

Vergaderjaar 2021–2022

35 386

Voorstel van wet van de leden Klaver en Ouwehand tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met de invoering van een vuurwerkverbod voor consumenten

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De jaarwisseling is een feest voor iedereen in Nederland. Maar de jaarlijkse viering heeft een schaduwzijde. Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid eindigen jaarlijks bijna 500 mensen op de spoedeisende hulp, raken 200 ogen beschadigd, valt gemiddeld één dode per jaar en worden zo'n 11.000 incidenten geregistreerd.¹ De wijze waarop de jaarwisseling in Nederland wordt beleefd is een zware belasting voor de openbare orde en de rechtsorde, de veiligheid, de volksgezondheid en het milieu. Het gaat dan om (zware) mishandelingen en bedreigingen, brandstichtingen en ontploffingen, vernielingen, overlast, en geweld tegen hulpverleners zoals ambulance- en brandweerpersoneel en politieagenten. De onzichtbare slachtoffers zijn de meer dan 700.000 longpatiënten in Nederland die niet naar buiten kunnen tijdens oudejaarsavond door de grote hoeveelheid fijnstof in de lucht. De harde geluiden, de lichtflitsen en de kruitdampen kunnen angst oproepen bij huis- en wilde dieren met soms langdurige effecten.² Voor mensen met PTSS kunnen de vuurwerknallen tijdens oudejaarsavond een traumatische herinnering oproepen.

De jaarwisselingen van de afgelopen jaren (voordat er een tijdelijk vuurwerkverbod gold vanwege de coronapandemie) lieten de ernstige consequenties zien van consumentenvuurwerk. Tijdens de jaarwisseling 2018–2019 bleek het aantal door de politie geregistreerde incidenten ten opzichte van de voorgaande jaarwisseling met 10,1 procent te zijn gestegen. Het aantal incidenten tegen politieambtenaren steeg van 51

¹ *Veiliger jaarwisseling: riskant vuurwerk verbieden*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, december 2017.

² Zie o.a. <https://www.uu.nl/oud-nieuw-huisdieren>;

naar 59, waarbij sprake was van 58 slachtoffers van fysiek geweld.³ 396 vuurwerkslachtoffers moesten die jaarwisseling behandeld worden op een spoedeisende hulpafdeling en zo'n 800 slachtoffers belandden op een huisartsenpost. In januari 2019 berekende de voorzitter van Brandweer Nederland dat vijf tot tien procent van het totaal aantal meldingen per jaar nog altijd plaatsvindt in de ene nacht van 31 december op 1 januari.⁴

Tijdens de jaarwisseling van 2019–2020 was weer een toename waar te nemen van het aantal gewonden en van het aantal incidenten. De politie constateerde een opeenstapeling van incidenten die de openbare orde zwaar belastten. In totaal vonden 9.335 incidenten plaats en werden 356 aanhoudingen verricht. En het aantal branden en ontploffingen was ook fors hoger.⁵ Het aantal vuurwerkslachtoffers nam tijdens de jaarwisseling 2019–2020 met 100 personen toe naar bijna 1.300 gewonden. In totaal werd 81 procent van de letsels veroorzaakt door legaal vuurwerk. De helft van de incidenten was het gevolg van het afsteken van legaal siervuurwerk en 21 procent van de letsels het gevolg van het afsteken van legaal knalvuurwerk. 51 procent van alle slachtoffers met vuurwerkletsel stak het vuurwerk niet zelf af, aldus het expertisecentrum voor ongevalpreventie VeiligheidNL.⁶

Bij veel van de incidenten rond oud en nieuw speelt vuurwerk een prominente rol: vuurwerk veroorzaakt letsel en materiële schade. Vuurwerk wordt gebruikt als projectiel om anderen, zoals hulpverleners, welbewust te bestoken. Terwijl de rest van Nederland feest viert, moeten politie-, brandweer- en ambulancepersoneel tijdens de jaarwisseling soms onder zware omstandigheden van geweld en bedreiging met geweld hun werk doen om Nederland en burgers van Nederland veilig te houden. Dat is onacceptabel. Tevens blijft het afsteken van vuurwerk een grote bron van luchtvervuiling. Tijdens oud en nieuw neemt het aandeel fijnstof, zwaveloxiden, stikstofoxiden en grote hoeveelheden giftige zware metalen in de lucht aanzienlijk toe, met alle gevolgen van dien voor mensen die daarvoor gevoelig zijn. Het aandeel plastics in vuurwerk zorgt voor behoorlijke hoeveelheden milieuverontreiniging. De milieu-impact van vuurwerk is daarmee aanzienlijk. Bovendien blijkt uit een onderzoek van het RIVM naar de milieulast van vuurwerk⁷ dat siervuurwerk een stuk vervuilender is dan knalvuurwerk.

