Universiteit Leiden
Rechtsgeleerdheid

2026

# Nationaal verbod op sigarettenfilters: juridische beoordeling op basis van EU-recht

## Onderzoek voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Dr. Vincent Delhomme, Prof. Dr. Stefaan Van den Bogaert, Emma de Vries LL.M.

Opdrachtbrief 4500436290 – Februari 2026

# 1. Samenvatting

- In Nederland belanden jaarlijks miljarden plastic sigarettenfilters als zwerfvuil in het milieu. Sigarettenfilters van plastic zijn op twee manieren schadelijk voor het milieu. Opgerookte filters bevatten giftige stoffen die in het water terechtkomen en de gezondheid van planten, dieren en mensen aantasten. Bovendien zijn de meeste sigarettenfilters gemaakt van niet-biologisch afbreekbaar plastic en vormen ze een belangrijke bron van microplastics. Deze microplastics trekken ook nog eens extra schadelijke stoffen aan en verspreiden deze, waarna ze door dieren worden ingenomen.
- Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat beleidsopties onderzocht om het zwerfvuil van sigarettenfilters in het milieu te verminderen en heeft het een verbod op sigarettenfilters aanbevolen. Een dergelijk verbod doet verschillende vragen rijzen in relatie tot het recht van de Europese Unie (EU-recht), met name de regels omtrent tabaksproducten en wegwerpplastic. In deze studie wordt onderzocht of het opleggen van een verbod op sigarettenfilters door Nederland in lijn is met EU-recht.
- De beoogde maatregel is een verbod op de verkoop van sigarettenfilters voor eenmalig gebruik, waaronder zowel van losse filters als van filtersigaretten vallen. Het verbod zou gelden voor de verkoop van filters in Nederland; het verbod ziet niet op de consumptie van sigaretten met filters, dan wel van losse filters, in Nederland. Dit betekent dat het roken van in het buitenland aangekochte sigaretten met filter nog steeds zou zijn toegestaan. Om de juridische haalbaarheid van een nationaal verbod op sigarettenfilters te beoordelen, **moet onderscheid worden gemaakt tussen filters die als onderdeel van een sigaret worden verkocht (“filtersigaretten”) en filters die afzonderlijk worden verkocht voor zelf gerolde sigaretten (“losse filters”)**. Dit zijn twee verschillende producten die onder verschillende Europeesrechtelijke regelingen vallen.
- **Naar onze bevindingen staat de Tabaksproductenrichtlijn (TPD) in de weg aan het instellen van een nationaal verbod op sigarettenfilters**, meer specifiek filtersigaretten. Deze conclusie is gebaseerd op hetgeen in artikel 7, lid 7 en artikel 24, lid 1 van de Tabaksproductenrichtlijn staat. Een eventuele afwijking van op grond van artikel 24, lid 3 van de Tabaksproductenrichtlijn dan wel artikel 114, lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), is in dit geval naar alle waarschijnlijkheid niet van toepassing. In het geval dat de TPD niet in de weg zou staan aan het instellen van een nationaal verbod, moet een dergelijk verbod alsnog in lijn zijn met artikelen 34-36 van het VWEU. In dat verband zou de maatregel gerechtvaardigd kunnen worden met een beroep op de bescherming

van het milieu, maar ook dan blijven twijfels er bestaan over de effectiviteit en proportionaliteit van een dergelijk verbod, hetgeen de toelaatbaarheid van het verbod ondergraaft, mede omdat consumenten er niet van worden weerhouden om in het buitenland alsnog filtersigaretten of losse filters te kopen, dan wel om die aankopen op de illegale markt te doen.

- De TPD is niet als zodanig van toepassing op losse filters. De rechtmatigheid van een verbod op de verkoop van losse filters moet derhalve worden vastgesteld op grond van artikelen 34-36 van het VWEU. Een verbod op de verkoop van sigarettenfilters (zowel losse filters als filtersigaretten) maakt inbreuk op het vrij verkeer van goederen als bedoeld in artikel 34 VWEU en kan gerechtvaardigd worden op grond van de bescherming van het leefmilieu. Op grond van het aanwezige bewijs en onder toepassing van het voorzorgsbeginsel, **zou een verbod op losse filters mogelijk rechtmatig en proportioneel zijn onder artikel 34 VWEU**, met dien verstande dat ook dan de twijfels wat betreft de effectiviteit ervan blijven staan. In ieder geval zal een verbod op sigarettenfilters gemeld moeten worden, op grond van de Transparantierichtlijn van de EU (2015/1535).
- Hoewel de door de TPD aan de lidstaten gelaten regelgevende ruimte om een verbod op sigarettenfilters op te leggen onder de TPD zeer beperkt is, zou het verzamelen van meer gedetailleerde gegevens over de specifieke situatie in Nederland en over de potentiële gezondheidsvoordelen van een dergelijk verbod de kans op een succesvol beroep op artikel 24, lid 3 van de TPD of artikel 114, lid 5 van het VWEU in ieder geval wel vergroten. Het verzamelen van betrouwbaardere gegevens over de ontwikkeling van het consumentengedrag na een verbod en over de gevolgen voor de illegale en grensoverschrijdende tabakshandel zouden daarnaast de juridische rechtvaardiging versterken. Het is daarom, mocht de Nederlandse regering de plannen voor een verbod op sigarettenfilters willen doorzetten, raadzaam om deze nadere gegevens te verzamelen.
- Een verbod op sigarettenfilters zou voor het milieu enorme voordelen met zich brengen en zou daarnaast het rookgedrag van mensen kunnen verminderen. Het is een bewezen verstandige maatregel, welke ook wordt gesteund door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO). Een dergelijk verbod zou effectiever zijn als deze door de EU wordt ingevoerd. We raden de Nederlandse overheid dan ook aan om daar op Europees niveau voor te pleiten. Die aanpak is juridisch beter verdedigbaar en zou daarbij ook het risico verminderen dat er illegale handel in filtersigaretten dan wel losse filters ontstaat en lost daarbij de bezwaren aangaande grensoverschrijdende handel op. De komende herzieningscycli van de TPD en de *Single Use Plastics Directive* (SUPD) bieden een geschikt moment om een dergelijk verbod in te voeren.

## Inhoudsopgave


1. Samenvatting ..... 1
2. Introductie ..... 4
3. Probleemstelling en wetenschappelijke onderbouwing verbod ..... 5
   3.1. Milieu impact sigarettenfilters ..... 5
   3.2. Verbod op sigarettenfilters: ratio, beschrijving en verwachte effecten ..... 6
   3.3. Gezondheidseffect van een verbod op sigarettenfilters ..... 9
   3.4. Tussenconclusie ..... 10
4. Nationaal verbod: beoordeling naar secundair Unierecht ..... 10
   4.1. Tabaksproductenrichtlijn ..... 11
      4.1.1. Reikwijdte van de Tabaksproductenrichtlijn ..... 11
      4.1.2. Afwijking van de Tabaksproductenrichtlijn ..... 14
   4.2. Richtlijn inzake wegwerpplastic ..... 15
   4.3. Transparantierichtlijn ..... 17
   4.4. Tussenconclusie ..... 18
5. Nationaal verbod: beoordeling naar primair Unierecht ..... 18
   5.1. Beperkend effect van een nationaal verbod ..... 18
   5.2. Rechtvaardiging en proportionaliteit ..... 19
   5.3. Tussenconclusie ..... 22
6. Relevant Nederlands recht ..... 23
   6.1. Inleiding en opmerkingen vooraf ..... 23
   6.2. De Warenwet ..... 25
   6.3. Wet- en regelgeving tabaks- en rookwaren ..... 26
      6.3.1. Tabaks- en rookwarenwet ..... 26
      6.3.2. Tabaks- en rookwarenbesluit en tabaks- en rookwarenregeling ..... 27
   6.4. Regels over wegwerpplastic ..... 27
   6.5. Tussenconclusie ..... 28
7. Conclusie en aanbevelingen ..... 29
8. Bibliografie ..... 31

## 2. Introductie

Veel sigaretten eindigen in het milieu als zwerfafval. Bijzonder zorgwekkend is de verontreiniging die optreedt door het op straat belanden van sigarettenfilters, die (micro)plastics en schadelijke chemicaliën bevatten. Deze stoffen komen in het milieu terecht, met nadelige gevolgen voor de gezondheid van mens, dier en plant. De Tweede Kamer heeft de Nederlandse regering daarom verzocht om in kaart te brengen hoe kan worden bewerkstelligd dat in 2026 70% (de reductiedoelstelling) minder sigarettenfilters in het zwerfafval belanden ten opzichte van 2022.[1]

CE Delft heeft in dat kader in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd naar mogelijke beleidsopties.[2] Uit het onderzoek bleek dat een verbod op sigarettenfilters voor eenmalig gebruik de meest effectieve optie is om het zwerfvuil van sigarettenfilters in het milieu te verminderen. Het onderzoek concludeerde dat een Europees verbod de beste aanpak zou zijn. Daarbij werd vermeld dat, ingeval een Europees verbod niet mogelijk zou zijn, overwogen kon worden een verbod op nationaal niveau in te voeren. Het onderzoek wees er echter op dat een dergelijk verbod mogelijk niet toelaatbaar is, vanwege gestelde regels op Europees niveau. In zijn Kamerbrief van 19 april 2023 gaf het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aan de wettigheid van een nationaal verbod op sigarettenfilters verder te willen onderzoeken. [3]

De huidige studie tracht een antwoord te geven op de vraag of een dergelijk nationaal verbod juridisch haalbaar is. De analyse is gebaseerd op een hypothetisch verbod zoals beschreven in het rapport van CE Delft (zie hieronder paragraaf 3.2).[4] Om de redenen die in de Kamerbrief worden uiteengezet, heeft de analyse betrekking op alle filters, ongeacht of ze van kunststof of biologisch afbreekbaar materiaal zijn gemaakt.[5] Deze studie evalueert de wettigheid van een nationaal verbod op sigarettenfilters middels een beoordeling op grond van het EU-recht (primair en secundair recht).

---

[1] Motie van Kamerleden Bouchallikht et al. van 3 februari 2022 (Kamerstukken II 32852-178).
[2] CE Delft, 'Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval: Studie naar de grootte van het probleem en analyse van mogelijke beleidsmaatregelen' (2022).
[3] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 'Kamerbrief over beleidsopties voor terugdringen van sigarettenfilters in zwerfafval', 19 april 2023.
[4] CE Delft, 'Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval: Studie naar de grootte van het probleem en analyse van mogelijke beleidsmaatregelen', p. 28.
[5] Hoewel het mogelijk is om biologisch afbreekbare filters te gebruiken, zou dat het probleem maar ten dele kunnen oplossen en zou het gebruik van dergelijke filters niet tot minder zwerfafval leiden, maar alleen tot andersoortig afval. De toxische substanties die in sigaretten zitten zouden daarbij door het roken ook in een biologisch afbreekbaar filter terechtkomen, en kunnen zo alsnog in het milieu terechtkomen; Ibid., p. 3.

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar:

- het harmoniserende effect van de Tabaksproductenrichtlijn (TPD, 2014/40)[6] en de Richtlijn inzake wegwerpplastic (SUPD, 2019/904),[7] alsmede de procedurele verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn inzake transparantie op de interne markt (Transparantierichtlijn, 2015/1535) [8]; en

- de rechtmatigheid van het verbod op grond van de artikelen 34-36 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), met de nadruk op de evenredigheid van het verbod met betrekking tot milieubescherming.

Deze studie bevat ook een korte analyse van relevante Nederlandse wet- en regelgeving, ter inventarisatie van eventuele belemmeringen voor het instellen van een verbod op sigarettenfilters en om waar mogelijk aan te geven welke bepalingen met het invoeren van een dergelijk verbod aanpassing zouden behoeven.

