaksområdet kan skade opmærksomheden på disse produkter og deres potentiale med hensyn til at nedsætte andelen af rygning og rygerelaterede sygdomme hos eksisterende voksne brugere af tobak og nikotin, som ikke ønsker at ophøre med at bruge tobak og/eller nikotin. Professor Winer anfører bl.a. på side 8, at:

"[...] marketing communications are necessary to prevent and clear up consumer confusion and misperceptions about PRRPs [Potentially Risk Reducing Products]. There is an increasing body of literature that consumers are confused and ill-informed about the relative risks of PRRPs in relation to combustible cigarettes, and that those misperceptions are growing. For example, a large number of consumers in many markets believe that PRRPs such as e-cigarettes and snus are as risky, if not more risky, than combustible cigarettes. Allowing

firms that sell PRRPs to provide accurate information about the comparative risks of these products compared to combustible cigarettes could serve a very important educational function and better align consumer beliefs about these products with the available scientific evidence. Moreover, restricting firms' abilities to market such products and inform consumers of their attributes have real potential to undermine public health efforts to move smokers who do not want to stop using nicotine towards PRRP use."

3.5.12 Restriktioner i kommunikationen om skadesreducerende produkter samt forbud mod smagsstoffer i e-cigaretter gør det sværere at opnå viden om og bruge produkterne

Der vil med indførelsen af kravet om standardiseret emballage og forbud mod udstilling af de skadesreducerende produkter samt reklameforbuddet i forhold til disse produkter blive skabt barrierer for forbrugernes bevidsthed herom, og dette gælder særligt set i lyset af, at disse produkter befinder sig på et tidligt trin i deres produktcyklus, og forbrugerne derfor stort set ikke kender noget til dem sammenlignet med cigaretter.

Brug af forskellig emballage og synlig udstilling af produkterne hjælper forbrugerne med at genkende deres foretrukne brand og skelne det fra andre brands. Det forhindrer endvidere forvirring og fejltagelser hos kunderne, fordi de tydeligt kan skelne mellem de fremviste brands og dermed anmode om deres foretrukne brand. Det gør desuden kunderne opmærksomme på nye produkter, når de bliver tilgængelige.

Sundhedsministeriet har ikke dokumenteret, at Tiltagene vil medføre en styrkelse af folkesundheden samlet set.

Indførelsen af standardiseret emballage, udstillingsforbud samt indførelse og udvidelse af reklameforbud risikerer tværtimod at undergrave forbrugernes evne til at foretage oplyste valg, ligesom det kan afholde rygere fra at anvende skadesreducerende produkter indenfor tobaksområdet som et alternativ til cigaretter.

Et forbud mod næsten alle smagsstoffer i e-cigaretter vil også i høj grad begrænse tilgængeligheden af en række mindre risikobetonede alternativer for voksne rygere, som gerne vil skifte væk fra brændbare tobaksprodukter.

I sin sagkyndige erklæring (indhentet af BAT) forklarer professor Winer, at markedsføringsfrihed er afgørende for at udvide kendskabet til ikke brændbare produkter, se bilag 123, s. 6 og 7:

"In new and growing product markets, such as the PRRP market, the first objective of marketing is to make a product that consumers want and to make consumers aware of the product including its function, how to use it, where to buy it and its cost. Simply put, the success of new and growing product categories rests and falls on the ability of firms to develop a product that meets consumers' needs and to communicate with potential consumers (here, existing adult tobacco and nicotine users) about the existence of the product, its features and potential differences when compared to smoking. Without such communications, these consumers will remain "in the dark" about new products, and not avail themselves of these products due to their lack of awareness, information or confusion about them.

Marketing freedoms for PRRPs are critical to a firm's ability to inform existing adult tobacco and nicotine users about PRRPs and their unique attributes and differences when compared to cigarettes. Through firm communications, advertising and other forms of promotion, firms can create awareness of PRRPs amongst existing tobacco and nicotine users, inform them of the products' and brands' features and generate interest and trial use among these consumers who would otherwise continue to smoke by tapping into their pre-existing preferences, which for many adult tobacco and nicotine users may include wanting to enjoy the sensorial and pharmacological effects of nicotine but in ways that may pose lower health risks than from smoking combustible cigarettes."

3.5.13 Tiltagene vil sandsynligvis føre til utilsigtede negative konsekvenser for folkesundheden

Tiltagene vil kunne medføre, at tidligere rygere, som nu er brugere af skadesreducerende produkter, kan begynde at ryge igen, og at færre rygere helt skifter til disse produkter. De kan også være grobund for det illegale marked, så forbrugerne forhindres i at købe deres foretrukne produkter fra legitime producenter, hvilket vil gøre det sværere at skelne de lovlige produkter fra de (ikke-regulerede) ulovlige produkter og vil hindre kendskab og adgang til lovlige produkter. Et forbud mod aromaer i e-cigaretter vil også kunne medføre, at der vil være en andel af e-cigaretbrugere, som vil fremstille deres egne e-væsker med smag ved at bruge ingredienser, som de kan købe på internettet eller fra uformelle forhandlere med den risiko, som det nu medfører. Derudover vil indførelsen af den samme regulering for produkter, der er mindre risikobetonede, som for cigaretter kunne fastholde den nuværende fejlsluttelse, der er omkring den relative risiko ved disse produkter, og det vil kunne afholde rygere fra at helt skifte over til skadesreducerende produkter.

At der opstår en øget risiko for ulovlig handel, når der indføres restriktioner for lovlige produkter, er ligeledes blevet anerkendt af det amerikanske FDA i forhold til et forbud mod aromaer. FDA har i sin vejledning fra januar 2020 benævnt "*Enforcement Priorities for Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) and Other Deemed Products on the Market Without Premarket Authorization*", se [bilag 124](#), anført, at man er klar over, at:

"[...] removal of some of the most popular products from the market may be accompanied by an increase in black market versions of these products that may pose additional health and safety risks to consumers beyond those of the authentic products."

FDA bemærker set i lyset af den yderligere risiko, der er ved disse sortbørsprodukter, og behovet for en øget indsats på området, at:

"[...] the potential that they contain harmful chemicals or constituents that are not present in other products, that they are manufactured using comparatively poor quality controls, and that they are designed in ways that facilitate modifications by distributors or users – all of which increase the risk of adverse events."

3.5.14 Emballage, logoer, mv. må i forvejen ikke appellere til børn og unge

En af Sundhedsministeriets grunde til at indføre standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter (og cigaretter) er at undgå, at emballage og logoerne herpå appellerer til børn og unge. Det antydes dermed, at der *retligt* og *faktisk* består et problem, fordi emballager og logoer angiveligt i dag skulle appellere til børn og unge, og at dette skulle medvirke til, at børn og unge begynder at bruge e-cigaretter.

Retligt eksisterede der allerede regler, som modvirkede, at e-cigaretter, beholdere og emballagen hertil skulle virke appellerende over for børn og unge. Et generelt reklameforbud for e-cigaretter følger f.eks. af E-cigaretlovens § 16, hvor det fremgår, at der ikke må reklameres for e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin over for offentligheden. Reklameforbuddet omfattede i henhold § 16, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1778 om kvalitet, mærkning, alderskontrolsystem og reklame m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v. (nu ophævet) blandt andet følgende forhold:

"1) Brug af et navn, mærke, symbol eller andre kendetegn, der hovedsagelig er kendt fra elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere, i reklame for andre varer og tjenesteydelser.

2) Markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere ved hjælp af et navn, mærke, symbol eller andre kendetegn, der er kendt som eller i brug som mærke for andre varer og tjenesteydelser.

3) Markedsføring af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere ved hjælp af navne, mærker, symboler, figurer eller lignende, der hovedsageligt henvender sig til børn og unge under 18 år.

4) Brug af layout, udformning eller bestemte farvesammensætninger, der forbindes med bestemte elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere.

5) Brug af genkendelige elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere i reklame for andre varer og tjenesteydelser." (vores understregning)

Hertil kommer, at der gælder et forbud mod at benytte elementer eller træk på emballagen, der kan give et fejlagtigt billede af produkternes formål, anvendelse eller virkninger, se E-cigaretlovens § 8 samt §§ 11-12 i bekendtgørelse nr. 1778 om kvalitet, mærkning, alderskontrollsystem og reklame m.v. af elektroniske cigaretter og genopfyldningsbeholdere m.v. (nu ophævet).

Ses der nærmere på de faktiske forhold på markedet, er det svært at se, at der skulle eksistere et branding-problem specifikt i forhold til børn og unge. Sikkerhedsstyrelsen blev i 2020 i forbindelse med en aktindsigtsanmodning (bilag 125) bedt om at oplyse hvor mange produkter (e-væsker og hardware), som Sikkerhedsstyrelsen havde indsamlet til kontrol, siden E-cigaretloven blev indført, og hvor mange af disse produkter, som appellerede til børn. Sikkerhedsstyrelsen oplyste, at de havde indsamlet 397 e-væsker og 309 e-cigaretter til kontrol, og at 690 af disse produkter var blevet evalueret i forhold til, om de appellerede til børn. Ud af de 690 produkter var der kun 1 produkt, som ifølge Sikkerhedsstyrelsen appellerede til børn.

Det bemærkes, at alle former for reklame for opvarmede tobaksprodukter som udgangspunkt var og fortsat er forbudt, jf. Tobaksvarelovens § 3.

4 ANBRINGENDER

4.1 Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med Tobaksvaredirektivets artikel 24

4.1.1 Medlemsstaterne må ikke i henhold til Tobaksvaredirektivets artikel 24 indføre krav om standardiseret emballage for e-cigaretter

Følgende fremgår af tobaksvaredirektivets artikel 24:

"1. Medlemsstaterne må ikke af hensyn vedrørende aspekter, der er omfattet af dette direktiv, jf. dog denne artikels stk. 2 og 3, forbyde eller begrænse markedsføringen af tobak eller relaterede produkter, der er i overensstemmelse med dette direktiv.

2. Dette direktiv berører ikke en medlemsstats ret til at opretholde eller indføre yderligere krav, som finder anvendelse på alle produkter, der markedsføres i medlemsstaten, i forbindelse med standardiseringen af tobaksvarers emballage, når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne foranstaltninger skal stå i rimeligt forhold til målet og må ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Disse foranstaltninger meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at opretholde eller indføre dem.