In de afgelopen jaren is er een aantal maatregelen genomen om vuurwerkoverlast en het geweld tegen hulpverleners te bestrijden. Zo kunnen gemeenten krachtens het Vuurwerkbesluit hun gehele grondgebied vuurwerkvrij verklaren. Het wordt mogelijk om zwaardere straffen op te leggen bij geweld tegen hulpverleners. Vuurwerkverkopers zijn verplicht om vuurwerkbrillen, aansteeklonten en lanceerstandaarden aan hun klanten te verstrekken. De voorlichtings- en bewustwordingscampagnes van de afgelopen decennia hebben onvoldoende effect gehad om incidenten terug te dringen⁸. Het kabinet heeft in 2020 besloten om een gedeeltelijk verbod in te voeren op een aantal vuurwerkproducten. Dit verbod geldt voor vuurwerk uit categorie F3, knalvuurwerk (zoals rotjes), vuurpijlen, enkelschotsbuitzen en vuurpijlen.⁹ De initiatiefnemers zijn van oordeel dat deze kabinetsmaatregelen tekortschieten op het voorkomen van overlast voor mens, dier en milieu en dat ze de politie en andere

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/11/tk-landelijk-beeld-jaarwisseling-2018-2019>

⁴ *Jaarwisseling 2018 – 2019. Toename aantal incidenten*, Brandweer Nederland, 1 januari 2019.

⁵ *Landelijk beeld Jaarwisseling 2019 – 2020*, Nationale Politie 7 januari 2020, pag. 7.

⁶ <https://www.veiligheid.nl/organisatie/publicaties/rapport-type-vuurwerk-en-letsel-2019-2020>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/14/rivm-onderzoek-milieulast-van-vuurwerk>

⁸ <https://www.veiligheid.nl/organisatie/publicaties/rapport-vuurwerkaankoop-en-gebruik>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vuurwerk/verboden-vuurwerk-vanaf-2020>

hulpverleners voor grote handhavingsproblemen zullen stellen. Zo is het voor de politie niet goed mogelijk op afstand te bepalen of het gaat om F2 of F3 vuurwerk, waardoor tijdig en adequaat ingrijpen bemoeilijkt wordt. Lokale verboden werken verwarrend en zorgen voor een waterbedeffect. Een totaalverbod lost deze problemen op. Voor initiatiefnemers is dat reden om met dit initiatiefwetsvoorstel te komen.

Bij de jaarwisseling van 2020–2021 werd een tijdelijk vuurwerkverbod ingevoerd om de zorg en handhaving niet nog extra te belasten ten tijde van de coronacrisis. Het tijdelijk verbod was zeer succesvol. Op de spoedeisende hulpafdelingen van ziekenhuizen en de huisartsenposten waren er 70 procent minder vuurwerkslachtoffers ten opzichte van het jaar daarvoor. Grote excessen kwamen bijna niet voor en de brandweer is 10 procent minder ingezet. Door het RIVM werd twee derde minder fijnstof in de lucht gemeten. Bovendien heeft het tijdelijk vuurwerkverbod niet geleid tot een toename in absolute aantallen slachtoffers van zwaar illegaal vuurwerk.¹⁰ De ervaringen van de jaarwisseling van 2020–2021 hebben laten zien dat het gevaar van een waterbedeffect, waarbij er een verschuiving plaatsvindt naar illegaal en zwaar vuurwerk, niet is opgetreden. Opvallend is dat de het aandeel letsels veroorzaakt door zwaar illegaal vuurwerk bij de jaarwisseling van 2021–2022 lager lag dan tijdens de jaarwisseling van 2020–2021.¹¹

Tijdens de jaarwisseling van 2021–2022 gold opnieuw een tijdelijk vuurwerkverbod om de zorg, de politie en andere hulpverleners te ontlasten. Alhoewel deze jaarwisseling met 773 vuurwerkslachtoffers meer incidenten telde dan de jaarwisseling van het voorgaande jaar, was dit weliswaar 40% minder in vergelijking met de laatste jaarwisseling waar geen (tijdelijk) vuurwerkverbod gold. Opvallend is dat het aandeel letsels veroorzaakt door zwaar illegaal vuurwerk bij de jaarwisseling van 2021–2022 lager lag dan tijdens de jaarwisseling van 2020–2021.¹² Ook rapporteerde de politie met betrekking tot de jaarwisseling van 2021–2022 minder incidenten ten opzichte van de jaarwisseling van 2020–2021. Daarnaast heeft de brandweer ruim 10% minder meldingen ontvangen, vergeleken met de laatste jaarwisseling zonder tijdelijk vuurwerkverbod¹³.

De schaal waarop Nederland tijdens jaarwisselingen wordt ontregeld door overlast voor mens en dier, geweld, vernielingen en brandstichting en natuur en milieu worden verstoord, is naar het oordeel van de initiatiefnemers onverminderd onaanvaardbaar en rechtvaardigt een algemeen vuurwerkverbod voor consumenten. Bovendien heeft het tijdelijk verbod van de jaarwisseling van 2020–2021 en, zij het zoals hierboven aangegeven in minder mate, van 2021–2022 laten zien dat het werkt. Voortaan moet het voorhanden hebben en afsteken van vuurwerk voorbehouden worden aan professionals, die met kennis van zaken en onder geconditioneerde omstandigheden vuurwerkshows verzorgen.

