



## De handhavingszaak rond de sjoemelsigaret in vraag & antwoord toegelicht

### Waar draait het in de kern om in deze zaak?

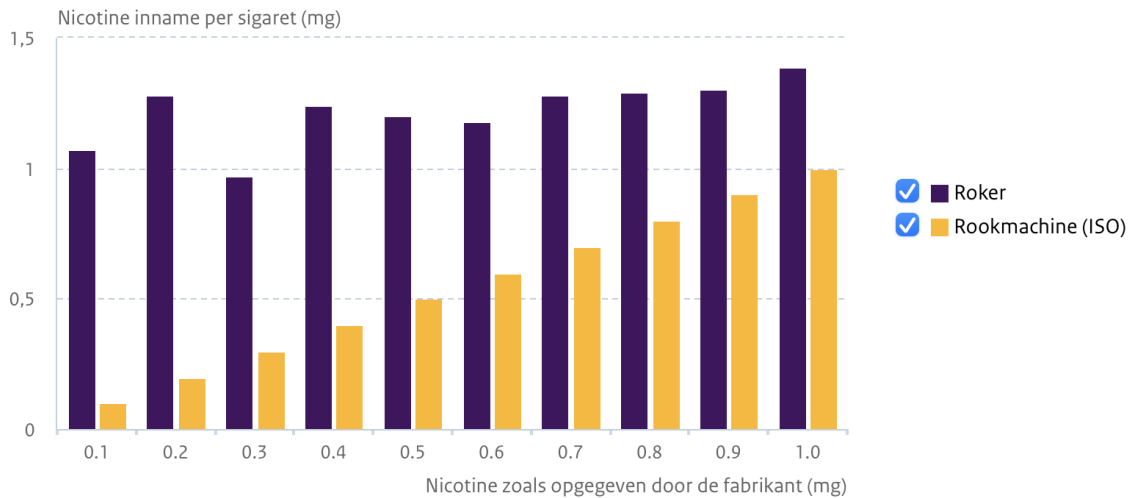
Meer dan de helft van de rokers die blijven roken overlijdt aan een ziekte die door het roken is veroorzaakt. In Nederland zijn dat jaarlijks 19.000 mensen. De gezondheidsschade van sigaretten wordt veroorzaakt door schadelijke stoffen die vrijkomen via de rook die de roker inhaleert, zoals teer, koolmonoxide en nicotine. Om rokers nog enige bescherming hiertegen te bieden is in EU-regelgeving en in de Nederlandse Tabaks- en rookwarenwet vastgelegd dat sigaretten maximaal 10 milligram (mg) teer, 1 mg nicotine en 10 mg koolmonoxide (TNCO) mogen afgeven. In 2018 stelde het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) vast dat de meetmethode die wordt gebruikt om die TNCO-gehalten te meten een sterke onderschatting geeft van wat een roker in werkelijkheid aan schadelijke stoffen binnenkrijgt. Rookpreventie Jeugd (RPJ) wil dat de maximumemissies beter worden gehandhaafd: 10-1-10 moet ook werkelijk 10-1-10 zijn.

### Hoe sjoemelt de tabaksindustrie met de TNCO-metingen?

De TNCO-emissies van sigaretten worden gemeten met rookmachines die voldoen aan normen van de International Standard Organisation (ISO), zoals voorgeschreven in Europese en Nederlandse wetgeving. De tabaksfabrikanten brengen in de filters van sigaretten kleine gaatjes aan, waardoor de rookmachines extra lucht aanzuigen die de TNCO-emissies uit de sigaret verdunt. Bij de ISO-methode neemt de meetmachine bovendien 1 keer per minuut een trekje van 35 milliliter (ml). Zo blijven de emissies onder de wettelijk vastgestelde maximale 10-1-10-norm.

In werkelijkheid sluiten rokers de gaatjes in de filters met mond en vingers (deels) af en nemen zij gemiddeld elke halve minuut een trekje van 53 ml. Het RIVM-onderzoek van 2018 constateerde dat rokers zo twee tot drie keer zoveel gifstoffen inhaleren als wettelijk toegestaan.

## Vergelijking nicotine roker met rookmachine



Figuur 2. De hoeveelheid nicotine bepaald door een rookmachine (*ISO-methode*), vergeleken met de hoeveelheid nicotine die een roker *daadwerkelijk* binnen krijgt (gebaseerd op Jarvis et al. 2001).

Bron grafiek: <https://www.rivm.nl/tabak/wat-zit-er-in-rook/Kenmerken-ISO-methode-en-WHO-Intense-methode>

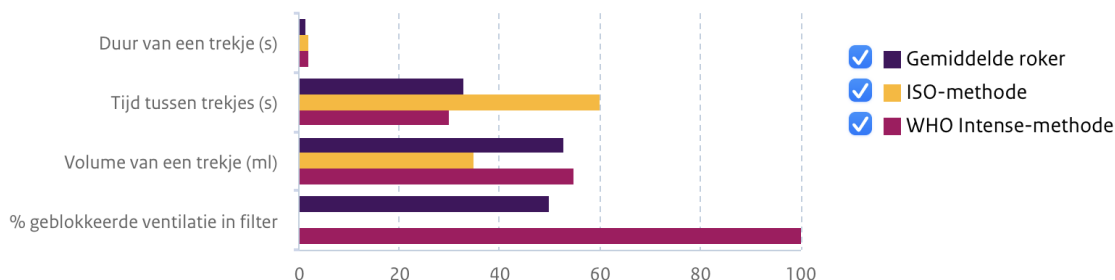
### Hoe wordt overschrijding van de emissienormen vastgesteld?

Behalve de ISO-meetmethode bestaat er een alternatieve meetmethode die het rookgedrag van de roker beter benadert. Bij deze *Intense-methode*, oorspronkelijk in Canada ontwikkeld en ook wel bekend als *Canadian Intense*, worden de gaatjes in de filters afgeplakt en wordt er vaker een trekje van groter volume genomen dan bij de ISO-methode. Deze methode is door het onafhankelijke Tobacco Laboratory Network (TobLabNet) van de Wereldgezondheidsorganisatie gevalideerd en wordt als WHO TobLabNet SOP1-methode (ook bekend als *WHO-Intense*) door de WHO aanbevolen.

Het RIVM gebruikte in 2018 deze *Intense-methode*. Op 1 sigaret na overschreden alle 100 geteste sigaretten de wettelijke normen voor teer en koolmonoxide met een factor 2 tot 3. De nicotinegehaltenes lagen 1,3 tot 2,7 keer hoger dan toegestaan (zie de [resultaten van dat onderzoek](#)).

Het RIVM heeft in het kader van de rechtszaak dit onderzoek dit jaar herhaald voor alle in Nederland verkrijgbare filtersigaretten. De bevindingen in dit onderzoek komen overeen met die in het eerdere onderzoek en worden later dit jaar gepubliceerd.

## Kenmerken van de ISO-methode en WHO Intense-methode



Figuur 1. Specifieke kenmerken van de ISO-methode en WHO Intense-methode, die gebruikt worden voor het afroken van sigaretten met een rookmachine. Ter vergelijking is een indicatie van het rookgedrag van een gemiddelde roker toegevoegd.

Bron grafiek: <https://www.rivm.nl/tabak/wat-zit-er-in-rook/Kenmerken-ISO-methode-en-WHO-Intense-methode>

### Hoe is deze zaak bij de rechter beland?

Nadat het RIVM in 2018 had aangetoond dat sigaretten veel meer TNCO afgeven dan wettelijk toegestaan, heeft Rookpreventie Jeugd bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) een verzoek ingediend om handhavend op te treden en alle sigaretten die de 10-1-10-norm overschrijden uit de handel te nemen. De NVWA wees dat verzoek af, onder verwijzing naar de in de EU-Tabaksproductenrichtlijn en in de Nederlandse Tabaks- en rookwarenwet voorgeschreven ISO-meetmethode. Bij toepassing van die methode voldoen alle sigaretten aan de emissienormen, dus is er voor de NVWA geen grond om in actie te komen, stelde de dienst.

RPJ tekende daartegen bezwaar aan bij de staatssecretaris van VWS. Nadat VWS dat bezwaar met dezelfde argumenten had afgewezen, besloot RPJ de zaak voor te leggen aan de bestuursrechter in Rotterdam.

### Hoe raakte het Europees Hof van Justitie in deze zaak betrokken?

Rookpreventie Jeugd vroeg de rechter te bepalen dat de NVWA voortaan de *Intense*-methode zou moeten gebruiken bij het controleren van sigaretten, omdat die beter het werkelijke rookgedrag van een roker benadert.

Een Nederlandse rechter mag zich uitspreken over de geldigheid van een *Nederlandse* wet, maar absoluut niet over de geldigheid van een *Europese* wet. De EU-Tabaksproductenrichtlijn (TPR) schrijft zowel de 10-1-10-norm voor als gebruik van de ISO-meetmethode, die echter, zoals het RIVM had aangetoond, gemanipuleerd kan worden. Rookpreventie Jeugd heeft daarom meteen al bij het aanhangig maken van haar zaak bij de rechtbank Rotterdam bepleit dat de zaak zo snel mogelijk naar het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg zou moeten worden verwezen. De rechter honoreerde dat verzoek en vroeg via zogenoemde 'prejudiciële vragen' het Hof om uitleg van de Tabaksproductenrichtlijn in het licht van het handhavingsverzoek van Rookpreventie Jeugd. Aan zo'n Europese procedure doen dezelfde partijen mee die in Nederland voor de rechter stonden, maar ook de Europese Commissie, de EU Raad van Ministers en het Europees Parlement plus de Nederlandse regering.

### Wat oordeelde het Europees Hof van Justitie in deze zaak?

In de kern was de vraag aan het Hof wat het zwaarst moet wegen: de wettelijk omschreven emissienormen (10-1-10) of de eveneens in de TPR voorgeschreven ISO-metmethode? Een van de door Rookpreventie Jeugd naar voren gebrachte argumenten stelde dat die ISO-methode weliswaar in de wet met een productienummer wordt aangeduid, maar dat de ISO-regeling zelf niet in de wet staat en ook niet op een formeel-correcte wijze is gepubliceerd. Met andere woorden: een niet-gepubliceerde regeling mag niet tegen de burger worden gebruikt.

Het Hof bleek gevoelig voor deze benadering en oordeelde in zijn [uitspraak van 22 februari 2022](#) dat de ISO-methode inderdaad niet tegen burgers mag worden gebruikt (in juridische taal: niet aan burgers mag worden tegengeworpen). Het Hof besloot dat het Nederlandse bevoegd gezag zelf een meetmethode moet aanwijzen die “volgens de wetenschappelijke en technische ontwikkelingen of volgens internationaal overeengekomen normen geschikt is om de emissieniveaus te meten die bij beoogd gebruik van een sigaret vrijkomen, waarbij een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, met name voor jongeren, als basis moet worden genomen.”

Tegelijkertijd oordeelde het Hof dat de ISO-methode nog steeds door de industrie gebruikt kan worden, maar dan voor praktische doeleinden: onderlinge vergelijking en harmonisatie. Voor Rookpreventie Jeugd was de uitspraak van het EU Hof dus een zeer belangrijke overwinning.

### **Wat oordeelde de rechtbank Rotterdam in haar vonnis?**

De rechtbank Rotterdam kwam door de uitleg van het Europees Hof in haar vonnis van 4 november 2022 tot de conclusie dat bij gebrek aan een in de wet voorgeschreven, vervangende meetmethode vooralsnog niet kan worden vastgesteld dat de in Nederland verkrijgbare sigaretten aan de wettelijke vereisten voldoen, maar dat gezien het RIVM-onderzoek uit 2018 wel kon worden aangenomen dat dat niet het geval is. Rookpreventie Jeugd werd door de rechtbank in het gelijk gesteld en de NVWA kreeg opdracht een begin te maken met de handhaving.

### **Voor welke rechterlijke instantie dient het hoger beroep op 8 juni?**

Tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 4 november 2022 is hoger beroep ingesteld bij het [College van Beroep voor het bedrijfsleven](#) (CBb). In zaken als deze is het CBb de hoogste instantie die een oordeel kan vellen.

### **Wie zijn in het hoger beroep de wederpartijen van Rookpreventie Jeugd?**

De wederpartijen van Rookpreventie Jeugd in deze procedure zijn:

- De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (de NVWA) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), samen vertegenwoordigd door de landsadvocaat
  - De NVWA en VWS zijn sinds 2018 de rechtstreekse wederpartij van Rookpreventie Jeugd in de handhavingszaak;
- De Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK), vertegenwoordigd door directeur Jan Hein Sträter
  - VSK mengde zich in de bewaarschriftprocedure als belanghebbende, trad in die hoedanigheid ook als partij op bij de rechtbank Rotterdam en ging in die hoedanigheid ook mee in de procedure bij het Hof van Justitie in Luxemburg;

- Philip Morris Benelux B.V. en Philip Morris Investments B.V., vertegenwoordigd door Wladimiroff Advocaten
  - British American Tobacco International (Holdings) B.V., vertegenwoordigd door Hogan Lovells
  - JT International Company Netherlands B.V., vertegenwoordigd door Freshfields Bruckhaus Deringer
  - Van Nelle Tabak Nederland B.V. h.o.d.n. Imperial Tobacco Nederland, vertegenwoordigd door Allen & Overy
- Pas toen de Rechtbank Rotterdam Rookpreventie Jeugd 100% in het gelijk stelde, lieten deze vier tabaksmultinationals zich in de procedure zien en stelden, elk voor zich, als belanghebbende partij hoger beroep in tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.

### **Waar gaat het hoger beroep over?**

In een [brief aan de Tweede Kamer](#) liet staatssecretaris Van Ooijen (VWS) op 6 december weten dat hij zich, net als de NVWA grote zorgen maakt over de sjoemelsigaret en dat het zijn wens is “zo snel mogelijk krachtig op te kunnen treden tegen deze sigaretten en de producenten, importeurs en distributeurs (hierna: tabaksindustrie) die hiervoor verantwoordelijk zijn.” In de brief liet hij weten toch tegen de uitspraak van de rechtbank in Rotterdam, die dit krachtig optreden nu juist mogelijk maakt, in beroep te gaan. Ondanks dat het EU Hof onbetwistbaar ruimte heeft gecreëerd voor het gebruiken van een andere meetmethode dan de ISO-methode, willen VWS en NVWA met een definitieve uitspraak van het CBb voorkomen dat tabaksproducenten met miljardenclaims zouden kunnen komen. Met het ingestelde hoger beroep wil men vooral bereiken dat het CBb de uitspraak van het EU-Hof beter uitlegt en bekrachtigt, zodat VWS en NVWA met een gerust hart bij de handhaving een andere meetmethode kunnen gebruiken.

De tabakspartijen hopen juist te bereiken dat het College op de een of andere wijze de effectiviteit van de Uitspraak van het EU Hof onklaar maakt.

Rookpreventie Jeugd was al geheel tevreden met de uitspraak van de rechtbank Rotterdam. De inzet in dit hoger beroep is dan ook het verdedigen van de juistheid van de uitspraak van de rechtbank en het verdedigen van de interpretatie die Rookpreventie Jeugd geeft aan de uitspraak van de hoogste rechter van de Europese Unie.

### **Wanneer wordt een uitspraak in hoger beroep verwacht?**

In de regel doet het CBb binnen 6 weken na de dag van de zitting uitspraak. Voor deze zaak zou dat dus op 20 juli zijn. Het is echter mogelijk dat het CBb meer tijd nodig heeft, in welk geval de uitspraak met nog eens 6 weken wordt uitgesteld, tot uiterlijk 31 augustus. Tegen de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven is geen beroep mogelijk. De uitspraak van het CBb is dan ook definitief.