3. En medlemsstat kan også forbyde en bestemt kategori af tobaksvarer eller relaterede produkter på grund af de særlige forhold i den pågældende medlemsstat, hvis bestemmelserne er berettiget på grund af behovet for at beskytte folkesundheden, idet der tages hensyn til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv. Sådanne nationale bestemmelser meddeles til Kommissionen sammen med begrundelsen for at indføre dem. Kommissionen godkender eller forkaster inden for seks måneder efter at have modtaget meddelelsen omhandlet i dette stykke de nationale bestemmelser efter, under hensyntagen til det høje sundhedsbeskyttelsesniveau, der sikres med dette direktiv, at have efterprøvet, hvorvidt de er begrundede, nødvendige og står i rimeligt forhold til målet, og om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for denne periode på seks måneder, betragtes de nationale bestemmelser som godkendt." (vores understregninger)

Artikel 24, stk. 1, udgør en traditionel fri bevægeligheds bestemmelse, og medlemsstaterne må ikke i henhold til denne bestemmelse forbyde eller begrænse et produkt, der er i overensstemmelse med et direktiv, af regulatoriske årsager, som adresseres i det pågældende direktiv. Der findes mange direktiver om harmonisering i EU, som indeholder sådanne bestemmelser, som udgør essensen af EU-harmoniseringslovgivning. Formålet hermed er, at der skal være et fælles regelsæt, som gælder i alle medlemsstater, så et produkt kan sælges i hele EU.

Artikel 24, stk. 2 og 3, udgør undtagelser til den generelle regel i artikel 24, stk. 1. I henhold til praksis fra EU-domstolen skal undtagelser fortolkes snævert (jf. bl.a. C-333/08, Kommissionen mod Frankrig, præmis 87). Det er undtagelsen i artikel 24, stk. 2, som potentielt er relevant i henhold til kravet om standardiseret emballage.

Imidlertid vedrører artikel 24, stk. 2, kun tobaksprodukter og ikke e-cigaretter. Det må hermed forudsætningsvis antages, at e-cigaretter med en emballage, som lever op til kravene i Tobakssvaredirektivets artikel 20, hvormed der sikres et højt niveau af sundhedsbeskyttelse ved indførelsen af en indskærpet regulering af emballagekravene, må være tilladt i Danmark. Dette kan ikke afhænge af en proportionalitetsvurdering i forhold til de i Danmark indførte Tiltag om standardiseret emballage for e-cigaretter.

4.1.2 Der er med artikel 24, stk. 2, ikke grundlag for at indføre standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter

Det er i henhold til Tobakssvaredirektivets artikel 24, stk. 2, ikke tilladt for medlemsstaterne at indføre standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter.

Opvarmede tobaksprodukter er for det første en "røgfri tobaksvarer" som defineret i Tobakssvaredirektivets artikel 2, 5), idet de er "*en tobaksvarer, der ikke forbruges via en forbrændingsproces [...]'*". Det skal i den forbindelse fremhæves, at EU-reglerne om mærkning af sådanne produkter er væsentlig mildere end for "røgtobak" (herunder f.eks. cigaretter).

I modsætning til røgtobak (såsom cigaretter) er der ikke krav om, at røgfrie tobaksvarer skal påføres kombinerede sundhedsadvarsler med lidet tillokkende billedadvarsler fra EU's billedsamling, som skal dække 65 % af cigaretpakkens forside og bagside (Tobakssvaredirektivets artikel 10).

Derudover er der ikke krav om, at der på opvarmede tobaksprodukter skal være en informationsmeddelelse i henhold til Tobakssvaredirektivets artikel 9, stk. 2, om at "*Tobaksrøg indeholder over 70 kræftfremkaldende stoffer.*" En sådan informationsmeddelelse ville dække 50 af den sideoverflade på cigaretpakken, hvorpå den var påtrykt (Tobakssvaredirektivets artikel 9, stk. 3, 5. afsnit).

Endelig bemærkes det, at den påkrævede sundhedsadvarsel ikke skal være ligeså opmærksomhedsfangende som "*Rygning dræber — stop i dag*" eller "*Rygning dræber*" (jf. Tobakssvaredirektivets artikel 9, stk. 1), men snarere den mildere advarsel om, at "*Denne tobaksvarer skader dit helbred og er afhængighedsskabende*" (jf. Tobakssvaredirektivets artikel 12, stk. 1). Selvom denne sundhedsadvarsel skal være anbragt på den største overflade på produktpakningen (almindeligvis forsiden og bagsiden), skal den kun dække 30 % af overfladearealet (jf. artikel 12, stk. 2).

Det står på baggrund af ovenstående klart, at der i Tobakssvaredirektivet skelnes mellem de indskærpede mærkningskrav for røgtobak på den ene side og de mindre byrdefulde regler for røgfri tobaksvarer på den anden side (herunder opvarmede tobaksprodukter).

Den i henhold til Tobakssvaredirektivets artikel 24, stk. 2, gældende undtagelse, hvormed standardiseret emballage kan indføres, når det er berettiget af hensyn til folkesundheden, skal således læses i lyset af denne sondring. Den eneste rimelige konklusion må være, at det ikke kan have været lovgivers hensigt, at standardiseret emballage også skulle være tilladt for opvarmede tobaksprodukter, når disse produkter er undtaget næsten alle de andre mærkningsbegrænsninger som røgfri tobaksvarer. Det ville tydeligvis være i strid med opbygningen og logikken i Tobakssvaredirektivet, hvis bestemmelsen skulle læses på denne måde, og derfor må en læsning der fører til, at medlemsstaterne kan indføre standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter, være forkert.

For det andet vil en fortolkning, hvorefter det i henhold til EU-lovgivningen ikke er tilladt at indføre standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter, være i overensstemmelse med WHO's Rammekonvention. Selvom Rammekonventionens artikel 11 vedrører mærkningen af tobaksprodukter, og det foreslås i retningslinjerne for implementering af artikel 11, at indførelsen af standardiseret emballage skal være en valgmulighed, så gælder Rammekonventionen kun for tobaksprodukter "*som er fremstillet til at ryge, sutte, tygge eller sniffe*" (Rammekonventionens artikel 1, f)). Opvarmede tobaksprodukter indtages ved, at brugeren inhalerer den damp, som dannes ved opvarmningen af en tobaksstang i et elektrisk apparat, og de falder således ikke ind under de ovennævnte kategorier. Det følger derfor herefter, at Rammekonventionens mærkningsregler (herunder den mulige indførelse af standardiseret emballage) ikke gælder for opvarmede tobaksprodukter.

Endelig bemærkes det, at selv hvis indførelsen af standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter var tilladt i henhold til Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 2, (hvilket det ikke er), så ville Danmark skulle påvise, at tiltaget om indførelse af standardiseret emballage er berettiget af hensyn til folkesundheden, at det er proportionelt og ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen.

Det er disse betingelser, som EU-domstolen har lagt til grund igennem en lang årrække i henhold til TEUF artikel 36, som udgør den generelle undtagelse til princippet om varernes frie bevægelighed i TEUF artikel 34. De relevante grænser er senest blevet opsummeret i sag C-663/18 (*Kanavape*), præmis 84-91.

Det gentages i EU-domstolens afgørelse, at medlemsstaterne skal kunne leve op til meget strenge betingelser for at kunne berettige en restriktion ud fra et hensyn til folkesundheden. Der skal i den forbindelse fremhæves følgende:

- (a) Medlemsstaterne skal kunne godtgøre den reelle påståede risiko for den offentlige sundhed (præmis 88) på baggrund af "*de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater*" (præmis 91),
- (b) Medlemsstaterne skal overholde proportionalitetsprincippet, dvs. at det skal begrænses til det reelt nødvendige for at sikre beskyttelsen af den offentlige sundhed (præmis 89),
- (c) Medlemsstaterne skal kunne påvise, at restriktionen reelt opfylder hensynet om at nå formålet på en sammenhængende og systematisk måde (præmis 84). Dette bør i princippet forhindre regler, hvori der sondres mellem behandlingen af to forskellige produkter med samme risikoprofil.

Sundhedsministeriet har i nærværende sag ikke løftet sin bevisbyrde i forhold til de tre ovennævnte punkter, jf. afsnit 4.5 nedenfor.

Det følger på ovenstående baggrund, at Sundhedsministeriet ikke har opfyldt betingelserne i henhold til Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 2, vedrørende indførelsen af standardiseret emballage for opvarmede tobaksprodukter, og at tiltaget herom derfor er ulovligt.

4.2 **Indførelsen af standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF") artikel 34**

Indførelsen af standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er ud over at være i strid med Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 1, også i strid med TEUF artikel 34.

Der er fast EU praksis for, at mærkningskrav, såsom standardiseret emballage, skal betragtes som et produktkrav, som vil stride mod artikel 34 TEUF (jf. f.eks. C-470/93 Mars), med mindre det er begrundet i hensynet til samfundets interesser og i dette tilfælde hensynet til folkesundheden i henhold til artikel 36 TEUF. Det er ikke tilfældet her, hvor betingelserne fastlagt i *Kanavape* sagen som nævnt ovenfor ikke er opfyldt, jf. også afsnit 4.5 nedenfor.

4.3 **Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter udgør et ekspropriativt indgreb uden erstatning**

4.3.1 Indledning

Som redegjort for under sagsfremstillingen er BAT indehaver af en række varemærker (intellektuelle ejendomsrettigheder), se afsnit 3.2.

Varemærker er omfattet af ejendomsbegrebet i grundlovens § 73 og Den Europæiske Menneskeretskonventions ("**EMRK**") Tillægsprotokol ("**TP**") 1 art. 1. Det følger af Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder ("**EUC**") art. 17 (2), at intellektuel ejendomsret er beskyttet.

Det gøres gældende, at tiltaget om standardiserede pakker er i strid grundlovens § 73, EMRK TP 1 art. 1 og EUC art. 17.

Tiltaget om standardiserede pakker udgør således et ekspropriativt indgreb i BATs varemærkerettigheder. Indgrebet er ikke krævet af almenvellet, og det er under alle omstændigheder ikke sket mod fuld erstatning.

4.3.2 I strid med grundlovens § 73

Følgende fremgår af grundlovens § 73:

"Stk. 1 Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

[...]

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed." (vores understregninger)

Der er således betingelser om, at Tiltagene skal være indført ved lov, at de skal være krævet af almenvellet, at de skal vedrøre afståelse af ejendom, og de kan kun ske mod fuldstændig erstatning.

Det erklærede formål med indførelsen af Tiltagene, som er indført ved lov, er at fremme folkesundheden. Det gøres gældende, at betingelsen grundlovens § 73 om, at indgrebet skal være "krævet" af almenvellet, dermed ikke er opfyldt i forhold til tiltaget om indførelse af standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter. Tiltaget er ikke blot ikke krævet af almenvellet, men det ville reelt være skadeligt for almenvellet, idet det hermed undergraver skadesreducerende produkter og fastholder brugen af de mere risikable brændbare tobaksprodukter, jf. afsnit 3.5 ovenfor og afsnit 4.5 nedenfor. Allerede derfor er der tale om et ugyldigt indgreb i strid med grundlovens § 73.

Hvis retten måtte finde, at standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er krævet af almenvellet, da bemærkes, at indgrebet medfører, at der sker en *afståelse* af BATs varemærkerettigheder.

Et varemærke giver indehaveren en forbudsret, men et varemærke giver også indehaveren en brugsret. Akkurat som forbudsrettigheden ikke er absolut, kan brugsrettigheden også underlægges konkrete begrænsninger fra lovgivers side. Imidlertid er der med tiltaget om standardiseret emballage ikke blot tale om en regulering af brug af BATs figurmærker og andre af BATs ikke-ordmærker der kunne bruges på pakkerne (i det følgende blot "figurmærker"), men et krav om decideret afståelse heraf.

At varemærker indeholder brugsbeføjelser, er anerkendt i varemærkelovens tekst. Varemærkelovens § 4, stk. 1, vedrører således varemærkeindehaverens "eneret".

Det er tillige anerkendt i litteraturen, at varemærker både indeholder den negative forbudsret og den positive brugsret. Som eksempel anføres følgende i Palle Bo Madsen, *Markedsret* 3, 7. udgave, 2020:

"Immaterialrettens eneretskonstruktion kan siges at rumme såvel en positiv som en negativ funktion, nemlig dels rettighedshaverens ret til selv at råde over det pågældende fænomen og dels hans ret til at hindre andre i at gøre det. Der er tale om forskellige former for eksklusiv udnyttelsesret, og kernen i de fleste immaterialrettigheder består af en mere eller mindre omfattende markedseksklusivitet."

Retten til at bruge sine varemærker følger også forudsætningsvis af EU-Domstolens afgørelser i bl.a. C-491/01 *British American Tobacco* og C-477/14 *Pillbox*.

Et varemærkes funktion er at angive, hvor varen kommer fra, og at identificere produktet ved at adskille det fra konkurrenternes produkter. Varemærker er også et symbol på et produkts kvalitet og karakteristiske træk og udgør en garanti for, at varerne eller tjenesterne lever op til forventningerne. Varemærker er essentielle for at sikre effektiv konkurrence på markedet, idet det herigenem er muligt for virksomhederne at identificere og differentiere deres produkter i henhold til andet end bare prisen. De spiller en vigtig rolle for at gøre markedsindtrængning muligt og især for nyere produkter såsom skadesreducerende produkter på tobaksområdet. Varemærker kan kun udfylde denne funktion, hvis de kan anvendes effektivt, og brugsretten er den eneste måde, hvorpå en indehaver kan indarbejde og bevare stærke eller velkendte varemærker.

Ved at fjerne BATs mulighed for at gøre brug af sine figurmærker griber reglerne om standardiseret emballage ind i indholdet af BATs varemærkerrettigheder ved at forhindre anvendelsen af figurmærkerne, og det udgør en afståelse af kernen i rettighederne.

Sundhedsministeriet har anerkendt i sit kommenterede høringsnotat af 8. oktober 2020 (bilag 026), at der eksisterer en "ret" til have et varemærke på pakkerne, altså en brugsret. Sundhedsministeriet har imidlertid begrundet lovligheden af tiltaget med, at producenterne af de berørte produkter forsat har

"[...] ret til at have deres navn på [produkterne][...]" (vores understregning)

I hidtidige sager ved EU-Domstolen om lovligheden af lovindgreb, der begrænsede anvendelsen af varemærker, har EU-Domstolen lagt vægt på, om der stadig var mulighed for *anvendelsen* af varemærker på pakkerne. Sag C-491/01 *British American Tobacco* vedrørte bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt kravet om påføring af sundhedsadvarsler på cigaretpakker var proportionalt, da det begrænsede producenterne mulighed for at vise deres figurmærker. Her anførte EU-Domstolen i præmis 132:

"Derfor har fællesskabslovgiver ikke ved i direktivets artikel 5 at forhøje procentsatserne for de flader, der skal dækkes af disse oplysninger og af advarsler på visse sider af tobaksvarer, i et forhold, der lader et tilstrækkeligt areal forblive tilbage til, at fabrikanterne af disse varer dér kan anføre andre forhold, navnlig forhold vedrørende deres varemærker, overskredet grænserne for det skøn, der tilkommer fællesskabslovgiver på området." (vores understregning)

På tilsvarende vis lagde EU-Domstolen i sag C-477/14 *Pillbox* - om en række krav i artikel 20 i Tobaksvarerdirektivet - vægt på, at der ikke var tale om ekspropriation, da artikel 20 ikke decideret hindrede *anvendelsen* af klagers varemærkerrettigheder.

Med kravet om standardiseret emballage efterlades ikke nogen mulighed for anvendelse af BATs figurmærker. *Ordmærker* (som er begrænset til produktnavnet, og som kun i standardiseret form må vises for rygerne) og *figurmærker* (som ikke er tilladt) er to selvstændige rettigheder. Danske myndigheder behandler normalt også ordmærker og figurmærker som selvstændige og forskellige rettigheder. Blot fordi der ikke sker ekspropriation af nogle af BATs ordmærker (selvom anvendelsen heraf i høj grad er blevet hindret), er det ikke ensbetydende med, at der ikke sker ekspropriation af BATs figurmærker (uden betaling af erstatning).

Det bemærkes, at BAT har brugt og opbygget sin danske varemærkeportefølje ud fra antagelsen om, at alle varemærkerne vil kunne benyttes. Som nævnt under pkt. 3.3.3.1 udtrykt lovgiver så sent som i 2016 udtrykte lovgiver, at det:

"[...] ikke [er] hensigten at fastsætte andre krav til produkternes mærkning end dem, der fremgår af tobaksvaredirektivet artikel 20, stk. 4 [...]"

Det følger af varemærkelovens §§ 3 og 25, at hvis en varemærkeindehaver ønsker at bevare sine danske ibrugtagne og registrerede varemærkerettigheder, da skal indehaveren reelt og kontinuerligt anvende disse varemærker. Med reglerne om standardiseret emballage vil det ikke længere være muligt for BAT at anvende sine danske figurmærker, og dermed vil BAT miste disse varemærker.

Reglerne om standardiseret emballage medfører dermed samlet set en afståelse af BATs figurmærker. Disse varemærkers værdi vil således blive helt elimineret. Selvom det stadig vil være tilladt at anvende nogle ordmærker, skal de være i en standardiseret form, hvorved det forhindres, at de tjener deres essentielle funktion om at differentiere produkterne og identificere, hvorfra de kommer, samt deres kvalitet. Det vil ikke være muligt for BAT at anvende og kontrollere sine varemærker på pakkerne, hvilket påvirker det væsentligste indhold i den beskyttede ejendomsret. Som følge heraf vil BATs investeringer i varemærker og de dertil hørende produktnavne samt den dertil associerede goodwill være ødelagt.

Der er ikke betalt *erstatning* til BAT for tiltaget om standardiserede pakker. Såfremt retten finder, at der er sket ekspropriation af BATs ejendom ved tiltaget om standardiserede pakker, da er ekspropriationen sket i strid med grundlovens § 73.

4.3.3 I strid med EMRK TP artikel 1

Følgende fremgår af EMRK TP 1 art. 1:

"Beskyttelse af ejendom

1. Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.
2. Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder." (vores understregninger)

Som det fremgår af afsnit 4.3.2 *berøves* BAT og andre rettighedshavere deres værdifulde rettigheder i form af deres varemærker, dvs. deres *ejendom*, ved reglerne om standardiseret emballage.

Som ligeledes beskrevet under samme afsnit er tiltaget om standardiseret emballage imidlertid ikke i *samfundets interesse*, og det er ikke *nødvendigt* - idet det snarere vil undergrave end at fremme folkesundheden. Denne betingelse er derfor ikke opfyldt.

Det gøres gældende, at da tiltaget ikke er nødvendigt eller proportionalt, og da BAT ikke med tiltaget har fået erstatning, er tiltaget også af den grund i strid med bestemmelsen.

4.3.4 I strid med EUC art. 17

Følgende fremgår af EUC art. 17:

"Ejendomsret

1. Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.

2. Intellektuel ejendomsret er beskyttet." (vores understregninger)

Følgende fremgår af EUC art. 52:

"1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse." (vores understregninger)t

Som beskrevet under afsnit 3.5 ovenfor og afsnit 4.5 nedenfor er tiltaget om standardiseret emballage ikke i *samfundets interesse* - og ikke *nødvendigt* - idet det snarere vil undergrave end at fremme folkesundheden.

Som det fremgår af samme afsnit, vil BAT med tiltaget om standardiseret emballage blive berøvet sine varemærkerrettigheder. Producenterne vil med dette tiltag ikke kunne anvende deres figurmærker, og disses mærkers værdi vil således blive elimineret. Selvom det stadig vil være tilladt at anvende ordmærker, skal de være i en standardiseret form, hvorved det forhindres, at de tjener deres essentielle funktion om at differentiere produkterne og identificere, hvorfra de kommer, samt deres kvalitet.

Det kan i forhold til EUC art. 17 tilføjes, at det fremgår af EUC artikel 52, at Sundhedsministeriet indgreb skal respektere det væsentligste indhold af BATs varemærker. Da BAT for så vidt angår tiltaget om standardiserede pakker bliver forhindret i at anvende sine figurmærker, da respekteres det væsentligste indhold af disse varemærker ikke.

Såfremt retten finder, at der er sket en afståelse af BATs ejendom ved tiltaget om standardiserede pakker, da er ekspropriationen sket i strid med EUC artikel 17, da der ikke er betalt *erstatning* til BAT. Det er i den sammenhæng ikke afgørende, om afståelsen er nødvendigt i samfundets interesse eller ej.

4.4 **Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med den kommercielle ytringsfrihed**

Det gøres gældende, at kravet om standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er i strid med grundlovens § 77, EMRK art. 10 og EUC art. 11.

Følgende fremgår af grundlovens § 77:

"Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny indføres."

Følgende fremgår af EMRK art. 10:

"1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne Artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som

er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udsprede af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

Følgende fremgår af EUC art. 11:

"1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser."

Følgende fremgår af EUC art. 52:

"1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheds og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse."

Grundlovens § 77, EMRK art. 10 i og EUC art. 11 giver enhver ret til ytringsfrihed. Ytringsfriheden dækker også kommercielle ytringer.

Af EU-Domstolens afgørelse i sag C-547/14 *Philip Morris Brands SARL* fremgår det, at ytringsfriheden også omfatter varemærkebrug, og at regulering, der forbyder visse elementer på den ydre emballage, udgør et indgreb i den erhvervsdrivendes ytrings- og informationsfrihed.

Varemærket opfattes af forbrugeren som et kendetegn, der indeholder informationer om varen, herunder de kvaliteter, som varen besidder. Varemærkets funktion er at angive, hvorfra varen kommer, og at identificere produktet ved at adskille det fra konkurrerende produkter. Varemærket er med til at give forbrugeren en (større) tryghed for, at varen er ægte, ligesom brug af varemærker mindsker forbrugernes søgeomkostninger. Når forbrugeren ser varemærket, ved forbrugeren, at det er det produkt, som forbrugeren har ledt efter. Varemærket tjener således en samfundsmæssig vigtig rolle, og figurvaremærker kan være særligt effektive i den forbindelse.

Kravet om standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter svækker BATs evne til at kommunikere med voksne forbrugere omkring, hvorfra varen kommer, og dens kvalitet samt andre muligheder for differentiering samt nye produkter.

Hvis alle erhvervsdrivende brugte ensartet emballage (uden logoer), ville forbrugerne have meget vanskeligt ved at bedømme, hvorfra produkterne stammer, og om de er ægte. Emballagen udgør derfor selve kernen i den erhvervsdrivendes ytringsfrihed, fordi det fortæller offentligheden og forbrugerne om produkterne.

Det mest centrale element på emballagen er varemærket, da det er varemærket, som først og fremmest gør forbrugeren i stand til at identificere varen og adskille den fra andre varer. Emballagen/pakken og figurvaremærker såsom logoer udgør et vigtigt talerør for en erhvervsdrivende.

Med de omfattende markedsføringsrestriktioner, som produkterne omfattes af nærværende sag er underlagt, udgør emballagen og udstilling heraf på salgsstedet *de* vigtigste elementer i BATs mulighed for at ytre sig til sine kunder om sine lovlige produkter.

Retten til at anvende figurmærker til at kommunikere med forbrugerne er derfor helt bortfaldet, og det bemærkes, at selvom det stadig er muligt i begrænset omfang at anvende ordmærker på pakkerne, vil ordmærkernes mulighed for at udgøre kommunikation om produktets kommercielle oprindelse og det underliggende produkts kvalitet også være begrænset.

Kravet om standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter og særligt i kombination med forbuddet mod udstilling er derfor i strid med den i henhold grundlovens § 77, EMRK art. 10 og EUC art. 11 beskyttede ret til kommunikation, idet dette krav hverken er hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionelt, jf. afsnit 4.5 nedenfor.

4.5 **Standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er ikke hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt**

Det er Sundhedsministeriet, som skal løfte bevisbyrden for, at standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er et *hensigtsmæssigt* tiltag i forhold til at forbedre folkesundheden, *nødvendigt* for at opnå dette mål og ikke er *disproportionalt*.

Som redegjort i afsnit 3.5 ovenfor er der ikke tale om et hensigtsmæssigt tiltag.

Det erklærede formål med Tiltagene er at forbedre folkesundheden.

Sundhedsministeriet har imidlertid ikke dokumenteret, at standardiseret emballage vil medføre en styrkelse af folkesundheden samlet set.

Den videnskabelige dokumentation viser tværtimod, at e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter udgør en mindre risiko for forbrugernes sundhed end cigaretter, forudsat at brugeren fuldstændigt har skiftet fra cigaretrykning.

Som der redegøres for i afsnit 3.5 ovenfor, sker der ikke nogen forbrændingsproces, når man bruger disse produkter, og aerosolen, som dannes af de opvarmede tobaksprodukter, indeholder færre og lavere niveauer af giftige kemikalier end i almindelig cigaretrøg. Da tobaksfri nikotinposer ikke indeholder tobak, er giftstofniveauet i disse produkter væsentlig lavere end i brændbare tobaksprodukter såsom cigaretter. Derudover indikeres det i den videnskabelige dokumentation, at disse produkter med deres potentielt nedsatte risiko kan udgøre et væsentligt bidrag til at nedbringe antallet af rygere, idet de udgør brugbare alternativer til rygere, som ellers ville have fortsat med at ryge cigaretter.

Der er således risiko for, at kravet om standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter kan undergrave de skadesreducerende produkter ved at afskrække rygere fra helt at skifte til disse produkter og fastholde brugen af mere skadelige brændbare tobaksprodukter.

Da Tiltagene ikke vil forbedre men derimod forværre folkesundheden, kan de ikke anses for hensigtsmæssige.

Den nuværende begrænsede anvendelse af skadesreducerende produkter i Danmark viser, at de allerede meget skærpede regulative krav på området for disse produkter begrænser forbrugernes viden om og accept af disse produkter, hvilket medfører, at deres potentielle sundhedsmæssige fordele går tabt. De Tiltag, som indførtes med 2020-loven, vil endvidere undergrave de potentielle fordele for folkesundheden, som disse produkter medfører, og der er risiko for, at hele produktkategorien således lukkes ned.

Det gøres gældende, at der ej heller er tale om et nødvendigt tiltag.

Tiltagene er blandt andet baseret på den vigtige forudsætning, at der sker en stigning i antallet af unge rygere. Som det fremgår af afsnit 3.4 ovenfor, er denne præmis imidlertid ikke korrekt. Rygeprævalensen, herunder blandt unge, har været faldende i årtier i Danmark, som er et af de EU-lande, der ifølge undersøgelser har oplevet de største fald. Det bemærkes i den forbindelse, at de oplysninger om stigning i antallet af unge, som dannede baggrund for Lovforslaget, sidenhen har vist sig ikke at være korrekte, jf. bilag 038.

Tiltagene er også baseret på et ønske om at sikre, at e-cigaretters og opvarmede tobaksprodukters emballage ikke appellerer til børn og unge. Imidlertid var der allerede i den eksisterende lovgivning et forbud mod at gøre brug af emballage og varemærker, der henvender sig til børn og unge, og Sikkerhedsstyrelsens egne kontroller havde vist, at kun 1 ud af 690 kontrollede e-cigaret-produkter appellerede til børn, jf. afsnit 3.5.14 ovenfor.

Endelig bemærkes, at Tiltagene ikke er proportionale.

BATs portefølje af varemærker udgør en værdifuld samling af immaterielle rettigheder. BAT har brugt tid og ressourcer på oparbejdelse af sin varemærkeportefølje, og varemærkerne spiller som nævnt ovenfor en vigtig funktion i forhold til forbrugerne. Der skal således meget vægtige grunde til, hvis det skal anses for proportionalt at indføre standardiseret emballage.

Danmark er, så vidt BAT er orienteret, det første land i EU, der ønsker at indføre standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter. Den videnskabelige dokumentation viser, at e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er mindre risikobetonede end cigaretter. Der er således for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter ikke tale om en "tobaksepidemi", som cigaretter ifølge WHO Rammekonventionen udgør. Der eksisterer for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter derfor ikke de samme hensyn til folkesundheden, som kan gøres gældende for at gøre tiltaget om standardiserede pakker proportionalt for brændbare tobaksprodukter. Der er snarere tale om det modsatte, og det fremgår således af punkt 3.5 ovenfor, at Tiltagene ikke kan støttes af hensynet til folkesundheden.

Sundhedsministeriet har ikke reelt forholdt sig til, om der fandtes andre - og mindre indgribende - midler, som kunne opnå samme mål. Ligeledes har Sundhedsministeriet ikke foretaget en proportionalitetsvurdering. Sundhedsministeriet har blot konstateret, at forbuddet "anses for at være proportionalt", eller man har påberåbt sig et forsigtighedsprincip, hvilket selvsagt ikke kan være tilstrækkeligt.

4.6 **Forbud mod markedsføring af kendetegnende aromaer for e-cigaretter er i strid med TEUF artikel 34**

Selvom det i henhold til Tobaksvaredirektivet i princippet er tilladt for Danmark at indføre et forbud mod kendetegnende aromaer i e-cigaretter, skal ethvert tiltag, som indføres i Danmark, være i overensstemmelse med de generelle regler om varernes frie bevægelighed.

Et forbud mod markedsføring af kendetegnende aromaer udgør et produktkrav, som vil være i strid med TEUF artikel 34, med mindre det kan retfærdiggøres på grund af hensynet til den offentlige sundhed og i dette tilfælde offentlige hensyn i henhold til TEUF artikel 36. Som der er redegjort for ovenfor, hviler bevisbyrden herfor på Danmark.

Det gøres gældende, at forbuddet mod markedsføring af kendetegnede aromaer er i strid med TEUF artikel 34, og at det ikke kan retfærdiggøres af offentlige hensyn, jf. TEUF artikel 36.

Som det blev gentaget i afgørelsen i *Kanavape* sagen (præmis 84-91), er det op til medlemsstaterne at løfte bevisbyrden for, at en restriktion er berettiget af hensynet til den offentlige sundhed (jf. afsnit 4.1.2 ovenfor).

Sundhedsministeriet har ikke løftet bevisbyrden herfor i nærværende sag bl.a. af følgende årsager:

For det første har Sundhedsministeriet ikke på baggrund af de videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater påvist, at der foreligger en reel risiko for folkesundheden, hvis e-cigaretter med andre smage end tobak og mentol tillades.

For det andet er indførelsen af et forbud mod smage i e-cigaretter ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

For det tredje er betingelsen om at nå formålet på en sammenhængende og systematisk måde ikke opfyldt.

Sundhedsministeriet har anført, at tiltaget kan retfærdiggøres på grund af hensynet til den offentlige sundhed. Det bemærkes imidlertid som også nævnt i afsnit 3.5 og 4.5 ovenfor, at Tiltagene var baseret på et forkert faktisk grundlag, herunder at Sundhedsministeriet udlod at give relevante oplysninger til Folketinget.

I henhold til Sundhedsministeriet er Tiltagene berettigede fordi, at smagsstoffer angiveligt er en ledende årsag til, at unge prøver tobaksprodukter eller elektroniske cigaretter. Som der redegøres udførligt for i afsnit 3.5.8 og 3.5.10 ovenfor, har såvel danske som udenlandske undersøgelser modbevist, at dette skulle være tilfældet. Rent faktisk viser det sig, at selvom tilbuddet således er steget markant gennem de seneste år, er der sket et fald gennem de seneste år blandt danske unges brug af e-cigaretter.

Fjernes smagsstofferne vil færre eksisterende rygere finde det acceptabelt at migrere, hvorved de fastholdes i et langt mere risikobetonet cigaretforbrug. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at den mest valgte årsag til brug af e-cigaretter er ønsket om at stoppe med rygning af cigaretter. Som beskrevet i afsnit 3.5.9 ovenfor vil et forbud mod smag i e-cigaretter - ifølge rygerne selv - afholde dem fra at anvende e-cigaretter som et middel til at skifte væk fra rygning, og det kunne også skubbe de nuværende brugere af e-cigaretter over mod illegale produkter, jf. afsnit 3.5.13 ovenfor.