De initiatiefnemers geven daarmee gehoor aan een indringende en al langer klinkende oproep van politie, brandweer en medici. Het Vuurwerkmanifest¹⁴ is in 2014 gestart door meerdere zorgorganisaties met de heldere oproep om een algemeen vuurwerkverbod mogelijk te maken.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/11/tk-landelijk-beeld-jaarwisseling-2020-2021>

¹¹ <https://www.veiligheid.nl/organisatie/publicaties/rapport-vuurwerkongevallen-jaarwisseling-2021-2022>

¹² <https://www.veiligheid.nl/organisatie/publicaties/rapport-vuurwerkongevallen-jaarwisseling-2021-2022>

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/01/07/tk-landelijk-beeld-jaarwisseling-2021-2022>

¹⁴ <https://vuurwerkmanifest.nl/>

Inmiddels hebben 670.000 particulieren en organisaties het manifest ondertekend, waaronder (oog)artsen, ziekenhuizen, zorgorganisaties en natuur- en dierenwelzijnsorganisaties. De Nationale Politie kwalificeert de jaarwisseling traditiegetrouw als een hoogrisico-evenement. Naar aanleiding van de jaarwisseling 2019–2020 constateerde de politie een grimmiger verloop van oud-en-nieuw. Politiekorpschef Van Essen sprak al eerder zijn verbazing uit over het feit dat er zoveel politie moet worden ingezet voor een feest¹⁵. Die verbazing delen de initiatiefnemers.

De invoering van een consumentenvuurwerkverbod zal helaas niet alle incidenten rond de jaarwisseling kunnen voorkomen. Zo blijft de aanpak van illegaal vuurwerk met dit wetsvoorstel onverminderd hard nodig. De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat een algemeen verbod een aanzienlijke vermindering van letsel, overlast en vernielingen betekent en het lokale gezag en de politie helpt bij de aanpak van illegaal vuurwerk en het handhaven van de openbare orde en de rechtsorde.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten tot de invoering van een algemeen vuurwerkverbod voor consumenten. Het professioneel afsteken van vuurwerk, onder de bij of krachtens het Vuurwerkbesluit gestelde nadere regels, laat dit wetsvoorstel ongemoeid.

Dit wetsvoorstel regelt dat vuurwerk vanaf categorie F2 niet langer meer mag worden afgestoken door consumenten. Typen siervuurwerk in de categorie F2 die momenteel legaal zijn, zijn onder andere cakeboxen, sierpotten/fonteinen en grondbloemen¹⁶. Respectievelijk zorgden deze typen vuurwerk voor 12 procent, 9 procent en 5 procent van de letsels bij de jaarwisseling van 2019–2020. In totaal was 41 procent van de letsels bij die jaarwisseling het gevolg van het afsteken van typen siervuurwerk die in de huidige situatie nog legaal zijn.¹⁷ Met dit wetsvoorstel wordt het met het oog op de openbare orde en de veiligheid voor personen en goederen alleen nog in georganiseerd en professioneel verband mogelijk om vuurwerk af te steken. Voor consumenten wordt het, met uitzondering van vuurwerkproducten in de categorie F1, verboden om vuurwerk voorhanden te hebben of af te steken.

Voor Nederland geldt de EU-Richtlijn betreffende de harmonisatie van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (Richtlijn 2013/29 van het EP en de Raad van 12 juni, 2013, verder te noemen: Pyrorichtlijn). De Pyrorichtlijn beoogt harmonisatie van de in de lidstaten van de Europese Unie geldende normen voor pyrotechnische artikelen, waaronder vuurwerk, en het vrije verkeer ervan op de interne markt. Tegelijkertijd moet met de Pyrorichtlijn een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en de veiligheid en de bescherming van de consument en de professionele eindgebruiker worden geboden (overweging 5 van de Pyrorichtlijn). In de richtlijn worden vier categorieën vuurwerk onderscheiden, waarvan de zwaarste categorie (F4) professioneel vuurwerk is. De categorieën F1 en F2 mogen thans in Nederland door consumenten afgestoken worden. Omwille van de openbare orde of gezondheid en veiligheid of omwille van milieube-

¹⁵ «Politie: ruim 9300 incidenten tijdens jaarwisseling», *AD* 10 januari 2020 (<https://www.ad.nl/binnenland/politie-ruim-9300-incidenten-tijdens-jaarwisseling~ae99ffa5/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>)

¹⁶ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-eb5ecaf9-2290-4d21-b3de-065ac338e36c/1/pdf/bijlage-1-consumentenvuurwerk-ract-doorhaling-wordt-verboden.pdf>

