



VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN

Den Haag, 15 mei 2023

De leden van de Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten (VSK) hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling in verband met de vaststelling van een lijst van verboden additieven voor tabaksproducten en e-sigaretten en een verbod op kenmerkende smaken voor verwarmde tabaksproducten.

Wij hechten, evenals het kabinet en de politiek, groot belang aan het ontwikkelen van heldere, eenduidige wetgeving. Het voornemen om een negatieve lijst op te nemen en daarmee duidelijkheid te scheppen van de artikelen 7-6 en 20-3 Tabaksproductenrichtlijn EU2014/40 (TPD) voor alle marktpartijen begrijpen wij. Wij betreuren echter de wijze waarop deze negatieve ingrediëntenlijst tot stand is gekomen en niet voldoet aan de voorwaarden van een transparante en betrouwbare overheid. Met deze inzending gaan we hierop in en belichten we ook een aantal uitvoeringsaspecten.

Gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing

Op basis van het RIVM-rapport "Advieslijst met verboden additieven in tabaksproducten en e-sigaretten", 2022-0224, is de definitieve lijst tot stand gekomen. In dit specifieke rapport wordt wel verwezen naar een wetenschappelijke onderbouwing, maar deze onderbouwing wordt in het rapport niet nader toegelicht of gegeven. Daarnaast wordt verwezen naar de reeds bestaande negatieve lijsten in België en Duitsland, maar de Nederlandse ingrediëntenlijst is verder uitgebreid.

Volgens het RIVM-rapport "Opties om sigaretten minder aantrekkelijk en verslavend te maken" is, om na te gaan of een stof de indruk wekt gezondheidsvoordelen te hebben of minder gezondheidsrisico's in te houden, een Google-search uitgevoerd als basis voor de beoordeling van stoffen die onder artikel 7, lid 6, en ook artikel 20, lid 3, onder c), van de TPD vallen. Bovendien werd de aanbeveling om stoffen te verbieden die niet op de Duitse en de Belgische lijst staan, in sommige gevallen gedaan met gebruikmaking van het voorzorgsbeginsel, hoewel werd vermeld dat aanvullend onderzoek en studie nodig zijn (bv. de aanbeveling om nicotinezouten te verbieden).

Dit is een onwetenschappelijke aanpak. Maatregelen om stoffen te verbieden moeten altijd gebaseerd zijn op passend en krachtig wetenschappelijk bewijs.

Verschillende ingrediëntenlijsten in de afzonderlijke lidstaten

De negatieve ingrediëntenlijst is bedoeld ter verduidelijking van de artikelen 7-6 en 20-3 van de TPD. Zij geeft aan dat de op deze lijst vermelde ingrediënten ook zonder bekendmaking van deze lijst niet zouden zijn toegestaan.

De op de negatieve ingrediëntenlijst geplaatste ingrediënten kunnen worden verboden indien zij vallen onder de in artikel 7, lid 6, EU 2014/40 genoemde verordening:

6. De lidstaten verbieden het in de handel brengen van tabaksproducten die de volgende additieven bevatten:

- a. vitamines of andere additieven die de indruk wekken dat een tabaksproduct gezondheidsvoordelen biedt of gezondheidsrisico's vermindert;
- b. cafeïne of taurine of andere additieven en stimulerende chemische verbindingen die verband houden met energie en vitaliteit;
- c. additieven die kleuren
- d. voor rooktabaksproducten, additieven die het inhaleren of innemen van nicotine vergemakkelijken; en
- e. additieven die in onverbrande vorm CMR-kenmerken hebben.

Als verantwoordelijke fabrikanten voeren wij op basis van de meest recente wetenschappelijke gegevens en ontwikkelingen een risicobeoordeling uit van de in onze producten gebruikte stoffen. Bovendien zijn alle gevraagde gegevens in het registratiesysteem EUCEG vermeld. Tot dusver hebben wij van het RIVM/NVWA geen kennisgevingen van non-conformiteit ontvangen. Onze producten voldoen als zodanig aan de huidige TPD-eisen.

Binnen Europa zijn inmiddels diverse negatieve ingrediëntenlijsten ingevoerd, die helaas niet eenduidig zijn. Dit veroorzaakt niet alleen een enorme logistieke belasting voor fabrikanten (producten voor verschillende Europese landen worden immers vaak op dezelfde locatie geproduceerd), het zorgt er ook voor dat er binnen Europa geen harmonisatie plaatsvindt, in tegenstelling tot wat het doel van de TPD is, zoals ook vermeld in overweging 15 van de TPD.

