

Vergaderjaar 2008–2009

**31 779**

**Wijziging van de Wet explosieven voor civiel gebruik ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2008/43/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 april 2008 tot instelling van een systeem voor de identificatie en de traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik overeenkomstig Richtlijn 93/15/EEG van de Raad betreffende harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik (PbEG L 127)**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 19 mei 2009

**1. Algemeen**

Verheugd heb ik kennis genomen van de nauwgezette en kritische beoordeling door de leden van de vaste commissie van dit wetsvoorstel. Binnen de mogelijkheden die mij, gelet op de verplichte implementatie, zijn gegeven, doe ik u onderstaand mijn beantwoording toekomen.

**2. Inleiding**

De leden van de SP-fractie vragen of de maatregel proportioneel is en of de huidige registratie reden geeft tot onduidelijkheid en wantrouwen. Verder vragen de leden van de SP-fractie hoeveel explosieven dagelijks in omloop zijn, hoe groot de voorraden bij gebruikers zijn en wat de doorloopsnelheid van die voorraden is.

De Wet explosieven voor civiel gebruik (Wecg) kent in zijn huidige vorm reeds de verplichting voor de houder van ontplofbare stoffen om een register bij te houden, zodat kan worden achterhaald aan wie, wanneer, welke stoffen zijn overgedragen. De houder is verantwoordelijk voor zijn eigen register en moet op verzoek informatie verstrekken uit zijn register. De Wecg voorziet niet in een centrale registratie van al die gegevens en daarom zijn geen gegevens beschikbaar over hoeveel explosieven voor civiel gebruik in omloop zijn, hoe groot de voorraden van gebruikers zijn en hoe hoog de doorloopsnelheid van de voorraden is. De wijze waarop de registratie moet plaatsvinden is thans verder uitgewerkt in richtlijn nr. 2008/43/EG. Deze uitwerking heeft als doel om de identificatie en traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik te verhogen. De bestaande registratieverplichting heeft hetzelfde doel, maar het gebruik van verschillende Lidstaat-eigen codes door de verschillende EU-landen komt de internationale traceerbaarheid van explosieven niet ten goede. Het gebruiken van dezelfde codes binnen Europa voor de registratie van explosieven is voor de handel in die explosieven eenvoudiger dan het

hanteren van verschillende codes. Het uitwerken van de gelijke wijze van registratie van explosieven voor civiel gebruik vind ik een proportionele maatregel. Overigens heeft Nederland als lidstaat van de EU de verplichting om de vastgestelde richtlijn nr. 2008/43/EG te implementeren.

### **3. Effecten van het wetsvoorstel**

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het bijhouden en beschermen van de verzamelde gegevens en het testen van het registratiesysteem niet in de wet wordt geregeld. Ook vragen de leden van de CDA-fractie welke hobbyisten met dit wetsvoorstel te maken krijgen en hoe deze wetswijziging in de praktijk voor deze doelgroep wordt geëffectueerd.

De Wecg bevat reeds voor enkele onderwerpen delegatie, zodat detailvoorschriften eenvoudiger via een ministeriele regeling kunnen worden vastgesteld en aangepast, uiteraard binnen de door de wet gestelde grenzen. Uit het oogpunt van een goede inrichting van de wetgeving verdient het de voorkeur om gedetailleerde uitwerkingsvoorschriften in een ministeriële regeling vorm te geven. De totstandkomingsprocedure voor een ministeriële regeling is kort en het gaat om zaken die geen aanleiding geven tot een politieke discussie. Uiteraard moet de wet de noodzakelijke ruimte bieden om detailvoorschriften bij ministeriële regeling vast te kunnen stellen. De ministeriële regeling zal uitsluitend voorschriften bevatten voor een zuivere implementatie van de richtlijn nr. 2008/43/EG, waartoe Nederland als lidstaat van de EU is verplicht. Het omgaan met en het registreren van explosieve stoffen is op Europees niveau breder in discussie, zodat toekomstige aanvullende regelgeving vanuit Brussel niet valt uit te sluiten. Door detailvoorschriften via een ministeriële regeling te regelen, kunnen toekomstige ondergeschikte wijzigingen eenvoudiger en sneller worden geïmplementeerd. De 20 000 hobbyisten die met dit wetsvoorstel te maken hebben, zijn voornamelijk sportschutters die bij schuttersverenigingen en schietverenigingen zijn aangesloten. Daarnaast zijn er historische verenigingen die het gebruik van oude wapens demonstreren of historische veldslagen naspelen. Het aantal van 20 000 hobbyisten is gebaseerd op een globale schatting van het aantal leden van genoemde verenigingen.

