
520

Besluit van 10 december 2020 tot wijziging van het Vuurwerkbesluit in verband met een tijdelijk vuurwerkverbod vanwege COVID-19

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid van 20 november 2020, nr. IENW/BSK-2020/225487, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9.2.2.1, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 25 november 2020, nr. W17.20.0431/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid van 9 december 2020, nr. IenW/BSK-2020/243728, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vuurwerkbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.2.4, vierde lid, wordt na «is» ingevoegd «, met uitzondering van het vervoer door particulieren van consumentenvuurwerk,».

B

In artikel 2.3.2 vervalt het tweede lid, alsmede de aanduiding «1.» voor het eerste lid.

C

In artikel 2.3.6 vervalt «op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daaropvolgende jaar».

D

Artikel 1.2.4, vierde lid komt te luiden:

4. Het eerste lid is tevens niet van toepassing indien het vuurwerk of de pyrotechnische artikelen voor theatergebruik worden vervoerd overeenkomstig de eisen gesteld bij of krachtens de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en met inachtneming van artikel 1.2.5.

E

Artikel 2.3.2 komt te luiden:

Artikel 2.3.2

1. Het is verboden consumentenvuurwerk ter beschikking te stellen aan een particulier.

2. Het verbod geldt niet op 29, 30 en 31 december met dien verstande dat als een van deze dagen een zondag is het verbod eveneens op die zondag geldt, in welk geval het verbod om vuurwerk ter beschikking te stellen dan niet geldt op 28 december.

F

Artikel 2.3.6 komt te luiden:

Artikel 2.3.6

Het is verboden vuurwerk, anders dan bedrijfsmatig, tot ontbranding te brengen op een ander tijdstip dan tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur van het daaropvolgende jaar.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst, met uitzondering van artikel I, onderdelen D, E en F, dat in werking treedt met ingang van 2 januari 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 december 2020

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Uitgegeven de *veertiende* december 2020

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Aanleiding en achtergrond

Dit besluit strekt tot wijziging van het Vuurwerkbesluit. De wijziging betreft het tijdelijk verbieden van de verkoop, het bezit, het vervoer en het afsteken van consumentenvuurwerk voor de jaarwisseling 2020–2021 in verband met COVID-19 (hierna: het coronavirus).

Op dit moment heeft Nederland te lijden onder de tweede golf van het coronavirus. Dit zorgt ervoor dat de zorgverleners in ziekenhuizen en huisartsenposten momenteel onder grote druk staan en zwaar overbelast zijn. De reguliere zorg is bovendien afgeschaald om de zorg voor patiënten met corona te kunnen laten plaatsvinden. De toegang tot de gezondheidszorg staat daarmee onder grote druk.

De jaarwisseling leidt ieder jaar helaas tot letsel veroorzaakt door vuurwerk, zowel vanwege het afsteken van legaal als illegaal vuurwerk. Ondanks de maatregelen die dit jaar zijn genomen met het verbod op categorie F3 vuurwerk, enkelschotsbuizen, knalvuurwerk en vuurpijlen¹ zal letsel onvermijdelijk zijn bij het afsteken van vuurwerk. Daarnaast vormt vuurwerk in de praktijk ook een katalysator voor ander letsel als gevolg van dronkenschap, rellen en agressie jegens hulpverleners en politie. Gelet op de bijzondere situatie rondom de bestrijding van het coronavirus wil het kabinet dit jaar daarom maatregelen treffen om de druk op het zorgstelsel en de handhaving niet verder te doen toenemen en waar mogelijk te verlichten. In een brief van 2 november 2020 heeft het Veiligheidsberaad, bestaande uit alle voorzitters van de veiligheidsregio's, daarom opgeroepen om vuurwerk voor de komende jaarwisseling te verbieden. Daarnaast hebben de leden Kröger en Wassenberg² van de Tweede Kamer een motie ingediend, waarin zij uitspreken dat het wenselijk is dat het kabinet met spoed een voorstel doet voor tijdelijke regels omtrent een verbod van verkoop en ontsteking van consumentenvuurwerk voor de jaarwisseling 2020–2021. In het debat in de Tweede Kamer is door een groot aantal partijen begrip getoond voor deze wens, mits die gepaard zou gaan met een compensatie van de sector. Deze oproep wordt verder gesteund door een bond van buitengewoonopsporingsambtenaren (boa's), spoedeisendehulpartsen en de politie. Bij brief van 13 november 2020³ is de beslissing van het kabinet om een tijdelijk vuurwerkverbod in te voeren met de Kamers gedeeld.

