32011 Tabaksbeleid

Nr. 134 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2026

Sinds enkele jaren is er een alarmerende toename van het aantal vapende jongeren in Nederland. In 2023 had 24,6 procent van de Nederlandse jongeren tussen de 12 en 16 jaar ooit een vape gebruikt en 14,3 procent van de jongeren in de laatste maand.[1] Dit is zorgwekkend, omdat vapen ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Veel vapes bevatten nicotine en dit verstoort de ontwikkeling van de hersenen bij jonge mensen. Daarnaast zijn vapes sterk verslavend vanwege de nicotine. Een nicotineverslaving op jonge leeftijd kan iemand voor de rest van het leven vatbaarder maken voor andere verslavingen. Ook vapes die geen nicotine bevatten, zijn schadelijk voor de gezondheid, doordat daar schadelijke stoffen zoals glycerol en propyleenglycol in zitten die schade aan de luchtwegen kunnen geven.[2] Jongeren verdienen extra inzet van de overheid om zonder nicotine en gezond, fit en weerbaar op te kunnen groeien. De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen getroffen om het vapen tegen te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het rookverbod voor vapes, het online verkoopverbod en het verbod op de verkoop en productie van vapes met een smaakje anders dan tabak.[3] Met name de smaakjes zijn voor jongeren een belangrijke reden om te gaan vapen.[4]

Om een rook- en nicotinevrije generatie in 2040 te bereiken is het cruciaal dat kinderen en jongeren niet beginnen met vapen. Om dit doel te bereiken is in maart 2025 het *Actieplan tegen vapen*[5]

---

[1] Rombouts, M., Morren, K., van Dorsselaer, S., Tuithof, M., & Monshouwer, K. (2023). Vape of e-sigaret. In Scholierenmonitor: Vape, snus en waterpijp. Trimbos-instituut. van https://cijfers.trimbos.nl/scholierenmonitor/vape-snus-en-waterpijp/vape-esigaret

[2] RIVM, 2014. De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten.

[3] Stb. 2020, nr. 154 (rookverbod), Stb. 2022, nr. 463 (smaakverbod), Stb. 2023, nr. 141 en Stb. 2023, nr. 416 (online verkoopverbod).

[4] Trimbos-instituut. (2025, 10 maart). *Jongeren die vapen onderschatten het risico op verslaving*. Trimbos-instituut. Jongeren die vapen onderschatten het risico op verslaving - Trimbos-instituut

[5] Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32 011, nr. 119.

gelanceerd. Hierin is onder meer opgenomen dat het belangrijk is om meer zicht te krijgen op de illegale handelsstromen in vapes.

Jongeren komen namelijk nog steeds te makkelijk via illegale handelskanalen aan vapes met smaakjes, maar ook aan vapes met een te hoog nicotinegehalte of met meer vloeistof dan is toegestaan.[6] [7] In het actieplan is daarom een onderzoek naar de illegale handel in vapes aangekondigd. Dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd.

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Justitie en Veiligheid (hierna: minister van JenV) het onderzoeksrapport “Donkere Wolken” van onderzoeksbureau Beke aan, waarin de illegale vapehandel nader in kaart is gebracht. Het rapport laat zien dat een brede aanpak nodig is vanwege de omvang van de illegale markt, de vermenging met andere illegale markten en het grensoverschrijdende karakter van de handel in e-sigaretten.

Uit het rapport blijkt dat maar liefst 87 procent van de mensen die vapes gebruiken, gebruikmaakt van een vape met verboden kenmerken[8] of een product dat via niet-toegestane kanalen[9] is aangeschaft. De onderzoekers hebben een grove schatting gemaakt van de omvang van de totale illegale markt en geven aan dat er mogelijk 257 miljoen euro omgaat in de illegale markt van vapes. De (illegale) vapemarkt kent verschillende handelsfases in verschillende landen: productie, export, import, distributie, doorverkoop en verkoop aan de eindgebruiker in Nederland. Consumenten kopen de illegale vapes meestal in een winkel in Nederland, maar aanschaf van vapes met een smaakje over de grens voor eigen gebruik en doorverkoop komt ook veel voor.[10] Met

---

[6] In de Europese Tabaksproductenrichtlijn (2014/40/EU) zijn normen opgenomen voor het maximale gehalte aan nicotine (20 mg/ml) en een maximaal toegestaan volume (2 ml), deze normen gelden dus, anders dan het smaakjesverbod, binnen de hele Europese Unie.

[7] Agyeman-Prempeh, C., & Piersma, J. (2024, 31 januari). *Jongeren komen ook na verbod makkelijk aan smaakjesvapes*. NOS. Jongeren komen ook na verbod makkelijk aan smaakjesvapes.