De effecten van de Wecg als geheel voor deze doelgroep worden meegenomen in het proces van aanpassing van de juridische structuur en het oplossen van gesignaleerde uitvoeringsknelpunten welke in het kabinetsstandpunt inzake het AGS-advies ontplofbare stoffen (Kamerstukken II, 2007–2008, 29 383, nr. 110) zijn toegezegd. Bij dit proces worden betrokken de ministeries van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, vanwege hun respectievelijke betrokkenheid via de Wet wapens en munitie, het cultuurbeleid en de sportschutters.

De extra gevolgen voor de doelgroep van specifiek dit wetsvoorstel zijn beperkt. Eindgebruikers van los kruit dienen bij te houden wanneer zij kruit hebben gekocht en in welke periode dat kruit verbruikt is. Omdat het kruit dat geleverd wordt, voorzien is van de voorgeschreven unieke identificatiecode, moet een eindgebruiker die code ook administreren. In het eerder genoemde kabinetsstandpunt is aangegeven dat de VROM Inspectie een handreiking opstelt ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk. In deze handreiking zal plaats worden ingeruimd om de eindgebruiker van los kruit een handvat te bieden voor een handige en niet te belastende wijze van administreren.

De leden van de SP-fractie vragen wie de unieke identificatienummers moet aanbrengen en hoe dat gebeurt. De leden van de SP-fractie zien het aanbrengen van stickers op explosieven als een fraudegevoelig systeem

en vragen of de regering bereid is om meer permanente en solidere vormen van identificatie voor te schrijven.

De producenten moeten de unieke identificatienummers aanbrengen op de explosieven voor civiel gebruik. In Nederland zijn geen producenten gevestigd. Nederlandse handelaars moeten ervoor zorgen dat hun inkopen zijn voorzien van identificatienummers. De richtlijn nr. 2008/43/EG heeft tot gevolg dat binnen de EU alle explosieven voor civiel gebruik van soortgelijke identificatienummers worden voorzien en dat ook de wijze van aanbrengen binnen de EU gelijk is. Bij de totstandkoming van de richtlijn is in EU-verband overleg gevoerd met een Europese vertegenwoordiging van de producenten van explosieven. Omdat de maatregel Europees breed wordt ingevoerd, is er geen noodzaak dat de Nederlandse overheid separaat overleg voert met buitenlandse producenten over de invoering van deze maatregelen.

De wijze van aanbrengen van de unieke identificatienummers zal in een ministeriële regeling worden vastgelegd. De unieke identificatie moet worden aangebracht in de vorm van een zelfklevend etiket of rechtstreeks op het explosief worden gedrukt. Ook moeten de explosieven op grond van de Bijlage van de richtlijn een elektronisch leesbare identificatie bevatten in de vorm van een streepjes- of matrixcode die rechtstreeks verband houdt met de alfanumerieke code op het explosief. Over deze aanduidingen bepaalt de richtlijn, en dus ook de Nederlandse implementatie, dat ze op een duurzame wijze op het artikel moeten zijn aangebracht. Daarmee is op doelvoorschriftniveau voor de fabrikant/producent helder waaraan voldaan moet worden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om ook nog een passief inert elektronisch merk aan te brengen op de explosieven. Een passief inert elektronisch merk reageert op een elektronische zender zonder zelfstandig energie uit te zenden en mag geen reactie aangaan met het explosief. Deze voorschriften voor de wijze waarop de unieke identificatie moet worden aangebracht vind ik voldoende. Daarnaast betreft richtlijn nr. 2008/43/EG een handelsrichtlijn met als doel om de voorschriften voor identificatie binnen de EU te harmoniseren. Dat betekent ook dat er weinig mogelijkheden zijn om als lidstaat aanvullende voorschriften te stellen, die een belemmering voor de handel met zich mee zullen brengen.

De leden van de VVD-fractie vragen een onderbouwing van de verplichting voor handelaren om de geregistreerde gegevens van explosieven 10 jaar te bewaren en naar de effectiviteit van de verplichte labelling met stickers.

