

21 Mei 2019

Betreft: consultatie van het Nederlands Ministerie van Volksgezondheid in verband met het conceptbesluit voor het invoeren van standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak

Onze onderneming is wereldwijd toonaangevend in verantwoorde verpakkingsoplossingen. Onze klanten zijn afkomstig uit de voedings-, dranken-, farmaceutische, medische, huidverzorgings- en tabakssectoren.

Wij zijn een beursgenoteerde, onafhankelijke verpakkingsproducent met meer dan 150 jaar ervaring en met klanten in 43 landen, die worden beleverd vanuit 20 tabaksverpakkingsfabrieken verspreid over de wereld. Wij nemen de hoogste normen ten aanzien van verantwoord verpakken in acht.

Amcor staat volledig achter de doelstelling van het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid om het roken onder jongeren te ontmoedigen en een rookvrije generatie te realiseren. Het is niet meer dan normaal dat jongeren geen toegang hebben tot tabaksproducten en dat iedereen zich bewust is van de risico's die zijn verbonden aan het roken.

Het standpunt van Amcor ten aanzien van neutrale verpakkingen, dat wordt gepresenteerd in de openbare consultatie als een middel om deze doelstellingen te realiseren, is gebaseerd op bewijs afkomstig uit landen die deze maatregel reeds hebben ingevoerd alsmede onze eigen deskundigheid als wereldwijde opererende verpakkingsproducent.

Gegevens afkomstig uit landen waar neutrale verpakkingen reeds zijn ingevoerd

Australië heeft in 2012 als eerste land neutrale verpakkingen van tabaksproducten geïntroduceerd. Sindsdien hebben verschillende andere landen, waaronder een aantal lidstaten van de EU, dit voorbeeld gevolgd. Frankrijk en Groot-Brittannië hebben twee jaar geleden neutrale verpakkingen ingevoerd en sinds kort ook Ierland.

Australië is het enige land waar de invoering van standaardverpakkingen inmiddels voldoende lang geleden heeft plaatsgevonden, waardoor het mogelijk is om conclusies te trekken over de effectiviteit van deze maatregel.

Hoewel de Australische regering hardnekkig volhoudt dat neutrale verpakkingen succesvol zijn, blijkt uit de meest recente, door de Australische regering zelf gepubliceerde informatie uit 2017 dat de daling van het tabaksgebruik tussen 2013 en 2016 tot stilstand is gekomen: *“Hoewel het tabaksgebruik op de lange termijn een dalende trend vertoont, is het aantal mensen dat dagelijks rookt in de meest recente 3-jarige periode – tussen 2013 en 2016 – voor het eerst in 20 jaar niet noemenswaardig verder gedaald”*.¹

Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat de invoering van neutrale verpakkingen in 2012, die gepaard ging met grote gezondheidswaarschuwingen en aanzienlijke accijnsverhogingen, de daling van het

¹ Uit de National Drug Strategy Household Survey blijkt dat de daling van het tabaksgebruik op de lange termijn met een statistisch niet significante daling van 0,6% tussen 2013 en 2016, na de invoering van neutrale verpakkingen, tot stilstand is gekomen. Zie: <https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndshs-2016-key-findings/contents/summary>.

tabaksgebruik over de lange termijn nadelig beïnvloedde. Met andere woorden, wij concluderen dat **neutrale verpakkingen, op zich of in combinatie met andere maatregelen, niet hebben geleid tot verandering in de rookgewoontes en daarmee het tabaksgebruik in Australië niet hebben beïnvloed.**

Wij hopen dat de momenteel door de Australische regering uitgevoerde toetsing van de neutrale-verpakkingenwetgeving² aanleiding geeft tot een objectieve evaluatie van dit beleid en ervoor zorgt dat de regering aldaar haar aandacht verlegt naar andere maatregelen die beschikbaar zijn om de gezondheidsdoelstellingen in Australië te realiseren.