[8] In het rapport wordt hiervan uitgegaan als is voldaan aan één of meer van de volgende kenmerken: meer dan 20mg/ml nicotine in de vloeistof, meer dan 2 ml vloeistof of een andere smaak dan tabakssmaak. verkoop op afstand en in supermarkten of horeca-inrichtingen.

[9] In het rapport wordt hiervan uitgegaan als de verkoop op afstand (online of sociale media), in supermarkten of horeca-inrichtingen heeft plaatsgevonden. Dit is namelijk verboden in de Tabaks- en rookwarenwet.

[10] In het rapport wordt een onderscheid gemaakt tussen e-sigaretten die in het buitenland zijn gekocht en die het toegestane nicotinegehalte en/of de toegestane hoeveelheid e-vloeistof overschrijden en e-sigaretten die in het buitenland zijn gekocht met een smaak anders dan tabak. De eerste categorie is meegenomen in de berekening van de illegale markt, aangezien dit eisen zijn die voortvloeien uit de Tabaksproductenrichtlijn en

name voor jongeren speelt de handel via sociale media een belangrijke rol.

Vanuit volksgezondheidsperspectief zijn de bevindingen van het onderzoek bijzonder onwenselijk. Het ontmoedigingsbeleid dat de overheid voert wordt op deze manier ondermijnd. Regels zoals het verbod op onlinehandel, reclame en de verkoop aan minderjarigen worden in het illegale handelskanaal niet nageleefd. Verder kan op de veiligheid en etikettering van vapes in dit handelskanaal geen toezicht worden gehouden. Daardoor is geen controle mogelijk op onder andere de maximale toegestane nicotinehaltes, vloeistofvolumes en het vermelden van waarschuwingen. Bovendien worden hierdoor nog veelal producten gebruikt, waarvoor bijvoorbeeld een verbod geldt op de productie en het in handel brengen van vapes met een smaakje, die juist vanwege de aantrekkelijkheid en de schadelijke effecten op de volksgezondheid zijn verboden.

Vanuit het oogpunt van (jeugd)criminaliteit zijn er zorgen van verschillende professionals, zoals jongerenwerkers, dat de handel in vapes mogelijk kan fungeren als instapdelict naar zwaardere vormen van criminaliteit. Respondenten wijzen daarnaast op het risico van vermenging met illegale markten, waar ook tabakssigaretten of drugs worden verhandeld. Tegelijkertijd zijn de signalen hierover wisselend: andere respondenten geven aan dat zij dit verband niet of nauwelijks zien en de handel in vapes juist als een relatief losstaand fenomeen beschouwen.

In deze brief geeft het kabinet een korte toelichting op de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek en kondigt het kabinet aan welke maatregelen het zal nemen.

1. Versterken van het toezicht op vapes

Het rapport stelt vast dat de handhaving van de illegale vapehandel niet eenvoudig is. Door verschillen binnen Europa in wet- en regelgeving is het relatief gemakkelijk om vapes die in Nederland niet zijn toegestaan in buurlanden te kopen of via internet uit andere (verre) landen te bestellen waar deze vapes

---

dus voor alle lidstaten gelden. De tweede categorie is niet meegenomen in de berekening van de illegale markt, omdat in buurlanden geen smaakjesverbod geldt en deze producten daar mogen worden verkocht. Het is voorts niet verboden e-sigaretten die niet aan Nederlandse regelgeving voldoen voor eigen gebruik de grens mee over te brengen en in Nederland in bezit te hebben.

afhankelijk van de regelgeving wel zijn toegestaan. Bovendien is de huidige pakkans en strafbaarstelling bij de bestrijding van de illegale handel in vapes laag. Voor een deel van de dealers is de vapehandel een bijverdienste. Volgens interviews met jongerenwerkers en uit recent Deens onderzoek[11] blijkt vapehandel voor deze dealers, veelal jongeren, aantrekkelijk omdat het gelet op de pakkans en de te verwachten straffen wordt gezien als een veiliger alternatief voor drugshandel. De handel wordt vanwege deze perceptie van beperkte risico's daarom vaak niet als criminele activiteit ervaren, maar als een relatief onschuldig of maatschappelijk minder heftig alternatief, vergelijkbaar met de verkoop van snus, illegale sigaretten of namaak merkkleding. Bij een deel van de dealers is de primaire motivatie financieel gewin. Het vergroten van de pakkans en het snel handelen (dus snel beboeten van overtredingen) zouden volgens het rapport kunnen bijdragen aan het stoppen van deze dealers met de handel in vapes. Het rapport geeft een aantal adviezen over het versterken van de handhaving. Deze worden hieronder besproken.

Bevoegdheden NVWA
Het rapport signaleert dat de toezichthouder, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA), beperkte capaciteit en mogelijkheden heeft om op te treden tegen illegale vapehandel. Wat de handhaving bovendien bemoeilijkt, is dat het in bezit hebben van illegale vapes niet verboden is: alleen het in de handel brengen leidt tot een economische overtreding.