In overweging 15 van de TPD staat het volgende: "Het ontbreken van een geharmoniseerde aanpak van de regelgeving inzake ingrediënten van tabaksproducten beïnvloedt het goede functioneren van de interne markt en heeft negatieve gevolgen voor het vrije verkeer van goederen in de Unie. Sommige lidstaten hebben wetgeving vastgesteld of met de industrie bindende overeenkomsten gesloten waarbij bepaalde ingrediënten worden toegelaten of verboden. Als gevolg daarvan bestaan voor sommige ingrediënten regels in bepaalde lidstaten, maar niet in andere. Zonder harmonisatie zullen de obstakels voor goede functioneren van de interne markt de volgende jaren naar verwachting toenemen,"

Notificatieplicht

Wij wijzen erop dat lidstaten alleen strengere regels met betrekking tot tabak en aanverwante producten kunnen invoeren als die regels eerst aan de Commissie worden gemeld en de noodzaak van die strengere regels door de betrokken lidstaat wordt aangetoond. Het doel is het vermijden van onnodige handelsbelemmeringen, wat ook een doel is van de Tabaksproductenrichtlijn EU 2014/40 (TPD) zoals beschreven in de overwegingen ervan. Zo staat in overweging 50 dat uniforme uitvoeringsvoorwaarden in alle lidstaten moeten worden gewaarborgd door de delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie en dat de lidstaten strengere nationale bepalingen aan de Commissie moeten melden voordat deze worden toegepast.

Het verbod op het in de handel brengen van tabaksproducten die een additief bevatten, zoals gespecificeerd in de door de Nederlandse autoriteiten opgestelde lijst, is strenger dan wat in de tabaksproductenrichtlijn is bepaald, aangezien het specifiek is en de opvattingen en interpretatie van slechts één lidstaat weerspiegelt. Als zodanig vormt de lijst een beperking voor de vervaardiging, invoer en verhandeling van een product, aangezien eenzelfde product in andere lidstaten rechtmatig

in de handel kan worden gebracht, terwijl het in Nederland verboden is. Een dergelijke beperking vormt een handelsbelemmering die voortvloeit uit een technisch voorschrift dat overeenkomstig Richtlijn 2015/1535 aan de Europese Commissie moet worden gemeld.

Om deze redenen hebben verscheidene andere lidstaten eerder regels en voorschriften met soortgelijke gevolgen aangemeld. Zo heeft Hongarije in 2021 de Commissie in kennis gesteld (2021/616/HU) van zijn voornemen om het gebruik van menthol en mentholderivaten als additieven voor rooktabaksproducten te verbieden op grond van artikel 7, lid 6, onder d), van de tabaksproductenrichtlijn ("Tabaksproductenrichtlijn"). Opgemerkt zij dat Hongarije daarbij heeft getracht de spoedprocedure te gebruiken om de status-quo periode te vermijden, waartegen de Europese Commissie zich heeft verzet. Evenzo heeft Duitsland in 2016 de Commissie in kennis gesteld (2016/238/D) van zijn voornemen om zijn omzetting van artikel 7, lid 6, van de TPD te specificeren door een "negatieve lijst" van additieven toe te voegen. Hierdoor konden de Commissie en de andere lidstaten opmerkingen en advies uitbrengen, in overeenstemming met de geest van Richtlijn 2015/1535 en van de interne markt.

De Nederlandse autoriteiten stellen echter dat de kennisgeving van de ontwerpverordening onnodig was, omdat de betrokken additieven reeds verboden zijn op grond van de tabaksproductenrichtlijn en omdat deze lijst alleen de aard van de verboden additieven expliciet specificeert en geen nieuw technisch voorschrift invoert.

Het RIVM merkt echter op dat "elke lijst van verboden stoffen in theorie eindeloos is en nooit alle stoffen zal bevatten die onder artikel 7, lid 6, en artikel 20, lid 3, van de Tabaksrichtlijn vallen, omdat in de loop van de tijd nieuwe stoffen kunnen worden ontdekt".

Dit is in beginsel de reden waarom kennisgeving vereist is. Het doel van de TPD is onder meer te zorgen voor de goede werking van de interne markt van de EU, een markt die gebaseerd is op het beginsel van wederzijdse erkenning, en voor een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid. Als een nieuwe stof onder het toepassingsgebied van artikel 7, lid 6, valt, is het des te dringender ervoor te zorgen dat de Commissie van de EU en de andere lidstaten naar behoren in kennis worden gesteld om een geharmoniseerde toepassing van de wetgeving te waarborgen.

Het argument dat deze lijst slechts een herinterpretatie of verduidelijking van bestaande wettelijke bepalingen is, houdt geen stand, aangezien producten die deze additieven bevatten momenteel op de Nederlandse markt mogen worden verhandeld, en wel op legale wijze. Met deze lijst wordt dus wel degelijk een nieuwe technische specificatie ingevoerd. Het feit dat de Nederlandse autoriteiten overleg voeren over deze "wijziging" is een bewijs van het voorgaande.