De uitbraak van het coronavirus en de daardoor ontstane druk op de zorg hebben al geleid tot het afschalen van reguliere zorg. Daarom is het noodzakelijk de zorg bij voorbaat te ontlasten. Afgelopen jaar zijn op 31 december en 1 januari 385 mensen op de eerste hulp geweest en ongeveer 900 bij een huisartsenpost, totaal 1.300 bezoeken aan een arts. Elke extra patiënt verhoogt de druk op de zorg en elke patiënt die voorkomen kan worden draagt bij aan het ontlasten van de zorgverleners. Het Veiligheidsberaad heeft er ook op gewezen dat een tijdelijk vuurwerkverbod zal leiden tot minder mensen op straat tijdens de jaarwisseling en daarmee ook zal bijdragen aan het voorkomen van besmettingen met het coronavirus. Daarnaast verlicht het vuurwerkverbod de werklust van de bij de handhaving van de COVID-maatregelen betrokken handhavingsinstanties.

¹ Scrt. 2020, 45847.

² Kamerstukken II, 2020–2021, 28 684, nr. 635.

³ IENW/BSK-2020/222940.

2. Inhoud van het besluit

De verkoop van consumentenvuurwerk is thans het hele jaar verboden, met uitzondering van de drie dagen voor de jaarwisseling (artikel 2.3.2 van het Vuurwerkbesluit). Met de onderhavige wijziging (artikel I, onderdeel B) wordt deze uitzondering geschrapt. Daarmee is de verkoop van het consumentenvuurwerk rondom de jaarwisseling verboden voor dit jaar. Het tot ontbranding brengen van consumentenvuurwerk is thans verboden, met uitzondering van het tijdstip tussen 31 december 18.00 uur en 1 januari 02.00 uur. Met deze wijziging wordt ook deze uitzondering geschrapt (artikel I, onderdeel C), waardoor het tijdens de jaarwisseling verboden is om consumentenvuurwerk tot ontbranding te brengen. Door het verkoop- en afsteekverbod is het particulieren ook niet toegestaan om vuurwerk voorhanden te hebben, behalve op een voor het publiek niet toegankelijke plaats, zoals in huis, de schuur of garage (artikel 1.2.4, eerste en tweede lid, van het Vuurwerkbesluit). In het belang van de handhaafbaarheid van het verkoop- en afsteekverbod mogen particulieren evenmin vuurwerk vervoeren (artikel I, onderdeel A).⁴ Immers, als de aanvoer van vuurwerk vanuit andere landen niet kan worden tegengehouden zal het verbod minder effectief zijn. Voor het begrip vervoer wordt in het Vuurwerkbesluit aangesloten bij de definitie daarvan in artikel 2, eerste lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Dit betekent onder meer dat ook het laten staan van een vervoermiddel met daarin vuurwerk onder het begrip vervoer valt. Het vervoersverbod gaat in op de dag van inwerking-treding van dit besluit en geldt tot en met 1 januari 2021.

Op 2 januari 2021 komt het Vuurwerkbesluit vervolgens weer te luiden zoals dit luidde voor inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wijzigingen (artikel I, onderdelen D, E en F).