Het kabinet onderschrijft de constatering dat de handhaving door de NVWA wordt bemoeilijkt door beperkte wettelijke bevoegdheden. Op dit moment geldt op grond van artikel 3 van de Tabaks- en rookwarenwet alleen een verbod om producten die niet aan de wettelijke eisen voldoen in de handel te brengen. Echter, kan de NVWA niet altijd aannemelijk maken dat vapes die niet aan de wettelijke eisen voldoen maar zich wel in Nederland bevinden, ook bestemd zijn om in Nederland in de handel te worden gebracht. Dit doet zich met name voor bij vapes die niet voldoen aan het smaakjesverbod. Verkopers van vapes met verboden smaken stellen doorgaans dat de vapes die in Nederland niet verkocht mogen worden, bestemd zijn om in het buitenland verkocht te worden. Als het tegendeel niet door de NVWA kan worden

[11] Aagesen, K., Moretti, A., & Demant, J. (2025). Social media nicotine markets: Criminogenic affordances and market displacement. *International Journal of Drug Policy*, 145, 104943.

aangetoond, kan geen overtreding van de wet vastgesteld worden. Dit betekent dat niet kan worden gehandhaafd en de vapes ook niet in beslag genomen kunnen worden. Dit terwijl in de meeste gevallen de producten naar alle waarschijnlijkheid wel zijn bedoeld om in Nederland in de handel te brengen. Het voorgaande belemmert de effectieve handhaving van het smaakjesverbod.

Het kabinet werkt daarom momenteel aan een wetsvoorstel om de Tabaks- en rookwarenwet te wijzigen waarin het verbod om producten die niet aan de wettelijke eisen voldoen in de handel te brengen wordt uitgebreid. Met deze uitbreiding wordt ook het aanbieden en het in voorraad hebben van tabaksproducten en aanverwante producten (zoals vapes) die niet voldoen aan de verpakkings- en producteisen van de Tabaks- en rookwarenwet (zoals het smaakjesverbod) verboden behoudens als deze producten voor eigen gebruik aanwezig zijn. Over de uitwerking van wanneer sprake is van eigen gebruik zal het kabinet de Kamer nader informeren, zoals toegezegd tijdens het tweeminutendebat **Voortgang van het vape- en tabaksbeleid (32011, nr. 126).**[12] De NVWA hoeft door deze wijziging niet meer aan te tonen dat de vapes met verboden smaken in Nederland in de handel worden gebracht. De enkele aanwezigheid of het (online) aanbieden van producten die niet aan de product- en verpakkingseisen voldoen, zal dan voldoende zijn om een overtreding van de wet te kunnen constateren. Dit leidt er daarnaast toe dat deze producten in beginsel in beslag genomen kunnen worden op grond van de vaststelling dat deze in Nederland aangetroffen worden. Door inbeslagname kan effectiever voorkomen worden dat deze producten bij de consument terechtkomen. Met het genoemde wetsvoorstel zal tevens voorgesteld worden de bevoegdheden van de NVWA uit te breiden, zodat de NVWA bijvoorbeeld onder voorwaarden besloten plaatsen (met uitzondering van woningen) kan doorzoeken. Deze wetswijziging zal de handhaving voor de NVWA vergemakkelijken. Hetzelfde geldt tegelijkertijd voor de politie als via de Wet op de Economische Delicten (Hierna: WED) wordt gehandhaafd (zie hieronder).

[12] Motie van het lid Vliegenthart, Kamerstukken II 2025/26, 32 011, nr. 129. Tevens zal de Kamer daarbij worden geïnformeerd over de mogelijkheid om in dit wetsvoorstel een ‘three strikes out’-maatregel op te nemen voor verkooppunten die binnen 24 maanden driemaal de regels overtreden door de verkoop van illegale vapes (motie van het lid Vliegenthart, Kamerstukken II 2025/26, 32 011, nr. 130).

Recent is een wetsvoorstel aan de Kamer aangeboden waarbij de Tabaks- en rookwarenwet wordt gewijzigd in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken.[13] Hierin wordt voorgesteld een verbod op te nemen om tabaksproducten en aanverwante producten op andere plaatsen dan in een verkoopruimte te verkopen of aan consumenten aan te bieden. Met dit verbod wordt de verkoop aan jongeren via straathandel verboden, maar ook bijvoorbeeld huis-aan-huis-verkoop of op festivals.