In artikel 7 wordt verder aangegeven in welke gevallen de kennisgevingsplicht en de daaropvolgende status-quo periode niet van toepassing zijn. Hieronder vallen "wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten of vrijwillige overeenkomsten waarbij de lidstaten

a) zich voegen naar dwingende handelingen van de Unie die de aanneming van technische voorschriften of regels betreffende diensten tot gevolg hebben;

De Nederlandse autoriteiten zouden kunnen aanvoeren dat de vaststelling van deze lijst van verboden additieven noodzakelijk is om Nederland in staat te stellen aan de TPD te voldoen. Dit zou echter veronderstellen dat elke lidstaat die niet dezelfde behandeling voor dezelfde additieven toepast, in strijd met de TPD zou handelen.

(b) voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten die de aanneming van gemeenschappelijke technische specificaties of regels betreffende diensten in de Unie tot gevolg hebben;

(c) gebruik maken van vrijwaringsclausules in bindende handelingen van de Unie;

(d) artikel 12, lid 1, van Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad toepassen;

(e) zich beperken tot de uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie;

f) zich beperken tot wijziging van een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, onder f), overeenkomstig een verzoek van de Commissie, teneinde een belemmering voor het handelsverkeer of, wat betreft regels betreffende diensten, voor het vrije verkeer van diensten of de vrijheid van vestiging van dienstverleners op te heffen.

De bepalingen b) tot en met f) kunnen uiteraard niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van het feit dat de Commissie van de EU in dit geval niet is ingelicht.

Uit het voorgaande volgt dat de beslissing van de Nederlandse autoriteiten om deze lijst van verboden additieven niet aan te melden, niet wordt gerechtvaardigd door het Unierecht.

Over het recente voorstel tot wijziging van de verordeningen inzake tabak en tabaksproducten om de verkoop op afstand van tabak en aanverwante producten te verbieden, heeft de Raad van State het volgende geadviseerd: "Ongeacht of het ontwerpbesluit uitvoering geeft aan de verbodsbepaling in de Tabaksproductenrichtlijn, heeft het verbod op verkoop op afstand ook betrekking op elektronische sigaretten zonder nicotine, rookproducten op basis van kruiden en elektronische verwarmingstoestellen, welke producten niet onder de verbodsbepaling in de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Voor die gevallen geldt in ieder geval de kennisgevingsplicht."

Het onderliggende voorstel van de negatieve ingrediëntenlijst bepaalt ook dat het betrekking heeft op niet-nicotinehoudende vloeistoffen (op grond van artikel 2.11., tweede lid, van de regeling). Dit maakt de meldingsplicht ook hierop van toepassing. Bovendien is, zoals hierboven opgemerkt, de Nederlandse negatieve ingrediëntenlijst uitgebreid met ingrediënten die geen wettelijke basis hebben in artikel 7, zesde lid, EU 2014/40, zodat niet alleen geen sprake meer is van harmonisatie binnen Europa, maar ook kan worden gesteld dat de meldingsplicht hierop van toepassing is.

Opstapeling van wettelijke maatregelen

In 2023 treden drie extra verordeningen over ingrediënten in werking.

1 Per 1 juli 2023 de negatieve ingrediëntenlijst die geldt voor zowel tabaksproducten als e-sigaretten.

2 Per 1 oktober 2023 treedt het smaakverbod voor e-sigaretten in werking met een limitatieve lijst van toegestane ingrediënten.

3 En vanaf 23 oktober 2023 wordt het verbod op karakteristieke smaken voor verwarmde tabak van kracht.

Het had op de weg van de wetgever gelegen om deze drie verordeningen te combineren ter voorkoming van een lappendeken aan maatregelen en inwerkingtredingdata. Wij verzoeken daarom beleid en wetgeving over dezelfde onderwerpen zoveel mogelijk te stroomlijnen.

Samenvattend begrijpen wij de inspanningen van het RIVM/NVWA om duidelijkheid te scheppen om enkele onduidelijkheden van de TPD-eisen op te lossen, zoals op het gebied van de uitvoering van artikel 7, lid 6, van de TPD met betrekking tot de ingrediëntenvereisten. Een gebrek aan duidelijkheid plaatst de wetgever voor dezelfde problemen als de fabrikanten, en wij doen daarom een beroep op de wetgever om de fabrikanten tijdig te betrekken bij, en te informeren over elk voornemen om een ingrediënt te verbieden.

Om deze en alle andere in dit document genoemde redenen, verwachten wij daarom dat de Nederlandse autoriteiten de regeling notificeert bij de EU commissie en om de drie genoemde verordeningen, zoals verzocht, te combineren.

∞#∞#∞