Het verbod voor de jaarwisseling 2020–2021 geldt niet voor het zogeheten fop- en schertsvuurwerk, zoals sterretjes of knalerwten. Dat betreft het vuurwerk dat wegens het geringe veiligheidsrisico het hele jaar door mag worden verkocht en afgestoken. In de Europese Pyrorichtlijn is vastgelegd dat lidstaten omwille van openbare orde of gezondheid en veiligheid (uitsluitend) het gebruik en/of de verkoop van vuurwerk kunnen verbieden voor de categorieën vuurwerk F2 en F3. Uitzondering is het F1 vuurwerk (licht vuurwerk dat afgestoken mag worden door personen vanaf 12 jaar), dat het hele jaar door mag worden verkocht en afgestoken. Dat betekent dat de verkoop en het afsteken van het F1 vuurwerk dan ook niet verder kan worden ingeperkt of verboden op grond van de genoemde Pyrorichtlijn.

3. Uitvoering en handhaving

Zowel politie als buitengewone opsporingsambtenaren worden ingezet voor de strafrechtelijke handhaving van het verbod om consumenten-vuurwerk te verkopen, voorhanden te hebben, te vervoeren of af te steken. De politie en een bond van boa's hebben om dit verbod verzocht. Zij geven aan dat de handhaving naar verwachting eenvoudiger wordt, aangezien als er vuurwerk wordt afgestoken, niet nagegaan hoeft te worden of dit legaal of illegaal vuurwerk betreft. Immers, het afsteken van vuurwerk is dit jaar niet toegestaan. Het OM heeft ook gewezen op de gevolgen van het verbod op het in bezit hebben en vervoeren van vuurwerk voor de effectiviteit van het verbod op afsteken van vuurwerk.

⁴ Weliswaar is in artikel 4, aanhef en onder h, van het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen bepaald dat het vervoer van 25 kg consumentenvuurwerk voor eigen gebruik is toegestaan, maar, zoals in de Nota van toelichting is opgemerkt (Stb. 1996, 297), laat dit onverlet dat andere regelgeving mogelijk beperkingen oplegt, zoals onderhavige wijziging van het Vuurwerkbesluit die het vervoer door particulieren van consumentenvuurwerk niet zijnde fop- en schertsvuurwerk tijdelijk verbiedt.

Het besluit is hierop aangepast. Daarnaast zijn de ILT en de Omgevingsdiensten belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de vuurwerkregelgeving.

4. Gevolgen van dit besluit

Gevolgen voor bedrijven

Naleving van dit verbod brengt met zich mee dat de verkoop van vuurwerk, op de daarvoor aangewezen verkoopdagen, 29, 30 en 31 december 2020 niet meer is toegestaan, daarbuiten was de verkoop van vuurwerk al niet toegestaan. Dit maakt de vuurwerksector bijzonder. Indien de COVID-19 maatregelen worden opgeheven en de dagelijkse routine weer hervat wordt in de maatschappij, is de verkoop van vuurwerk nog steeds verboden, met uitzondering van de daarvoor in het Vuurwerkbesluit aangewezen verkoopdagen op 29, 30 en 31 december. Door het verbod voor de jaarwisseling 2020–2021 mist de vuurwerksector de facto een compleet jaar aan verkopen, terwijl de sector wel kosten heeft gemaakt ter voorbereiding op de verkoop (zoals het keuren van en onderhoud aan de bunkers). Bijkomende kosten zijn de kosten voor de opslag van het reeds bestelde en niet op korte termijn te verkopen vuurwerk.