Straathandel in vapes

Het rapport geeft aan dat een deel van de handel in vapes plaatsvindt via straatdealers. Bij de aanpak van drugs ligt het toezicht op straathandel hierin primair bij de politie, maar ook gemeenten spelen hierin een belangrijke rol.
Zo hebben veel gemeenten in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een bepaling opgenomen op grond waarvan het eenieder is verboden zich op een openbare plaats op te houden met het kennelijke doel om, al dan niet tegen betaling, middelen als bedoeld in de artikelen 2 of 3 van de Opiumwet of daarop gelijkende waar af te leveren, aan te bieden of te verwerven, daarbij behulpzaam te zijn of daarin te bemiddelen. Bij overtreding hiervan kunnen gemeenten gericht optreden tegen hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid die samenhangen met drugshandel en drugsgebruik in de openbare ruimte, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom.

Het kabinet gaat in gesprek met de VNG om te verkennen wat de ervaring van de gemeenten is met illegale handel in vapes op straat en om te verkennen of het gemeenten hierbij kan ondersteunen, bijvoorbeeld door een soortgelijke modelbepaling met de VNG te ontwikkelen die gemeenten in hun APV kunnen opnemen om hinder, overlast en gevoelens van onveiligheid die samenhangen met vapeshandel op straat tegen te gaan. Het kabinet heeft signalen vanuit gemeenten ontvangen die aangegeven graag een rol te willen spelen in het toezicht hierop. Gemeenten kunnen dan actiever bijdragen aan het tegengaan van illegale vapehandel op straat en bijvoorbeeld overlast en ongewenste verkooppraktijken rondom scholen gerichter aanpakken. Daarnaast kan dit er mogelijk toe leiden dat een deel van de toezicht- en handhavingsdruk bij de NVWA wordt verminderd.

Boetemaxima

[13] Kamerstukken II 2025/26, 36 916, nr. 2.

Uit het rapport volgt dat de hoogte van de huidige bestuurlijke boetes onvoldoende afschrikwekkend is. Overtreders worden hierdoor onvoldoende weerhouden van het overtreden van de regels voor vapes. Dit vanwege het economisch voordeel dat met de illegale verkoop hiervan te behalen is. Volgens het rapport is voor de effectiviteit van de handhaving een verhoging van de huidige boetes noodzakelijk.

Gelet hierop wordt met het eerstgenoemde wetsvoorstel ook voorgesteld de boetemaxima te verhogen, waarmee wordt aangesloten bij een aanbeveling in het rapport.

Verkenning aanpassing Wet Economische Delicten
In het rapport wordt verder vastgesteld dat de handhaving op illegale vapes, gelet op de doelgroep en de verkoopwijze, een andere werkwijze van de NVWA vraagt dan de NVWA gewend is bij het toezicht op andere regels in de Tabaks- en rookwarenwet. Zo maken bijna alle respondenten de vergelijking met de drugshandel als het gaat over de werkwijze van de actoren. Gelet op de uiteenlopende vormen van vapehandel die raken aan de ondermijnende en criminele werkwijzen van drugshandel, wordt daarom in het rapport de vraag opgeworpen dat bezien moet worden of de NVWA de enige toezichthouder zou moeten zijn of dat ook de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een rol in de handhaving zouden moeten spelen. Dit zou de pakkans mogelijk kunnen vergroten.

In reactie hierop is het ten eerste belangrijk om te benaderukken dat de politie en het OM momenteel al een rol in de handhaving spelen. De politie en het OM zijn op dit moment bevoegd op te treden tegen overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet, via de WED. De politie neemt dan ook geregeld verboden vapes in beslag die worden aangetroffen tijdens de uitvoering van de politietaak. Deze producten worden vervolgens vernietigd. Echter is capaciteit zowel bij de politie als het OM schaars en zijn de bevoegdheden op grond van de WED ook beperkt omdat overtreding van de Tabaks- en rookwarenwet in de WED is gecategoriseerd als overtreding en niet als misdrijf.[14] Voor overtredingen geldt een andere strafmaat dan voor misdrijven, waardoor de politie niet van alle opsporingsbevoegdheden gebruik mag maken. Hetzelfde geldt voor de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA, een bijzondere

[14] Zie artikel 1 in combinatie met artikel 2, eerste lid, van de WED.

opsporingsdienst die onder het gezag van het Functioneel Parket (FP) van het OM valt.[15]

Het kabinet is voornemens te verkennen of het wenselijk is om de WED aan te passen zodat overtreding van bepaalde voorschriften in de Tabaks- en rookwarenwet (zoals het smaakjesverbod), indien opzettelijk begaan, in de WED als misdrijf wordt geclassificeerd. Het classificeren als misdrijf binnen de WED versterkt het handhavingsinstrumentarium voor de IOD en het OM door het effectiever kunnen inzetten van strafrechtelijke opsporing en vervolging in die zaken waar sprake is van ernstige, opzettelijke vormen van criminaliteit en fraude. Keerzijde hiervan is dat moet worden bezien of verdere criminalisering gewenst is: ook de kwetsbare jongeren die opzettelijk handelen in vapes zullen bijvoorbeeld na strafrechtelijke handhaving in beginsel een justitiële aantekening krijgen. Echter is het de vraag of dit de strafrechtelijke handhaving in de praktijk wezenlijk zal veranderen gelet op de keuzes die moeten worden gemaakt in de schaarse opsporingscapaciteit en handhavingscapaciteit bij het OM en de politie. Het OM heeft in dit kader aangegeven dat illegale vape-handel primair om een bestuursrechtelijke aanpak vraagt vanuit de NVWA en dat die aanpak versterkt zou moeten worden.