## 3. Probleemstelling en wetenschappelijke onderbouwing verbod

Tenzij anders vermeld, zijn de cijfers en gegevens in dit hoofdstuk ontleend aan het rapport van CE Delft, dat ten grondslag ligt aan de wens om een nationaal verbod op sigarettenfilters in te voeren.

### 3.1. Milieu impact sigarettenfilters

In 2021 werden in Nederland ongeveer 10,54 miljard sigaretten gerookt.[9] Ongeveer 20% van de volwassen bevolking in Nederland rookt.[10] Volgens schattingen is ten minste 90% van de sigaretten die in Nederland worden gerookt, voorzien van een filter.[11] Er zijn weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar over het aantal sigarettenfilters dat niet goed wordt weggegooid en derhalve in het milieu terechtkomt. De schattingen lopen sterk uiteen en variëren van 0,2 tot 7,1 miljard filters per jaar[12], wat neerkomt op 2% tot 67% van alle in

---

[6] 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, OJ L 127/1.

[7] Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, OJ L 155/1.

[8] Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, OJ L 241/1.

[9] Ibid, p. 10.

[10] Centraal Bureau voor de Statistiek, 'The Netherlands in numbers' (2021), <https://longreads.cbs.nl/the-netherlands-in-numbers-2021/how-many-adults-smoke/>.

[11] Rijkswaterstaat Leefomgeving, 'Landelijke zwerfafvalmonitor aanvullende rapportage opschalingskengetallen peuken & kauwgom: jaarrapportage 2022' (2022), <https://open.rijkswaterstaat.nl/@258332/landelijke-zwerfafvalmonitor-aanvullende/?downloaditmidt=258333>.

[12] CE Delft, 'Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval: Studie naar de grootte van het probleem en analyse van mogelijke beleidsmaatregelen', p. 14.

Nederland gerookte sigaretten die in het milieu zouden worden achtergelaten.[13] In ieder geval staat vast dat een groot aantal filters als zwerfafval in het milieu terechtkomt.

Sigarettenfilters zijn op twee manieren schadelijk voor het milieu[14]:

- **Toxiciteit.** Een groot deel van de sigarettenpeuken komt in het water terecht, hetzij omdat ze rechtstreeks in het water worden gegooid, hetzij omdat door de wind of door het riool worden meegevoerd. Gerookte filters bevatten giftige stoffen zoals zware metalen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en nicotine. **Een enkele filter bevat genoeg verontreinigende stoffen om tot 1.000 liter water te vervuilen.** Filters veroorzaken DNA-schade en schade aan het centrale zenuwstelsel van dieren. Wanneer sigarettenpeuken op landbouwgrond terechtkomen, kunnen ze de groei van planten en gewassen belemmeren;

- **Afval**. Sigarettenfilters bestaan uit niet-biologisch afbreekbaar plastic en zijn een belangrijke bron van microplastics. Elk filter geeft ongeveer 100 microplasticvezels per dag af totdat het volledig is afgebroken. Deze microplastics trekken ook extra schadelijke stoffen aan en transporteren deze, waardoor hun negatieve impact op het milieu nog groter wordt. Filters die in het water terechtkomen, zijn onder meer aangetroffen in de magen van zeedieren.

### 3.2. Verbod op sigarettenfilters: ratio, beschrijving en verwachte effecten

Er zijn al verschillende maatregelen genomen of gepland die bijdragen aan het verminderen van het aantal sigarettenfilters in zwerfafval in Nederland. Het gaat daarbij zowel om algemene maatregelen ter bestrijding van tabaksgebruik, die voortvloeien uit het Nationaal Preventieakkoord van 2018 (zoals een verhoging van de accijnzen, een vermindering van het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en het aanwijzen van meer rookvrije omgevingen)[15], als om maatregelen die specifiek gericht zijn op het verminderen van zwerfafval (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor zwerfafval, etikettering van sigarettenpakjes), in overeenstemming met de SUPD.

Het gecombineerde effect van ontmoedigingsmaatregelen en op zichzelf staande trends in de prevalentie van roken zal naar verwachting tussen 2022 en 2026 leiden tot een daling van het roken met maximaal 15%.[16] Dit geeft slechts een ruwe indicatie van de

---

[13] De laagste schatting is gebaseerd op een consumentenonderzoek uitgevoerd door CE Delft (tussen 0,2 en 1,4 miljard filters per jaar). Andere studies geven hogere cijfers aan (tussen 1,3 en 7,1 miljard filters per jaar).

[14] CE Delft, pp. 17-18.

[15] Rijksoverheid, Nationaal Preventieakkoord (2018): https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/11/23/nationaal-preventieakkoord.

[16] In de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018 is een trendanalyse gedaan waarin het verwachte aantal rokers in 2040 is ingeschat. Dit is de meest recente trendanalyse. In deze analyse is alleen bestaand beleid meegenomen. Uit deze analyse volgt dat de rookprevalentie (dagelijks en incidenteel) afneemt naar 13,6% van de 18-plussers in Nederland; CE Delft 2022, p. 24.

potentiële daling van het aantal sigarettenfilters dat in het milieu terechtkomt, aangezien het verband tussen rookgedrag en het ontstaan van zwerfafval niet direct is. De twee maatregelen die specifiek gericht zijn op het verminderen van zwerfafval (UPV en etikettering) zullen naar verwachting slechts een beperkt effect hebben. Als gevolg hiervan wordt de totale vermindering van sigarettenfilters in zwerfafval geschat op niet meer dan 15%, ver onder de beoogde reductiedoelstelling van 70%.[17] In combinatie met andere maatregelen (voorlichtingscampagnes, statiegeldsysteem, enzovoorts) heeft CE Delft daarom aanbevolen om de haalbaarheid van een algeheel verbod op sigarettenfilters te onderzoeken.

CE Delft beschrijft de maatregel als volgt:

> Met deze maatregel worden alle eenmalige sigarettenfilters verboden. Dit betekent dat ook filters zonder plastic, biologisch afbreekbare filters worden verboden. Meermalige filters vallen buiten het verbod.
>
> Gevolg van deze maatregel is dat er geen sigarettenfilters mogen worden aangeboden op de Nederlandse markt door de tabaksindustrie. Dit wordt wettelijk vastgelegd. Dit leidt ertoe dat rokers gedwongen worden om alternatieven aan te wenden. Het verbod geldt dus voor het op de markt brengen van filters en niet op het roken van sigaretten met filters. Dit betekent dus dat het roken van in het buitenland gekochte filtersigaretten nog is toegestaan.[18]

Het is belangrijk om twee specifieke kenmerken van de maatregel te benadrukken, zoals beschreven in het rapport van CE Delft. Ten eerste zou het verbod zowel gelden voor sigaretten die met filters worden verkocht (‘filtersigaretten’) als voor filters die afzonderlijk worden verkocht (‘losse filters’ of ‘wegwerpfilters’), die doorgaans worden gebruikt voor zelf gerolde sigaretten. Ten tweede zou het verbod gelden voor de verkoop van filters, niet voor het gebruik ervan. Consumenten zouden dus vrij blijven om in Nederland in het buitenland gekochte sigaretten met filter te roken.

Als een dergelijk verbod zou worden ingevoerd, zouden sigaretten met filters niet langer verkrijgbaar zijn op de Nederlandse markt. In theorie zou de maatregel dus volledig effectief kunnen zijn. In de praktijk zou de effectiviteit ervan ten eerste sterk afhangen van de naleving, dat wil *in concreto* zeggen de mate waarin consumenten toegang zouden hebben tot illegale voorraden en daar gebruik van zouden maken, en ten tweede van in hoeverre consumenten in het buitenland sigaretten met filters zouden kopen en deze in Nederland zouden gebruiken.

Een belangrijke vraag is dan ook hoe het verbod het consumentengedrag zou beïnvloeden. Op dit moment zijn er geen andere landen of regio's in de wereld bekend die een dergelijk verbod op sigarettenfilters hebben ingevoerd. Daardoor zijn er geen empirische gegevens beschikbaar over hoe rokers zouden reageren op een dergelijk

[17] Ibid., p. 26.
[18] Ibid., p. 28.

regelgevingskader. Het is belangrijk om het belang van deze vraag en van het beschikbare bewijsmateriaal te onderstrepen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van het verbod op grond van de artikelen 34 tot en met 36 VWEU (zie hieronder paragraaf 4.2).

CE Delft heeft hierover enkele data verzameld. In het desbetreffende consumentenonderzoek werd aan consumenten die sigaretten met filters roken gevraagd wat zij zouden doen als een verbod op sigarettenfilters zou worden ingevoerd. Uit de resultaten blijkt dat:

- 28% van de rokers zich aan het verbod zou houden, maar zou blijven roken (met herbruikbare filters, zonder filters of met andere producten zoals e-sigaretten);
- 18% minder zou gaan roken of zou stoppen met roken;
- 16% zich niet (strikt) aan het verbod zou houden (en dus sigaretten in het buitenland of op de illegale markt in Nederland zou kopen);
- 40% nog twijfelt.

Hoewel deze resultaten met voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, blijkt uit de resultaten dat bijna de helft van de respondenten bereid is om aan de maatregel te voldoen door te stoppen met roken, minder te roken of over te stappen op alternatieven. Het verbod zal dus waarschijnlijk een zeker effect hebben op het verminderen van zwerfafval, hoewel een groot aantal rokers nog twijfelt. Tegelijkertijd mag de mogelijkheid om sigaretten in het buitenland te kopen niet worden onderschat. Hoewel grensoverschrijdende verkoop van tabak in Nederland verboden is, ook online[19], is het vanwege de geografische ligging van het land relatief eenvoudig voor consumenten om sigaretten in het buitenland te kopen, vooral omdat de EU-wetgeving consumenten toestaat om aanzienlijke hoeveelheden tabak in andere lidstaten te kopen.[20]

De aankoop van sigaretten uit het buitenland en illegale aankopen zijn in Nederland aanzienlijk toegenomen. Uit een recent onderzoek van de Nederlandse douane blijkt dat naar schatting 45% van alle sigaretten die in het land worden geconsumeerd, niet onderworpen is aan Nederlandse accijnzen, omdat ze in het buitenland zijn gekocht, belastingvrij zijn aangeschaft of illegaal zijn verkregen.[21] Uit een ander onderzoek naar het effect van de meest recente accijnsverhoging in Nederland bleek dat deze laatste verhoging een kleiner effect op het rookgedrag heeft gehad dan de twee eerdere verhogingen, omdat veel meer mensen hun sigaretten in het buitenland zijn gaan kopen.

[19] Art 9a Tabaks- en rookwarenwet; art 5.5 Tabaks- en rookwarenbesluit (see below n 76 and 89).
[20] Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van of 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns, OJ L 58/4, artikel 32; De verkoop door buitenlandse verkopers van tabak *in Nederland* is verboden, maar voor consumenten is het niet verboden om in het buitenland sigaretten te kopen.
[21] Ministerie van Financien, 'Empty Pack Survey 2024', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/05/29/empty-pack-survey-2024>.