Het kabinet komt met een reële kostenvergoeding voor de vuurwerkbranche. Het wegvallen van de inkomsten uit de verkoop van consumentenvuurwerk aan het einde van het jaar heeft tot gevolg dat winkeliers en importeurs de daarvoor reeds gedurende dit jaar gemaakte kosten niet kunnen compenseren met de inkomsten van de eindejaarsverkoop. Winkeliers en importeurs kunnen in het vierde kwartaal van 2020 een beroep doen op de reeds bestaande TVL- en NOW-regelingen (het coronasteunpakket). Deze regelingen zijn generiek beschikbaar voor alle sectoren die geraakt worden door de maatregelen in het kader van het coronavirus en ademen mee met de mate waarin voor de onderneming sprake is van omzetsderving. De regelingen voorzien in een tegemoetkoming van loonkosten (NOW) en vaste lasten (TVL). De mate waarin winkeliers en importeurs zijn getroffen door de coronamaatregelen werkt door in de mate waarin aanspraak kan worden gemaakt op onderdelen van het coronasteunpakket. Winkeliers en importeurs kunnen een beroep doen op het coronasteunpakket op basis van de totale bedrijfssituatie.

Het tijdelijk vuurwerkverbod heeft tot gevolg dat de niet verkochte voorraden consumentenvuurwerk een jaar lang moeten worden opgeslagen. Bovendien vindt er extra transport plaats om maximaal gebruik te kunnen maken van de vuurwerkopslag plaatsen (de ene importeur heeft meer ruimte dan de andere) en zal uitgeweken worden naar extra te huren opslagplaatsen veelal in het buitenland. Voor de extra opslag- en transportkosten van consumentenvuurwerk in 2021 wordt voorzien in een tegemoetkomingsregeling voor (met name) importeurs en winkeliers. De contouren van de regeling zullen dit jaar gereed zijn. Deze regeling zal naar verwachting begin 2021 worden vastgesteld, waarna openstelling kort daarna plaatsvindt. Tevens wordt voorzien in een specifieke tegemoetkoming voor winkeliers voor specifieke kosten gemaakt voor vuurwerk gerelateerd aan de omzet van het bedrijf. Het gaat hierbij om gedurende het jaar gemaakte kosten die specifiek zijn toe te schrijven aan de verkoop van vuurwerk. De contouren van deze regeling zijn eveneens dit jaar gereed en zal eveneens naar verwachting begin 2021 worden vastgesteld. Daarnaast bekijkt de regering of er aanvullend nog iets geregeld moet worden voor de winkeliers. De regering stelt voor het totale pakket aan maatregelen voor de branche een bedrag van circa 40 miljoen euro ter beschikking (dit is inclusief de kosten voor de

bestaande Coronamaatregelen en uitvoeringskosten). De verdere invulling bovenop de bestaande coronaregelingen van de hiervoor genoemde regelingen worden in beginsel nader uitgewerkt via een specifieke regeling voor de branche. Tevens is van belang dat de regeling past binnen het tijdelijke staatssteunkader van de Europese Commissie.

De aanleiding voor het verbod is hiervoor reeds aangegeven. In feite heeft het kabinet een afweging van de verschillende belangen gemaakt en overwogen dat dit jaar het belang om vuurwerkslachtoffers rond de jaarwisseling 2020–2021 te voorkomen, moet prevaleren. Omdat tegelijkertijd zal worden voorzien in een redelijke compensatie van de schade van de vuurwerkbranche, wordt de tijdelijke invoering van het vuurwerkverbod gerechtvaardigd en redelijk geacht.

Gevolgen voor de opslag

Naast de branche heeft een Omgevingsdienst gewezen op de gevolgen van het vuurwerkverbod voor de opslag van vuurwerk. Er is oog voor de gevolgen voor de opslag van de reeds gedane bestellingen door importeurs. In 2019 is volgens gegevens van de Douane ongeveer 10 miljoen kg consumentenvuurwerk ingevoerd in Nederland. De importcijfers van 2020 laten een vergelijkbaar beeld zien als in 2019. De importeurs hebben aangegeven te beschikken over een opslagcapaciteit van bijna 13 miljoen kg consumentenvuurwerk. Meerdere importeurs maken ook gebruik van opslagcapaciteit op diverse locaties in Duitsland en zijn bezig met de uitbreiding hiervan. Op basis van deze gegevens is de verwachting dat er voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is om de voorraden consumentenvuurwerk voor de eindejaarsverkoop 2020 op te slaan. Eventuele restvoorraden kunnen door de rijksoverheid waar dat nodig blijkt als tijdelijke overbrugging worden opgeslagen op de opslaglocatie Ulicoten in de gemeente Baarle Nassau.⁵