Taskforce
Parallel hieraan zou het de handhaving helpen om een taskforce op te richten met daarin de Douane, de NVWA en de politie zoals in het rapport aanbevolen. Doel hiervan is om de samenwerking te versterken, kennis uit te wisselen en een multidisciplinaire aanpak te ontwikkelen. Samen met de relevante partijen, zoals Douane, de NVWA, het OM en de politie zal onderzocht worden of dit opportuun is en wat hiervoor aan capaciteit en middelen nodig is.

Vapes als accijnsgoed
Voorts wordt in het rapport opgemerkt dat het aanmerken van vapes als accijnsgoed bijdraagt aan een betere handhaving. Met het aanmerken van vapes als accijnsgoed komen deze goederen namelijk te vallen onder het Europese volgsysteem voor accijnsgoederen (het zogenoemde Excise movement and control system (EMCS)). Via dit systeem wordt het vervoer van accijnsgoederen gevolgd en gecontroleerd, wat kan bijdragen aan de handhaving. Zo is bijvoorbeeld inzichtelijk of een partij vapes

[15] De Buitengewoon opsporingsambtenaar van de NVWA vallen ook onder het gezag van het FP.

wel daadwerkelijk naar een andere lidstaat gaat, zoals wordt opgegeven.

In dit kader wordt opgemerkt dat goederen alleen op Europees niveau kunnen worden aangewezen als accijnsgoed. De Europese Commissie heeft een herziening van de Richtlijn tabaksaccijns[16] voorgesteld waarin onder andere de reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid naar aan tabaksproducten gerelateerde producten

zoals vapes.[17] Het kabinet is voorstander van deze herziening en maakt zich hier ook hard voor.[18] De Europese besluitvorming en de nationale implementatie van de herziene richtlijn zullen naar verwachting nog enkele jaren duren.

Verhogen capaciteit
Tot slot geven de onderzoekers aan dat er ook meer capaciteit bij de toezichthouders moet komen voor de handhaving. In het Coalitieakkoord 2026-2030 “Aan de slag” is benoemd dat dit kabinet zal doorgaan met de ambitie om een rookvrije generatie te creëren. Hiervoor wordt onder meer ingezet op handhaving. Gelet op de huidige situatie levert versterking van de NVWA op dit punt mogelijk ook meer zaken voor het OM en de afhandeling van de rechtspraak op. Dit wordt ook wel keteneffect genoemd. De rechtsketen is dit moment al overbelast waardoor extra zaken de keten verder kan belasten. Het kabinet zal in de komende periode met de betreffende partners uitwerken hoe de handhaving er idealiter uit zou moeten zien.

2. Situationele criminaliteitspreventie
Een tweede bewezen effectieve aanpak om illegale handel terug te dringen is het toepassen van situationele criminaliteitspreventie.[19]

[16] Richtlijn 2011/64/EU. European Commission. (2025, 16 juli). *Proposal for the revision of the Tobacco Taxation Directive (Tobacco Excise Directive)*. European Commission.
[17] European Commission. (2025, 16 juli). *Revision of the Tobacco Taxation Directive (proposal): Main changes*. Taxation and Customs Union – European Commission.
[18] Zie: Statement herziening richtlijn tabaksaccijns | Publicatie | Rijksoverheid.nl en Afschrift brief aan voorzitter EC over oproep voorstel herziening richtlijn tabaksaccijns | Brief | Rijksoverheid.nl

[19] Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021, 22 april). *Effecten van preventie: een compacte literatuursynthese* https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/22/tk-bijlage-effecten-van-preventie (rijksoverheid.nl).

Dit houdt in het wegnemen of bemoeilijken van gelegenheden om strafbare feiten te plegen, door omstandigheden zodanig te veranderen dat criminaliteit wordt ontmoedigd. Het rapport doet op dit terrein meerdere aanbevelingen.