Uit dit laatste onderzoek bleek dat ongeveer 60% van alle sigaretten die in 2024 werden gerookt, uit het buitenland afkomstig was.[22]

### 3.3. Gezondheidseffect van een verbod op sigarettenfilters

Een verbod op sigarettenfilters, hoewel in de eerste plaats ingegeven door milieuoverwegingen, zal waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Voor rokers die na het verbod zouden blijven roken, is het belangrijk te benadrukken dat het verwijderen van filters de blootstelling aan schadelijke stoffen niet zou vergroten. In tegenstelling tot een wijdverbreide misvatting die al decennialang door de tabaksindustrie wordt gepropageerd, verminderen filters de blootstelling aan risico's niet. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft benadrukt dat er, ondanks de marketing van de tabaksindustrie, geen bewijs is dat filters bewezen gezondheidsvoordelen hebben ten opzichte van sigaretten zonder filter. De WHO roept beleidsmakers zelfs op om filters te verbieden om zowel de volksgezondheid als het milieu te beschermen.[23]

Hoewel sommige vroege epidemiologische studies suggereerden dat sigaretten met filter minder schadelijk waren dan sigaretten zonder filter, filters zouden bijvoorbeeld een lager risico op longkanker geven, heeft later onderzoek aangetoond dat dit voordeel niet bestaat. [24] Zowel geventileerde als niet-geventileerde filtersigaretten zijn even schadelijk gebleken als sigaretten zonder filter.[25] Verschillende factoren helpen verklaren waarom filters niet minder schadelijk zijn voor de gezondheid[26], waaronder compenserend rookgedrag (meer roken doordat roken met filter prettiger is, of wellicht zelf als gevolg van het idee dat roken zonder filter minder schadelijk is)[27], het inhaleren van filtermaterialen[28] en een gewijzigde verbrandingschemie.[29] Toch blijft de misvatting dat met filter roken beter is voor de gezondheid dan roken zonder filter onder het grote publiek

---

[22] Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024: Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering'.

[23] WHO, "WHO raises alarm on tobacco industry environmental impact" (2022), <https://www.who.int/news/item/31-05-2022-who-raises-alarm-on-tobacco-industry-environmental-impact>. Zie ook Karen Evans-Reeves, Kathrin Lauber and Rosemary Hiscock, 'The "Filter Fraud" Persists: The Tobacco Industry Is Still Using Filters to Suggest Lower Health Risks While Destroying the Environment' (2022) 31 Tobacco Control e80.

[24] Shannon Gravely e.a., 'Opposition to Banning Cigarette Filters and the Belief That Removing Filters Makes Cigarettes Much More Harmful Among Adults Who Smoke: Findings From the 2022 International Tobacco Control Four Country Smoking and Vaping Survey' (2025) 27 Nicotine & Tobacco Research 1401.

[25] Over filter ventilatie, zie <https://www.rivm.nl/en/tobacco/filter-ventilation>.

[26] Gravely e.a. (n 24).

[27] Filters en ventilatiegaatjes veranderden het rookgedrag, wat leidde tot dieper inhaleren, langere trekjes, grotere trekjes en een hogere sigarettenconsumptie.

[28] Filters, meestal gemaakt van celluloseacetaat, geven vezels en microplastics vrij die in de longen terecht kunnen komen.

[29] Filters beïnvloeden de verbranding van sigaretten, waardoor de blootstelling aan tabak-specifieke nitrosaminen die in verband worden gebracht met longkanker toeneemt. Filters zijn ook niet effectief in het verwijderen van gassen met een laag moleculair gewicht, zoals koolmonoxide.

wijdverbreid. Uit een onderzoek in Australië, Canada, de Verenigde Staten en Engeland bleek bijvoorbeeld dat driekwart van de rokers ten onrechte denkt dat het verwijderen van filters sigaretten schadelijker zou maken. Bovendien, en dat is in het licht van het draagvlak voor het hier voorgestelde verbod opmerkelijk, was de overtuiging dat ongefilterde sigaretten 'veel schadelijker' zijn de sterkste voorspeller van verzet tegen een filterverbod.[30]

### 3.4. Tussenconclusie

Gezien de milieuschade die sigarettenfilters veroorzaken, en de schade die meer in het algemeen met roken gepaard gaat, lijkt een verbod op sigarettenfilters een zeer verdedigbare maatregel, gebaseerd op solide bewijs en legitieme bezorgdheid over de effectiviteit van het huidige overheidsbeleid. Een belangrijke beleidsvraag blijft echter tegelijkertijd hoe effectief een dergelijk verbod zou zijn, aangezien rokers hun sigaretten relatief gemakkelijk op de illegale markt of in het buitenland kunnen kopen. Een mogelijke oplossing zou zijn om een dergelijk verbod op EU-niveau in te voeren, waarbij gebruik wordt gemaakt van de komende herzieningen van de TPD en de SUPD. Als dat niet haalbaar is, rijst de vraag of dit op nationaal niveau wettelijk kan worden nagestreefd, mede in het licht van de verwachte effectiviteit ervan. In de volgende paragrafen wordt deze vraag onderzocht.

## 4. Nationaal verbod: beoordeling naar secundair Unierecht

Een verbod op sigarettenfilters valt zowel onder primair Unierecht, namelijk het VWEU, als onder secundair Unierecht. Overeenkomstig de regel inzake wetgevingsprioriteit, ofwel het *Tedeschi*-beginsel, is bepaald dat "wanneer op communautair niveau een volledige harmonisatie tot stand is gebracht voor een bepaalde materie, iedere daarop betrekking hebbende nationale maatregel aan de bepalingen van de harmonisatiemaatregel moet worden getoetst en niet aan het primaire recht".[31] De analyse moet daarom beginnen met secundair Unierecht, om te bepalen of dat recht van toepassing is op de maatregel in kwestie en derhalve voorrang heeft boven de toepassing van het primaire Unierecht. Alleen als het secundair Unierecht niet van toepassing is, wordt de maatregel beoordeeld op grond van het primaire Unierecht.

Het is ook belangrijk om te herhalen dat, zowel wat het primaire recht als het secundaire recht betreft, de beoordeling verschilt naargelang men zich richt op filtersigaretten of losse filters. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

---

[30] Gravely e.a. (n 24).

[31] Zaak C-216/11 *Commissie t. Frankrijk*, EU:C:2013:162, par. 27; Zie ook zaak 5/77, *Tedeschi t. Denkavit*, EU:C:1977:144.

## 4.1. Tabaksproductenrichtlijn

### *4.1.1. Reikwijdte van de Tabaksproductenrichtlijn*

De relevante harmonisatiemaatregel is *in casu* de Tabaksproductenrichtlijn (TPD). Deze richtlijn regelt de productie, presentatie en verkoop van tabak en aanverwante producten op EU-niveau, waaronder sigaretten. De rechtsgrondslag van deze richtlijn is artikel 114 VWEU, welke bepaling de EU de bevoegdheid geeft om maatregelen te nemen "inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen" (eerste lid).

De eerste vraag is of filters onder het toepassingsgebied van de TPD vallen. Het antwoord hangt af van het feit of de desbetreffende filters als onderdeel van een tabaksproduct of afzonderlijk worden verkocht. De TPD heeft alleen betrekking op filters voor zover deze een "ingrediënt" van een afgewerkt tabaksproduct zijn.[32] Afzonderlijke filters vallen daarom niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn. Filtersigaretten vallen echter wel onder de richtlijn. Artikel 7, lid 7, van de TPD bepaalt dat tabaksproducten niet op de markt mogen worden gebracht met filters die een kenmerkende smaak hebben, zoals menthol, en dat filters zelf geen nicotine of tabak mogen bevatten. Producten die aan deze eisen voldoen, mogen legaal op de markt worden gebracht.

De tweede vraag met betrekking tot sigaretten met filter betreft de vraag of de TPD lidstaten toestaat maatregelen te nemen die strenger zijn dan die waarin de richtlijn voorziet, bijvoorbeeld in de vorm van een verbod. De relevante bepaling in dit verband is artikel 24, waarin staat:

> 1. De lidstaten mogen, *om redenen die verband houden met aspecten die bij deze richtlijn worden geregeld* en behoudens de leden 2 en 3 van dit artikel, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken.
>
> 2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat *om voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten verdere voorschriften met betrekking tot de standaardisering van de verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren*, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de volksgezondheid, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. [...]
>
> 3. Een lidstaat *mag tevens een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in deze lidstaat*, mits dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Dergelijke nationale voorschriften worden samen met de motivering voor de invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht. Binnen zes

[32] Artikel 7(7) TPD.

> maanden na de datum van ontvangst van de in dit lid voorgeschreven kennisgeving keurt de Commissie die nationale voorschriften goed of af, nadat zij, rekening houdend met het hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dat deze richtlijn tot stand brengt, is nagegaan of die voorschriften *al dan niet gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig aan hun doel zijn* en of zij geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Wanneer de Commissie binnen de periode van zes maanden geen besluit neemt, worden de nationale voorschriften geacht te zijn goedgekeurd. [33]

Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van de TPD mogen lidstaten geen verdere maatregelen nemen "om redenen die verband houden met aspecten die door de richtlijn worden geregeld", die het in de handel brengen van producten die aan de richtlijn voldoen, beperken of verbieden. Zoals reeds vermeld vallen filtersigaretten onder de richtlijn. Een nationaal verbod op sigarettenfilters, waaronder begrepen filtersigaretten, zou daarom een verbod inhouden van een product dat aan de eisen van de TPD voldoet. Op grond van artikel 24, lid 1 van de TPD kan Nederland de verkoop van sigaretten met filters op zijn grondgebied derhalve niet verbieden.

Een alternatieve lezing van artikel 24, lid 1 zou kunnen zijn dat milieuoverwegingen geen aspect zijn dat door de richtlijn wordt geregeld.[34] Volgens deze interpretatie zou een maatregel die om milieuredenen is genomen, zelfs als deze een product of aspect van een product reguleert dat onder de richtlijn valt, toegestaan kunnen zijn. Er is echter geen steun voor een dergelijke ruime interpretatie van artikel 24, lid 1, in de jurisprudentie[35], en het is onwaarschijnlijk dat de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) deze interpretatie zou overnemen.

Artikel 24, leden 2 en 3, voorziet in bepaalde afwijkingen van het in lid 1 vastgelegde beginsel. Zij staan (i) een lidstaat toe om aanvullende eisen inzake de standaardisering of neutrale verpakking van tabaksproducten te handhaven of in te voeren, en (ii) om een bepaalde categorie producten te verbieden om redenen die verband houden met de specifieke situatie in die lidstaat. Artikel 24, lid 2 heeft betrekking op verpakkingen en is daarom niet relevant voor filters. Artikel 24, lid 3 machtigt een lidstaat om een bepaalde categorie producten te verbieden om redenen van volksgezondheid die verband houden met de specifieke situatie in die lidstaat, en lijkt op het eerste gezicht een mogelijkheid te bieden om sigaretten met filters te verbieden. Wij zien echter een aantal belemmeringen om in het onderhavige geval een beroep te doen op deze bepaling:

**(i) Ten eerste** is het twijfelachtig of filter sigaretten een "categorie" vormen in de zin van de TPD, aangezien deze term van toepassing is op soorten producten die in het algemeen

---

[33] Nadruk zelf toegevoegd.

[34] Volgens artikel 1 van de TPD heeft de Richtlijn twee doeleinden: het goed doen functioneren van de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten, met dien verstande dat er van een hoog beschermingsgehalte van de volksgezondheid wordt uitgegaan.

[35] Zaak C-547/14, *Philip Morris Brands*, EU:C:2016:325.

onder de richtlijn vallen, zoals sigaretten, tabak voor zelf gerolde sigaretten, pijptabak, waterpijptabak, sigaren, cigarillo's, pruimtabak, snuiftabak of tabak voor oraal gebruik.[36] Het is waar dat Frankrijk en België onlangs met succes elektronische sigaretten voor eenmalig gebruik hebben verboden op grond van artikel 24, lid 3, terwijl deze sigaretten een subcategorie vormen van elektronische sigaretten in het algemeen.[37] Zoals hierboven uiteengezet, worden filters echter gereguleerd als sigaretteningrediënten op grond van artikel 7 van de TPD, en niet als losstaand product, zodat een verbod daarop veeleer moet worden opgevat als een regulering van de kenmerken van een product (sigaretten met filter) dan als een besluit om een hele categorie producten te verbieden.[38] Om die reden kan een verbod op sigarettenfilters waarschijnlijk ook op grond van artikel 24, lid 3 van de TPD niet worden ingevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld dan weer niet voor de batterijen van elektronische sigaretten, die niet onder de TPD vallen.