Hvis målet om en bedre folkesundhed skal opnås, er det derfor ikke logisk at gøre markedet for e-cigaretter mindre tiltalende og acceptabelt for forbrugerne. Dette rationale reflekteres desuden i præambelbetragtning 47 i Tobaksvaredirektivet, hvor det blandt andet fremgår, at

"Dette direktiv harmoniserer ikke alle aspekter af elektroniske cigaretter eller genopfyldningsbeholdere. F.eks. har medlemsstaterne fortsat ansvaret for vedtagelsen af regler om aromastoffer. Det kunne være nyttigt for medlemsstaterne at overveje at tillade markedsføringen af produkter med aromaer. De bør i den forbindelse være opmærksomme på den potentielle tiltrækningskraft af sådanne produkter for unge og ikkerygere. Forbud mod sådanne produkter med aromaer vil skulle begrundes og en anmeldelse indgives i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF." (vores understregning)

Tankegangen er med andre ord, at et tilstedeværelsen af e-cigaretter med smag fremmer migrationen fra cigaretter, hvilket ultimativt forbedrer folkesundheden. Der må derfor gælde en formodning imod, at forbuddet er egnet til forbedre folkesundheden.

Man vil med indførelsen af et forbud mod aromaer i e-cigaretter på lige fod med det nuværende forbud mod smage i cigaretter på trods af produkternes meget forskellige risikoprofiler, og hvor mentol- og tobakssmag stadig er tilladt i e-cigaretter, heller ikke nå det angivelige formål omkring hensynet til folkesundheden på en sammenhængende og systematisk måde.

4.7 **Det nye forbud mod synlig anbringelse og fremvisning og markedsføringsrestriktionerne er i strid med Tobaksdirektivets artikel 24, stk. 1, og TEUF artikel 34**

4.7.1 Det nye forbud mod synlig anbringelse og fremvisning og markedsføringsrestriktioner

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer

Som der redegøres for i afsnit 3.3.13.3 - 3.3.13.5 ovenfor, medfører de nye regler, at enhver synlig anbringelse og fremvisning på salgssteder af opvarmede tobaksprodukter, nikotinprodukter og e-cigaretter samt genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin er forbudt. Det betyder, at disse produkter skal være skjult på salgsstedet, indtil en kunde konkret efterspørger dem. Det er derfor ikke længere tilladt for salgsstederne at fremvise de pågældende produkter.

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning gælder også for salgssteder på internettet, herunder salg via apps. Det betyder i praksis, at der ved salg af opvarmede tobaksprodukter, nikotinposer og e-cigaretter samt genopfyldningsbeholdere med eller uden nikotin ikke må vises billeder af disse produkter. Forbuddet mod fremvisning af produkterne på internettet er absolut, hvilket vil

sige, at det også gælder i forbindelse med en mere generel fremvisning af udvalget af varer på hjemmesiden samt i forbindelse med en egentlig købsfunktion, hvor forbrugeren lægger den pågældende vare i en indkøbskurv og derefter betale for den.

Der gælder en mindre undtagelse hertil, idet forbuddet ikke gælder for e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere, som sælges i fysiske butikker, der er specialiseret i handel med sådanne produkter.

Forbuddet mod reklame for e-cigaretter i specialforretninger for e-cigaretter

Specialforretninger specialiseret i handel med e-cigaretter og genopfyldningsbeholdere må nu hellere ikke længere reklamere for e-cigaretter på salgsstedet, hvilket vil sige inde i selve butikken, på facaden eller i butiksvinduet.

Forbuddet mod reklame for tobaksfri nikotinposer

Det generelle og absolutte forbud mod reklame for tobak og e-cigaretter er nu også blevet udvidet til at gælde for tobakssurrogater, herunder tobaksfri nikotinposer såsom BATs LYFT produkt, hvilket vil sige, at det ikke længere er tilladt at reklamere for disse produkter med potentielt nedsat risiko.

4.7.2 Et reelt salgsforbud

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning og reklameforbuddene udgør sammen med de eksisterende reklameforbud for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter et reelt salgsforbud for alle e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer.

Særligt i relation til e-cigaretter fjernes med 2020-loven den eneste kommunikationsmetode, der var tilladt for e-cigaretter. I kombination med de allerede eksisterende reklameforbud gælder der således nu for e-cigaretter et totalt reklameforbud samt et forbud mod synlig anbringelse og fremvisning, herunder på internettet. Det vil derfor sige, at e-cigaretterproducenternes mulighed for at kommunikere med forbrugerne nu effektivt er fjernet. Den eksisterende mulighed, der er for at fremvise produkter på en fuldstændig neutral og ikke-salg fremmende måde i et begrænset antal forretninger specialiseret i handel med e-cigaretter, som primært henvender sig til de nuværende rygere, kan på ingen måde anses for at være en relevant kommunikationskanal.

E-cigaretter er nye produkter (særligt sammenlignet med de veletablerede traditionelle cigaretter), og de forbruges kun af en mindre andel af befolkningen. Så længe der ingen relevante kommunikationskanaler er for denne type produkter, kan kun et lille mindretal af almindelige og informerede forbrugere være i stand til at træffe en oplyst beslutning om at købe produkterne. Det vil tværtimod for størstedelen af de potentielle kunders vedkommende være umuligt at orientere sig om og migrere over til disse produkter med potentiel nedsat risiko. Tiltagene vil med andre ord føre til et reelt salgsforbud for så vidt angår disse potentielle forbrugere.

Det vil derudover uden andre relevante kommunikationskanaler være umuligt for e-cigaretterproducenter at lancere nye mærker og varianter af de pågældende produkter i en forbedret udgave. Tiltagene vil derfor reelt udgøre et salgsforbud for nye produkter eller mærker.

Det vil også kun være de varianter og mærker, der udbydes i den specifikke forretning, som salgspersonalet vil tilbyde, hvilket uden nogen reelle former for reklame sandsynligvis vil føre til, at markedet vil lukke ned.

Det er samtidig forbudt for forretninger, som ikke er specialiseret i denne handel, at synligt anbringe og fremvise produktet og at reklamere for det. Disse forretninger vil måske ikke finde det rentabelt at have forskellige e-cigaretterprodukter på lager og kan stoppe med at sælge dem overhovedet. Der er derfor kun en minimal sandsynlighed for, at forbrugeren kan finde et ønsket produkt i andre end det begrænsede antal forretninger, som specialiserer sig i handel med e-cigaretter.

På denne baggrund er Tiltagene i strid mod Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 1, hvorefter det som redegjort for ovenfor i lyset af den regulatoriske harmonisering, som følger af Tobaksvaredirektivet, kræves, at medlemsstaterne ikke må "*forbyde eller begrænse markedsføringen af tobak*

eller relaterede produkter [herunder e-cigaretter], der er i overensstemmelse med dette direktiv." Tiltagene er også i strid med bestemmelsen om varernes frie bevægelighed i TEUF artikel 34.

Der gælder for så vidt angår opvarmede tobaksprodukter et strengt reklameforbud, hvorimod det tidligere var muligt at synligt anbringe og fremvise opvarmede tobaksprodukter på alle salgssteder. Den sidste kommunikationskanal blev imidlertid taget væk med 2020-loven, hvormed der indførtes et totalt forbud mod anbringelse og fremvisning af disse produkter.

De nye forbud udgør sammen med de eksisterende reklameforbud et reelt salgsforbud i strid med Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 1, og TEUF artikel 34.

Opvarmede tobaksprodukter er også nye produkter, som kun er bekendte for et lille mindretal af potentielle kunder. Idet såvel reklame for som anbringelse og fremvisning af dette produkt nu er forbudt, er det ikke muligt at orientere potentielle forbrugere om disse produkter.

Det betyder som for e-cigaretter, at produktet reelt er underlagt et salgsforbud i relation til potentielle forbrugere samt for alle forbedrede varianter af eksisterende produkter eller nye mærker (hvilket det ikke vil muligt at orientere ikke blot potentielle men også eksisterende forbrugere om).

Konsekvensen heraf bliver sandsynligvis, at detailhandelen ikke vil finde det rentabelt at have opvarmede tobaksprodukter på lager, og således bliver producenterens muligheder for at markedsføre dette produkt yderligere reduceret.

Det var markedsføringsfrihed for producenterne af tobaksfri nikotinposer i henhold til den tidligere lovgivning, og de kunne frit fremvise produkterne på salgsstederne. Der bliver med 2020-loven imidlertid indført et totalt forbud mod fremvisning af disse produkter på salgssteder overhovedet, herunder i specialforretninger og på internettet, samt et totalt forbud alle former for reklame for disse produkter.

Tobaksfrie nikotinposer er ligeledes en helt ny produktkategori, som ikke vil være kendt af langt størstedelen af de potentielle forbrugere. Idet det nu ikke er tilladt at reklamere for og fremvise disse produkter, findes der ingen kommunikationskanaler, hvormed producenterne kan orientere forbrugerne om disse produkter, som potentielt kan reducere risikoen. Det følger heraf, at der reelt eksisterer et salgsforbud mod disse produkter i Danmark.

Detailhandelen vil i lyset af disse restriktioner sandsynligvis ikke finde det rentabelt at have disse produkter på lager, hvilket igen yderligere vil begrænse enhver resterende mulighed for, at forbrugerne kan opdage og købe disse produkter.

Dertil kommer, at der er risiko for, at produktet, fordi det og dets sammensætning er så ny, vil blive forvekslet med et produkt, som indeholder tobak som eksempelvis den traditionelle snus, hvorved der bortses fra produktets mindre skadelige egenskaber.

På denne baggrund er forbuddet mod tobaksfri nikotinposer også i strid med TEUF artikel 34.

4.7.3 Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning og reklameforbuddet kan ikke berettiges af hensynet til folkesundheden

Som der redegøres for i afsnit 4.7.2 ovenfor, udgør forbuddet mod anbringelse og fremvisning samt reklameforbuddet som indført med 2020-loven sammen med den eksisterende lovgivning som udgangspunkt en overtrædelse af Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 1, samt TEUF artikel 34.

En sådan overtrædelse kan kun tillades undtagelsesvis, hvis den f.eks. er berettiget for at sikre folkesundheden, jf. henholdsvis Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 3, og TEUF artikel 36, men der eksisterer ikke sådanne undtagelseshensyn i denne sag.

Som redegjort for i afsnit 4.1.1 ovenfor er der fast praksis for, at undtagelser til reglerne om varernes frie bevægelighed skal underlægges en snæver fortolkning. Dette skærpes også ved kravet i Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 3, om at en undtagelse begrundet i hensynet til folkesundheden kun kan berettiges på grund af "de særlige forhold i den pågældende medlemsstat". Den relevante bevisbyrde for anvendelsen af TEUF artikel 36 følger som redegjort for i afsnit 4.1.2

ovenfor af fast retspraksis fra EU-domstolen og blev senest opsummeret i *Kanavape* sagen, hvilket også analogt kan anvendes i forhold til Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 3.