¹⁷ <https://www.veiligheid.nl/organisatie/publicaties/rapport-type-vuurwerk-en-letsel-2019-2020>

scherming kan echter krachtens artikel 4 van de Pyrorichtlijn het bezit, gebruik en/of de verkoop aan het grote publiek van vuurwerk van de categorieën F2 (de Richtlijn kwalificeert dit als vuurwerk dat weinig gevaar en een laag geluidsniveau oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een afgebakende plaats) en F3 (in de Richtlijn gekwalificeerd als vuurwerk dat middelmatig gevaar oplevert en bestemd is voor gebruik buitenshuis in een grote open ruimte, en waarvan het geluidsniveau niet schadelijk is voor de menselijke gezondheid), pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en andere pyrotechnische artikelen worden verboden of beperkt. Vuurwerk in de categorie F3 is sinds 2020 in Nederland verboden. De richtlijn staat geen beperking voor vuurwerk uit de categorie F1 (vuurwerk met zeer weinig gevaar en een te verwaarlozen geluidsniveau, geschikt voor gebruik binnenshuis) toe. Dit type vuurwerk, zogeheten fop- en schertsvuurwerk, zoals sterretjes, trektouwtjes of sierfonteinnetjes, mag het gehele jaar worden verkocht en afgestoken (door personen vanaf 12 jaar).

Tot nu toe worden in Nederland regels rondom o.a. het verkopen, voorhanden hebben en afsteken van vuurwerk beschreven in het Vuurwerkbesluit. De grondslag hiervoor is mede gelegen in artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer, op grond waarvan het is toegestaan bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over bepaalde stoffen, mengsels of organismen als er een redelijk vermoeden gerezen is dat deze risico's kunnen vormen voor de gezondheid van mens of milieu. Initiatiefnemers stellen voor om met het oog daarop in de Wet milieubeheer en in de Wet op de economische delicten regels op te nemen over het voorhanden hebben en afsteken van vuurwerk door consumenten. Initiatiefnemers stellen zich voor om het voorhanden hebben en tot ontbranding brengen van pyrotechnische artikelen voor te behouden aan personen met gespecialiseerde kennis van professioneel vuurwerk. Het door deze professionele partijen afsteken van vuurwerk wordt, zoals thans onder het Vuurwerkbesluit al het geval is, gebonden aan een daartoe verleende vergunning.

Op dit moment voorzien het Vuurwerkbesluit en de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk in de voorwaarden waaraan vuurwerk voor particulier gebruik moet voldoen. De genoemde regelingen zijn respectievelijk een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling die (op dit moment) door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat kunnen worden herzien. Dit wetsvoorstel formuleert het kader op grond waarvan het consumenten niet langer toegestaan is vuurwerk vanaf de categorie F2 af te steken. Het Vuurwerkbesluit en de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk formuleren, binnen het met dit wetsvoorstel voorgestelde wettelijke kader, de precieze voorwaarden waaronder door professionele partijen (en, voor zover het F1 betreft, door consumenten) vuurwerk kan worden afgestoken. De initiatiefnemers volgen hiermee de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid om vuurwerk uit de categorie F1 (artikel 1A.1.3 lid 3 onder a Vuurwerkbesluit) toe te staan, conform Europese regelgeving.¹⁸

3. Uitvoerings- en handhavingsaspecten en gevolgen van het voorstel

Op dit moment bestaat de mogelijkheid tot het instellen van een lokaal vuurwerkverbod. Het lokaal gezag kan beslissen om de gemeente geheel of gedeeltelijk vuurwerkvrij te verklaren. Veel gemeenten kozen al voor een dergelijk lokaal verbod. De korpschef van de Nationale politie heeft daartegen fundamentele bezwaren geuit: volgens de korpschef leiden

¹⁸ *Veiligheidsrisico's jaarwisseling*, Onderzoeksraad voor de Veiligheid 2017, pag. 160.

lokale vuurwerkverboden tot een lappendeken die juist voor onoverzichtelijke situaties zorgt. De willekeur aan lokale verboden, zo stelt de korpschef in een brief aan de Tweede Kamer, maakt de handhaving van de openbare orde een stuk complexer¹⁹. Een landelijk vuurwerkverbod is zo gezien beter te handhaven dan de huidige lokale vuurwerkverboden. In die zin is ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten ervan overtuigd dat alleen een landelijk vuurwerkverbod effectief is.²⁰ In een onderzoek van Royal Haskoning naar de veiligheid van consumentenvuurwerk rond de jaarwisseling²¹ uit 2021 met stakeholders van onder andere de ILT, VeiligheidNL, politie en oogartsen, werd een algemeen verbod onder de deelnemers als beste handhaafbaar en uitvoerbaar geacht.