Sociale media
In het rapport wordt benadrukt dat sociale mediaplatforms een grotere verantwoordelijkheid moeten nemen in het tegengaan van illegale content en verkoop op hun platforms.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat dit niet enkel geldt voor vapes, maar speelt bij meerdere verboden producten. Met de inwerkingtreding van de digitaledienstenverordening (hierna: DSA) is de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van onlinediensten en platforms nader gereguleerd in de Europese Unie. De DSA bevat onder meer zorgvuldigheidsverplichtingen voor het tegenaan van online illegale content en activiteiten. Voor een goede werking van de verordening heeft het ministerie van Economische Zaken een uitvoeringswet uitgewerkt, waarmee de Kamers in 2024 en 2025 hebben ingestemd. Deze uitvoeringswet regelt op nationaal niveau de bevoegdheden voor het toezicht en handhaving. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is daarbij aangewezen als toezichthouder op het grootste deel van de verordening. Daarnaast heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2023 het initiatief genomen voor de inrichting van een overlegplatform waar partijen uit de Nederlandse internetsector en de overheid samenkomen. Dit is vormgegeven in een publiek-private samenwerking (PPS) onder neutraal voorzitterschap van het Platform voor de InformatieSamenleving (ECP). Dit initiatief biedt open kanalen om in gesprek te blijven over trends in contentproblematiek, uitdagingen uit de moderatiepraktijk, *best practices* en wet- en regelgeving. Deze samenwerking zal het kabinet benutten om het gesprek te voeren met de platforms over het aanbieden van vapes via deze platforms en in gezamenlijkheid te bekijken hoe we ervoor kunnen zorgen dat deze producten online minder worden aangeboden.

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) heeft in september 2025 een onderzoek geopend naar Snap Inc., het bedrijf achter Snapchat, vanwege mogelijke overtredingen van de DSA.[20] Het

[20] Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

onderzoek volgt op een handhavingsverzoek van Stichting Rookpreventie Jeugd. De ACM onderzoekt daarbij of Snap Inc. handelt in overeenstemming met de DSA en specifiek of Snap Inc. voldoende maatregelen neemt om minderjarigen te beschermen tegen de illegale of schadelijke handel in vapes op hun dienst. Bij constatering van overtredingen kan de ACM handhavend optreden met bindende aanwijzingen, boetes of dwangsommen. De ontwikkelingen van het onderzoek volgt het kabinet met grote interesse.

Ondertussen blijft het kabinet zich inzetten om kinderen en jongeren online te beschermen tegen vapes, maar ook tegen andere schadelijke gedragingen online. De voormalig minister van VWS heeft daarom onlangs een richtlijn schermgebruik voor ouders en professionals gepubliceerd.[21] Deze zal blijvend onder de aandacht worden gebracht.

Andere online verkoop
Het rapport concludeert ook dat een deel van de handel in vapes online plaatsvindt via webshops in Nederland en het buitenland, en via interpersoonlijke communicatie op platforms.[22]

Onderzocht zal worden hoe de NVWA kan worden versterkt met kennis, handelingsperspectieven en eventuele aanvullende bevoegdheden zodat ze gerichter op kunnen treden indien ze signalen opvangen van het aanbieden en verkopen van vapes op deze wijze.

Buitenland
Een ander knelpunt dat het rapport signaleert betreft de legale beschikbaarheid van vapes in buurlanden. De mogelijkheid om deze eenvoudig en bovendien legaal over de grens aan te schaffen, waar de verkoop van vapes met een smaakje is toegestaan, vergroot de illegale handel in Nederland. Ongeveer 15% van de vapende respondenten in het onderzoek koopt zijn vapes uit-sluitend fysiek in het buitenland. Het overgrote deel hiervan (89%) koopt daar vapes met een smaakje. Het aanscherpen van de

[21] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2025, 17 juni). *Richtlijn gezond schermgebruik 2025* [Rapport]. Rijksoverheid. Richtlijn gezond schermgebruik 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[22] Interpersoonlijke communicatie is de communicatie tussen een of meerdere personen in een besloten gesprek. Bijvoorbeeld via privéberichten in WhatsApp of in de chatfunctie van Snapchat. Dit valt buiten het toepassingsgebied van de Digital Services Act.

geharmoniseerde regels voor vapes binnen de EU kan barrières opwerpen om minder gemakkelijk aan vapes te komen. Daarom blijft het kabinet zich in Europees verband inzetten voor een verbod op smaakstoffen in vapes. Hiermee is grensoverschrijdende aankoop niet meer mogelijk in de EU en dit vergroot de effectiviteit van handhaving, ook aan de grens. Er zijn inmiddels signalen vanuit de Europese Commissie dat de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn[23] in 2026 verdere voortgang zal vinden.
Tot slot wordt in het rapport gesignaleerd dat, ondanks dat vapes met een smaak zowel in China als in Nederland verboden zijn, deze vapes toch in grote mate geproduceerd worden in China en geëxporteerd worden naar onder meer Nederland. Om die reden wordt ook aanbevolen om in EU-verband bij China aan te dringen op het tegengaan van de export van illegale vapes.
De inzet van het kabinet is er al op gericht om in EU-verband verstorende handelspraktijken van China aan te kaarten. Zo heeft de Europese Commissie onlangs de Chinese autoriteiten verzocht om pre-export checks te doen op de naleving van de regelgeving voor producten die via online shopplatforms worden verkocht en bestemd zijn voor Europa.

3. Preventie van de vraag en handel van vapes

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt, gelet op de beperkte capaciteit voor handhaving, de lage risico's bij de handel (pakkans) en hoge winstmarges, in het rapport ook geadviseerd om bij het tegengaan van de handel op andere aanpakken in te zetten. Naast het verhogen van de pakkans en het toepassen van situationele preventie, is de inzet van preventieve maatregelen essentieel aldus het rapport. Dit geldt zowel voor het terugdringen van de vraag naar vapes als voor het voorkomen dat jongeren in aanraking komen met, beginnen met of doorgroeien in illegale handel en andere criminaliteitsvormen.

Preventie van vapehandel

Het rapport benoemt dat de handel in vapes niet los kan worden gezien van andere, bredere mechanismen die ook in de (georganiseerde) (jeugd)criminaliteit zichtbaar zijn. De betrokkenheid bij vapehandel komt mede door risicofactoren zoals laagdrempelige beschikbaarheid en aantrekkelijke presentatie van

[23] 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.

vapes, de sociale dynamieken van groepsdruk en statuswerving, de kwetsbaarheid van jongeren die kampen met armoede, beperkte weerbaarheid of een gebrek aan ouderlijk en schools toezicht. Deze omstandigheden verlagen de morele drempel voor jongeren en volwassenen om zich met illegale vapehandel in te laten. De bovengenoemde kwetsbaarheden vormen de rode draad voor een financiële motivatie om betrokken te raken bij vapehandel.

Met de aanpak Preventie met Gezag (PmG) wordt getracht te voorkomen dat kinderen, jongeren en jongvolwassenen in de leeftijd van 8 tot en met 27 jaar in de (georganiseerde en ondermijnende) criminaliteit terechtkomen, daarin afglijden of doorgroeien. Binnen PmG wordt ingezet op veel van de risicofactoren die worden genoemd in het rapport, zoals een gebrek aan toezicht door ouders of op school en armoede. Gezien uit het onderzoek ook signalen naar voren komen dat de illegale handel in vapes kan fungeren als opstap naar zwaardere vormen van criminaliteit brengt het kabinet momenteel de problematiek rondom (kwetsbare) vapedealers onder de aandacht bij gemeenten. Via de Preventie met Gezag-website wordt hier aandacht aan besteed. Hierbij zijn twee inzichten van belang die volgen uit het Landelijk Kwaliteitskader Effectieve Jeugdinterventies.[24] Ten eerste is er niet gelijk aanleiding om specifieke interventies te ontwikkelen voor deze problematiek. Het reguliere aanbod aan interventies zet veelal al in op de juiste risico- en beschermende factoren. Ten tweede is het belangrijk de preventieve inzet vooral te focussen op hoog-risicogroepen met veel risicofactoren op meerdere leefgebieden. Het rapport benadrukt in dit verband ook dat gemeenten in Nederland zich bewust moeten zijn van de ernst van de problematiek en het fenomeen van vapehandel op de agenda moeten zetten, zowel beleidsmatig als in de praktijk (zoals jongerenwerk, maar ook bij gezinsbeschermers en dergelijke). Het kabinet zal hierover het gesprek met VNG en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid voeren.

Preventie van gebruik
Aan de gebruikerszijde benadrukt het rapport dat het van groot belang is dat de vraag naar vapes afneemt.

Gelet op de gezondheidsrisico’s en de sterk verslavende werking van vapes is het inderdaad van groot belang dat voorkomen wordt

[24] Landelijk kwaliteitskader effectieve jeugdinterventies voor preventie van jeugdcriminaliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl

dat jongeren beginnen met vapen. Er zijn in het Actieplan tegen vapen en in de Samenhangende Preventiestrategie[25] een groot aantal maatregelen opgenomen dat gericht is op het verminderen van de vraag, waaronder het beperken van verkoop van vapes tot speciaalzaken, het invoeren van rook-en vapevrije kindomgevingen, het invoeren van neutrale verpakkingen voor vapes, de campagne ‘Nee tegen vapen’ en de aanpak ‘Opgroeien in een kansrijke omgeving voor jongeren’. Naast deze maatregelen zijn aanvullende maatregelen aangekondigd in het coalitieakkoord zoals het verhogen van de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (waaronder vapes die nog wel zijn toegestaan, namelijk met een tabakssmaak) naar 21+ en het bereiken van kwetsbare groepen via een wijkgerichte aanpak. Het kabinet zal dan ook onverminderd doorgaan met het streven naar een rookvrije generatie en het verminderen van de vraag naar vapen.