Daarnaast erkent ook de Franse minister van Volksgezondheid dat neutrale verpakkingen niet de juiste maatregel was om het tabaksgebruik te verminderen,³ een realisatie die wordt ondersteund door officiële gegevens met betrekking tot de periode vlak na de invoering van neutrale verpakkingen in Frankrijk.⁴ Gezien de verkondigde doelstellingen van het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid achten wij het niet waarschijnlijk dat de introductie van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak zal leiden tot een rookvrije generatie.

Doorlopende educatieve campagnes⁵ en accijnsverhogingen⁶ zijn wellicht betere maatregelen die kunnen bijdragen aan het rookvrij maken van Nederland.

Gevolgen van de invoering van neutrale verpakkingen

Door neutrale verpakkingen wordt de drempel lager om illegale producten op de markt te brengen, omdat zij criminele organisaties in staat stellen schaalvergroting te realiseren. Wij menen dat illegale producten een groot risico inhouden voor de consument en zijn ervan overtuigd dat verschillende en ingewikkelde verpakkingen de beste aanpak vormen om de illegale tabakshandel te bestrijden.

² <https://consultations.health.gov.au/population-health-and-sport-division/review-of-tobacco-control-legislation/>.

³ Het standpunt van de Franse minister voor Volksgezondheid, Agnès Buzyn, met betrekking tot neutrale verpakkingen kwam naar voren tijdens een parlementair debat over een wetsvoorstel voor de sociale zekerheid in november 2017: *“Mme Agnès Buzyn, ministre. Lorsque j’avais rédigé le plan cancer 2014-2019, j’avais difficilement obtenu qu’il y ait un chapitre dédié à la lutte contre le tabagisme. Après des arbitrages au plus haut niveau, j’avais obtenu ce qui s’est appelé par la suite un programme national de réduction du tabagisme, soutenu par Marisol Touraine et dans lequel il avait été clairement choisi d’instaurer le paquet neutre plutôt que d’augmenter le prix du tabac. Or, celui-ci, nous le savons, ne permet pas aux fumeurs d’arrêter de fumer. Son seul intérêt est de « démarketiser » l’image du tabac auprès des jeunes qui commenceraient à fumer, ces derniers étant très sensibles aux marques et à l’image qu’elles véhiculent. Malheureusement, en 2016, les ventes officielles de cigarettes ont augmenté en France : le paquet neutre n’a donc pas fait diminuer la vente officielle de tabac. Nous ne disposons pas d’une typologie de ceux qui continuent de fumer et ne savons donc pas si le paquet neutre a été efficace pour empêcher les jeunes d’entrer dans le tabagisme – j’attends à ce sujet les données des observatoires. À l’époque, j’avais prôné, désespérément dirais-je, l’augmentation du prix du tabac contre l’instauration du paquet neutre. Les choix et les arbitrages avaient été différents. Maintenant que je suis ministre, je suis ravie de défendre une proposition à laquelle je crois fondamentalement. (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.”* Te raadplegen op: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180075.asp>.

⁴ Officiële, door de Franse douaneautoriteiten (Direction Générale des Douanes et Droits Indirectes) bekendgemaakte gegevens over het volume aan tabaksproducten gedistribueerd aan de Franse detailhandel. Te raadplegen op: <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/tableau-de-bord-tabac/>.

⁵ De “Real Cost” campagne van de Amerikaanse Food and Drug Administration heeft reeds in de eerste twee jaar van de campagne er toe bijgedragen dat bijna 350.000 jongeren niet zijn begonnen met roken. Voor meer informatie, zie: <https://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm617131.htm>.

⁶ Zelfs de Franse minister van Volksgezondheid benadrukte dat de prijs van sigaretten belangrijker was dan neutrale verpakkingen: *«À l’époque, j’avais prôné, désespérément dirais-je, l’augmentation du prix du tabac contre l’instauration du paquet neutre»*. Te raadplegen op: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180075.asp>.