**(ii) Ten tweede** moet worden opgemerkt dat artikel 24, lid 3, uitdrukkelijk verwijst naar een rechtvaardiging op grond van de volksgezondheid, terwijl het duidelijk is dat de maatregel in kwestie is gebaseerd op milieuoverwegingen. Zoals eerder opgemerkt, kan de maatregel incidentele voordelen voor de gezondheid hebben, maar dat neemt niet weg dat de belangrijkste reden voor de maatregel, zoals blijkt uit de eerder genoemde motie de Tweede Kamer, de Kamerbrief afkomstig van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de studie van CE Delft, te maken heeft met de bescherming van het milieu.

**(iii) Ten slotte** staat artikel 24, lid 3, alleen verdere maatregelen toe op grond van de specifieke situatie van de betrokken lidstaat, en het is onwaarschijnlijk dat vervuiling door sigarettenfilters specifiek is voor Nederland. Er zij echter op gewezen dat deze voorwaarde in recente besluiten van de Europese Commissie niet strikt is toegepast. In de gevallen van België en Frankrijk hebben de autoriteiten bijvoorbeeld alleen benadrukt dat de producten in kwestie aan populariteit wonnen op hun nationale markten en dat het verbruik toenam, zonder aan te tonen dat deze ontwikkelingen verschilden van die in andere lidstaten.[39] In het onderhavige geval zijn er echter geen aanwijzingen dat de vervuiling door sigarettenfilters in Nederland recentelijk is toegenomen. Het sigarettenverbruik is de afgelopen jaren gedaald.[40] Bovendien blijkt uit de gegevens in het rapport van CE Delft, hoewel deze beperkt zijn, niet dat sigarettenafval in Nederland vaker voorkomt dan elders, en wijzen zij veeleer op het tegendeel (zie paragraaf 3.1).

---

[36] Zie onder meer artikelen 2(14)(a) en 7(12).
[37] Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie van 18 maart 2024 betreffende door België aangemelde nationale bepalingen waarbij het in de handel brengen van elektronische wegwerpsigaretten wordt verboden, C(2024) 1673 (definitief); Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie van 25 september 2024 betreffende nationale bepalingen die door Frankrijk zijn bekendgemaakt en die bepaalde elektronische sigaretten verbieden, C(2024) 6680 (definitief).
[38] Zie *Philip Morris Brands*, par. 94.
[39] Ibid, p. 5-6.
[40] Centraal Bureau voor de Statistiek, (n 10).

Om al deze redenen kan een beroep op artikel 24, lid 3, weliswaar niet volledig worden uitgesloten, maar achten wij dit een zeer onzekere route. Indien een verbod op sigarettenfilters op grond van die bepaling aan de Commissie zou worden gemeld, zou de Commissie een evenredigheidsbeoordeling uitvoeren die vergelijkbaar is met die op grond van artikel 34 VWEU. [41] De elementen in punt 5.2 hieronder zouden dan ook relevant zijn. Het is zeer de vraag of het voorgestelde verbod op sigarettenfilters evenredig bevonden zou worden.

#### *4.1.2. Afwijking van de Tabaksproductenrichtlijn*

Als de TPD Nederland zelf niet toestaat om op te treden, zou de Nederlandse wetgever kunnen overwegen om een beroep te doen op de algemene afwijkingsgrond in artikel 114, lid 5, VWEU. Artikel 114, leden 5 tot en met 7, VWEU bepaalt het volgende:

> 5. Wanneer een lidstaat het, nadat door het Europees Parlement en de Raad, door de Raad of door de Commissie een harmonisatiemaatregel is genomen, noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die *gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu* of het arbeidsmilieu *vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend* nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.[42]
>
> 6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.
>
> Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.
>
> Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.
>
> 7. Indien een lidstaat krachtens lid 6 gemachtigd is om nationale bepalingen te handhaven of te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, onderzoekt de Commissie onverwijld of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld.

Artikel 114, lid 5, staat een lidstaat toe om maatregelen in te voeren die afwijken van een harmonisatiemaatregel die is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU, zoals de TPD, met een beroep op de bescherming van het milieu. Naast de eis dat de maatregel gericht moet zijn op de bescherming van het milieu, waaraan in het onderhavige geval is voldaan,

---

[41] Zie de aanpak die verdedigd wordt in Eadaoin Ní Chaoimh, *The Legislative Priority Rule and the EU Internal Market for Goods: A Constitutional Approach* (Oxford University Press 2022) pp. 244-425.
[42] Nadruk zelf toegevoegd.

moet aan twee andere voorwaarden worden voldaan: i) er moet nieuw wetenschappelijk bewijs zijn dat nog niet beschikbaar was toen de harmonisatiemaatregel werd vastgesteld, en ii) er moet sprake zijn van een probleem dat specifiek is voor de betrokken lidstaat.

Het is twijfelachtig of in het onderhavige geval aan een van deze voorwaarden is voldaan, met name gezien de strikte interpretatie van artikel 114, lid 5, VWEU door de Commissie. Sinds 1987 is slechts één maatregel die op grond van artikel 114, lid 5, is aangemeld, door de Commissie goedgekeurd, op een totaal van 13 aanmeldingen.[43] Wat betreft de eis van nieuw wetenschappelijk bewijs, zijn de schadelijke milieueffecten van sigarettenfilters al lang bekend en kunnen deze niet aannemelijk als nieuw worden aangemerkt.[44] Hoewel het probleem in de loop van de tijd mogelijk is verergerd, is artikel 114, lid 5, bedoeld voor situaties waarin de relevante wetenschappelijke informatie daadwerkelijk niet beschikbaar was toen de EU-maatregel werd vastgesteld.

Wat betreft de eis dat het probleem specifiek is voor de lidstaat, verlangt de Commissie duidelijk bewijs dat de situatie "uniek" is of anderszins aanleiding geeft tot "extra bezorgdheid".[45] Zoals hierboven opgemerkt in het kader van artikel 24, lid 3, van de Tabaksproductenrichtlijn, zijn er geen aanwijzingen dat de vervuiling door sigarettenfilters specifiek is voor Nederland, en zijn er geen gegevens verstrekt die hierop wijzen. Hoewel artikel 114, lid 5, op het eerste gezicht geschikter lijkt omdat het uitdrukkelijk betrekking heeft op milieubescherming, is onze conclusie dan ook grotendeels dezelfde als die op grond van artikel 24, lid 3 van de TPD. Artikel 114, lid 5, VWEU is naar onze mening geen geschikte rechtsgrondslag voor een nationaal verbod op sigarettenfilters.

### 4.2. Richtlijn inzake wegwerpplastic

Richtlijn (EU) 2019/904 (de richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, ofwel *Single Use Plastics Directive* of SUPD) heeft tot doel de impact van bepaalde plastic producten op het milieu te verminderen.[46]

---

[43] Zie Ellen Vos and Maria Weimer, 'Differentiated Integration or Uniform Regime? National Derogations from EU Internal Market Measures' in Bruno De Witte, Andrea Ott and Ellen Vos (eds.), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law* (Edward Elgar Publishing 2017). De hier gepresenteerde data moet worden aangevuld met het besluit waarnaar verwezen wordt in voetnoot 45 hieronder.

[44] Cheryl G Healton en anderen, 'Butt Really? The Environmental Impact of Cigarettes' (2011) 20 Tobacco Control i1; Dannielle S Green, Andrew DW Tongue en Bas Boots, 'The Ecological Impacts of Discarded Cigarette Butts' (2022) 37 Trends in Ecology & Evolution 183.

[45] Zie de meest recente verwerping: Besluit van de Commissie van 17 oktober 2012 tot verlenging van de in artikel 114, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde periode met betrekking tot de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen waarvan het Koninkrijk Zweden op grond van artikel 114, lid 5, VWEU kennis heeft gegeven (kennisgave onder document C(2012) 7177), OJ L 326/19, para.41.

[46] Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, OJ L 155/1.

Zij is gebaseerd op artikel 192 VWEU. In tegenstelling tot de TPD is het niet in de eerste plaats een maatregel voor de interne markt, maar een milieu-instrument. De SUPD is van toepassing op tabaksproducten met filters en afzonderlijke filters, voor zover deze kunststof bevatten.[47] Filters zijn onderworpen aan drie soorten verplichtingen uit hoofde van de SUPD.[48] Deze verplichtingen luiden als volgt:

**Artikel 7**, eerste lid: De lidstaten zorgen ervoor dat de in deel D van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik die in de handel worden gebracht, op hun verpakking of op het product zelf worden voorzien van een opvallende, duidelijk leesbare en onuitwisbare markering met informatie voor de consument over de volgende zaken:

a) passende afvalbeheeropties voor het product of de verwijderingsmanieren die voor dit product vermeden moeten worden, in overeenstemming met de afvalhiërarchie, en

b) de aanwezigheid van kunststoffen in het product en het negatieve effect op het milieu van zwerfafval of andere ongepaste manieren van verwijdering van het product.[49]

**Artikel 8**, derde lid: De lidstaten zorgen ervoor dat producenten van de in deel E, afdelingen II en III, van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik, minstens de kosten dekken voor:

a) de in artikel 10 bedoelde bewustmakingsmaatregelen betreffende die producten;

b) het opruimen van het zwerfafval van deze producten, en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat zwerf afval, en

c) het verzamelen en rapporteren van gegevens overeenkomstig artikel 8 bis, lid 1, onder c), van Richtlijn 2008/98/EG.[50]

[...] verzekeren de lidstaten dat de producenten bovendien de kosten dekken van de inzameling van afval van die producten dat in openbare inzamelsystemen wordt afgedankt, inclusief de kosten voor de infrastructuur en de exploitatie ervan en voor daaropvolgend vervoer en verwerking van dat afval.

**Artikel 10**. De lidstaten nemen maatregelen om consumenten voor te lichten en verantwoordelijk consumentengedrag te stimuleren, teneinde tot een vermindering te komen van zwerfafval van producten die onder deze richtlijn vallen, en nemen maat regelen om consumenten voor te lichten over de in deel G van de bijlage opgenomen

---

[47] Annex. onder Artikel 3 (18) SUPD, 'tabaksproducten' als bedoeld onder punt (4) van artikel 2 van Richtlijn 2014/40/EU.

[48] Annex. onderdelen D, E en G.

[49] Zie ook de verdere specificatie in Uitvoeringsverordening van de Commissie (EU) 2020/2151 van 17 December 2020 tot vaststelling van regels inzake geharmoniseerde markeringsspecificaties voor kunststofproducten voor eenmalig gebruik die zijn opgenomen in deel D van de bijlage bij Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, OJ L 428, 18.12.2020, p. 57

[50] Richtlijn 2008/98/EC van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, OJ L 312/3.

kunststofproducten voor eenmalig gebruik en gebruikers van kunststofhoudend vistuig, met name over:

a) de beschikbaarheid van herbruikbare alternatieven, systemen voor hergebruik en mogelijkheden voor afvalbeheer van die kunststofproducten voor eenmalig gebruik en kunststofhoudend vistuig, evenals de beste praktijken voor een degelijk afvalbeheer in overeenstemming met artikel 13 van Richtlijn 2008/98/EG;

b) de effecten op het milieu, in het bijzonder het mariene milieu, van zwerfafval en andere ongepaste vormen van verwijdering van afval van die kunststofproducten voor eenmalig gebruik en van kunststofhoudend vistuig, en;

c) de gevolgen van ongepaste manieren van verwijdering van afval van deze kunststofproducten voor eenmalig gebruik op de riolering.

In tegenstelling tot andere plastic producten voor eenmalig gebruik, waarvoor op het moment dat de richtlijn werd aangenomen geschikte en duurzamere alternatieven bestonden die ook betaalbaar waren, zijn tabaksfilters niet verboden onder de SUPD.[51] De SUPD regelt het in de handel brengen van filters niet en belet lidstaten niet om een verbod op sigarettenfilters in te voeren. Bovendien is de SUPD, omdat zij op basis van artikel 192 VWEU is vastgesteld (en niet op basis van artikel 114 VWEU), in tegenstelling tot de TPD een maatregel van minimale harmonisatie, wat betekent dat lidstaten niet worden belet om zelf aanvullende maatregelen te nemen.

### 4.3. Transparantierichtlijn

Ondanks dat het gezien de aanzienlijke juridische obstakels niet aannemelijk is dat Nederland een verbod op sigarettenfilters zou kunnen invoeren, verdient opmerking dat een eventueel toch ingevoerd verbod op sigarettenfilters door Nederland hoe dan ook aan de Europese Commissie moeten worden gemeld op grond van de Richtlijn transparantie van de interne markt (Transparantierichtlijn).[52] Deze richtlijn verplicht nationale autoriteiten om de Europese Commissie te informeren over ontwerptechnische voorschriften voor producten voordat deze in nationale wetgeving worden opgenomen. Het doel hiervan is om voorafgaand aan invoering van eventuele nieuwe handelsbelemmeringen te *voorkomen* dat die belemmeringen worden ingevoerd door de activiteiten van lidstaten op de radar te krijgen.

Er bestaat weinig twijfel over dat een dergelijk verbod, althans met betrekking tot filtersigaretten, een 'technische specificatie' en derhalve een 'technische regeling' vormt in de zin van artikel 1, lid 1, onder c) en f), van de Transparantierichtlijn. Bijgevolg zou het ontwerp van de voorgestelde maatregel aan de Europese Commissie moeten worden

[51] SUPD artikel 5, lid 1 en Annex (bijlage), onderdeel B.
[52] Richtlijn (EU) 2015/1535 Van het Europees Parlement van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

gemeld[53] en zou de vaststelling ervan moeten worden uitgesteld in afwachting van de beoordeling door de Commissie van de rechtmatigheid ervan.[54] Het niet naleven van deze procedurele verplichtingen zou de maatregel onuitvoerbaar maken jegens derden[55], waardoor het effect van het verbod op nationaal grondgebied feitelijk teniet wordt gedaan.

### 4.4. Tussenconclusie

Wij zijn van mening dat de TPD Nederland belet de verkoop van filtersigaretten, die voldoen aan de bepalingen van de TPD, te verbieden. Deze conclusie is gebaseerd op de gecombineerde toepassing van artikel 7, lid 7, en artikel 24, lid 1, van de TPD. De afwijkingen in artikel 24, lid 3, van de TPD en artikel 114, lid 5, van het VWEU zijn naar onze inschatting in dit geval waarschijnlijk niet van toepassing. Wat artikel 24, lid 3, van de TPD betreft, betwijfelen wij of een verbod op filtersigaretten kan worden uitgelegd als een verbod op een 'categorie' producten in de zin van de TPD. Bovendien zou Nederland niet alleen moeten aantonen dat de situatie in het land verschilt van die in andere lidstaten en dus een specifieke nationale uitzondering rechtvaardigt, maar ook, met betrekking tot artikel 114, lid 5, van het VWEU, dat er sinds de vaststelling van de TPD nieuw bewijsmateriaal is opgedoken ten aanzien van de schadelijkheid van filters. Hoewel dit niet geheel onmogelijk is, is dit een hoge bewijsdrempel die met de nu beschikbare gegevens waarschijnlijk niet zou worden gehaald.

De TPD is niet van toepassing op losse filters. Een dergelijk verbod moet daarom rechtstreeks worden getoetst aan het primaire EU-recht.

## 5. Nationaal verbod: beoordeling naar primair Unierecht

Indien de TPD zodanig zou worden geïnterpreteerd dat zij lidstaten niet belet verdere maatregelen te nemen met betrekking tot sigarettenfilters, of indien een afwijking op grond van artikel 114, lid 5, VWEU zou worden toegestaan, dan zou het voorgenomen verbod nog steeds in overeenstemming moeten zijn met primair Unierecht, meer bepaald artikel 34 VWEU. Wat losse filters betreft, is artikel 34 VWEU als gezegd de enige toepasselijke norm.

### 5.1. Beperkend effect van een nationaal verbod

Ten eerste kan er geen twijfel bestaan over het feit dat zowel sigaretten als losse filters als 'goederen' in de zin van het Verdrag kwalificeren. Weliswaar omvat het Verdrag geen expliciete definitie van de term 'goederen', maar het Hof van Justitie van de EU omschreef goederen in *Commissie t. Italië* als "waren die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig

[53] Artikel 5 Richtlijn (EU) 2015/1535.
[54] Artikel 6 Richtlijn (EU) 2015/1535.
[55] Zaak C-194/94, *CIA Security International*, EU:C:1996:172.

het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen."[56] Sigaretten zijn daarbij ook opgenomen in de Europese verordening met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.[57] En in de zaak van de *Europese Commissie t. Frankrijk* over de rechtsgeldigheid van een stelsel van gedifferentieerde belastingheffing voor sigaretten van donkere tabak en sigaretten van heldere tabak, werden sigaretten ondubbelzinnig als goederen aangemerkt.[58]

Het voorgenomen verbod op filters en filtersigaretten is een maatregel die van overheidswege overwogen wordt en valt daarmee binnen de werkingssfeer van het vrij verkeer van goederen. Meer specifiek gaat het hier niet om in- of uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking, maar om kwantitatieve in- of uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking. Op grond van de artikelen 34 en 35 van het VWEU zijn deze verboden tussen de lidstaten.

Een algemeen verbod op filters en filtersigaretten in Nederland kan als een echte kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU gekwalificeerd worden. In *Geddo* omschreef het Hof van Justitie kwantitatieve beperkingen als "maatregelen welke, al naar het geval, de invoer, uitvoer of doorvoer geheel of ten dele beletten."[59] In *Henn & Derby* omschreef het Hof een invoerverbod (*in casu* op pornografische artikelen) in een lidstaat als de 'uiterste vorm van beperking.'[60]

*In casu* gaat het evenwel niet om een absoluut verbod. Het voorgenomen verbod op filters en sigaretten ziet enkel op de *verkoop* van dergelijke goederen in Nederland. Het blijft immers mogelijk om deze goederen legitiem in het buitenland aan te schaffen en in Nederland te consumeren. De voorgenomen dient dan ook als een maatregel van gelijke werking aangemerkt te worden, die op grond van artikel 34 VWEU evenzeer verboden is. In *Dassonville* omschreef het Hof van Justitie maatregelen van gelijke werking als "iedere handelsregeling der Lid-Staten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren."[61] Het staat dan ook onomstotelijk vast dat het voorgenomen verbod op filtersigaretten een belemmering op het vrij verkeer van goederen zou vormen.

### 5.2. Rechtvaardiging en proportionaliteit

Overheidsmaatregelen die een belemmering vormen op het vrij verkeer van goederen, kunnen evenwel nog gerechtvaardigd worden. Daartoe is vereist dat deze verboden of beperkende nationale maatregelen een legitiem maatschappelijk doel nastreven en

---

[56] Zaak 7/68, *Commissie t. Italie*, EU:C:1968:51, par. 1 onder b, inhoud van de zaak.
[57] Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, OJ L 256/1.
[58] Zaak C-302/00 *Commissie t. Frankrij*k, ECLI:EU:C:2002:123.
[59] Zaak 2/73, *Geddo*, ECLI:EU:C:1973:89, par. 7.
[60] Zaak 34/79, *Henn & Darby*, ECLI:EU:C:1979:295, par. 12.
[61] Zaak 8/74, *Procureur du Roi t. Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82, par. 5.

tevens voldoen aan de vereisten die gesteld worden door het evenredigheidsbeginsel. Uitzonderingen op het fundamentele verdragsrecht op vrij verkeer dienen restrictief te worden geïnterpreteerd. Zuivere economisch doelstellingen kunnen derhalve niet als rechtvaardigingsgrond worden ingeroepen.[62]

In beginsel zijn er twee categorieën van rechtvaardigingsgronden. Ten eerste zijn er de rechtvaardigingsgronden die in het VWEU zijn opgesomd. Artikel 36 VWEU bepaalt dat verboden of beperkingen van de invoer, uitvoer of doorvoer van goederen gerechtvaardigd kunnen worden "uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van de bescherming van industriële of commerciële eigendom." Dit is een limitatieve categorie van uitzonderingen: enkel deze kunnen worden ingeroepen om een verbod of beperking op het vrij verkeer van goederen te rechtvaardigen op grond van het VWEU. Artikel 36 VWEU schrijft verder voor dat deze verboden of beperkingen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte belemmering van de handel tussen lidstaten mogen vormen. Daarvan lijkt hier *in casu* evenwel geen sprake te zijn.

Daarnaast heeft het Hof van Justitie van de EU in het *Cassis de Dijon* arrest hieraan een aantal bijkomende rechtvaardigingsgronden toegevoegd. Het Hof stelde dat belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van de nationale wettelijke regelingen op de verhandeling der betrokken producten, aanvaard moeten worden "voor zover dringende behoeften, onder meer verband houdend met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de volksgezondheid, de eerlijkheid der handelstransacties en de bescherming van consumenten, ze noodzakelijk maken."[63] In tegenstelling tot de verdragsrechtelijke lijst, die uitputtend is, is deze lijst van dringende vereisten in het algemeen maatschappelijk belang, die ook vaak aangeduid wordt als de *rule of reason*, open.

De bescherming van de volksgezondheid is zowel in het Verdrag als door het HvJEU als een rechtvaardigingsgrond erkend.[64] Dat was aanvankelijk niet het geval voor de bescherming van het milieu. Inmiddels heeft het Hof milieubescherming wel uitdrukkelijk als een dwingend vereiste van algemeen belang erkend.[65] En meer recentelijk heeft het Hof geoordeeld dat nationale maatregelen, die de milieubescherming ten goede komen, ook bijdragen tot de bescherming van de gezondheid en het leven van personen en dieren of planten, doelstellingen die in artikel 36 VWEU als redenen van algemeen belang zijn aangemerkt.[66] En dat is de voornaamste

---

[62] Zaak C-499/23, *Commissie t. Hongarije*, EU:C:2025:875, par. 84.
[63] Zaak 120/78, *Rewe-Zentral AG t. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42, par. 8.
[64] Ibid.
[65] Zaak C-379/98*, Preussen-Elektra*, ECLI:EU:C:2001:160, par. 76.
[66] Zaak C-242/17, *LEGO*, ECLI:EU:C:2018:804, par. 65.

reden door de overheid gegeven voor een verbod op de verkoop van filters en filtersigaretten, ook wanneer zo'n maatregel overduidelijk een belemmering van het vrij verkeer van goederen vormt. De voorgenomen overheidsmaatregel kan derhalve gerechtvaardigd worden op grond van overwegingen van milieubescherming, zowel op grond van artikel 36 VWEU als op grond van de dwingende vereisten van algemeen belang.

Om effectief groen licht te kunnen krijgen, is dan wel nog vereist dat het voorgenomen verkoopverbod voldoet aan de eisen die het evenredigheidsbeginsel stelt (*nota bene*: de Commissie zou eveneens een dergelijke evenredigheidsbeoordeling uitvoeren, wanneer de maatregel gemeld zou worden volgens de Transparantierichtlijn). Concreet betekent dit dat de voorgenomen maatregel *geschikt* moet zijn om de nagestreefde legitieme doelstelling te realiseren, en daartoe ook *noodzakelijk* moet zijn, in die zin dat er geen alternatieven voorhanden zijn waarmee de doelstelling alsook, en op een minder beperkende manier, bereikt kan worden. [67] Proportionaliteit moet ook worden nagegaan in het licht van het beperkende effect van de maatregel op de vrijheid van ondernemerschap zoals vastgelegd in artikel 16 van het EU Grondrechtenhandvest. [68]

Evident lijkt een verbod op de verkoop van filters en filtersigaretten, althans op papier, een geschikte maatregel te zijn om te vermijden dat filters nog in de natuur weggegooid worden en op die manier schade aan het milieu teweeg brengen. Met een dergelijk verbod zou het theoretisch mogelijk moeten zijn om de gestelde reductiedoelstelling (van het aandeel van sigarettenfilters in het totaal aan zwerfafval) te bereiken. Het gegeven dat het voorgenomen verkoopverbod deel uitmaakt van een heel pakket van flankerende of aanvullende maatregelen die allemaal eenzelfde doel nastreven - statiegeld, campagnes van de Rijksoverheid, locatiegericht beleid, rookverbod op stranden, *et cetera* - versterkt het argument dat de doelstelling coherent en systematisch wordt nagestreefd en dat de maatregel dus geschikt is. [69]

Daartegen kan wel ingebracht worden dat op basis van de door CE Delft uitgevoerde *survey* getwijfeld zou kunnen worden over de daadwerkelijke geschiktheid van de maatregel: ondanks de helderheid van het verbod geeft 4 op 10 van de respondenten aan nog niet te weten of ze het verbod zouden respecteren en daarnaast geeft 1 op 6 al aan dit sowieso niet te zullen doen. In totaal is dat meer dan de helft van de ondervraagden. Voorts kunnen ook vragen gesteld worden bij de effectiviteit van de maatregel zolang het mogelijk blijft om in het buitenland (en allicht dus ook online) filters en filtersigaretten aan te schaffen en te consumeren in Nederland. Klaarblijkelijk is 60% van de gerookte filtersigaretten in Nederland reeds afkomstig uit het buitenland (aannemelijk hoofdzakelijk om redenen van accijnzen); hierop heeft een voorgenomen verkoopverbod

[67] Zaak C-499/23, *Commissie t. Hongarije*, EU:C:2025:875, par. 69-70.
[68] Zaak C-128/22, *Nordic Info*, EU:C:2023:951.
[69] Ibid, par. 70.

geen invloed of betrekking, al zou het verbod de aankoop van sigaretten in het buitenland verder op kunnen drijven.

Hoe dan ook, een totaalverbod op de verkoop van filters en filtersigaretten is een heel ingrijpende maatregel om het voorgenomen legitieme doel (milieubescherming) te bereiken. Een dergelijk verbod komt erop neer dat filters en filtersigaretten op geen enkele manier nog legitiem verhandeld kunnen worden in Nederland. De vraag die dan ook rijst is of hetzelfde resultaat niet evenzeer bereikt kan worden op een manier die minder ingrijpend is vanuit het gezichtspunt van het vrij verkeer van goederen.

Als de Nederlandse overheid van mening is dat dit niet het geval is, dan zal zij dit daadwerkelijk dienen aan te tonen. Dit betekent dat de overheid met afdoende argumenten en bewijzen zal dienen aan te tonen dat de voorgenomen regeling passend en noodzakelijk is om de nagestreefde, rechtmatige doelstelling te bereiken.[70] Deze bewijslast kan evenwel niet zo zwaar zijn dat de lidstaat positief moet aantonen dat met geen enkele andere voorstelbare maatregel het bereiken van die doelstelling onder dezelfde omstandigheden kan worden verzekerd.[71]

Belangrijk in dit verband is dat de overheid, gelet op het voorzorgsbeginsel, bij een dergelijke beoordeling rekening mag houden met de mogelijkerwijs bestaande wetenschappelijke onzekerheid over de concrete en werkelijke gevolgen van een voorgenomen maatregel ten aanzien van het bereiken van het beoogde doel, bijvoorbeeld ten aanzien van grensoverschreidende handel en illegale handel.[72]

Gelet op de hele rist maatregelen die Nederland reeds genomen heeft en die het beoogde effect nog steeds bijlange na niet teweeg brengen, de urgentie en de omvang van het probleem, en de duidelijke aanbeveling in het rapport van CE Delft, lijkt het voorgenomen verbod op de verkoop in Nederland van filters en filtersigaretten, redelijkerwijs niet verder te gaan dan nodig is om de grestelde milieudoelstelling te bereiken.

### 5.3. Tussenconclusie

Voor zover de voorgenomen maatregel aan de verdragsbepalingen inzake het vrij verkeer van goederen getoetst dient te worden, is het verbod op de verkoop van filters en filtersigaretten in Nederland een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 34 VWEU. Deze belemmering op het vrij verkeer van goederen kan evenwel gerechtvaardigd worden uit hoofde van overwegingen ter bescherming van het milieu.

Deze voorgenomen maatregel, die een wettige handel in filters en filtersigaretten in Nederland onmogelijk maakt, is evident geschikt is om de gestelde milieudoestelling in

---

[70] Zaak C-333/2, *European Super League*, ECLI:EU:C:2023:1011, par. 191.
[71] Zaak C-110/05, *Commissie t. Italië*, ECLI:EU:C:2009:66, par 66; Zaak C-333/14, *Scotch Whisky Association*, ECLI:EU:C:2015:845, par. 55.
[72] Zaak C-333/14, *Scotch Whisky Association*, ECLI:EU:C:2015:845, par. 57-58.

beginsel te bereiken. Deze maatregel is tevens de laatste in een reeks reeds bestaande overheidsmaatregelen die allemaal ingevoerd werden met het oog op het te bereiken doel. De betreffende milieudoelstelling wordt dus coherent en systematisch nagestreefd. Maar net omdat deze gezamenlijke maatregelen samengenomen niet volstaan om de gestelde doelstelling te bereiken, is de invoering van een maatregel als het voorgenomen verbod op sigarettenfilters mogelijk ook noodzakelijk, in het licht van de urgentie en omvang van het probleem van milieuverontreiniging.

Vragen zouden kunnen gesteld worden bij de daadwerkelijke effectiviteit van het verbod: immers, het blijft mogelijk om filters en filtersigaretten in het buitenland aan te schaffen en te roken in Nederland. Uit cijfers blijkt dat reeds 60% van de in Nederland gerookte sigaretten uit het buitenland komt. Voorts is het nog maar de vraag in welke mate een dergelijk verbod nageleefd zal worden, en hoe daar eventueel op gehandhaafd gaat worden. Vanuit dit perspectief wordt aanbevolen om na te denken over een echt totaalverbod in Nederland; of nog eerder, om in te zetten op een EU-wijde aanpak van het probleem, hetgeen ook de grootste juridische bezwaren zou wegnemen.

# 6. Relevant Nederlands recht

## 6.1. Inleiding en opmerkingen vooraf

Dit onderdeel behelst een analyse van Nederlands recht, met het tweeledige doel om te identificeren of het Nederlands recht obstakels behelst voor het opleggen van een verbod op sigarettenfilters en, ten tweede, om eventueel aan te geven waar het Nederlands recht aanpassing behoeft wanneer het voorgenomen verbod inderdaad zou worden opgelegd. Het verdient opmerking dat het Nederlands recht moet voldoen aan bindende Europese normen, zoals in voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest, mede als gevolg van de voorrang van EU-recht en de doorwerking ervan in de Nederlandse rechtsorde. Een nationaal verbod op sigarettenfilters is in alle waarschijnlijkheid in strijd met EU recht; ook dat is in de voorgaande hoofdstukken reeds uiteengezet.

Niettemin is het voor een volledig beeld van de ruimte die Nederland heeft om een nationaal verbod op sigarettenfilters in te voeren nuttig om kort stilt te staan bij het Nederlands recht, niet in de laatste plaats omdat de relevante EU-richtlijnen in de Nederlandse rechtsorde zijn omgezet, aangevuld (waar mogelijk en nodig geacht door de Nederlandse regering) en uitgekristalliseerd in Nederlandse wet- en regelgeving.[73]

Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. We gaan eerst kort in op de Warenwet (paragraaf 6.2)[74] en dan met name de bepalingen die zien op het uitsluiten van goederen van de Nederlandse markt om veiligheidsredenen. Paragraaf 6.3 ziet op de Tabaks- en

[73] Zie paragraaf 6.2.
[74] Wet van 28 december 1935, houdende voorschriften betreffende de hoedanigheid en aanduiding van waren (hierna: de Warenwet).

rookwarenwet[75], de Tabaks- en rookwarenregeling[76], en het Tabaks- en rookwarenbesluit.[77] Deze instrumenten zetten de Tabaksproductenrichtlijn om in de Nederlandse rechtsorde, en vullen deze op een aantal punten aan. Ten slotte is de wet- en regelgeving met betrekking tot wegwerpplastic, waarmee de SUPD wordt omgezet in de Nederlandse rechtsorde, nog van belang om kort aan te stippen (paragraaf 6.4). Het gaat dan om het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik (welke niet van toepassing os op tabaksproducten)[78], de Ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik (wel van toepassing op tabaksproducten)[79], en het Besluit beheer verpakkingen (waarin niet wordt ingegaan op tabaksproducten).[80]

Twee laatste opmerkingen vooraf zijn hier op hun plaats. Allereerst: als de verkoop van filtersigaretten en losse filters inderdaad verboden zou worden, dan zal de definitie die aan tabaksproducten gegeven wordt in de Wet op de accijns aangepast moeten worden.[81] Ten tweede, en dat is een iets fundamenteler punt, moet er bij het opleggen van een nationaal verbod op sigarettenfilters rekening gehouden worden met de contractvrijheid zoals is vastgelegd in artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek[82] en meer algemeen met de vrijheid van ondernemerschap.[83] De vrijheid van ondernemerschap is

---

[75] Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker (hierna: Tabaks- en rookwarenwet).

[76] Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Besluit uitvoering Tabakswet, ofwel Tabaks- en rookwarenbesluit).

[77] Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, kenmerk 966398-150196-WJZ houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (Tabaks- en rookwarenregeling).

[78] Artikel 3 van het Besluit van 17 juni 2021, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducenten voor eenmalig gebruik, producten van oxo-degradeerbare kunststoffen en kunststofhoudend vistuig en houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik).

[79] Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 29 maart 2022, nr. IENW/BSK-2022/50452, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik (hierna: Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik); Nota Bene: deze regeling vindt zijn rechtsgrondslag in artikel 9.5.2, zevende lid, van de Wet milieubeheer (delegatiebepaling).

[80] Besluit van 27 oktober 2014, houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval (hierna: Besluit beheer verpakkingen).

[81] Wet van 31 oktober 1991, houdende vereenvoudiging en uniformering van de accijnswetgeving (Wet op de accijns); Artikelen 31 en 35 van die wet zouden eventueel aanpassing behoeven op het moment dat er een nationaal verbod op sigarettenfilters zou worden ingevoerd.

[82] Contractvrijheid wordt beschouwd als één van de kernprincipes van het civiel recht in Nederland. Het principe ziet er, in de woorden van Hage, op toe "zelfontplooiing door samenwerking met anderen" te verwezenlijken. Zie C.A. Hage, "2.2.1.1 Contractvrijheid", in C.A. Hage *Handhaving van privaatrecht door toezichthouders* (Recht & Praktijk, nr. CA17), 2017 (online geraadpleegd via Kluwer InView).

[83] De Europeesrechtelijke norm houdt in wezen eigenlijk contractvrijheid in. J.H. Nieuwenhuis, "1: Contractvrijheid, een weerbarstig beginsel", in: T. Hartlief & C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999, p. 30; Daarbij gaat het om economische handelingsvrijheid, welke vrijheid tegelijk wordt ingekaderd door Europese en nationale bepalingen. Zie F. Eikelboom, "7.3 Handvest en de vrijheid van ondernemerschap", in F. Eikelboom *De (onmiddellijke) voorzieningen van de enquêteprocedure* (Uitgaven vanwege het Instituut Voor Ondernemingsrecht (IVOR), no. 105) 2017 (online geraadpleegd via Kluwer InView); Mogelijk speelt artikel 19 van de Nederlandse Grondwet ook een rol. Die bepaling gaat over

vastgelegd in artikel 16 van het EU Grondrechtenhandvest en is derhalve ook in de Nederlandse rechtsorde van toepassing. Het is derhalve mogelijk dat men op grond van de contractvrijheid en vrijheid van ondernemerschap tegen een nationaal verbod in het geweer komt, om welke reden het raadzaam is beide vrijheden in het oog te houden.

### 6.2. De Warenwet

In de Warenwet zijn regels opgenomen die zien op de veiligheid van de goederen die de Nederlandse markt betreden, met name ook in verband met de bescherming van de volksgezondheid. Deze wet behelst een uitwerking van verschillende EU instrumenten, zoals Verordening (EG) No. 178/2002[84] (algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving) en Verordening (EU) 2023/998[85] (productveiligheid). De Warenwet is dus van toepassing op waren, goederen, in het algemeen, al staan er ook specifieke regels in, bijvoorbeeld over levensmiddelen. De Warenwet laat weinig ruimte om maatregelen te nemen in verband met andere belangen dan volksgezondheid en productveiligheid. Mocht men de Warenwet willen inzetten om specifieke waren te weren van de Nederlandse markt, zal dat in elk geval mede van doen moeten hebben met volksgezondheid en productveiligheid. De Warenwet kan incidenteel ten bate van milieubescherming worden ingezet, ingeval een Europese regel dat voorschrijft[86]; zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds is uitgelegd, is dat *in casu* niet het geval. Aangezien de Warenwet niet specifiek van toepassing is op tabaksproducten, noch veel ruimte voor het nemen van maatregelen in het belang van milieubescherming, is de wet niet bijzonder relevant voor het voorgenomen verbod op sigarettenfilters.

In lijn met wat er in de voorgaande hoofdstukken reeds uiteengezet is, geeft de Warenwet ook expliciet voorrang aan Unierecht, in artikel 13c. De bepaling luidt: “Indien in een krachtens deze wet vastgesteld wettelijk voorschrift verwezen wordt naar een EU-richtlijn, gaat een wijziging van die EU-richtlijn voor de toepassing van dat voorschrift, gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijziging uitvoering moet zijn gegeven…”. Dat betekent, onder meer, dat de ruimte om waren van de Nederlandse

---

de vrijheid van beroepskeuze, welke ook geldt voor zelfstandigen (aldus Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nr. 1-2, p. 4), al zijn daarop wettelijke beperkingen mogelijk in het algemeen belang.

[84] VERWIJZING

[85] VERWIJZING

[86] Artikel 4 van de wet omvat de algemene vereisten voor het verbieden van goederen op de Nederlandse markt, grotendeels in het belang van de gezondheid en veiligheid van mensen. Artikel 13 laat ruimte voor het nemen van maatregelen of het opleggen van regels met betrekking tot goederen in het belang van milieubescherming. Als er in de toekomst op Europees niveau regels worden vastgesteld met betrekking tot het verbieden van sigarettenfilters en als op basis van die Europese regels filters vervolgens op nationaal niveau worden (of moeten worden) verboden, zou artikel 13 van de Warenwet daar binnen de Nederlandse rechtsorde een (aanvullende) rechtsbasis voor kunnen zijn.

markt[87] te weren afhangt van de mate van harmonisatie op EU-niveau. Die ruimte is zeer beperkt, zo niet non-existent, getuige hetgeen eerder in dit advies is benadrukt.[88]

In ieder geval behelst de Warenwet geen aanvullende obstakels voor een nationaal verbod op sigarettenfilters. Het lijkt er ook niet op dat er bepalingen uit de Warenwet aangepast zouden moeten worden wanneer het voorgenomen verbod zou worden ingevoerd.

### 6.3. Wet- en regelgeving tabaks- en rookwaren

Zoals reeds aangegeven behelst het Nederlandse kader inzake tabaks- en rookwaren in essentie drie onderdelen: de Tabaks- en rookwarenwet, het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling. Deze drie instrumenten vormen samen de omzetting van de TPD in de Nederlandse rechtsorde.[89] Derhalve zien de standaarden in deze instrumenten, net als de TPD, met name op de bescherming van de volksgezondheid. De bepalingen in deze nationale instrumenten komen inhoudelijk ook grotendeels overeen met de bepalingen in de TPD, behalve dat er punten zijn waar Nederland de regels in de TPD heeft aangevuld (nu de TPD daar ruimte voor laat). Die punten worden hieronder aangestipt.

#### *6.3.1. Tabaks- en rookwarenwet*

De Tabaks- en rookwarenwet behelst regels over de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten, alsmede van aanverwante goederen zoals elektronische sigaretten. De wet neemt de definities van de TPD over. Filters worden derhalve beschouwd als een ‘ingrediënt’, maar niet als een standaard component van een sigaret.[90] Er kunnen in relatie tot tabaksproducten, met inbegrip van ingrediënten, nadere regels gesteld worden ter bescherming van de volksgezondheid.[91] De Tabaks- en rookwarenwet bevat in dat kader ook handelsrestricties, net als verkooprestricties en rookverboden. Filters met smaak of aroma zijn in de TPD al verboden, en dus ook in de tabaks- en rookwarenwet.[92]

De Nederlandse regering heeft bij het implementeren van de TPD de aanbeveling ter harte genomen om een leeftijdsgrens te stellen voor de verkoop van nicotine houdende

[87] Op grond van artikel 4 van de wet.
[88] Dat gezegd hebbende, mocht er een nationaal verbod op sigarettenfilters komen, dan zullen wellicht een aantal onderliggende Warenwetbesluiten aangepast moeten worden, afhankelijk van het daarin geregelde onderwerp. Echter, er is geen besluit specifiek over tabaksproducten. Een overzicht van deze besluiten is hier te vinden: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001969/2025-07-12/0/informatie#Bevoegdheid>.
[89] Kamerstukken II, 2014-2015, 34234, nr. 3, p. 1.
[90] Artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet.
[91] Artikel 2 Tabaks- en rookwarenwet.
[92] Kamerstukken II, 2014-2015, 34234, nr. 3, p. 4.

elektronische sigaretten; die grens is gezet op achttien jaar.[93] De regering ging hier net iets verder dan waartoe het volgens de TPD verplicht is; dat geldt ook voor het verplichten van *plain packaging*.[94]

In vergelijking met het Europeesrechtelijke kade bevat de Tabaks- en rookwarenwet geen aanvullende obstakels voor het invoeren van een nationaal verbod op sigarettenfilters. Derhalve zijn de obstakels die in de tabaks- en rookwarenwet dezelfde als die in de TPD zelf staan.

#### *6.3.2. Tabaks- en rookwarenbesluit en tabaks- en rookwarenregeling*

Naast de Tabaks- en rookwarenwet bevatten ook het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling een aantal relevante bepalingen, eveneens in het licht van de implementatie van de TPD. Beide instrumenten bevatten onder meer producteisen. Het besluit vermeldt niets over filters. De regeling bevat daarentegen de eisen waaraan sigaretten moeten voldoen om op de Nederlandse markt te mogen worden gebracht. Artikel 2.7a van de regeling bepaalt dat als een sigaret een filter bevat, het filter zelf wit moet zijn en het papier rondom het filter wit of bedekt met imitatiekurk (lichtbruin) moet zijn. Als er een verbod op sigarettenfilters zou worden ingesteld, zou dit mogelijk een van de bepalingen zijn die moeten worden gewijzigd, in die zin dat de eis zou worden dat geen enkele sigaret met een filter of vergezeld van een filter op de Nederlandse markt mag worden gebracht. Net als de wet bevat noch het besluit noch de regeling aanvullende belemmeringen voor een verbod op sigarettenfilters in vergelijking met het Europese kader.

### 6.4. Regels over wegwerpplastic

Ten slotte nog kort over de Nederlandse regels inzake wegwerpplastic. Anders dan de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet, welke voornamelijk zien op de bescherming van de volksgezondheid en de veiligheid van producten, zijn de regels over wegwerpplastic gericht op bescherming van het leefmilieu. De Nederlandse regels over wegwerpplastic zijn gebaseerd op Europees recht. De SUPD is in de Nederlandse rechtsorde als gezegd geïmplementeerd in twee verschillende besluiten en een ministeriële regeling: het Besluit kunstofproducten voor eenmalig gebruik, het Besluit beheer verpakkingen en de Ministeriële regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik is niet van toepassing op tabaksproducenten[95] en het besluit Beheer verpakkingen is inzake het voorgenomen

---

[93] Kamerstukken II, 2014-2015, 34234, nr. 3, p. 8; De Nederlandse regering koos er niet voor om een vergunningensysteem in te stellen voor de introductie van nieuwe tabaksproducten op de Nederlandse markt. Kamerstukken II, 2014-2015, 34234, nr. 3, p. 11.

[94] Tabaks- en rookwarenregeling, par. 3.

[95] Aldus artikel 3 van het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

verbod op sigarettenfilters evenmin ven belang. We richten ons hieronder dus op de Ministeriële regeling.

Tabaksproducten waarin plastic[96] is verwerkt en filters die los of in combinatie met tabaksproducten verkocht worden, vallen beide binnen de reikwijdte van de regeling.[97] Elektronische sigaretten en *vapes* vallen niet onder de regeling, zelfs niet wanneer zij een plastic filter bevatten. [98] Producenten van plastics die wel binnen de reikwijdte van de regeling vallen, hebben zogenoemde Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) zoals ook bepaald is in de SUPD (zie paragraaf 4.3).[99] Mogelijk zouden de bepalingen inzake de UPV in de Ministeriële regeling enige aanpassing behoeven op het moment sigarettenfilters in Nederland verboden zouden worden; de inhoud van de verantwoordelijkheden van producenten zullen namelijk enigszins veranderen met de introductie van een nationaal verbod op sigarettenfilters.

### 6.5. Tussenconclusie

Zoals hierboven vermeld, is veel Nederlandse wet- en regelgeving dat relevant is voor een nationaal verbod op sigarettenfilters rechtstreeks overgenomen uit Europese wetgeving. Niettemin zijn deze normen nu vastgelegd in nationale regels en maken ze dus deel uit van de het Nederlandse wettelijk kader. Enkele nationale regels zouden moeten worden gewijzigd bij de invoering van een nationaal verbod op sigarettenfilters. In dit hoofdstuk is kort stilgestaan bij de vraag of nationale wet- en regelgeving een belemmering vormt voor het opleggen door de nationale wetgever van aanvullende beperkingen kan opleggen aan (onder meer) de verkoop van tabaks- en rookwaren, zoals een nationaal verbod op sigarettenfilters. Wij concluderen dat er in het Nederlandse recht geen verdere belemmeringen zijn voor de betrokken maatregel die niet ook in het EU-recht zouden bestaan.

---

[96] Met plastic wordt bedoeld: polymere materialen die binnen de reikwijdte van de SUPD vallen. Sigarettenfilters vallen in die categorie, omdat deze vaak van celluloseacetaat worden gemaakt.

[97] Staatscourant 2022, nr. 8376, 29 maart 2022, toelichting bij de Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 29 maart 2022, nr. IENW/BSK-2022/50452, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik (Regeling kunststofproducten voor eenmalig gebruik), p. 19 (toelichting).

[98] Ibid.

