

Vergaderjaar 2022–2023

32 011

Tabaksbeleid

Nr. 98

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2022

De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (hierna: NVWA) en ik maken ons grote zorgen over het bestaan van de zogenoemde sjoemelsigaretten. Daarmee bedoel ik filtersigaretten die volgens een door de tabaksindustrie ontwikkelde en in Europa voorgeschreven meetmethode voldoen aan maximum normen voor giftige en kankerverwekkende stoffen en tegelijkertijd die maximum normen overschrijden als er een andere meetmethode wordt gebruikt die veel realistischer het roken van een sigaret nabootst.

Het is mijn wens om samen met de NVWA zo snel mogelijk krachtig op te kunnen treden tegen deze sigaretten en de producenten, importeurs en distributeurs (hierna: tabaksindustrie) die hiervoor verantwoordelijk zijn. Om dat succesvol te kunnen doen is een stevige juridische basis nodig, zodat handhaving standhoudt en effect heeft.

De afgelopen jaren leek er geen juridische mogelijkheid te zijn om handhavend op te treden tegen sjoemelsigaretten, maar recent is er een hoopvolle juridische ontwikkeling geweest. Op 4 november 2022 heeft de rechtbank Rotterdam geoordeeld dat de NVWA handhavend moet optreden tegen sjoemelsigaretten.¹ De rechter heeft deze uitspraak gedaan in een beroepszaak die is ingesteld door de Stichting Rookpreventie Jeugd (hierna: SRJ) e.a. om filtersigaretten die niet voldoen aan de maximum emissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide (hierna: TNCO) uit de handel te halen. Net als de SRJ zijn mijn ambtsvoorganger en ik alsmede de NVWA zeer kritisch op en bezorgd over de ISO-methode om de giftige en verslavende stoffen in filtersigaretten te meten.

De uitspraak van de rechtbank Rotterdam is positief in de strijd tegen sjoemelsigaretten maar roept tegelijkertijd de nodige juridische vragen op over de toepassing hiervan in de praktijk. Uit de uitspraak volgt namelijk

¹ Uitspraak van 4 november 2022 (ECLI:NL:RBROT:2022:9297). Zie ook bijlage

dat de tabaksindustrie wel de ISO-methode mag toepassen om de TNCO-waarden in filtersigaretten te meten, maar dat deze meetmethode niet mag worden gebruikt om een handhavingverzoek van een particulier af te wijzen.

De NVWA en ik hebben uitgebreid juridisch advies ingewonnen over wat er nodig is om tot succesvolle handhaving over te kunnen gaan. De uitkomst daarvan is dat een steviger juridisch fundament nodig is om te voorkomen dat handhaving van de sjoemelsigaret in daaropvolgende juridische procedures geen standhoudt. Daarom gaan de NVWA en ik tegen de uitspraak in beroep. Ondertussen zal de NVWA onderzoek laten doen met de eerlijkere TobLabNet meetmethode naar de verslavende en giftige stoffen in filtersigaretten die op de markt zijn. De eerste resultaten verwacht de NVWA voor de zomer.

In de tussentijd zie ik de uitspraak van de rechtbank als ondersteuning van ons doorlopende pleidooi in Europa voor een betere meetmethode. De NVWA en ik zullen bij de Europese Commissie en Europese Lidstaten daarom nog nadrukkelijker bepleiten om over te gaan tot het opnemen in de Tabaksproductenrichtlijn² (hierna: richtlijn) van een andere, eerlijkere meetmethode die beter inzicht geeft in de schadelijke effecten voor de gezondheid. Ook onderzoek ik of er vanuit volksgezondheidsperspectief juridisch ruimte is om in nationale regelgeving een strengere norm op te nemen of een andere meetmethode voor te schrijven dan in de richtlijn is vastgelegd.

Hierbij doe ik u de uitspraak van de rechtbank Rotterdam en mijn appreciatie daarvan toekomen.

Achtergrond

Uit onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)³ volgt dat bij gebruikmaking van de meetmethode «Canadian Intense» alle in Nederland verkochte filtersigaretten de maximum emissieniveaus voor TNCO ruimschoots overschrijden. Volgens SRJ krijgen rokers van filtersigaretten daarom veel meer van de schadelijke stoffen binnen dan op grond van de richtlijn is toegestaan, omdat de in de richtlijn voorgeschreven meetmethode voor de emissies van TNCO volgens ISO-normen tekortschiet.