Als deskundigen op het gebied van verpakkingen weten wij dat het een van de voornaamste taken van verpakkingen is om de consument de mogelijkheid te bieden om onderscheid te maken tussen originele en nagemaakte producten. Verpakkingsoplossingen bieden volwassen rokers de mogelijkheid een weloverwogen keuze te maken en de legitieme industrie, regeringen en consumenten te beschermen tegen ongereguleerde en gevaarlijke namaakproducten die middelen onttrekken aan de staatskas en criminele activiteiten in de hand werken. Neutrale verpakkingen leiden tot authenticiteitsproblemen met legale tabak, zoals:

‘Strengere maatregelen [zoals neutrale verpakkingen] maken het moeilijker en verwarrender voor de consument om sigaretten en andere tabaksproducten te kopen’.

Vanuit technisch oogpunt zijn de druktechnieken en middelen die worden gebruikt bij het produceren van neutrale tabaksverpakkingen aanzienlijk minder geavanceerd en kapitaalsintensief dan voor complexe tabaksverpakkingen. De complexiteit van verpakkingen werpt dan ook een hoge drempel op voor namaakproducten.

Ter illustratie, Amcor produceert complexe tabaksverpakkingen met behulp van kwalitatief hoogstaande gravuremachines van Zwitserse en Duitse makelij, bediend door deskundigen die beschikken over tientallen jaren ervaring. Om een dergelijke kwaliteit te evenaren zou het criminele organisaties een investering vergen van meer dan 12,5 miljoen euro aan drukmachines en elementaire instrumenten ter waarde van minimaal 30.000 euro voor elk nieuw verpakkingsontwerp.⁸

Het drukproces wordt gevolgd door een aantal andere processen die, in combinatie, moeilijk na te maken zijn:

- **Reliëfdruk:** een reliëf met een wapen of logo wordt op de ondergrond geperst, terwijl tegelijkertijd een tegenplaat onder de ondergrond wordt bevestigd. Hiermee wordt een driedimensionale afdruk op de verpakkingen gecreëerd.
- **Foliedruk:** metalliek materiaal (gewoonlijk aluminium) wordt van een rol genomen en in het gewenste model op de kartonnen ondergrond aangebracht. Dit geeft een uniek uiterlijk aan premium producten en kan worden gebruikt om volledige kartonnen oppervlakken te coaten.
- **Vernissen en lakken:** dit vindt plaats aan het einde van het drukproces onder toepassing van een van de drie volgende technologieën: (a) op lijmbasis met droging middels verdamping van de lijm; (b) op waterbasis met droging door verdamping van water; (c) *inert UV cured* met droging door UV-golflicht. Deze laag beschermt de gedrukte kleuren tegen externe invloeden zoals krassen, inkt en andere chemicaliën.
- **Snijden en vouwen:** er wordt een vorm gemaakt met zowel snijbladen (voor het snijden van karton) als vouwbladen (met stompe einden), waarmee platte ‘kartonnen oppervlakten’, dat wil zeggen niet samengestelde kartonnen onderdelen, worden gecreëerd.

Voor neutrale verpakkingen zijn deze geavanceerde machines niet nodig. Het vereenvoudigde ontwerp (geen glans-, reliëf- of foliedruk) kan worden vervaardigd met eenvoudiger machines, zelfs met een digitale printer. Dit maakt het makkelijker sigarettenverpakkingen na te maken en zou Nederland blootstellen aan vervalsers die illegale en gevaarlijke producten op de markt brengen. Zo namen de Australische autoriteiten in 2017 een grote partij illegale sigaretten en tabak in beslag in

⁷ Euromonitor International Analysis, *Tobacco Packaging in Australia*, juni 2014

⁸ Dit cijfer omvat de kosten voor het bedrukken en reliëfdrukken van cilinders, en stans- en vouwmachines

Sydney, die waren verborgen in knuffels, machines, fotolijsten en schoenen, en die metaalsplinters en vogelpoep bevatten.⁹ De groeiende zwarte handel en criminaliteit lijken een grote impact te hebben op de Australische detailhandel, zowel wat betreft hun winst als door een toename van overvallen.¹⁰

Opvallend genoeg werden in Groot-Brittannië al een maand na de invoering van de neutrale verpakkingen namaak neutrale verpakkingen aangetroffen in winkels.¹¹

Hoewel de handel in illegale tabak in Nederland vooralsnog gering van omvang is, groeit deze gestaag.¹² Deze situatie zou door de invoering van neutrale verpakkingen subiet verergerd kunnen worden.

Daarnaast dwingt het gebrek aan differentiatie fabrikanten hun gevestigde producten te verkopen tegen lagere prijzen. Volgens Euromonitor dragen neutrale verpakkingen ertoe bij *“dat de consument zijn koopbeslissing voornamelijk laat afhangen van de prijs”*.¹³

In Nederland, waar de tabaksmarkt voornamelijk bestaat uit premium merken¹⁴, zal de prijs de voornaamste drijfveer worden voor de consument bij het nemen van een koopbeslissing.

De opkomst van een categorie laaggeprijsde producten kan verder een negatieve invloed hebben op jongere rokers, die tot drie keer gevoeliger zijn voor prijsverlagingen dan de gemiddelde volwassen roker.¹⁵ Jongeren hebben gewoonlijk minder te besteden en reageren dan ook sneller op prijswijzigingen van de goederen die zijn aanschaffen. Ook zijn zij ontvankelijker voor druk van leeftijdsgenoten, wat de reactie op wijzigingen op basis van prijs verder versterkt.¹⁶ De opkomst van nieuwe, laaggeprijsde merken als gevolg van de introductie van neutrale verpakkingen stelt dan ook voornamelijk jongeren bloot aan risico, de groep die het wetsvoorstel juist beoogt te beschermen.

Amcor concludeert dan ook dat het voornemen tot invoering van neutrale verpakkingen voor sigaretten en shagtabak teneinde een rookvrije generatie te realiseren geen efficiënte beleidsmaatregel is, aangezien de volksgezondheid er niet door wordt beschermd maar dit wel een negatieve uitwerking heeft op de reguliere handel en leidt tot grotere gezondheidsrisico's, verkeerd geïnformeerde consumenten en een grotere voorkeur voor laaggeprijsde producten.

De doelstelling van de minister van Volksgezondheid om het tabaksgebruik te beheersen wordt door de invoering van neutrale verpakkingen ondermijnd omdat het consumenten meer blootstelt aan gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan illegale tabak. Naast dat het de mogelijkheid van de consument en handhavende instanties om het originele product te onderscheiden van het namaakproduct aanzienlijk verkleint, nodigt het de georganiseerde misdaad uit om te profiteren van de verkoop van nagemaakte goederen. Neutrale verpakkingen zijn niet effectief in het ontmoedigen van roken.

⁹ <http://www.abc.net.au/news/2017-02-20/illegal-tobacco-cigarettes-smuggled-into-australia-fluffy-toys/8285470>

¹⁰ <http://www.afr.com/news/policy/tax/600-illegal-tobacco-shops-are-devastating-retailers-industry-warns-20170831-gv7w7a>.

¹¹ <https://www.betterretailing.com/first-fake-plain-packs-discovered>.

¹² Euromonitor International *“Tobacco in the Netherlands”*, juli 2018, p. 20: <http://www.euromonitor.com/>.

¹³ Euromonitor International *“Passport: Tobacco Legislation”*, december 2017, p. 15: <http://www.euromonitor.com/>.

¹⁴ Euromonitor International *“Tobacco in the Netherlands”*, juli 2018, p. 15: <http://www.euromonitor.com/>.

¹⁵ US Department of Health and Human Services, Office on Smoking and Health: Vermindering tabaksgebruik, 2002

¹⁶ Chaloupka et al., British Medical Journal, Tobacco control, Tax, price and cigarette smoking, 2002

Het Nederlandse Ministerie van Volksgezondheid doet er dan ook beter aan zich te concentreren op maatregelen die de complexiteit van de verpakkingen vergroten, waaronder beveiligings-, merk- en ontwerpkennmerken die regelmatig veranderd kunnen worden. Dit biedt een betere bescherming tegen de activiteiten van misdaadorganisaties die zich bezighouden met de illegale en namaakhandel in tabak Nederland.

Hoogachtend

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Czubak', with a large, stylized initial 'J'.

Jerzy Czubak
President, Amcor Specialty Cartons

English translation to follow on pages 6 to 9

21 May 2019

Subject: the Dutch Ministry of Health's public consultation on the draft decree to introduce standard packaging for cigarettes and rolling tobacco

Our company is the global leader in responsible packaging solutions supplying products to the food, beverage, pharmaceutical, medical, personal care and tobacco industries.

With over 150 years of history and experience supplying thousands of customers across 43 jurisdictions via our 20 dedicated tobacco packaging plants globally, we are an independent packaging manufacturer and listed company, voicing our own high standards on responsible packaging.

Amcor fully supports the objectives of the Dutch Ministry of Health to prevent youth smoking and to achieve a smoke-free generation. It is only right to ensure that youths have no access to tobacco products and that everyone is aware of health risks associated with smoking.

Amcor's position on plain packaging, which is presented in the public consultation as a means to achieve these objectives, is based on evidence emerging from countries that implemented this measure and our own expertise as a global packaging manufacturer.

Data emerging from the implementation of plain packaging

Australia was the first country that implemented plain packaging of tobacco products in 2012. Since then, a number of countries, including some EU Member States, adopted the measure. Plain packaging has been in place in France and the UK for the last two years and only recently, in Ireland.

Australia remains the only country where considerable amount of time has passed since the implementation of plain packaging, which allows to make clear conclusions on whether the measure has been a success or a failure.

Despite the Australian Government's continuous claims that plain packaging is a successful policy, the latest data that was released by the Australian Government itself in 2017 reveals that the historical decline in smoking prevalence stopped between 2013-2016: *"While smoking rates have been on a long-term downward trend, for the first time in over two decades, the daily smoking rate did not significantly decline over the most recent 3 year period (2013 to 2016)".*¹⁷

This data clearly shows that the implementation of plain packaging along with large health warnings and significant tax increases in 2012 had a negative impact on the continuation of the long-term decline in the smoking prevalence. In other words, we can conclude that **plain packaging, alone or in combination with other measures, was not able to change smoking habits and, therefore, smoking rates in Australia.**

We hope that the review of the plain packaging legislation¹⁸ that Australian government is currently undertaking, will allow an objective evaluation of this policy and shift the Government's focus on other measures that are able to achieve health objectives in the country.

¹⁷ The National Drug Strategy Household Survey reveals that the long-term decline in smoking prevalence stopped with a not statistically significant decrease of 0.6 percentage points between 2013 and 2016, which follows the implementation of the Plain Packaging Legislation. See at: <https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndshs-2016-key-findings/contents/summary>.

¹⁸ <https://consultations.health.gov.au/population-health-and-sport-division/review-of-tobacco-control-legislation/>.

Today, even the French Health Minister acknowledges that plain packaging was a wrong measure to introduce to reduce tobacco consumption,¹⁹ which is reinforced by official data emerging from the early stages of the plain packaging implementation in France.²⁰ In light of the stated objectives of the Dutch Ministry of Health, we believe that the introduction of plain packaging for cigarettes and rolling tobacco is unlikely to achieve a smoke-free generation.

Continuous educational campaigns²¹ and tax increases²² could be more appropriate measures to help make the Netherlands a smoke-free country.

Consequences of the implementation of plain packaging

Plain packaging lowers barriers of entry of illegal products into the tobacco market leading to de facto creation of scale benefits for criminal organizations. We believe that illicit products are highly dangerous to consumers and have no doubt that packaging differentiation and complexity is the best natural deterrent against illicit tobacco trade.

As packaging experts, we are aware that one of the key roles of packaging is to provide the consumer with the right to distinguish between authentic and counterfeit products. Packaging solutions should help adult smokers to make informed, educated choices, while protecting the legitimate industry, governments and consumers from unregulated and dangerous counterfeit products that divert money from public funds and drive criminal activity. Plain packaging is creating authentication issues with legal tobacco, such as:

‘Severe measures [i.e. plain packaging] make it more difficult and confusing for consumers to purchase cigarettes and other tobacco products²³’.

¹⁹ The French Health Minister Agnès Buzyn’s position on plain packaging was highlighted during a parliamentary debate on the Social Security Finance Bill November 2017 (in French) *“Mme Agnès Buzyn, ministre. Lorsque j’avais rédigé le plan cancer 2014-2019, j’avais difficilement obtenu qu’il y ait un chapitre dédié à la lutte contre le tabagisme. Après des arbitrages au plus haut niveau, j’avais obtenu ce qui s’est appelé par la suite un programme national de réduction du tabagisme, soutenu par Marisol Touraine et dans lequel il avait été clairement choisi d’instaurer le paquet neutre plutôt que d’augmenter le prix du tabac. Or, celui-ci, nous le savons, ne permet pas aux fumeurs d’arrêter de fumer. Son seul intérêt est de « démarketiser » l’image du tabac auprès des jeunes qui commenceraient à fumer, ces derniers étant très sensibles aux marques et à l’image qu’elles véhiculent.*

Malheureusement, en 2016, les ventes officielles de cigarettes ont augmenté en France : le paquet neutre n’a donc pas fait diminuer la vente officielle de tabac. *Nous ne disposons pas d’une typologie de ceux qui continuent de fumer et ne savons donc pas si le paquet neutre a été efficace pour empêcher les jeunes d’entrer dans le tabagisme – j’attends à ce sujet les données des observatoires. À l’époque, j’avais prôné, désespérément dirais-je, l’augmentation du prix du tabac contre l’instauration du paquet neutre. Les choix et les arbitrages avaient été différents. Maintenant que je suis ministre, je suis ravie de défendre une proposition à laquelle je crois fondamentalement. (Applaudissements sur plusieurs bancs des groupes REM et MODEM.)* Available via: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180075.asp>.

²⁰ Official data on the volumes of tobacco products distributed to retailers in France, as reported by the Customs authorities (Direction Générale des Douanes et Droits Indirectes). Available at: <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/tableau-de-bord-tabac/>.

²¹ The US Food and Drug Administration’s “Real Cost” campaign helped prevent nearly 350,000 teenagers from starting to smoke cigarettes already in the first 2 years of the implementation of this campaign. See more via: <https://www.fda.gov/NewsEvents/Newsroom/PressAnnouncements/ucm617131.htm>.

²² As even the French Health Minister highlighted, increasing the price of cigarettes should be prioritized over plain packaging. *«À l’époque, j’avais prôné, désespérément dirais-je, l’augmentation du prix du tabac contre l’instauration du paquet neutre ».* Available via: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cri/2017-2018/20180075.asp>.

²³ Euromonitor International Analysis, *Tobacco Packaging in Australia*, June 2014

From a technical perspective, the printing technologies and assets used to manufacture plain tobacco packaging are considerably less sophisticated and capital intensive than assets required for complex tobacco packaging. Hence, packaging complexity sets a high barrier of entry for counterfeiters.

To illustrate, Amcor produces complex tobacco packaging on high quality, Swiss and German-made gravure machinery, which are operated by experts with decades of experience in the printing industry. To match these world class assets and capabilities, criminal organizations would have to commit to an upfront investment of in excess of 12.5 million Euros for printing presses, as well as basic tooling costs of over 30,000 Euros for every new pack design²⁴.

After the printing process, further complexity is added through a range of other processes which, when in combination, are particularly difficult to counterfeit:

- **Embossing:** An embossing plate with a crest or a logo is pressed down on to the substrate, while at the same time a counter plate is fixed underneath the substrate. This results in a shaped three-dimensional image on the packaging.
- **Foil stamping:** metallic materials (commonly aluminium) are lifted off a roll and applied to the carton board substrate in the required design. This applies a unique look to premium products or it can be used to coat entire folding carton blanks.
- **Varnishes and lacquers:** applied at the end of the printing process using one of three different technologies: (a) solvent-based with drying by evaporation of solvents; (b) water-based with drying by evaporation of water; (c) inert UV cured with drying by UV wave light. This protective layer ensures that printed colors are protected from mechanical impacts such as scratches, and that the final product is protected from inks and other chemicals.
- **Cutting and creasing:** a die is created which has both cutting blades (that slice through the carton board) together with creasing blades (with blunted ends), which are used to create flat 'carton blanks' i.e. non-assembled cartons.

Plain packaging removes the requirements for this type of high quality machinery, as the simplified design (i.e. no varnish, no embossing, or foil stamping, etc.) can be run on less complex machinery, such as a digital printer. It therefore lowers the bar for replicating cigarette packs and continues to expose the Netherlands to counterfeiters that target the country with illicit and hazardous products. For example, only in 2017, Australian authorities seized a large volume of illicit cigarettes and loose tobacco in Sydney hidden inside fluffy toys, machinery, picture frames and platform shoes, many them containing metal shavings and bird droppings.²⁵ The increasing illegal trade and criminality appear to seriously impact Australian retailers in terms of their profit and increasing robberies.²⁶

It is also notable that in the UK, already one month after the implementation of plain packaging, counterfeit plain packs were discovered in retail outlets.²⁷

²⁴ This figure reflects tooling costs for printing cylinders, embossing cylinders, and die-cutting and creasing equipment

²⁵ <http://www.abc.net.au/news/2017-02-20/illegal-tobacco-cigarettes-smuggled-into-australia-fluffy-toys/8285470>

²⁶ <http://www.afr.com/news/policy/tax/600-illegal-tobacco-shops-are-devastating-retailers-industry-warns-20170831-gy7w7a>.

²⁷ <https://www.betterretailing.com/first-fake-plain-packs-discovered>.

In the Netherlands the illegal trade in tobacco is although at a low level but has been gradually increasing over years.²⁸ It is possible that plain packaging worsens the situation, if implemented.

In addition, lack of differentiation pushes manufacturers to sell well-established brands at a lower price point. As Euromonitor reports, that plain packaging “*contributes to consumer purchasing decisions motivated largely or exclusively by price*”.²⁹

Indeed, in the Netherlands, where the tobacco market is largely comprised from premium brands³⁰, price will become the main factor for consumers to make purchasing decisions.

The emergence of a larger low-cost segment can also have a particularly negative effect on youth and teen smokers, who are up to three times more sensitive to price reduction than the average adult smoker.³¹ Younger people generally have lower incomes and are therefore more responsive to changes in prices of the goods they consume. They are also more receptive to peer effects - thus multiplying the response to a price induced change.³² The emergence of new low-cost brands as a consequence of plain packaging therefore puts young people most at risk – that is, a demographic that the legislation it is intended to protect.

As such, Amcor concludes that the intention to introduce plain packaging for cigarettes and rolling tobacco in order to achieve a smoke-free generation is not an efficient policy intervention since it does nothing to improve public health but negatively impacts the legal trade and results in greater health risks, misinformed consumers and accelerated downtrading.

Plain packaging undermines the Dutch Ministry of Health’s tobacco control objectives by increasing consumers’ exposure to the health risks associated with illicit tobacco. As well as significantly weakening consumers’ and enforcement authorities’ ability to differentiate genuine from illegal products, it invites organized criminal gangs to profit from the sales of counterfeit goods. Plain packaging is a not a responsible anti-smoking measure.

The Dutch Ministry of Health should rather focus on measures that increase the level of packaging complexity, including security, brand and design features that can be changed on a regular basis. This would also act as a more effective shield against the criminal organizations driving illicit and counterfeit tobacco trade in the Netherlands.

Yours sincerely



Jerzy Czubak
President, Amcor Specialty Cartons

²⁸ Euromonitor International “*Tobacco in the Netherlands*”, July 2018, page 20: <http://www.euromonitor.com/>.

²⁹ Euromonitor International “*Passport: Tobacco Legislation*”, December 2017, page 15: <http://www.euromonitor.com/>.

³⁰ Euromonitor International “*Tobacco in the Netherlands*”, July 2018, page 15: <http://www.euromonitor.com/>.

³¹ US Department of Health and Human Services, Office on Smoking and Health: Reducing tobacco use, 2002

³² Chaloupka et al., British Medical Journal, Tobacco control, Tax, price and cigarette smoking, 2002