Goede naleving van een landelijk vuurwerkverbod zal een omschakelperiode vergen en in het begin waarschijnlijk nog steeds veel van handhavers vragen. Echter, ook het fenomeen spontane naleving zal een belangrijke rol spelen. Wanneer de overheid iets verbiedt en daarmee een duidelijke norm stelt, zijn mensen sneller geneigd hun gedrag spontaan aan te passen.²² Die kans is het grootst wanneer de samenleving het verbod als rechtvaardig en proportioneel beoordeelt. Voor een landelijk verbod op het afsteken van vuurwerk door consumenten bestaat op dit moment onder twee derde van de Nederlandse bevolking draagvlak.²³ Het verbodene heeft bovendien negatieve consequenties die bij een groot deel van de bevolking bekend zijn en waar alom afschuw over bestaat. Ook laten mensen zich beïnvloeden door wat «de rest» doet. Wanneer het merendeel van de bevolking zich aan het verbod houdt, wordt het verboden gedrag sociaal onwenselijk. Dit bevordert tevens de sociale controle. Wanneer het gedrag sociaal onwenselijk is en de bevolking zich gesteund voelt door een duidelijke norm vanuit de overheid, dan wordt het aantrekkelijker om wetsovertreders aan te spreken op hun gedrag. De initiatiefnemers verwachten derhalve dat de benodigde inzet van handhavers na verloop van tijd zal dalen. De handhaafbaarheid van het algemeen vuurwerkverbod kan verder worden bevorderd door de organisatie van gemeentelijke evenementen rond de jaarwisseling, in de vorm van vuurwerkshows of innovatieve spektakelshows. De initiatiefnemers zijn van mening dat voor de organisatie van dergelijke evenementen rond de jaarwisseling ruimhartig budget moet worden vrijgemaakt voor gemeenten.

4. Financiële gevolgen

Invoering van een algemeen verbod voor consumenten op het voorhanden hebben en het afsteken van vuurwerk zal financiële gevolgen hebben voor de vuurwerkbranche. Volgens Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland hebben vuurwerkhandelaren tijdens de jaarwisseling 2019–2020 een omzet van 77 miljoen euro behaald. De compensatie voor de vuurwerkbranche in het kader van het tijdelijk verbod van

¹⁹ «Akerboom: maatregelen vuurwerk onvoldoende», AD 8 oktober 2019 (<https://www.ad.nl/politiek/akerboom-maatregelen-vuurwerk-onvoldoende-a0f8610e3/>).

²⁰ «Reactie op rapport «Veiligheidsrisico's jaarwisseling», Vereniging Nederlandse Gemeenten 17 mei 2018 (https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/20180517_brief-kabinet_reactie-op-rapport-veiligheidsrisicos-jaarwisseling.pdf).

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/05/14/rapport-veiligheid-van-consumentenvuurwerk-rhdhv/rapport-veiligheid-van-consumentenvuurwerk-rhdhv.pdf>

²² Voor een voorbeeld zie de Nota van Toelichting Rookverbod op schoolpleinen, pagina 11.: «De verwachting is dat de benodigde inzet, net als bij rookverboden die op dit moment (2019) al gelden, na verloop van tijd zal dalen. Onderzoek naar scholen en instellingen die vrijwillig al een rookvrijbeleid hanteren heeft laten zien dat na verloop van tijd een rookverbod op terreinen van onderwijsinstellingen normaal wordt gevonden, en daardoor minder aandacht nodig heeft». <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-912518>

²³ <https://www.ioresearch.nl/actueel/omslag-in-denken-over-vuurwerk:-dan-maar-verbieden/>

2020–2021 bedroeg 40 miljoen euro.²⁴ Het compensatiebedrag voor 2021–2022 zal vermoedelijk iets hoger uitvallen dan in het kader van het tijdelijk vuurwerkverbod van 2020–2021. De vuurwerkbranche kan gebruik maken van de Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). De vaste vergoeding is in vergelijking met vorig jaar verhoogd van € 1.000,- naar € 4.500,-. Daar bovenop ontvangen handelaren een bedrag ter hoogte van 9 procent over de omzet van 2019. Tevens zijn de initiatiefnemers van mening dat er een ruimhartig budget moet komen voor de organisatie van gemeentelijke evenementen rond de jaarwisseling. Een vuurwerkverbod bespaart echter ook geld. Verzekeraars schatten de schade tijdens de jaarwisseling van 2019–2020 op minimaal € 15 miljoen²⁵. De kosten die verbonden zijn aan de noodzakelijke medische hulp zijn niet berekend, maar zullen, afgaande op de ruim 1.300 vuurwerkslachtoffers bij de jaarwisseling van 2019–2020, waaronder 168 slachtoffers met letsel aan één of beide ogen, substantieel zijn. Daar bovenop, maar zeker niet onbelangrijk, valt te wijzen op het onbekende en nauwelijks in geld uit te drukken gevolgen van vuurwerk en -overlast voor mens, dier en milieu. De balans tussen gedeerde inkomsten van de vuurwerkbranche, de bijdrage voor gemeentelijke evenementen rond de jaarwisseling en de weggevalen maatschappelijke kosten is nader te bepalen.

5. Constitutionele paragraaf

Het wetsvoorstel kan beschouwd worden tegen de achtergrond van artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. In dit verband kunnen parallellen getrokken worden tussen het verbod op paddo's en de positie van de smartshopbranche.²⁶ In algemene zin kan daaruit opgemaakt worden dat de ongehinderde en legale verkoop van een middel of product dat verboden wordt op zichzelf genomen niet als eigendomsrecht gekwalificeerd moet worden in de zin van artikel 1 EP, dat de branche er geen aanspraak op kan maken dat bestaande wetgeving geen wijzigingen ondergaat, en dat de daaruit voortvloeiende verwachting dat inkomsten ook in de toekomst uit de handel van een product of middel dat bij wetgeving verboden wordt gehaald kunnen worden, mitsdien niet gelegitimeerd is, omdat zulks in beginsel tot het ondernemersrisico behoort.²⁷ Verondersteld echter dat in onderhavig geval sprake zou zijn van een inmenging in het recht op eigendom, is van belang of deze inmenging bij wet is voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dient en proportioneel is. Aan de eerste eis is voldaan, nu het vuurwerkverbod zal berusten op een toegankelijke en voorzienbare grondslag in onderhavig wetsvoorstel. Het vuurwerkverbod dient voorts naar de mening van de initiatiefnemers om de hierboven uiteengezette redenen een gerechtvaardigd algemeen belang. Tot slot zijn de initiatiefnemers van mening dat het met dit wetsvoorstel voorgestelde vuurwerkverbod – in het licht van het daarmee te dienen algemeen belang – proportioneel is, omdat het verbod zich beperkt tot het door consumenten afsteken van vuurwerk van de categorieën F2 en F3 (professionele partijen mogen deze categorieën vuurwerk nog wel blijven afsteken). Het verbod gaat daarmee naar de mening van de initiatiefnemers niet verder dan noodzakelijk om het algemeen belang te dienen.

²⁴ <https://www.nu.nl/jaarwisseling/6090255/40-miljoen-euro-compensatie-voor-vuurwerkbranche-vanwege-vuurwerkverbod.html>

²⁵ <https://www.verzekeraars.nl/publicaties/actueel/eerste-schatting-verzekeraars-minimaal-15-miljoen-euro-schade-aan-woningen-en-auto-s-tijdens-jaarwisseling>

²⁶ ECLI:NL:GHSGR:2009:BI0941.

²⁷ Idem, r.o. 4.3.

6. Consultatie

Het aan de hand van de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State herziene initiatiefwetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting zijn begin januari 2022 ter consultatie voorgelegd. Uiteindelijk werden 14.907 adviezen ontvangen. De initiatiefnemers zijn alle betrokken burgers en organisaties die de moeite hebben genomen om te reageren op het initiatiefwetsvoorstel dankbaar. En hoewel een merendeel van deelnemers aan deze consultatieronde zich tegen het voorstel voor invoering van een algemeen consumentenvuurwerkverbod keert, stemt het de initiatiefnemers tevreden dat massaal van deze inspraakmogelijkheid gebruik is gemaakt. Dat geldt ook voor de andere initiatieven zoals het Vuurwerkmanifest vanuit de medische zorg en dierenwelzijnsorganisaties, dat inmiddels door meer dan 670.000 organisaties en particulieren is ondertekend.

De initiatiefnemers geven in het navolgende graag een indruk van de gegeven adviezen. Het gaat om reacties van burgers, ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf en belangenorganisaties (zowel van de vuurwerkbranche als van organisaties voor gezondheid, dierenwelzijn en natuur- en milieubescherming) die het voorstel voor een algemeen consumenten- vuurwerkverbod, vaak onomwonden, afkeuren of juist onderschrijven.

Naar het oordeel van de grootste groep, de vuurwerkkliefhebbers, gaat het kort gezegd om een Nederlandse traditie die moet worden losgezien van de jaarlijks terugkerende excessen. Mensen vertellen over hoe ze van siervuurwerk kunnen genieten en dat de nieuwjaarsviering vaak onbekende buurtgenoten samenbrengt. Het verbieden van consumenten- vuurwerk zal volgens deze insprekers leiden tot een toename van het afsteken van illegaal zwaarder vuurwerk. Een enkeling vindt de huidige situatie zelfs te streng en bepleit juist versoepeling van de vuurwerkregels en erkenning van de vuurwerktraditie als cultureel erfgoed. Daarnaast wordt er door deze groep vuurwerkkliefhebbers op gewezen dat, gezien de jaarwisseling 2021 – 2022, een algemeen vuurwerkverbod allerminst voorkomt dat er vuurwerk afgestoken wordt. Velen vrezen bovendien dat met een vuurwerkverbod een verzetje van de mensen wordt afgenomen.

Vanuit de vuurwerkbranche wijzen ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf op het belang van vuurwerkverkoop voor het voortbestaan van hun onderneming. Letsel, schade en overlast worden volgens de branche in belangrijke mate veroorzaakt door de combinatie van vuurwerk met drank en drugs. De Stichting Vuurwerkverkopers Nederlandse Consumentenvuurwerk constateert dat de maatregelen van de afgelopen jaren voldoende soelaas bieden: relatief gevaarlijk consumentenvuurwerk wordt bijvoorbeeld reeds uit de handel genomen en toekomstig vuurwerk wordt stabiel en milieuvriendelijker gemaakt. De Stichting vindt dat huisdierenbezitters hun dieren moeten laten wennen aan vuurwerk en dat de groep longpatiënten de medemens deze traditie gerust wel gunt.

Voorstanders van een algemeen consumentenvuurwerkverbod wijzen op de angst en stress dat vuurwerk veroorzaakt bij henzelf en bij hun huisdieren, in het bijzonder bij hulp- en assistentiehonden. Onder de ontvangen adviezen zitten aangrijpende verhalen van mensen met een posttraumatische stressstoornis (PTSS) die tijdens de jaarwisseling gebukt gaan onder herbeleving van hun traumatische ervaringen. Longpatiënten vertellen dat ze de dagen rond oud en nieuw letterlijk nauwelijks kunnen ademhalen. Huisdieren en wilde dieren ervaren stress, die soms zelfs tot de dood van dieren leidt.

Veel voorstanders van een algemeen consumentenvuurwerkverbod wijzen op de ondervonden negatieve effecten op hun geestelijke en/of fysieke gezondheid, de overlast en materiële schade waarmee zij tijdens de jaarwisseling worden geconfronteerd en de veroorzaakte schade voor dieren, de natuur en het milieu. Zo wordt de vervuiling die in de wijken wordt aangetroffen in de nasleep van de jaarwisseling in een aantal reacties genoemd. Onder de insprekers bevinden zich ook publieke hulpverleners die letterlijk aan den lijve de effecten van vuurwerk ondervinden bij hun taakuitoefening tijdens de jaarwisseling.

De persoonlijke ervaringen en observaties van de voorstanders van een algemeen consumentenvuurwerkverbod worden in deze consultatieronde bevestigd door de professionals. De Veiligheidsregio Rotterdam – Rijnmond juicht een algeheel verbod op de verkoop en het afsteken van consumentenvuurwerk van harte toe. Voor de hulpdiensten (politie, brandweer en ambulance) in deze veiligheidsregio is de nacht van de jaarwisseling al jarenlang de drukste nacht van het jaar, die gepaard gaat met geweld tegen hulpverleners. Eerdere maatregelen (het verbieden van het zwaarste vuurwerk, voorlichting, het gebruik van lanceerstandaarden en vuurwerkbrillen, lokale vuurwerkvrije zones enz.) schieten tekort. «We vinden het onverkoopbaar en niet uitlegbaar dat we 364 dagen per jaar alles doen om inwoners van de regio, onszelf en de publieke gezondheid te beschermen en dit tijdens de jaarwisseling overboord zetten (...) We staan een «warzone» toe en zetten al onze capaciteit in om de nacht goed door te komen», zo stelt de algemeen directeur van de Veiligheidsregio Rotterdam – Rijnmond. Ook een ruime meerderheid binnen het Veiligheidsberaad, waarin de 25 veiligheidsregio's zich hebben verenigd, ondersteunt het voorstel van de initiatiefnemers om een algemeen vuurwerkverbod voor consumenten in te stellen. Het Veiligheidsberaad geeft daarbij in overweging om in Europees verband afspraken te maken over de aanpak van handel in illegaal vuurwerk. Daarnaast moeten voldoende maatregelen genomen worden voor versterking van de handhaving. Tot slot vraagt het Veiligheidsberaad om extra mogelijkheden voor gemeenten voor het organiseren van professionele vuurwerk- en lichtshows en het afgeven van vergunningen voor vuurwerkverenigingen.

Ook de burgemeesters van de vier grootste Nederlandse gemeenten, de G4, zijn positief over de invoering van een algemeen consumentenvuurwerkverbod. Zij vragen aandacht voor het belang van draagvlak onder de bevolking en de noodzaak van een nader uitgewerkt en uitvoerbaar handhavingsbeleid. Voldoende, breed gedragen alternatieven zoals gemeentelijke vuurwerkshows zijn niet een één-op-één geschikt alternatief voor alle bewoners die vuurwerk willen afsteken en de organisatie en de financiering ervan vragen nadere uitwerking. Bij een algemeen consumentenvuurwerkverbod is het naar het oordeel van deze burgemeesters van groot belang illegale vuurwerkimport vanuit de buurlanden tegen te gaan. De burgemeesters van de vier grootste Nederlandse gemeenten adviseren om de te verwachten implementatie- en regeldrukkosten van een algemeen vuurwerkconsumentenverbod voor gemeenten nader te onderbouwen en daarvoor de nodige middelen beschikbaar te stellen en stellen voor om een advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) te vragen. De initiatiefnemers begrijpen deze zorgen van gemeenten en hebben het ATR gevraagd om advies uit te brengen. De initiatiefnemers zullen de reactie van het ATR vanzelfsprekend aan de Kamer doen toekomen.

Over het belang van dit initiatiefwetsvoorstel voor het dierenwelzijn hebben onder meer dierenambulances, Koningin Sophia-Vereeniging tot Bescherming van Dieren, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, World Animal Protection en de Faculteit Diergenees-

kunde van de Universiteit Utrecht advies uitgebracht. Zonder uitzondering wordt de noodzaak van de invoering van een algemeen consumenten- vuurwerkverbod onderschreven. Niet alleen in het wild levende dieren en gezelschapsdieren zoals honden en katten, maar ook landbouwhuisdieren zoals paarden en koeien ondervinden hinder, angst en blijvende schade. Vuurwerk tast het dierenwelzijn aan.

Alles overziend zijn de initiatiefnemers door de uitgebrachte consultatieadviezen in hun opvatting gesterkt dat het met het oog op het welzijn van mens, dier, natuur en milieu tijd is voor de invoering van een algemeen consumentenvuurwerkverbod. De initiatiefnemers benadrukken daarbij het belang van effectieve handhaving (intensivering van de aanpak van de invoer, het bezit en het afsteken van illegaal vuurwerk), onder meer door afspraken te maken met buurlanden en met andere EU-lidstaten. Te denken valt bijvoorbeeld aan de toepassing van een ingezetenen criterium. Met landen zoals Duitsland en België zou afgesproken kunnen worden dat geen vuurwerk mag worden verkocht aan Nederlandse ingezetenen. Ook onderschrijven de initiatiefnemers de door de burgemeesters van de G4 ingebrachte punten voor de organisatie van vervangende evenementen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II

Deze artikelen wijzigen de Wet milieubeheer en de Wet economische delicten teneinde te regelen dat het consumenten niet langer toegestaan is om vuurwerk (behoudens dat behorend tot categorie F1) af te steken. Daartoe wordt allereerst met artikel I, onderdeel A, in artikel 1.1, eerste lid een definitie toegevoegd van persoon met gespecialiseerde kennis. Daarnaast wordt met artikel I, onderdeel B, een titel 9.2a met daarin een nieuw artikel 9.2a.1 in de Wet milieubeheer ingevoegd. In hoofdstuk 9 van de Wet milieubeheer zijn regels neergelegd over stoffen en producten die in potentie gevaar opleveren voor of ongewenste effecten kunnen hebben op de gezondheid van de mens of het milieu. Vuurwerk is in potentie een dergelijke stof of product. Het Vuurwerkbesluit is dan ook mede gebaseerd op titel 9.2 (artikel 9.2.2.1 in het bijzonder) van de Wet milieubeheer. Mede tegen de achtergrond van het belang van de gezondheid van de mens en de bescherming van het milieu wordt met het wetsvoorstel voorgesteld het afsteken van vuurwerk niet langer door consumenten, maar alleen nog aan professionele partijen toe te staan. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 9.2a.1 regelt dat vuurwerk van de categorieën F2 tot en met F4 voortaan uitsluitend nog tot ontbranding gebracht mag worden (en dat handelingen ten behoeve van het tot ontbranding brengen en het na ontbranding verwijderen alleen nog verricht mogen worden) door de door Onze Minister aan te wijzen personen met gespecialiseerde kennis. Op dit moment is het afsteken van vuurwerk van de categorie F4 reeds voorbehouden aan professionele partijen die op grond van artikel 3B.1 van het Vuurwerkbesluit over een toepassingsvergunning moeten beschikken, en niet toegestaan aan consumenten. Met dit wetsvoorstel wordt dit uitgebreid naar de categorieën F2 en F3. Voor consumenten blijft het overigens toegestaan om vuurwerk van de categorie F1 tot ontbranding te brengen. Dit is in overeenstemming met artikel 4, tweede lid, van de Pyrorichtlijn. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 9.2a.1 van de Wet milieubeheer beoogt het mogelijk te maken om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (het Vuurwerkbesluit) regels te stellen over de aanwijzing als bedoeld in het eerste lid.

Met artikel II wordt voorgesteld om overtreding van artikel 9.2a.1 van de Wet milieubeheer onder de werkingssfeer van de Wet economische delicten te brengen en als economisch delict te kwalificeren.

Met dit wetsvoorstel wordt aldus beoogd uitputtend te regelen welke categorieën vuurwerk door consumenten en door professionele partijen afgestoken mogen worden. De categorieën F2, F3 en F4 mogen uitsluitend nog door de door Onze Minister, in overeenstemming met de daaraan bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, aangewezen professionele partijen afgestoken worden. Voor categorie F1 geldt dat die aldus nog wel door consumenten afgestoken mogen worden. Het wetsvoorstel laat immers vuurwerk uit de categorie F1 buiten beschouwing. De Pyrorychtlijn verzet zich overigens tegen het beperken of verbieden van het bezit of gebruik van vuurwerk uit deze lichtste categorie.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, die bij koninklijk besluit geschiedt. Initiatiefnemers beogen een zo voortvarend mogelijke behandeling met het oog op de door hen gewenste inwerkingtreding van het voorstel voorafgaand aan de komende jaarwisseling.

Klaver
Ouwehand