5. Advisering en consultatie

Bij een wijziging van het Vuurwerkbesluit wordt normaliter o.g.v. artikel 21.6, vierde en vijfde lid, van de Wet Milieubeheer een voor- en nahangprocedure gevolgd en vindt voorpublicatie plaats van het ontwerp in de Staatscourant. Artikel 1 van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid maakt het echter mogelijk dat indien terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van COVID-19 noodzaken tot de vaststelling van een algemene maatregel van bestuur, ten aanzien van deze algemene maatregel van bestuur enkele wettelijke voorschriften buiten toepassing kunnen blijven. Het gaat dan om de bepalingen dat over het ontwerp van het besluit advies moet worden gevraagd, van het ontwerp kennis moet worden gegeven en zij niet eerder in werking kunnen treden dan nadat sedert hun vaststelling of bekendmaking een bepaalde termijn is verstreken.

Zoals is toegelicht in paragraaf 2 is het noodzakelijk om de verkoop, het bezit, het vervoer en de ontbranding van consumentenvuurwerk te verbieden voor de jaarwisseling 2020–2021 om terstond intredende onaanvaardbare gevolgen in verband met de uitbraak van COVID-19 te voorkomen. Wanneer het afsteken van vuurwerk tijdens de jaarwisseling leidt tot nog grotere druk op de al overbelaste zorgcapaciteit, treden onaanvaardbare gevolgen in omdat de zorg voor zowel patiënten met corona, de reguliere zorg als vuurwerkslachtoffers dan niet gegarandeerd kan worden. Om een tijdige wijziging van het Vuurwerkbesluit voor de jaarwisseling te kunnen realiseren is het noodzakelijk om van de Tijdelijke

⁵ De opslaglocatie Ulicoten is onderdeel van de Dienst Domeinen, waar twintig bunkers beschikbaar zijn voor de opslag van in beslag genomen vuurwerk tot deze wordt vernietigd.

wet COVID-19 Justitie en Veiligheid gebruik te maken. Conform artikel 1, vierde lid, van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid is op 13 november 2020 hier mededeling van gedaan aan beide Kamers der Staten-Generaal.

Met de Inspectie Leefomgeving en Transport (IenT) is een concept van voorliggende wijziging afgestemd. Daarnaast is een concept ambtelijk gedeeld met het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft geen formeel advies uitgebracht. Dit omdat het voorstel weinig tot geen regeldrukeffecten heeft voor burgers en bedrijven.

Er is tevens afgezien van internetconsultatie in verband met het spoedeisende karakter van de regelgeving. Vanuit de vuurwerkbranche hebben de Branche Pyrotechniek Nederland (BPN), de Stichting Vuurwerkdealers Nederlands Consumentenvuurwerk (SVNC) en de Vuurwerk-vrouwen hun zienswijze met betrekking tot een tijdelijk vuurwerkverbod per brief naar voren gebracht. De BPN stelt dat een verbod op consumentenvuurwerk weinig tot geen effect heeft op het ontlasten van de zorg en de SVNC stelt dat het aantal slachtoffers van legaal vuurwerk zeer beperkt is. Verder wijst de BPN er op dat het handhaven van het verbod om vuurwerk af te steken niet goed mogelijk zal zijn en vuurwerkliefhebbers alsnog illegaal vuurwerk zullen afsteken. Zij voorzien een enorme toestroom van illegaal vuurwerk of legaal vuurwerk uit het buitenland. De SVNC verwacht ook dat er juist meer handhavingscapaciteit nodig zal zijn en dat een totaalverbod nog veel meer ongewenste effecten zal hebben. Tenslotte wijst de BPN op de grote schade die een verbod voor de vuurwerkbranche tot gevolg heeft. De BPN pleit daarom voor een traditionele jaarwisseling met het resterende siervuurwerk.