4. Regulering

De resultaten van het rapport kunnen de vraag oproepen of strenge regels voor vapes zoals het smaakjesverbod nog wel effectief zijn. Echter is het goed om te benadrukken dat het kabinet nog steeds achter het verbod op vapes met een smaakje staat. De eerste signalen van de effecten van het smaakjesverbod zijn namelijk positief. Zo blijkt uit de eerste resultaten van het RIVM-onderzoek onder vapende jongeren dat 22% van de onderzochte respondenten gestopt is met vapen vanwege het smaakjesverbod en dat er maar zeer beperkte overstap naar andere tabaksproducten plaatsvindt.[26] Daarnaast lieten recente cijfers van het CBS zien dat het vapen onder jongvolwassenen (18-25 jaar) is teruggelopen sinds de invoering van het smaakjesverbod. Dit zijn signalen dat het smaakjesverbod effectief is om het gebruik van vapes terug te dringen, en bijdraagt aan een norm dat vapen ongezond en schadelijk is. Daarbij worden vapes met name gebruikt door jongeren onder de 18 jaar. De verkoop van alle tabaksproducten en aanverwante producten aan minderjarigen is al verboden via de leeftijdsgrens in de Tabaks- en rookwarenwet. Ook als smaakjesvapes weer toegestaan zouden worden, zouden minderjarigen hier geen legale toegang toe krijgen en dus blijven uitwijken naar de illegale markt. Bovendien heeft het

[25] Kamerstukken II 2024/2025, 32 793, nr. 846.
[26] Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (18 Maart 2025). *Twee op de vijf vermindert gebruik e-sigaretten na invoering smaakjesverbod* https://www.rivm.nl/nieuws/twee-op-vijf-vermindert-gebruik-e-sigaretten-na-invoering-smaakjesverbod.

smaakjesverbod niet alleen het doel om huidige vapers te helpen stoppen, maar dient het juist uitdrukkelijk ook het doel om het product minder aantrekkelijk te maken voor jongeren die deze producten nog niet gebruiken.

Belangrijk is ook om te realiseren dat nicotine één van de meest verslavende stoffen is die er bestaan. Nicotine is na heroïne en crack zelfs de meest verslavende drug[27]. Vanuit volksgezondheidsperspectief is het daarom onwenselijk om het verbod op vapes met een smaakje op te heffen. De overheid heeft de plicht om burgers, en in het bijzonder jongeren, te beschermen tegen schadelijke en verslavende producten.

5. Overig

Het rapport adviseert tot slot ook de opkomst van cannabis-vapes (met THC of HHC) en vapes met andere (illegale) ingrediënten in het vizier te houden en onderzoek te doen naar de ontwikkeling hiervan.

In het kader van het experiment gesloten coffeeshopketen houdt het kabinet zicht op de ontwikkeling van deze producten en staat het we hierover in contact met het Trimbos-instituut. Het Trimbos-instituut is onlangs gevraagd onderzoek te doen naar de gezondheidseffecten van producten met een hoog THC-gehalte. De resultaten hiervan worden eind van dit jaar verwacht. De Kamer zal dan nader worden geïnformeerd.

Ook wordt aanbevolen verder onderzoek te doen naar de rol van importeurs, groothandelaren en internationale distributielijnen, naar verkopers op festivals en naar de mate waarin fysieke winkels betrokken zijn bij de illegale markt. We laten het aan de NVWA over om af te wegen of het opportuun is hier verder onderzoek naar te verrichten ten behoeve van hun taak bij het handhaven. Als het voorts opportuun wordt geacht om een taskforce op te richten zou deze zich ook hierop kunnen richten.

Slot

Het aanpakken van de illegale handel in vapes vraagt dus om een breed pakket aan maatregelen waar aan de ene kant wordt ingezet op het versterken van de handhavingsbevoegdheden van de toezichthouders, zodat ze sneller en beter kunnen optreden en de pakkans wordt verhoogd. Hierbij dient wel rekening gehouden te

[27] RIVM, ranking the drugs (2009).

worden met het te verwachten keteneffect. Aan de andere kant moet worden gewerkt aan het verminderen van de vraag naar deze producten en het voorkomen dat mensen beginnen aan de vapehandel. Situationele criminaliteitspreventie middels het aanscherpen van de geharmoniseerde Europese regelgeving is voor zowel het verminderen van de vraag als het optimaliseren van het toezicht belangrijk. Het kabinet zal zich onverminderd voor al deze maatregelen inzetten.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
S.T.M. Hermans