Ook ik deel de zorgen dat consumenten aan hogere TNCO-waarden worden blootgesteld dan de volgens de ISO-methode gemeten TNCO-waarden. Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld, meet deze ISO-methode niet de accurate TNCO-waarden die consumenten daadwerkelijk binnenkrijgen. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat de te meten rook wordt gemengd met lucht die wordt aangezogen door de ventilatiegaatjes die in het filter van de sigaret zijn aangebracht. Bij een meer reële meting worden deze gaatjes afgeplakt.⁴

Omdat de vraag is of Nederland zelfstandig kan afwijken van de meetmethode die is vastgelegd in de richtlijn en het in beginsel niet wenselijk zou zijn als er in verschillende Europese lidstaten verschillende TNCO-waarden worden gemeten, is mijn inspanning en die van mijn ambtsvoorganger er altijd op gericht in Europees verband de meetmethode aan te passen. Mijn ambtsvoorganger heeft in 2017 en in 2020

² Richtlijn 2014/40/EU van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (*PbEU* 2014, L 127).

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 65.

⁴ Zie voor een uitgebreide toelichting hierop Kamerstuk 32 011, nr. 63.

samen met andere lidstaten bij de Europese Commissie gepleit voor een andere meetmethode in de richtlijn.⁵ De Commissie heeft tot nu toe geen bereidheid getoond stappen te willen zetten om een andere meetmethode in de richtlijn op te nemen.⁶ Zolang de Commissie geen initiatief neemt, wordt er op tot op heden op nationaal niveau geen mogelijkheid gezien om gebruik te maken van een andere meetmethode. De NVWA heeft het verzoek om handhavend op te treden daarom afgewezen, waartegen SRJ in beroep bij de rechter is gegaan.

De uitspraak van de rechtbank Rotterdam

Bij tussenuitspraak⁷ heeft de rechtbank prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie (hierna: Hof) gesteld over de richtlijn. Eén van de vragen die de rechtbank aan het Hof heeft gesteld is of de in artikel 4 van de richtlijn voorgeschreven meetmethode met ISO-normen moeten worden gebruikt bij de bepaling of wordt voldaan aan de maximum emissieniveaus die zijn opgenomen in artikel 3 van de richtlijn, of dat deze emissies ook op een andere wijze mogen of moeten worden gemeten. Het Hof⁸ heeft beantwoord dat voor het meten van de emissieniveaus van TNCO gebruik moet worden gemaakt van de in de richtlijn voorgeschreven meetmethode. Uit de richtlijn volgt derhalve een verbod voor de tabaksindustrie om filtersigaretten te vervaardigen of in de handel te brengen waarvan de emissieniveaus hoger liggen dan in artikel 3 is toegestaan, gemeten volgens de methoden met de ISO-normen die in artikel 4 zijn voorgeschreven. Het Hof oordeelt evenwel ook dat deze ISO-normen niet aan particulieren in het algemeen kunnen worden tegengeworpen, omdat deze niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie en daardoor niet vrij toegankelijk zijn. Het Hof oordeelt voorts dat deze particulieren recht hebben op sigaretten die bij beoogd gebruik voldoen aan de maximum emissieniveaus voor TNCO. Volgens het Hof is het aan de rechtbank om te beoordelen of de daadwerkelijk gehanteerde methode door de NVWA in overeenstemming is met de richtlijn.

De rechtbank is van oordeel dat de richtlijn wat betreft de voorgeschreven meetmethode met ISO-normen goed is omgezet in de Nederlandse Tabaks- en rookwarenregeling. De rechtbank stond vervolgens voor de vraag in hoeverre deze meetmethode aan SRJ kan worden tegengeworpen. Tegenwerpen houdt in dit verband in dat de NVWA het handhavingsverzoek van SRJ heeft afgewezen, omdat uit de meetmethode volgens de ISO-normen volgt dat filtersigaretten aan de maximum emissieniveaus voor TNCO voldoen. De rechtbank komt tot het oordeel dat de meetmethode niet aan SRJ kan worden tegengeworpen. Zij kan niet vaststellen of de filtersigaretten die in Nederland worden verkocht voldoen aan de maximum emissieniveaus, omdat de voor die sigaretten gebruikte meetmethode niet voldoet aan de richtlijn en er geen meetmethode is voorschreven die wel voldoet aan de richtlijn. Wel zijn er volgens de rechtbank gelet op voornoemd RIVM-onderzoek sterke aanwijzingen dat de in Nederland verkochte filtersigaretten niet voldoen aan de maximum emissieniveaus. Het is volgens de rechtbank aan de Europese Commissie om een nieuwe meetmethode vast te stellen. Tot die tijd is niet gewaarborgd dat de in Nederland verkochte filtersigaretten voldoen aan de maximum emissieniveaus. Hierdoor is de verkoop van filtersigaretten waarvan niet vaststaat dat zij voldoen aan deze maximum emissieniveaus, in strijd met de Tabaks- en rookwarenregeling. De rechtbank Rotterdam

⁵ Bijlagen bij Kamerstuk 32 011, nr. 60 en Kamerstuk 32 793, nr. 479.