De inbreng van de vuurwerkbranche is meegewogen in de besluitvorming. Vuurwerk is een onderdeel van een feest dat ieder jaar helaas gepaard gaat met veel schade en letsel en is aanleiding voor mensen om 's nachts de straat op te gaan. De vuurwerkartikelen die per 1 december 2020 middels de wijziging van de Regeling Aanwijzing Consumenten- en Theater vuurwerk worden verboden moeten bijdragen in het verminderen van letsel, echter vanwege mogelijke substitutie zijn deze aantallen niet absoluut. De zorgverleners staan nog steeds onder grote druk en de reguliere zorg is afgeschaald vanwege de zorg voor patiënten met Corona. De toegang tot de gezondheidszorg staat daarmee nog steeds onder grote druk en sinds de uitbraak van het coronavirus in maart 2020 hebben de zorgverleners nog geen rust gehad. Ook de handhaving staat sindsdien onder grote druk, waarbij dit verbod dient bij te dragen aan de ontlasting van de handhavers en de beheersing van de openbare orde. Er is ook oog voor de financiële effecten die dit verbod met zich meebrengt voor de vuurwerkbranche.

6. Notificatie

De onderhavige wijziging bevat een wijziging van de restrictie op het gebruik van vuurwerk door consumenten, in het belang van de gezondheid van de mens en openbare orde en veiligheid. Op grond van de notificatierichtlijn dient deze wijziging aan de Europese Commissie gemeld te worden. Derhalve is een ontwerp van deze regeling op 20 november 2020 aan de Europese Commissie voorgelegd (notificatienummer 2020/0721/NL). Op 2 december 2020 heeft de Europese Commissie ingestemd met de toepassing van de spoedprocedure waardoor de stand still termijn van drie maanden niet van toepassing is.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (herschikking) (PbEU 2013, L178),

hebben de lidstaten de mogelijkheid om in het belang van de «openbare orde of gezondheid en veiligheid, of omwille van milieubescherming», maatregelen te nemen om het bezit, gebruik en de verkoop aan het grote publiek van consumentenvuurwerk van de categorieën F2 en F3 te verbieden of te beperken. Derhalve staat de voornoemde richtlijn toe dat de verkoop van consumentenvuurwerk met het oog op de openbare orde en gezondheid vanwege de corona-bestrijding en toegankelijkheid van de zorg en handhaving van de openbare orde rondom de jaarwisseling 2020–2021 te beperken.

7. Inwerkingtreding

Artikel I, onderdelen A, B en C, van dit besluit waarmee het vuurwerkverbod voor dit jaar wordt geregeld treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Staatsblad. Artikel I, onderdelen D, E en F, van dit besluit zorgt ervoor dat na de jaarwisseling de betreffende bepalingen in het Vuurwerkbesluit weer komen te luiden zoals voor inwerkingtreding van deze wijziging. Met de inwerkingtreding wordt afgeweken van de vaste verandermomenten voor wet- en regelgeving en van de minimum-invoeringstermijn. Dit is echter noodzakelijk om deze wijziging voor de aankomende jaarwisseling te realiseren. De inwerkingtreding van het besluit dient daarnaast zo snel als mogelijk bekend te zijn om de partijen in de markt daarover duidelijkheid te bieden en het verbod op vervoer te kunnen handhaven. Daarmee is sprake van de uitzonderingsgrond voor spoedregelgeving zoals genoemd in aanwijzing 4.17, vijfde lid, onderdeel b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer