

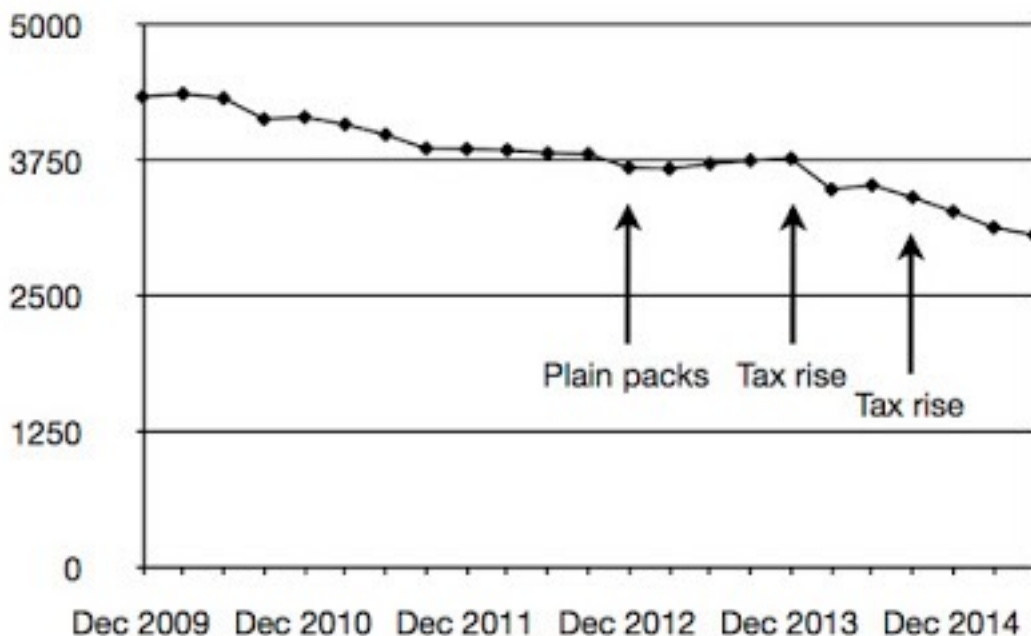
**Schriftelijke verklaring Christopher Snowdon, Institute of Economic Affairs
2 Lord North Street, London, Groot-Brittannië**

Ten behoeve van de consultatie in verband met de invoering van standaard ('neutrale') verpakkingen heeft het Institute of Economic Affairs onderzoek hiernaar gedaan dat van belang kan zijn.

Doel van neutrale verpakkingen is het tabaksgebruik en het aantal rokers te verminderen. Ervaringen in Australië, waar neutrale verpakkingen al in december 2012 zijn ingevoerd, laten geen positieve effecten zien en zelfs een paar negatieve.

Australië: verkoop steeg in het eerste jaar

Volgens bewijs afkomstig uit Australië hebben neutrale verpakkingen niet geleid tot een afname van de sigarettenverkoop. Uit gegevens van het Australische bureau voor de statistiek blijkt dat de verkoop van tabak sinds de jaren 70 een dalende trend vertoont, maar dat deze trend in het jaar na de invoering van neutrale verpakkingen omdraaide (zie onderstaande grafiek). In drie van de vier kwartalen van 2013 was de verkoop groter dan in het laatste kwartaal vóór de invoering van neutrale verpakkingen. Deze onverwachte stijging kwam pas na een aanzienlijke verhoging van de tabaksaccijns (van 12,5 procent) in december 2013 ten einde. Opeenvolgende accijnsverhogingen hadden een vergelijkbaar effect (zie onderstaande grafiek).



Voorstanders van neutrale verpakkingen stellen dat de invoering ervan in Australië niet is mislukt aangezien het volume tabaksverkoop momenteel lager is dan vóór de invoering van neutrale verpakkingen. Dit is een verdraaiing van de feiten. De sigarettenverkoop

vertoont in de meeste rijke landen al jaren een dalende trend, met of zonder neutrale verpakkingen. Het is geen argument dat de tabaksverkoop tegenwoordig lager is dan in de laatste decennia, aangezien een dergelijke uitspraak ten aanzien van de meeste rijke landen sinds de jaren '70 kan worden gedaan.

De daling van de verkoop in Australië sinds de invoering van neutrale verpakkingen kan veel beter worden vergeleken met de trend in een land waarin dit niet heeft plaatsgevonden. Groot-Brittannië is hiervoor bij uitstek geschikt, aangezien het een vergelijkbaar ontmoedigingsbeleid voor tabak voert maar (nog) geen neutrale verpakkingen heeft ingevoerd. Terwijl de tabaksverkoop in Groot-Brittannië tussen 2012 en 2014 met 14 procent daalde, was dit in Australië slechts met 7 procent.

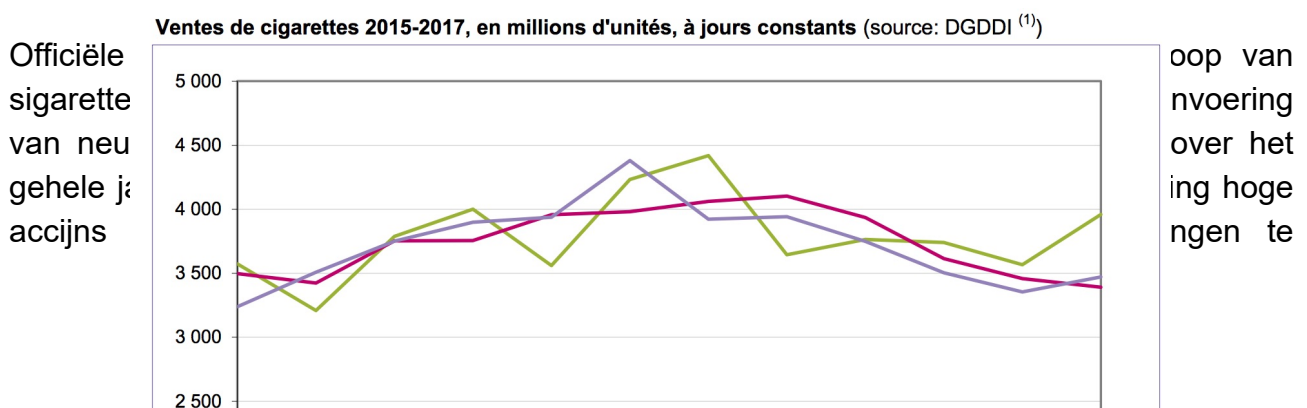
Het wordt niet ontkend dat de tabaksverkoop in Australië al daalde voor de invoering van neutrale verpakkingen. In het eerste jaar na de invoering steeg de verkoop van kwartaal tot kwartaal, om pas een jaar later, na een aanzienlijke accijnsverhoging, weer te dalen.

De stijging van de tabaksverkoop in 2013 suggereert dat het aantal rokers niet afnam. Volgens de Action on Smoking and Health (ASH), een Britse belangengroepering tegen roken, was er echter sprake van een "aanzienlijke daling in het aantal rokers in Australië als gevolg van de invoering van standaard verpakkingen". Deze stelling is gebaseerd op een daling van het percentage dagelijkse rokers van 15,1 procent naar 12,8 procent. Uit nadere bestudering blijkt echter dat ASH zich baseerde op de periode van drie jaar tussen 2010 en 2013 en niet (zoals werd gesuggereerd) tussen december 2012 en heden. Gedurende twee-derde van de periode waarin volgens ASH sprake was van een "aanzienlijke daling", waren neutrale verpakkingen nog niet ingevoerd en kunnen deze dus geen factor zijn geweest.

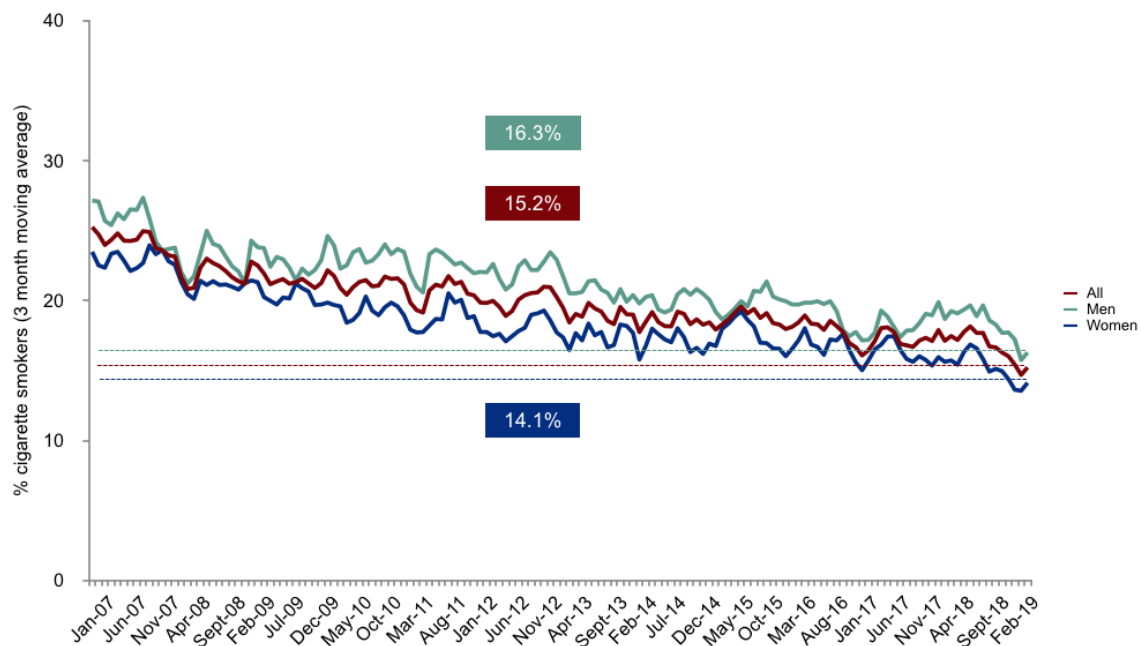
Bovendien is het percentage dagelijkse rokers in Australië elk jaar sinds 1993 met 0,4 tot 0,9 procent gedaald. De trend tussen 2010 en 2013 komt overeen met deze zelfstandige daling. Zo was er tussen 1998 en 2001 sprake van een grotere daling (van 21,8 naar 19,4 procent) dan tussen 2010 en 2013 (van 15,1 naar 12,8 procent). Twee studies van dr. Ashok Kaul en dr. Michael Wolf bevestigen dat neutrale verpakkingen geen invloed hadden op de dalende trend in het percentage rokers op de lange termijn.

De conclusie is derhalve dat neutrale verpakkingen geen invloed hadden op de legale sigarettenverkoop in Australië, noch op het percentage rokers.

Ervaringen in Frankrijk: geen wijziging



Prevalence of cigarette smoking by sex



De theoretische basis voor neutrale verpakkingen is zwak

Volgens een door de Australische regering uitgevoerd onderzoek naar de invloed van neutrale verpakkingen na de invoering ervan (*Post-Implementation Review (PIR)*) was het beleid enigszins succesvol. De PIR was echter gebaseerd op dezelfde tekortschietende gedragsexperimenten als die welke hadden geleid tot de invoering van het beleid in 2012. Volgens deze studies zouden mensen neutrale verpakkingen onaantrekkelijk vinden of hen slechts iets meer aandacht aan de gezondheidswaarschuwing doen besteden. Om de hierna te noemen redenen hebben deze onbeduidende claims geen enkele klinische waarde.