Sundhedsministeriet har ikke dokumenteret, at e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer udgør en reel risiko for folkesundheden i henhold til de mest pålidelige videnskabelige data, der er til rådighed, og de seneste internationale forskningsresultater.

Sundhedsministeriet har angivet, at formålet med Tiltagene er at forbedre folkesundheden og at gøre noget ved det angiveligt stigende antal rygere blandt de unge. Imidlertid viser den videnskabelige dokumentation som anført i afsnit 3.5 og 4.5 ovenfor, at folkesundheden vil blive forværret som følge af Tiltagene, idet de vil gøre det væsentlig mere vanskeligt for forbrugerne at orientere sig om og migrere til produkter, som udgør en nedsat sundhedsrisiko sammenlignet med traditionelle tobaksprodukter. Hvilket sagt med andre ord vil betyde, at forbrugerne vil fortsætte med at ryge. Endvidere har det som anført i afsnit 4.5 ovenfor også vist sig, at forudsætningen om, at antallet af unge rygere var stigende, var forkert.

Derudover bemærkes det, at selv ved en individuel vurdering af de tre Tiltag har Sundhedsministeriet hverken foretaget en korrekt proportionalitetsvurdering eller overvejet, om der var mindre indgribende midler, hvorpå man kunne have opnået det samme angivne formål.

Den synlige anbringelse og fremvisning af produkterne kan for forbrugerne opfylde flere funktioner, som er særligt vigtige i relation til skadesreducerende produkter på tobaksområdet, så der opstår bevidsthed om produkterne, og for at de kan ses som effektive alternativer til cigaretter for de rygere, som ønsker at migrere. Det er særligt vigtigt,

- (a) at kunderne vises, at produkterne udbydes generelt, samt at specifikke produkter er på lager,
- (b) at kunderne hjælpes til at genkende deres foretrukne mærker og at skelne dem fra andre mærker,
- (c) at kunderne ikke forveksler eller tager fejl af produkterne, således at de klart kan differentiere mellem de fremviste mærker og kan identificere og spørge efter det ønskede mærke,
- (d) at kunderne gøres opmærksomme på, at der findes og udbydes alternative mærker samt disse mærkers karakteristiske træk, og
- (e) at kunderne gøres opmærksomme på nye produkter, når disse kommer på markedet.

Et forbud mod synlig fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer på salgsstederne vil være undergravende for forbrugernes bevidsthed om og opfattelse af disse produkter som værende brugbare alternativer til rygning, og det vil således afskrække nogle rygere fra at skifte over. Dermed risikerer faste rygere at blive fastholdt i deres forbrug af cigaretter, hvilket, fra et sundhedsmæssigt perspektiv, er langt værre, end hvis rygerne skiftede til de skadesreducerende produkter.

Sidestillingen af cigaretter med e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer sender desuden et fejlagtigt signal om, at alle produkterne er lige sundhedsfarlige. Nye brugere vil derfor være mere tilbøjelige til at vælge almindelige cigaretter, hvilket dermed vil modvirke intentionen med forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning.

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning er derfor ikke hensigtsmæssigt, fordi det ikke vil forbedre folkesundheden. Tværtimod vil det højst sandsynligt forværre folkesundheden.

Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning er heller ikke nødvendigt eller proportionalt, fordi lovgiver kunne have valgt et mindre indgribende middel. Lovgiver kunne f.eks. have valgt kun at forbyde synlig anbringelse og fremvisning af almindelige cigaretter. Lovgiver kunne også have valgt ikke at udstrække forbuddet til at dække internettet, hvor e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer kun ses, hvis man aktivt søger efter disse produkter, og hvor der er aldersgrænser for brug af de pågældende hjemmesider. Sundhedsministeriet har end ikke overvejet disse og andre alternativer.

Reklameforbuddet mod e-cigaretter i specialistbutikker er ligeledes uberettiget.

Formålet med disse forretninger er netop at udbyde en personlig og velinformeret service for de forbrugere, som aktivt ønsker at vælge et produkt med potentielt mindre risiko (snarere end den generelle befolkning).

Det er derfor usandsynligt, at reklameforbuddet i disse specialforretninger vil have nogen indvirkning på det erklærede mål om at fremme folkesundheden ved at nedbringe antallet af unge rygere, og det risikeres, at flere af disse legitime små forretninger må lukke.

Reklameforbuddet i specialistbutikker vil i stedet medføre, at faste rygeres mulighed for at gøre sig bekendt med et mindre risikobetonede alternativer sammenlignet med cigaretter reduceres. Derudover giver reklameforbuddet i specialforretninger ikke mening, da e-cigaretter fortsat gerne må vises inden i specialbutikkerne, jf. E-cigaretlovens § 18a, stk. 2, mens reklamer for de selvsamme produkter i den pågældende forretning nu ikke må. Det er heller ikke overvejet, om mindre indgribende midler kunne have været anvendt, herunder f.eks. at begrænse forbuddet til kun at dække facaden og ikke inde i selve butikken.

Reklameforbuddet mod tobaksfri nikotinposer er heller ikke berettiget.

Disse produkter indeholder ikke tobak, og der inhaleres ingen røg eller damp, når de anvendes. Tobaksfrie nikotinposer er ikke i den samme kategori som tobaksprodukter, idet evidensen viser, at når der udelukkende anvendes tobaksfri nikotinposer, medfører det en nedsat skadesrisiko sammenlignet med fortsat rygning af cigaretter og selv i forhold til snus. Sidestillingen af tobaksfri nikotinposer med tobaksvarer vil sende et fejlagtigt signal om, at produkterne er lige sundhedsfarlige, og den manglende mulighed for at kommunikere om disse produkter vil undergrave forbrugernes bekendthed med og genkendelse af, at disse produkter udgør brugbare alternativer, hvorved rygere afskrækkes fra at migrere over til dette produkt.

I betragtning af de mulige fordele for folkesundheden, der følger af at skifte fra konventionelle tobaksprodukter til tobaksfri nikotinposer, vil et totalt reklameforbud i relation til disse produkter virke mod det ønskede mål om at fremme folkesundheden, og det kan således ikke være hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt.

Herudover kunne og burde det også have været overvejet, om der var mindre indgribende midler, som kunne have opnået samme mål f.eks. at forbyde markedsføring af sådanne produkter over for de unge både i forhold til indholdet af denne kommunikation og i kraft af placering i medier.

Endelig bemærkes det, at i lyset af at rationalet bag forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning samt reklamerestriktionerne angiveligt er at beskytte folkesundheden, er Sundhedsministeriets måde at nå formålet om at fremme folkesundheden ikke sammenhængende og systematisk. Den manglende systematik reflekteres i, at der i henhold til dansk lovgivning fastsættes nærmest enslydende krav for produkter, som ikke udgør den samme risiko for folkesundheden.

Det skal her særligt fremhæves, at der nu effektivt gælder de samme reklameforbud og forbud mod synlig anbringelse for på den ene side cigaretter og på den anden side de tre potentielt mindre risikobetonede produkter, nemlig e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer. Der gælder i henhold til dansk lovgivning endda skærpede krav for disse potentielt mindre risikobetonede produkter sammenlignet med visse konventionelle tobaksprodukter (f.eks. må cigaretter synligt fremvises i specialforretninger, hvorimod dette ikke er tilladt for opvarmede tobaksprodukter eller tobaksfrie nikotinposer).

På denne baggrund kan der ikke gælde en undtagelse for behovet for at beskytte folkesundheden, jf. Tobaksvaredirektivets artikel 24, stk. 3, samt TEUF artikel 36. Tiltagene udgør derfor en overtrædelse af EU-lovgivningen og er således ulovlige.

4.8 **Forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning strider mod den kommercielle ytringsfrihed**

Det gøres gældende, at forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer ligeledes strider mod den kommercielle ytringsfrihed sikret ved grundlovens § 77, EMRK artikel 10 og EUC artikel 11.

Forbuddet vil medføre, at BAT i væsentlig grad afskæres fra at ytre sig om sine lovlige produkter ved at få produkterne vist frem både i fysiske butikker og på internettet, herunder f.eks. på vuse.dk og lyft.dk.

Som også anført i afsnit 4.8 ovenfor er forbuddet mod synlig anbringelse og fremvisning af e-cigaretter, opvarmede tobaksprodukter og tobaksfri nikotinposer hverken hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt.

4.9 **Reklameforbuddet for e-cigaretter i specialforretninger er i strid med den kommercielle ytringsfrihed**

Det gøres gældende, at reklameforbuddet i specialforretninger også strider imod den ytringsfrihed, som er sikret i grundlovens § 77, EMRK artikel 10 og EUC artikel 11.

Enhver form for forbud mod at reklamere for et produkt vil indskrænke den erhvervsdrivendes (kommercielle) ytringsfrihed, og det gælder derfor også i forhold til forbuddet mod at reklamere for e-cigaretter i og uden på specialistbutikker.

Som også anført i afsnit 4.8 ovenfor er reklameforbuddet i specialforretninger hverken hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt.

4.10 **Reklameforbuddet for tobaksfrie nikotinposer er i strid med den kommercielle ytringsfrihed**

Det gøres gældende, at reklameforbuddet mod tobaksfri nikotinposer endvidere også strider imod den ytringsfrihed, som er sikret i grundlovens § 77, EMRK artikel 10 og EUC artikel 11.

Det indskrænker BATs kommercielle ytringsfrihed, idet BAT i høj grad forhindres at kommunikere om sine lovlige produkter.

Som også anført i afsnit 4.8 ovenfor er reklameforbuddet for tobaksfri nikotinposer hverken hensigtsmæssigt, nødvendigt eller proportionalt.

5 **BEVISFØRELSE**

5.1 **Provokationer**

Sagsøgte opfordres (1) til at fremlægge al korrespondance med - og øvrigt materiale modtaget fra - Justitsministeriet relateret til den lovtekniske gennemgang.

Sagsøgte opfordres (2) til at gøre rede for, hvad der er baggrunden for, at dokumentet (svaret på Sundheds- og Ældreudvalgets 2020-21 L 61 spørgsmål 87) er fortroligt.

Sagsøgte opfordres (3) til at fremlægge al korrespondance med Kommissionen om Sundhedsministeriets notifikation af Lovudkastet.

Sagsøgte opfordres (4) til at fremlægge de data og det materiale, som blev udleveret til TV2 i forbindelse med den aktindsigt, som beskrives i artiklen (bilag 038).

Sagsøgte opfordres (5) til at oplyse og dokumentere ved fremlæggelse af relevant materiale, herunder korrespondance, mødenotater, telefonnotater og øvrig skriftlig dokumentation, hvornår Sundhedsministeriet blev bekendt med 2019-tallene, der ifølge artiklen (bilag 038) skulle være modtaget hos Sundhedsstyrelsen den 18. november 2019, og som viste et fald i rygeprævalensen i Danmark, herunder blandt unge.

Sagsøgte opfordres (6) til at oplyse og dokumentere ved fremlæggelse af relevant materiale, herunder korrespondance, mødenotater, telefonnotater og øvrig skriftlig dokumentation, om Sundhedsministeriet har haft viden om og/eller været involveret i Sundhedsstyrelsens beslutning om at indhente yderligere besvarelser i forhold til beregning af rygeprævalens i Danmark, og hvad formålet med indhentelsen af de yderligere besvarelser var.

5.2 Dokumenter

BAT's bevisførelse vil bestå af bl.a. følgende bilag:

- Bilag 001: Rapport 'Vaping in England - an evidence update including vaping for smoking cessation' af Public Health England, februar 2021
- Bilag 002: Pressemeddelelse af 6. december 2019 fra det franske Académie Nationale de Médecine
- Bilag 003: Udskrift af 21. december 2021 fra Erhvervsstyrelsens hjemmeside vedrørende House of Prince A/S
- Bilag 004: Udskrift af 21. december 2021 af smoke-it.dk vedrørende E-cigaretter på det danske marked.
- Bilag 005: Udskrift af 18. marts 2021 af smoke-it.dk vedrørende VYPE
- Bilag 006: Markedsføringsmateriale for VYPE i 2019-2021
- Bilag 007: Udskrift af 25. marts 2021 og 4. marts 2021 af vuse.dk vedrørende VUSE
- Bilag 008: Udskrift af 23. november 2021 af smoke-it.dk vedrørende VUSE
- Bilag 009: Danske registrerede varemærker i relation til VYPE og VUSE
- Bilag 010: Udskrift af 12. marts 2021 af vuse.dk vedrørende Crushed Mint uden nikotin
- Bilag 011: Udskrift af 16. marts 2021 af smoke-it.dk vedrørende e-væsker
- Bilag 012: Udskrift af 22. december 2021 af smoke-it.dk vedrørende e-væsker
- Bilag 013: Danske registrerede varemærker i relation til glo
- Bilag 014: Udskrift af 29. april 2021 fra Google Billeder vedrørende LYFT smagsvarianter
- Bilag 015: Udskrift af 23. november 2021 af piber.dk vedrørende nikotinposemærker
- Bilag 016: Politisk aftale 'National handleplan mod børn og unges rygning' 18. december 2019
- Bilag 017: Udkast til lovforslag 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 af 24. januar 2020
- Bilag 018: Rapport 'Better Regulation Practices across the European Union' af OECD, 2019
- Bilag 019: Publikation 'Better Regulation - simply explained' af EU Kommissionen, 2006
- Bilag 020: Udskrift af 28. april 2021 fra Sikkerhedsstyrelsens hjemmeside vedrørende gebyr for anmeldelse af e-cigaretter og e-væsker
- Bilag 021: Høringssvar fra Nicoventures Trading Limited til Sundheds- og Ældreministeriet, 21. februar 2020
- Bilag 022: Høringssvar fra Dansk Industri til Sundheds- og Ældreministeriet, 20. februar 2020
- Bilag 023: Høringssvar fra Foreningen Industriel Retsbeskyttelse til Sundheds- og Ældreministeriet, 21. februar 2020

- Bilag 024: Høringssvar fra GRAKOM til Sundheds- og Ældreministeriet, 7. februar 2020
- Bilag 025: Høringssvar fra Dansk Annoncørforening til Sundheds- og Ældreministeriet, 21. februar 2020
- Bilag 026: Høringsnotat fra Sundheds- og Ældreministeriet, 8. oktober 2020
- Bilag 027: Impact Assessment til notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, udarbejdet af Sundheds- og Ældreministeriet, 16. april 2020
- Bilag 028: EU Kommissionens bemærkninger og udførlige udtalelse til Sundheds- og Ældreministeriets notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, 20. juli 2020
- Bilag 029: Portugals udførlige udtalelse om notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, 20. juli 2020
- Bilag 030: Grækenlands udførlige udtalelse om notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, 20. juli 2020
- Bilag 031: Tjekkiets udførlige udtalelse om notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, 8. juli 2020
- Bilag 032: Rumæniens udførlige udtalelse om notifikation 2020/228/DK af lovforslaget, 13. juli 2020
- Bilag 033: Impact Assessment til notifikation 2020/604/DK vedrørende bekendtgørelse om standardisering af e-cigaretter m.v., udarbejdet af Sundheds- og Ældreministeriet, 24. september 2020
- Bilag 034: Brev fra Sundheds- og Ældreministeriet til Kommissionen vedr. opfølgning på Danmarks notifikation 2020/228/DK vedrørende lovforslaget, 11. september 2020
- Bilag 035: Brev fra Kommissionen til Sundheds- og Ældreministeriet vedr. opfølgning på Danmarks notifikation 2020/228/DK vedrørende lovforslaget, 25. november 2020
- Bilag 036: Sundheds- og Ældreudvalget 2020-21 L 61 endeligt svar på spørgsmål 37, 13. november 2020
- Bilag 037: Udskrift af 21. december 2021 af folketingets hjemmeside vedrørende svar på Sundheds- og Ældreudvalgets 2020-21 L 61 spørgsmål 87, 10. december 2020
- Bilag 038: Artikel 'Partier - Sundhedsstyrelsen skjulte centrale oplysninger for os' udgivet af TV2, 28. februar 2021
- Bilag 039: Rapport 'Danskernes rygevaner - Udviklingen fra 1994 til 2017' af Sundhedsstyrelsen, december 2018
- Bilag 040: Rapport 'Danskernes rygevaner - årsrapport 2017' af Sundhedsstyrelsen, december 2018
- Bilag 041: Rapport 'Danskernes rygevaner - årsrapport 2018' af Sundhedsstyrelsen, 17. oktober 2019
- Bilag 042: Rapport 'Danskernes rygevaner 2019 - Delrapport 1 Nikotinafhængighed' af Sundhedsstyrelsen, maj 2020
- Bilag 043: Rapport 'Danskernes rygevaner 2020 - Delrapport 1 Nikotinafhængighed' af Sundhedsstyrelsen, 4. marts 2021
- Bilag 044: Rapport 'Special Eurobarometer 506 - attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes' af Kommissionen, februar 2021

- Bilag 045: Rapport 'Skolebørnsundersøgelsen 2018 - Helbred, trivsel og sundhedsadfærd blandt 11-, 13- og 15-årige skoleelever i Danmark' af Statens Institut for Folkesundhed, 2019
- Bilag 046: Rapport 'Røgfri Fremtids Ungeundersøgelse 2017-2020' af Kræftens Bekæmpelse, januar 2021
- Bilag 047: Rapport 'Den Europæiske Rusmiddelundersøgelse (ESPAD) 2019' af Sundhedsstyrelsen, 11. august 2020
- Bilag 048: Rapport '§Røg - En undersøgelse af tobak, adfærd og regler - Udvalgte tendenser 2021' af Statens Institut for Folkesundhed, 2021
- Bilag 049: Rapport 'Nicotine without smoke - Tobacco harm reduction' af Royal College of Physicians (UK), april 2016
- Bilag 050: Rapport 'Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)' af WHO, august 2016
- Bilag 051: Brev 'Letter from 72 Specialists in Nicotine Science, Policy and Practice, Innovation in Tobacco Control', 1. oktober 2018
- Bilag 052: Brev 'Letter from 36 International Experts and Academics in Tobacco Control', 4. marts 2019
- Bilag 053: Rapport 'A Surge Strategy for Smokefree Aotearoa 2025' af ASH New Zealand og End Smoking New Zealand, oktober 2019
- Bilag 054: Brev 'Letter from one hundred specialists in nicotine science, policy, and practice', 18. oktober 2021
- Bilag 055: Rapport 'Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018 - executive summary' af Public Health England, 2. marts 2018
- Bilag 056: Rapport 'Vaping in England - an evidence update February 2019' af Public Health England, februar 2019
- Bilag 057: Rapport 'Public Health Consequences of E-cigarettes' af National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (NASEM), 2018
- Bilag 058: Rapport 'Chemical Composition of Aerosol from an E-cigarette - A quantitative Comparison with Cigarette Smoke' af British American Tobacco Investments Ltd, 18. september 2016
- Bilag 059: Publikation 'Mandated lowering of toxicants in cigarette smoke - a description of the World Health Organization TobReg proposal' af David M Burns, m.fl., 19. december 2007
- Bilag 060: Rapport 'Harmful and Potentially Harmful Constituents in Tobacco Products and Tobacco Smoke - Established List' af Food and Drug Administration (U.S), 3. april 2012
- Bilag 061: Publikation 'Some Recent Topics in Cigarette Smoke Science' af C. Lui, m.fl., 2011
- Bilag 062: Rapport 'Statement on the potential toxicological risks from electronic nicotine (and non-nicotine) delivery systems (E(N)NDS – e-cigarettes)' af COT (UK), juli 2020
- Bilag 063: Rapport 'Toxicological evaluation of novel heat-not-burn tobacco products - non-technical summary' af COT (UK), december 2017
- Bilag 064: Pressemeddelelse 'FDA permits sale of IQOS Tobacco Heating System through pre-market tobacco product application pathway' fra U.S. Food and Drug Administration, 30. april 2019