⁶ Zie bijlagen bij Kamerstuk 32 011, nr. 80.

⁷ Uitspraak van 20 maart 2020 (ECLI:NL:RBROT:2020:2382).

⁸ Arrest van 22 februari 2022 zaak C-160/20, ECLI:EU:C:2022:101.

heeft het beroep van SRJ daarom gegrond verklaard en het bestreden besluit waarbij de NVWA de afwijzing van het handavingsverzoek in stand heeft gelaten, vernietigd. De rechtbank oordeelt tevens dat de NVWA binnen zes weken een nieuwe beslissing op bezwaar dient te nemen, die strekt tot handhavend optreden.

Vervolgstappen

Het is een positief signaal dat de rechtbank heeft uitgesproken dat handhavend moet worden opgetreden en dat de Europese Commissie een nieuwe meetmethode in de richtlijn dient op te nemen. De uitspraak van de rechtbank onderschrijft daarmee mijn standpunt om te streven naar een andere meetmethode in de richtlijn. Deze opdracht zet ik samen met de NVWA voort. Ik heb de uitspraak dan ook al onder de aandacht van de Europese Commissie gebracht om opnieuw te pleiten voor een andere meetmethode op Europees niveau. Ik zal daarnaast extern juridisch onderzoek laten uitvoeren of vanuit het oogpunt van volksgezondheid er juridisch ruimte is om in nationale regelgeving een strengere norm op te nemen of een andere meetmethode voor te schrijven dan in de richtlijn is voorgeschreven.

De complicerende factor bij handhaving richting de tabaksindustrie die filtersigaretten vervaardigen en in de handel brengen is namelijk dat het Hof heeft geoordeeld dat de voorgeschreven meetmethode van de richtlijn niet aan particulieren in het algemeen kan worden tegengeworpen, maar wel verbindend is voor ondernemingen zoals de tabaksindustrie. Daarmee ontstaat er een verschil tussen ondernemingen en particulieren voor wat betreft de voor hen geldende rechten en plichten. De kans bestaat daarom, daarbij de uitspraak van het Hof volgend, dat de NVWA aan Nederlandse ondernemingen zoals tabaksfabrikanten geen overtreding van de maximum emissieniveaus voor TNCO kan verwijten indien uit de voorgeschreven meetmethode blijkt dat aan de emissiewaarden van artikel 3 van de richtlijn wordt voldaan.

Bij zorgvuldig optreden door de overheid hoort naar mijn mening ook het nemen van handavingsbesluiten die naar verwachting juridisch in stand kunnen blijven, zodat met handhavend optreden ook het beoogde effect kan worden bereikt. Na overleg met de NVWA komen wij tot de conclusie dat de uitspraak van de rechtbank naar ons oordeel onvoldoende duidelijkheid geeft dat met een goede juridische basis handhavend kan worden opgetreden en op welke wijze dit moet gebeuren, kijkend naar de overwegingen van het Hof over de richtlijn en de verplichtingen die op grond daarvan voor de tabaksindustrie gelden. Alles overwegende zien de NVWA en ik daarom reden om tegen de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep te gaan vanwege de vragen die bij ons leven over hoe de uitspraak van het Hof en daaropvolgend de uitspraak van de rechtbank in de praktijk moet worden toegepast bij de handhaving. Met deze insteek kan zoveel mogelijk helderheid worden verkregen over de verhouding tussen artikel 3 en artikel 4 van de richtlijn bij de handhaving *jegens* ondernemingen en daarmee ook over de meetmethode die voor ondernemingen geldt. Daarbij wil ik nogmaals benadrukken dat met de SRJ het standpunt over een andere meetmethode, te weten de Toblabnet-methode, wordt gedeeld.

In het vervolg op de uitspraak van de rechtbank is het tevens belangrijk inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke emissieniveaus van TNCO bij alle merkvarianten van in Nederland verkrijgbare filtersigaretten, gemeten met de Toblabnet-methode. Dit onderzoek zal de NVWA laten uitvoeren. Uw Kamer zal worden geïnformeerd over de uitkomst van het onderzoek. De uitkomst hiervan zal ook via andere wijzen openbaar worden gemaakt, zodat consumenten beter geïnformeerd zullen zijn over de emissieniveaus

waaraan zij bij het roken van filtersigaretten worden blootgesteld. Ook zal met het resultaat hiervan weer opnieuw bij de Europese Commissie worden bepleit een andere meetmethode voor te schrijven.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen