

Samenvatting Memorie van Stichting Rookpreventie Jeugd voor de behandeling van prejudiciële vragen bij het Europees Hof van Justitie inzake de handhaving van wettelijk vastgelegde maximale emissies van gif in sigaretten

1. Achtergrond

In een Europese richtlijn is vastgelegd dat een roker per sigaret niet meer dan een maximale hoeveelheid gif (teer, nicotine en koolmonoxide, hierna afgekort als TNCO) mag inhaleren. In de richtlijn is ook vastgelegd hoe deze maxima door meting moeten worden geverifieerd. Er is overeenstemming dat de in de richtlijn voorgeschreven zogeheten 'ISO'-methode niet is bedoeld om te meten wat een roker feitelijk inhaleert en zwaar onderschat wat een roker feitelijk aan gif inhaleert. Uit door het RIVM in 2018 uitgevoerd onderzoek blijkt overtuigend dat een roker tot twee- à driemaal zoveel TNCO binnenkrijgt als de wettelijk toegestane maxima.

Stichting Rookpreventie Jeugd (SRPJ) meent dat de NVWA moet optreden tegen dit gevaar voor de volksgezondheid en heeft een verzoek ingediend tot effectieve handhaving van de maximale TNCO-emissies. De NVWA weigert dit, omdat de gehanteerde ISO-meetmethode in de EU Tabaksproductenrichtlijn is vastgesteld en deze geen overschrijding laat zien. SRPJ heeft vervolgens het verzoek tot handhaving aan de Rotterdamse rechtbank voorgelegd. Veertien organisaties zijn mede-eisers in deze zaak.

De rechter twijfelt over de legitimiteit van de huidige sigaret

De rechtbank heeft op 20 maart 2020 een voorlopige uitspraak gedaan. De rechtbank twijfelt sterk aan de validiteit van de huidige wettelijke methode waarmee de emissie van sigaretten wordt gemeten. De rechtbank meent dat hierdoor ernstig afbreuk wordt gedaan aan de verplichting van de EU en de Nederlandse Staat om de volksgezondheid te beschermen. Daarom vraagt de rechtbank, op uitdrukkelijk verzoek van SRPJ, door het stellen van zogeheten 'prejudiciële vragen', aan het Europees Hof van Justitie (EHvJ) om een beslissend oordeel.

Het EHvJ kan de betreffende Europese regels vernietigen en kan ook opdracht geven aan de Europese Commissie om dit probleem via wetgeving op te lossen. De rechtbank vraagt het Hof ook of Nederland eventueel zelf kan besluiten om de meetmethode te vervangen door een betere, zolang dat nog niet op EU-niveau gebeurt.

In het navolgende eerst iets over de procedure en daarna komt de inzet van de procedure – de door de rechtbank gestelde vragen – aan de orde.

2. De procedure bij het Europees Hof van Justitie

Het EHvJ heeft de zaak inmiddels in behandeling genomen. Alle betrokken partijen – naast Stichting Rookpreventie Jeugd en ondersteunende organisaties, zijn dat de tabaksindustrie (specifiek de Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten, VSK), alle lidstaten, de Europese Commissie, het Europese Parlement en de Europese Raad van Ministers – hebben inmiddels vóór de uiterste datum (11 september 2020) hun zienswijze (Memorie) ingediend.

Naar verwachting zal het Hof de zaak over ongeveer een jaar mondeling behandelen en enige maanden daarna uitspraak doen. Alle EU-lidstaten konden een Memorie indienen, alleen Nederland heeft dat gedaan. De andere lidstaten kunnen nog gebruik maken van hun recht om aan de mondelinge behandeling deel te nemen.

3. De prejudiciële vragen aan het Europees Hof van Justitie

De Rechtbank Rotterdam heeft de navolgende vragen aan het EHvJ voorgelegd. Hieronder steeds ook per vraag de zienswijze van Stichting Rookpreventie Jeugd zoals toegelicht in de Memorie van de Stichting van 14 augustus jl..

A. Is wettelijk een meetmethode toegestaan die niet meet wat wettelijk wordt beoogd?

Prejudiciële vraag 3b aan het EHvJ

“Is artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn in strijd met de uitgangspunten van de Richtlijn, met artikel 114, derde lid, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met de strekking van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging en met de artikelen 24 en 35 van het Handvest, omdat met de daarin voorgeschreven meetmethode niet de emissies worden gemeten van filtersigaretten bij beoogd gebruik, omdat bij die methode geen rekening wordt gehouden met het effect van ventilatiegaatjes in het filter die bij beoogd gebruik grotendeels door de lippen en de vingers van de roker worden afgesloten?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

= Artikel 4, lid 1 is in strijd met het uitgangspunt van de Richtlijn dat deze een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid garandeert, nu de ISO-metmethode niet is ingericht om emissies bij beoogd gebruik te meten en dat ook niet doet.

= De aldus vastgestelde strijdigheid geldt niet alleen de uitgangspunten van de Richtlijn, maar ook artikel 114, lid 3 VWEU, de strekking van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging en de artikelen 24 en 35 van het Handvest. Deze schending brengt bovendien schending van artikel 2 en 7 van het Handvest met zich.

B. Kan de ISO-methode gebruikt worden als wettelijke bepaling?

Standpunt van SRPJ bij de rechtbank Rotterdam

De ISO-methoden (standaards) worden niet gepubliceerd en zijn uitsluitend, tegen betaling van substantiële bedragen verkrijgbaar. Bovendien verwijst elke ISO-standaard in zijn voorschriften steeds naar een handvol andere ISO-standaards, die ook moeten worden nageleefd en ook afzonderlijk gekocht moeten worden. Van een ordentelijke publicatie van de inhoud van de betrokken ISO-standaards is geen sprake.

Het tot wet verheffen van een strikt private standaard, waarvan de totstandkoming volledig aan de openbaarheid is onttrokken en waarvan de officiële ‘wetsgeschiedenis’ niet voor het publiek toegankelijk is, is strijdig met algemene beginselen van het proces van Europese regelgeving.

Prejudiciële Vraag 1 aan het EHvJ

“Is het vormgeven van de meetmethode van artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn aan de hand van ISO-normen die niet vrij toegankelijk zijn, in overeenstemming met artikel 297, eerste lid, VWEU (en Verordening (EU) nr. 216/2013) en het daaraan mede ten grondslag liggende transparantiebeginsel?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

Het voorschrijven van een meetmethode, inclusief rookmachine, in artikel 4, lid 1 van de Richtlijn door het enkele noemen van ISO-standaards is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van openheid en het transparantiebeginsel en met het recht van de burger op toegang tot (wetgevings-)informatie. Deze bepaling is in strijd met het bepaalde in artikel 297, lid 1 VWEU (en Verordening (EU) nr. 216/2013) en in artikel 12, lid 2 van Verordening (EU) nr. 1049/2001.

Prejudiciële Vraag 2 aan het EHvJ

“Moeten de ISO-normen 4387, 10315, 8454 en 8243 waarnaar artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn verwijst, aldus worden uitgelegd en toegepast dat in het kader van de uitleg en toepassing van artikel 4, eerste lid, van Richtlijn de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide niet alleen met de voorgeschreven methode dienen te worden gemeten (en geverifieerd), maar dat die emissies ook op een andere wijze en met een andere intensiteit mogen of moeten worden gemeten (en geverifieerd)?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

Artikel 4, lid 1 van de Richtlijn moet zodanig worden uitgelegd en toegepast dat de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide niet alleen met de voorgeschreven methode moeten worden gemeten en geverifieerd, maar dat daarnaast met een valide methode controlemetingen moeten worden uitgevoerd.

C. Heeft de tabaksindustrie te veel invloed op de totstandkoming van wettelijke regelingen inzake tabak?

Prejudiciële Vraag 3a aan het EHVJ

“Is artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn in strijd met de uitgangspunten van de Richtlijn en met artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn en artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging omdat de tabaksindustrie een rol heeft gespeeld bij de vaststelling van de in artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn genoemde ISO-normen?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

= Artikel 4, lid 1 is in strijd met het uitgangspunt van de Richtlijn dat deze een hoog beschermingsniveau van de volksgezondheid garandeert, nu de ISO-meetmethode niet is ingericht om emissies bij beoogd gebruik te meten en dat ook niet doet.

= Dat de tabaksindustrie de meetmethode, inclusief de bijbehorende rookmachine, van artikel 4, lid 1 heeft ontworpen maakt de met artikel 4, lid 2 beoogde onafhankelijkheid van de verificatie bij voorbaat illusoir, waardoor artikel 4, lid 1 strijdig is met artikel 4, lid 2; en maakt dat het opnemen daarvan in de Richtlijn een ultieme schending is van artikel 5, lid 3, van de FCTC.

D. Wat dan wel?

Prejudiciële Vraag 4a aan het EHVJ

“Welke alternatieve meetmethode (en verificatiemethode) kan of moet worden gehanteerd indien het Hof:

- vraag 1 ontkennend beantwoordt?
- vraag 2 bevestigend beantwoordt?
- vraag 3a en/of vraag 3b bevestigend beantwoordt?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

De door de WHO ontwikkelde meetmethode (TobLabNet SOP 01).

Prejudiciële Vraag 4b aan het EHVJ

“Indien het Hof geen antwoord kan geven op vraag 4a: is indien tijdelijk geen meetmethode voorhanden zou zijn, een situatie aan de orde als bedoeld in artikel 24, derde lid, van de Richtlijn?”

Standpunt Stichting Rookpreventie Jeugd

Als het antwoord van het Hof op vraag 4a maakt dat de Richtlijn niet langer een omschrijving van een primaire meetmethode bevat, respectievelijk dat een controle-meetmethode ontbreekt, zal de Commissie op basis van artikel 4, lid 3 onmiddellijk, althans per een door het Hof vast te stellen tijdstip, de benodigde gedelegeerde handelingen moeten vaststellen.

4. Tot slot

Hieronder links naar:

De [integrale versie van de Memorie van SRPJ](#)

The [Memorial of SRPJ in English](#)

Het [vonnis van de rechtbank in Rotterdam](#)

The [English translation of the verdict](#)