[99] In relatie tot tabaksproducten met plastic filters behelst deze verantwoordelijkheid een verplichting om een bijdrage per filter te betalen aan een uitvoeringsorganisatie die door de Minister wordt aangewezen. Staatscourant 2022, nr. 8376, 29 maart 2022, p. 25; Verpact is op het moment de aangewezen organisatie; de organisatie houdt zich bezig met het opruimen van zwerfafval en bewustmaking ten aanzien van zwerfafval. Via: https://www.afvalcirculair.nl/zwerfafval-microplastics/wegwerpplastic/vergoeding-gebiedsbeheerders-bijdrage-producenten/; De door de producenten te betalen bijdrage hangt mede samen met de kosten die gebiedsbeheerders maken voor het nemen van bewustmakingsmaatregelen betreft het voorkomen dat restanten van tabaks- en rookwaren als zwerfafval in het milieu terechtkomen en met de kosten de worden gemaakt om dat afval op te ruimen; die kosten moeten door de producenten ook vergoed worden overeenkomstig hun (geschatte) aandeel in het ontstaan van zwerfafval. Producenten zijn ook gehouden mee te betalen aan openbare inzamelingsystemen en dienen zelf ook aan bewustwording te doen. Staatscourant 2022, nr. 8376, 29 maart 2022, p. 25 & 29 & 33.

## 7. Conclusie en aanbevelingen

**Conclusie**

- Onderstaande beoordeling is gebaseerd op de maatregel zoals beschreven in het rapport van CE Delft (zie paragraaf 3.2). De voorgenomen maatregel behelst een verbod op de verkoop van alle sigarettenfilters voor eenmalig gebruik. Het verbod zou binnen Nederland gelden en houdt geen verbod op het roken van filtersigaretten in. Filtersigaretten die in het buitenland zijn aangekocht zouden dus nog wel in Nederland geconsumeerd mogen worden.
- Om na te gaan hoe groot de juridische haalbaarheid van een nationaal verbod op sigarettenfilters is, is het van belang om **onderscheid te maken tussen filters die als onderdeel van een sigaret verkocht worden (filtersigaretten) en filters die los worden verkocht om zelf sigaretten mee te rollen**. Dat zijn namelijk twee aparte goederen die zijn onderworpen aan verschillende regels.
- **Onze bevinding is dat de Tabaksproductenrichtlijn (TPD) in alle waarschijnlijkheid in de weg staat aan een verbod op de verkoop van filtersigaretten**. Die conclusie is gebaseerd op artikel 7, lid 7 en artikel 24, lid 1 van de TPD. De uitzonderingen die worden toegelaten in artikel 24, lid 3 van de TPD en artikel 114, lid 5 van het VWEU zijn in het onderhavig geval niet van toepassing; de benodigde omstandigheden beschreven in die bepalingen zijn hier niet aan de orde. Stel dat men toch zou aannemen dat de TPD niet in de weg staat aan een nationaal verbod op sigarettenfilters en dus dat de TPD op de hier voorliggende vraag strikt genomen geen toepassing vindt, dan zijn artikelen 34-36 van het VWEU van toepassing. De maatregel zou in relatie tot die bepalingen mogelijk gerechtvaardigd zijn op grond van bescherming van het milieu, al blijven in dat kader de bezwaren inzake effectiviteit en proportionaliteit staan, doordat consumenten nog steeds in het buitenland of via illegale wegen aan filtersigaretten kunnen komen.
- **De TPD is niet van toepassing op losse filters; een maatregel die verband houdt met de verkoop van losse filters moet derhalve worden beoordeeld op grond van artikelen 34-36 van het VWEU**. Een nationaal verbod op sigarettenfilters vormt een belemmering van het vrij verkeer van goederen als bedoeld in artikel 34 VWEU. Die belemmering kan eventueel gerechtvaardigd worden met een beroep op bescherming van het milieu. In dat licht zou een verbod op losse filters, gelet op het voorzorgsbeginsel, een proportionele en wettige maatregel kunnen vormen en zou daarmee in lijn zijn met artikel 34 VWEU. Opnieuw blijven de bezwaren inzake effectiviteit wel staan.
- Elk nationaal verbod op sigarettenfilters moet gemeld worden op grond van de Transparantierichtlijn en, indien van toepassing, op grond van artikel 24, lid 3 van de TPD en artikel 114, lid 5 van het VWEU.

**Aanbevelingen**

- De ruimte die lidstaten hebben om regels te stellen die zien op tabaksproducten, zoals een verbod op sigarettenfilters, is beperkt vanwege de werking van de TPD. In dit advies hebben we daarom aangegeven dat de kans klein is dat er met succes een beroep kan worden gedaan op artikel 24, lid 3 van de TPD dan wel op artikel 114, lid 5 VWEU. De kans dat er een succesvol beroep kan worden gedaan op deze bepalingen kan niettemin worden vergroot door te onderzoeken welke voordelen het voor de volksgezondheid zou opleveren als een verbod op sigarettenfilters zou opleveren. Daartoe zou aanvullende data verzameld moeten worden. Dat geldt evenzeer voor de verwachte verandering in het gedrag van consumenten ingeval een verbod op sigarettenfilters zou worden ingevoerd en voor het in kaart brengen van de gevolgen van zo'n verbod voor grensoverschrijdende en illegale handel. Het zou de juridische onderbouwing van het voorgenomen verbod op sigarettenfilters ten goede komen als deze zaken in kaart worden gebracht. We bevelen de regering daarom aan om over deze zaken de nodige informatie te vergaren.
- Het verbieden van sigarettenfilters is een maatregel die mede door de WHO wordt aangemoedigd, vanwege de voordelen die het zou opleveren voor de bescherming van het milieu en vanwege het feit dat het roken zou helpen ontmoedigen. De maatregel zou echter wel effectiever zijn als deze op EU-niveau genomen zou worden. **We raden de Nederlandse regering daarom aan om voor deze maatregelen te pleiten in Europees verband.** Die aanpak is juridisch beter verdedigbaar en zou daarbij ook het risico verminderen dat er illegale handel in filtersigaretten dan wel losse filters ontstaat. Daarbij lost het ook de bezwaren aangaande grensoverschrijdende handel op. De komende herzieningscycli van de TPD en de SUPD bieden een geschikt moment om een dergelijk verbod in te voeren, of althans om daarover op Europees niveau te beraadslagen.

## 8. Bibliografie


**EU-recht en jurisprudentie**

*Wetgeving*

Besluit van de Commissie van 17 oktober 2012 tot verlenging van de in artikel 114, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde periode met betrekking tot de nationale bepalingen inzake het maximaal toelaatbare cadmiumgehalte van meststoffen waarvan het Koninkrijk Zweden op grond van artikel 114, lid 5, VWEU kennis heeft gegeven (kennisgave onder document C(2012) 7177), OJ L 326/19.

Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie van 18 maart 2024 betreffende door België aangemelde nationale bepalingen waarbij het in de handel brengen van elektronische wegwerpsigaretten wordt verboden, C(2024) 1673 (definitief).

Uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie van 25 september 2024 betreffende nationale bepalingen die door Frankrijk zijn bekendgemaakt en die bepaalde elektronische sigaretten verbieden, C(2024) 6680 (definitief).

Richtlijn 2008/98/EC van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen, OJ L 312/3.

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, OJ L 127/1.

Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, OJ L 241/1.

Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu, OJ L 155/1.

Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van of 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns, OJ L 58/4

Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief, OJ L 256/1.

*Jurisprudentie*

Zaak 7/68, *Commissie t. Italië*, EU:C:1968:51.

Zaak 2/73, *Geddo*, EU:C:1973:89.

Zaak 8/74, *Procureur du Roi t. Dassonville*, EU:C:1974:82.

Zaak 5/77, *Tedeschi t. Denkavit*, EU:C:1977:144.

Zaak 120/78, *Rewe-Zentral AG t. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, EU:C:1979:42.

Zaak 34/79, *Henn & Darby*, EU:C:1979:295.

Zaak C-194/94, *CIA Security International*, EU:C:1996:172.

Zaak C-379/98, *Preussen-Elektra*, EU:C:2001:160.

Zaak C-302/00, *Commissie t. Frankrijk*, EU:C:2002:123.

Zaak C-110/05, *Commissie t. Italië,* EU:C:2009:66.

Zaak C-216/11, *Commissie t. Frankrijk*, EU:C:2013:162.

Zaak C-333/14, *Scotch Whisky Association*, EU:C:2015:845.

Zaak C-547/14, *Philip Morris Brands*, EU:C:2016:325.

Zaak C-242/17, *LEGO*, EU:C:2018:804.

Zaak C-128/22, *Nordic Info*, EU:C:2023:95.

Zaak C-499/23, *Commissie t. Hongarije*, EU:C:2025:87.

**Nederlands recht**

Besluit van 27 oktober 2014, houdende regels voor verpakkingen en verpakkingsafval.

Besluit van 14 oktober 2015, houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit.

Besluit van 17 juni 2021, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducenten voor eenmalig gebruik, producten van oxo-degradeerbare kunststoffen en kunststofhoudend vistuig en houdende wijziging van het Besluit beheer verpakkingen 2014.

Wet van 28 december 1935, houdende voorschriften betreffende de hoedanigheid en aanduiding van waren.

Wet van 10 maart 1988, houdende maatregelen ter beperking van het tabaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker.

Wet van 31 oktober 1991, houdende vereenvoudiging en uniformering van de accijnswetgeving.

Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 10 mei 2016, kenmerk 966398-150196-WJZ houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 29 maart 2022, nr. IENW/BSK-2022/50452, houdende regels inzake aangewezen kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

**Andere documenten**

CE Delft, ‘Reduceren van sigarettenfilters in het zwerfafval: Studie naar de grootte van het probleem en analyse van mogelijke beleidsmaatregelen’.

Chaoimh EN, The Legislative Priority Rule and the EU Internal Market for Goods: A Constitutional Approach (Oxford University Press 2022).

Eikelboom F, De (onmiddellijke) voorzieningen van de enquêteprocedure (Uitgaven vanwege het Instituut Voor Ondernemingsrecht (IVOR), no. 105) 2017 (online via Kluwer InView).

Evans-Reeves K, Lauber K and Hiscock R, 'The "Filter Fraud" Persists: The Tobacco Industry Is Still Using Filters to Suggest Lower Health Risks While Destroying the Environment' (2022) 31 Tobacco Control e80.

Gravely S and others, 'Opposition to Banning Cigarette Filters and the Belief That Removing Filters Makes Cigarettes Much More Harmful Among Adults Who Smoke: Findings From the 2022 International Tobacco Control Four Country Smoking and Vaping Survey' (2025) 27 Nicotine & Tobacco Research 1401.

Green DS, Tongue ADW and Boots B, 'The Ecological Impacts of Discarded Cigarette Butts' (2022) 37 Trends in Ecology & Evolution 183.

Hage A, "2.2.1.1 Contractvrijheid", in C.A. Hage *Handhaving van privaatrecht door toezichthouders* (Recht & Praktijk, nr. CA17), 2017.

Hartlief T & Stolker C.J.J.M. (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999.

Healton CG and others, 'Butt Really? The Environmental Impact of Cigarettes' (2011) 20 Tobacco Control i1.

Ministerie van Financien, 'Empty Pack Survey 2024' (2024).

Rijksoverheid, Nationaal Preventieakkord (2018).

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024: Voorgenomen versus daadwerkelijke' (2024).

Rijkswaterstaat Leefomgeving, 'Landelijke zwerfafvalmonitor aanvullende rapportage opschalingskengetallen peuken & kauwgom : jaarrapportage 2022' (2022).

Vos E and Weimer M, 'Differentiated Integration or Uniform Regime? National Derogations from EU Internal Market Measures' in Bruno De Witte, Andrea Ott and Ellen Vos (eds), Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law (Edward Elgar Publishing 2017).