Door onderzoekers en pleitbezorgers zijn gedragsexperimenten uitgevoerd waarbij proefpersonen werd gevraagd welke soort verpakking zij het aantrekkelijkst vinden, waarbij zij konden kiezen tussen de gebruikelijke verpakking en een neutrale verpakking. In deze onderzoeken bevatten de zogenaamde 'neutrale' verpakkingen grote plaatjes met schokkende afbeeldingen van dood en ziekte, tegen een 'lelijke' achtergrondkleur (in een onderzoek werd deze kleur omschreven als 'poepbruin'). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de meeste deelnemers de voorkeur gaven aan de minst onappetijtelijke optie. Door voorstanders is dit aangehaald als bewijs dat neutrale verpakkingen de tabaksconsumptie doet verminderen.

Dit is misleidend. Het hele punt van standaardverpakkingen is dat de consument geen keuze heeft tussen verschillende verpakkingen. De keus is wel of niet sigaretten kopen.

Voorstanders van de invoering hebben geen enkel bewijs aangedragen dat consumenten beginnen met roken nadat zij uitingen van sigarettenmerken hebben gezien. Wij stellen dan ook dat het uitermate onwaarschijnlijk is dat zij dit ooit zullen doen. Bij gebrek aan bewijs dat mensen beginnen met roken als gevolg van merkuitingen, kan niet worden gesteld dat door de afwezigheid van merkuitingen mensen niet zullen beginnen met roken.

Om een les te leren van de recente geschiedenis: de toevoeging van schokkende afbeeldingen heeft sigarettenverpakkingen ontegenzeggelijk minder aantrekkelijk gemaakt. Toch is er nauwelijks bewijs dat dit beleid — dat bij de invoering hartstochtelijk was toegejuicht door antirook actievoerders — enige invloed heeft gehad op het tabaksgebruik. Volgens een onderzoek van het Public Health Research Consortium uit 2010 zeiden degenen die de gezondheidswaarschuwing zagen wel dat het hen de lust ontnam te gaan roken en sommige rokers dat het hen deed overwegen te stoppen, maar dat de waarschuwingen uiteindelijk niet leidden tot een verhoging van het percentage stoppers. Zoals de onderzoekers opmerkten: “Met uitzondering van een toename in het vermijden van de waarschuwingen, was na de invoering van de afbeeldingen weinig sprake van gedragsverandering”, om daaraan toe te voegen:

“Na de invoering van de afbeeldingen met gezondheidswaarschuwingen was er nauwelijks sprake van een verandering in de mate waarin de deelnemers zich de gezondheidswaarschuwingen herinnerden of waarin zij de gezondheidsrisico's onderkenden... Na de invoering van de afbeeldingen met gezondheidswaarschuwingen was er nauwelijks sprake van een verandering in het aantal rokers dat verklaarde dat ze niet meer opstaken of hun sigaret uitmaakten als ze nadachten over de met roken gepaard gaande gezondheidsrisico's... Onder jongeren was de impact van de afbeeldingen met gezondheidswaarschuwingen zelfs verwaarloosbaar.”

Overigens zijn alle leeftijdsgroepen vrijwel volledig op de hoogte van de gezondheidsrisico's die gepaard gaan met roken. Dit betekent dat afbeeldingen met gezondheidswaarschuwingen nauwelijks enig verschil maken voor de mate waarin het publiek bekend is met de gezondheidsrisico's. Volgens de Action on Smoking and Health (ASH) ziet iemand die een pakje per dag rookt de gezondheidswaarschuwingen 7.000 keer per jaar. Het idee dat mensen beginnen of doorgaan met roken omdat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de risico's is absurd. De overtuiging die antirook actievoerders blijkbaar hebben dat het tabaksgebruik zal verminderen als rokers maar steeds vaker en harder worden geraakt met steeds grotere en afschrikwekkender waarschuwingen duidt op een gebrek aan inzicht in de reden waarom mensen (blijven) roken. Het veranderen van de verpakking in één grote waarschuwing—wat in feite het geval zou zijn bij neutrale verpakkingen—is de absurde en desondanks onomkoombare uitkomst van hun tot het uiterste doorgevoerde onlogische gedachtegang.

Onbedoelde gevolgen: de zwarte markt

Volgens onderzoek van KPMG, een internationale accountantsfirma, was er na de invoering van neutrale verpakkingen in Australië sprake van een toename van 154% in de verkoop van illegale merksigaretten. Sinds 2014 bestaat de Australische tabaksmarkt voor 14,3% uit illegale rookwaar – 3,1 miljard sigaretten – wat de Australische schatkist \$1,2 miljard aan inkomsten kost. Daarnaast wordt zelf-geteelde ‘chop chop’ tabak steeds populairder.

Volgens berichten in de Australische pers is illegale rookwaar alom verkrijgbaar, zowel op de zwarte markt als in reguliere winkels. In januari 2014 nam de Australische autoriteiten bij één operatie 71 ton illegale tabak en 80 miljoen sigaretten in beslag, de grootste vangst ooit in Australië. Twee maanden later werden bij een misdaadorganisatie in Melbourne meer dan 35.000 tabaksplanten aangetroffen. Deze bende was daarnaast betrokken bij de drugs- en wapenhandel. Er worden steeds vaker enorme partijen illegaal geïmporteerde of geteelde tabak in beslag genomen. Het wordt door slechts weinigen ontkend dat illegale tabak de afgelopen vijf jaar niet is uitgegroeid tot een serieus probleem in Australië.

De oorzaak van het probleem met de zwarte markt voor tabak in Australië lijkt gelegen te zijn in de combinatie van hoge accijns met merkloze verpakkingen. In juni 2014 stuurde de krant *The Sun* journalisten naar Indonesië om daar heimelijk een ontmoeting te filmen met een grote maker van namaaksigaretten. Uit de opgenomen conversatie blijkt dat zwarthandelaren neutrale verpakkingen als een voordeel zien:

‘Indonesische vervalsers Faus Firdaus merkt op dat zijn winst alleen maar groter zou worden als hij niet langer de ingewikkelde verpakkingen en aanduidingen van populaire merken als Marlboro en Regal hoeft na te maken

Hij bespot de (toenmalige) Britse premier David Cameron: "Neutrale verpakkingen... ik steun de Britse regering! ...Zo verdienen wij nog meer geld. Dan kunnen we goedkoper produceren maar voor dezelfde prijs blijven verkopen. Goed voor jou en goed voor mij."

Hij voegt eraan toe dat neutrale verpakkingen ook het profiel van vervalsingen zou verkleinen waardoor het makkelijker wordt ze zonder ontdekking te verschepen.’

Overigens, als de tabaksaccijns verder wordt verhoogd in een poging te laten zien dat neutrale verpakkingen werken – zoals het geval is in Frankrijk and Australië – dan leiden de hogere prijzen alleen maar tot meer zwarte handel en lagere belastingopbrengsten.

Conclusie

Het afschaffen van merkuitingen en logo's kunnen grote gevolgen hebben voor de handel en de mededinging. Het staat volgens ons buiten kijf dat het afschaffen van *handelsmerken* gevolgen zou hebben voor de *handel*. Het beleid lijkt erop te zijn gericht de tabaksproducenten te weerhouden elkaar te beconcurreren om hun marktaandeel te

vergroten. Dit verklaart ook waarom de tabaksindustrie zo gekant is tegen neutrale verpakkingen. Het is niet de taak van een regering om obstakels op te werpen voor een legale industrie, noch is dit noodzakelijkerwijs in het belang van de volksgezondheid. Door de neutrale verpakkingen worden sigarettenfabrikanten gedwongen om alleen nog op prijs te concurreren, wat waarschijnlijk zou leiden tot prijsverlagingen. Verder ligt het in de verwachting dat veel consumenten premium merken zullen inruilen voor goedkopere merken.

Het baart ons grote zorgen dat de regering serieus overweegt op grootschalige wijze privébezit te confisqueren en miljoenen burgers verder te betuttelen en stigmatiseren. Een vrije markt kan niet bestaan zonder een vorm van mededinging. Het recht van ondernemingen om hun producten te onderscheiden van die van hun concurrenten – ook al is dat product controversieel – moet in een vrije samenleving beschouwd worden als een onvervreemdbaar recht.