- Bilag 065: Pressemeldelse 'FDA Authorizes Marketing of IQOS Tobacco Heating System with 'Reduced Exposure' Information' fra U.S. Food and Drug Administration, 7. juli 2020
- Bilag 066: Publikation 'Carbon monoxide levels after inhalation from new generation heated tobacco products' af Pasquale Caponnetto m.fl., 20. august 2018
- Bilag 067: Publikation 'Levels of selected analytes in the emissions of 'heat not burn' tobacco products that are relevant to assess human health risks' af Nadja Mallock m.fl., 30. april 2018
- Bilag 068: Publikation 'Heat-not-burn tobacco products - a systematic literature review' af Erikas Simonavicius, m.fl., 17. juli 2018
- Bilag 069: Publikation 'Assessment of novel tobacco heating product THP1.0. Part 3' af Mark Forster, m.fl., 4. oktober 2017
- Bilag 070: Publikation 'Changes in biomarkers after 180 days of tobacco heating product use - a randomized trial' af Nathan Gale m.fl., 15. juni 2021
- Bilag 071: Rapport 'Harm reduction in nicotine addiction - Helping people who can't quit' af Royal College of Physicians, oktober 2007
- Bilag 072: Rapport 'The Scientific Basis of Tobacco Product Regulation - Second Report of a WHO Study Group' af WHO, 2008
- Bilag 073: Undersøgelse 'Vorläufige gesundheitliche Bewertung von Nikotinbeutel (Nikotin-pouches)' foretaget af Bundesinstitut für Risikobewertung (Tyskland), 20. september 2021
- Bilag 074: Publikation 'Chemical Characterization of tobacco-free 'modern' oral nicotine pouches and their position on the toxicant and risk continuums' af D. Azzopardi, m.fl., 25. maj 2021
- Bilag 075: Publikation 'Estimating the Population Impact of E-cigarettes on Smoking Cessation in England' af Robert West, m.fl., 2016
- Bilag 076: Publikation 'Association between electronic cigarette use and changes in quit attempts, success of quit attempts,...' af Emma Beard, m.fl., 15. august 2016
- Bilag 077: Rapport 'Use of e-cigarettes (vapes) among adults in Great Britain' af Action on Smoking and Health (ASH), oktober 2020
- Bilag 078: Pressemeldelse 'Vaping better than nicotine replacement therapy for stopping smoking, evidence suggests' fra Public Health England, 23. februar 2021
- Bilag 079: Artikel 'Expert reaction to Public Health England's latest e-cigarette report' af Science Media Centre, 4. marts 2020
- Bilag 080: Udskrift af 7. september 2021 fra Centers for Disease Control and Prevention's hjemmeside vedrørende andelen af rygere i USA
- Bilag 081: Publikation 'E-cigarette use and associated changes in population smoking cessation - evidence from US current population surveys' af Shu-Hong Zhu, m.fl., 26. juli 2017
- Bilag 082: Publikation 'Electronic Cigarette Use and Cigarette Abstinence Over 2 Years Among U.S. Smokers in the Population Assessment of Tobacco and Health Study' af Sara Kalkhoran, m.fl., 10. juli 2019
- Bilag 083: Publikation 'Association between electronic cigarette use and smoking cessation in the European Union in 2017 ' af Farsalinos og Barbouni, 3. februar 2020

- Bilag 084: Blog opslag 'E-cigarette use is strongly associated with smoking cessation in the European Union' af Dr. Konstantinos Farsalinos, 4. februar 2020
- Bilag 085: Publikation 'Prevalence of population smoking cessation by electronic cigarette use status in a national sample of recent smokers' af Gioenco og Delnevo, 3. august 2017
- Bilag 086: Publikation 'A Randomized Trial of E-Cigarettes versus Nicotine-Replacement Therapy' af Peter Hajek, m.fl., 30. januar 2019
- Bilag 087: Publikation 'Potential deaths averted in USA by replacing cigarettes with e-cigarettes' af David Levy, m.fl., 5. august 2017
- Bilag 088: Publikation 'Electronic cigarettes for smoking cessation (Cochrane review)' af Jamie Hartmann-Boyce, m.fl., april 2021
- Bilag 089: Publikation 'E-cigarettes versus nicotine replacement treatment as harm reduction interventions for smokers who find quitting difficult' af Katie Myers Smith, m.fl., 16. juni 2021
- Bilag 090: Publikation 'What Is Accounting for the Rapid Decline in Cigarette Sales in Japan' af Michael Cummings, m.fl., 20. maj 2020
- Bilag 091: Rapport 'Special Eurobarometer 458 - Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes' af Kommissionen, marts 2017
- Bilag 092: Publikation 'Patterns of Smoking and Snus Use in Sweden - Implications for Public Health' af Lars Ramström, m.fl., 9. november 2016
- Bilag 093: Artikel 'Less Norwegians smoke, more use snus' udgivet af Statistics Norway, 17. januar 2020
- Bilag 094: Publikation 'How Has the Availability of Snus Influenced Cigarette Smoking in Norway' af Ingeborg Lund og Karl Erik Lund, 13. november 2014
- Bilag 095: Rapport 'Danskernes rygevaner 2019 - Delrapport 2 E-cigaretter og opvarmet tobak' af Sundhedsstyrelsen, juni 2020
- Bilag 096: Rapport 'Use of e-cigarettes among young people in Great Britain' af Action on Smoking and Health (ASH), juni 2020
- Bilag 097: Rapport 'Use of e-cigarettes (vaporisers) among adults in Great Britain' af Action on Smoking and Health (ASH), september 2019
- Bilag 098: Rapport 'Adult smoking habits in the UK 2019' af Office for National Statistics (UK), 7. juli 2020
- Bilag 099: Rapport 'Vaping in England - an evidence update including mental health and pregnancy' af Public Health England, marts 2020
- Bilag 100: Pressemeldelse 'False fears preventing smokers from using e-cigarettes to quit' fra Public Health England, 4. marts 2020
- Bilag 101: Publikation 'Gateway Effects - Why the Cited Evidence Does Not Support Their Existence for Low-Risk Tobacco Products (and What Evidence Would)' af Carl V. Phillips, 21. maj 2015
- Bilag 102: Publikation 'Youth use of e-liquid flavours - a systematic review exploring patterns of use of e-liquid flavours...' af Public Health England, 23. maj 2021
- Bilag 103: Rapport 'Expert Report of Karl Olov Fagerström, Ph.D.' af Karl Olov Fagerström, 19. juni 2015

- Bilag 104: Publikation 'High School Seniors Who Used E-Cigarettes May Have Otherwise Been Cigarette Smokers - Evidence From Monitoring the Future' af Sokel og Feldman, 15. maj 2021
- Bilag 105: Rapport 'E-cigaretter og helbred' af Sundhedsstyrelsen, oktober 2019
- Bilag 106: Publikation 'Associations of Flavored e-Cigarette Uptake With Subsequent Smoking Initiation and Cessation' af Abigail S. Friedman, 2020
- Bilag 107: Publikation 'Impact of Flavour Variability on Electronic Cigarette Use Experience - An Internet Survey' af Konstantinos Farsalinos, m.fl., 17. december 2013
- Bilag 108: Publikation 'Factors associated with past 30-day abstinence from cigarette smoking in a non-probabilistic sample of 15,456 adult...' af Christopher Russell, m.fl., 25. marts 2019
- Bilag 109: Publikation 'Biochemically verified smoking cessation and vaping beliefs among vape store customers' af Alayna Tackett, m.fl., 30. januar 2015
- Bilag 110: Publikation 'Flavored E-cigarette Use and Cigarette Smoking Reduction and Cessation - A Large National Study among Young Adult Smokers' af Julia Cen Chen, 6. april 2018
- Bilag 111: Publikation 'E-cigarettes, vaping and public health - A summary for policy-makers' af Clive Bates, februar 2015
- Bilag 112: Artikel 'Q&A - Defending Electronic Cigarettes to the White House - Jeff Stier's experience meeting with the OMB about the FDA 'deeming' regs' udgivet af CSP News, 8. juli 2016
- Bilag 113: Rapport 'Inquiry into the Use and Marketing of Electronic Cigarettes and Personal Vaporisers in Australia - Submission 258' af Colin Mendelsohn, 5. juli 2017
- Bilag 114: Artikel 'Trump move on flavored e-cigarettes may hit adults trying quit' af The Hill, 14. september 2019
- Bilag 115: Publikation 'Changing patterns of first e-cigarette flavor used and current flavors used by 20,836 adult frequent e-cigarette users in the USA' af C. Russell, m.fl., 28. juni 2018
- Bilag 116: Sundheds- og Ældreudvalget 2020-21 L 61 endeligt svar på spørgsmål 1, 13. november 2020
- Bilag 117: Rapport 'Smagstilsætningers betydning for brug af snus og e-cigaretter - med fokus på unge og Norden' af Nordens Velfærdscenter, januar 2019
- Bilag 118: Publikation 'Adolescent Males' Awareness of and Willingness to Try Electronic Cigarettes' af Jessica Pepper, m.fl., 19. september 2012
- Bilag 119: Rapport 'E-cigarettes - Seventh Report of Session 2017-19' af House of Commons (Science and Technology committee), 17. august 2018
- Bilag 120: Publikation 'Reasons to use e-cigarettes among adults and youth in the Population Assessment of Tobacco and Health (PATH) study' af Nicole Nicksic, m.fl., 26. juni 2019
- Bilag 121: Publikation 'Association between changes in harm perceptions and e-cigarette use among current tobacco smokers in England...' af Olga Perski, m.fl., 6. maj 2020
- Bilag 122: Publikation 'New ways to control smoking - Tobacco consumption and harm reduction' af Heino Stöver, m.fl., 2020
- Bilag 123: Rapport 'Report of Russell S. Winer' af Russell Winer, 18. maj 2021

- Bilag 124: Rapport 'Enforcement Priorities for Electronic Nicotine Delivery Systems (ENDS) and Other Deemed Products on the Market...' af Food and Drug Administration (U.S), april 2020
- Bilag 125: Efumas aktindsigtsanmodning i Sikkerhedsstyrelsens vurdering af kontrollerede e-cigaretprodukter, dateret til den 7. februar 2020

5.3 Vidner og syn og skøn

Der tages derudover forbehold for at føre vidner og at anmode om syn og skøn.

6 SAGENS BEHANDLING

6.1 Henvisning til Østre Landsret

BAT anmoder om, at sagen henvises til Østre Landsret, se retsplejelovens § 226, stk. 1.

Sagen rejser en række principielle og uafklarede spørgsmål i forhold til rækkevidden af en række grundrettigheder. Et væsentligt tema i sagen er desuden lovgivers mulighed, eller mangel på samme, for *de facto* at forbyde brugen af danske registrerede og ibrugtagne figurvaremærker. Forslaget om standardiseret emballage for e-cigaretter og opvarmede tobaksprodukter er det første eksempel i dansk lovgivning på et såkaldt "varemærkeforbud" af et lovligt produkt og rejser således spørgsmål om mulig ekspropriation i strid med grundlovens § 73 samt krænkelse af sagsøgernes kommercielle ytringsfrihed efter grundlovens § 77.

Sagen berører tillige modstrid mellem dansk lovgivning og EU-retsakter, herunder Tobaksvaredirektivets artikel 24 og TEUF artikel 34. Ifølge bemærkningerne til retsplejelovens § 226 i lovforslag nr. L 168 af 1. marts 2006 er en sag som udgangspunkt principiel, hvis den angår fortolkning af EU-lovgivning eller i øvrigt angår et principielt EU-retligt spørgsmål.


7 MOMSFORHOLD


House of Prince A/S er momsregistreret i Danmark.

8 PROCESSUELLE MEDDELELSER

Meddelelser vedrørende sagen skal gives til advokat, partner Emil Jurcenoks og advokat, partner Kasper Frahm, Amerika Plads 37, 2100 København Ø, under henvisning til j.nr. 32214-264.

København, den 22. december 2021

Emil Jurcenoks

 advokat (L), partner

Kasper Frahm

 advokat (H), partner