De bewaartermijn is tot nu toe 3 jaar, maar deze termijn wordt door de opsporingsinstanties – met name die in lidstaten met ervaringen met terroristische organisaties – te kort gevonden om te traceren via welke legale route explosieven ergens zijn terechtgekomen. De inschatting is dat een bewaartermijn van 10 jaar voldoende is om de traceerbaarheid te borgen. De houdbaarheid van explosieven is hier niet in meegewogen. Als een handelaar zich ontdoet van explosieven (bijv. omdat ze niet meer houdbaar zijn), dan moet die transactie ook in het register worden opgenomen en dat gegeven moet 10 jaar worden bewaard (artikel 21, onder c, d).

Het verbeteren van de traceerbaarheid door het registreren van de gegevens van mensen die explosieven voor civiel gebruik hebben, is een drempel voor kwaadwillenden om op legale wijze, maar voor illegale handelingen, aan explosieven te komen. Kwaadwillenden willen bij voorkeur niet traceerbaar zijn. Kwaadwillenden die door diefstal e.d. explosieven bemachtigen worden weliswaar niet geregistreerd, maar met behulp van het register kan het ontbreken van de gemerkte explosieven aan de politie worden doorgegeven.

De keus tussen een sticker en een gedrukte code – mits op duurzame wijze bevestigd – is aan de producent gelaten om aan te sluiten bij bestaande

merkmethode. Over het algemeen kan elk merk worden verwijderd of onleesbaar worden gemaakt. Het merken van producten is geen sluitende methode om de traceerbaarheid te garanderen. Het aanbrengen van merken verbetert de opsporingsmogelijkheden bijv. bij het aantreffen van illegale voorraden van explosieven. Daarnaast valt vermissing van explosieven eerder op bij de verplichte regelmatige check van de legale voorraden. Meldingen van onregelmatigheden met explosieven kunnen voor opsporingsdiensten, eventueel in combinatie met andere signalen, reden zijn voor nader onderzoek.

#### **4. Handhaafbaarheid**

De leden van de SP-fractie vragen of bij gebrek aan een relatie tussen unieke registratie en het gebruik van explosieven het gebruik van traceerstof in explosieven is overwogen. Ook vragen de leden van de SP-fractie naar het nut van toezicht en handhaving van de unieke identificatie van explosieven.

Een relatie tussen de unieke registratie en de wijze van gebruik of toepassing is inderdaad niet aanwezig. Of een explosief gebruikt kan of mag worden voor het slopen van een gebouw of voor het vervormen van metalen, is niet aan het unieke nummer te herkennen; dit nummer is daar ook nimmer voor bedoeld geweest.

De constatering dat bepaalde – korrelvormige – explosieven uit hun omhulsel gehaald kunnen worden en daarna slecht traceerbaar worden, is correct. Het toevoegen van traceerstof om deze explosieven toch te kunnen traceren, staat op het Europese niveau ter discussie, maar heeft nog niet geleid tot concrete voorstellen voor een richtlijn.

Toezicht en handhaving op de verplichting van unieke identificatie is bedoeld om de traceerbaarheid van explosieven te vergroten. Toezicht en handhaving kunnen bijna nooit sluitende garanties bieden dat er geen mazen meer in het net zitten. Het doel van de traceerbaarheid is overigens niet primair om te achterhalen van welke producent het explosief afkomstig is. Het doel van traceerbaarheid is meer om in de keten te achterhalen waar explosieven kwijtraken en dat als een signaal te beschouwen voor mogelijk illegale activiteiten. Het succes van dit doel is mede afhankelijk van het nalevingsgedrag van de legale gebruikers van explosieven voor civiel gebruik. Als de registratie niet betrouwbaar is, zijn de signalen voor onregelmatigheden dat ook niet.

De registratie kan verder een preventief effect hebben op kwaadwillenden die op legale wijze explosieven voor civiel gebruik willen aanschaffen, maar registratie als een risico op ontdekking zien. Vervolgens zijn kwaadwillenden aangewezen op illegale wijzen van verkrijging die meer risico meebrengen dan legale verkrijging. Daarbij heb ik niet de illusie dat dit systeem het misbruik van explosieven voor civiel gebruik onmogelijk maakt. Mijn inspanning is erop gericht om samen met de legale gebruikers de kans op misbruik te verkleinen. Indien in de toekomst blijkt dat de traceerbaarheid van explosieven met deze voorschriften onvoldoende vorm krijgt, kunnen verdergaande beperkingen in EU-verband nodig en proportioneel zijn.

#### **5. Administratieve lasten**

De leden van de CDA-fractie vragen of de lasten per ondernemer verantwoord zijn en of het bewaren van gegevens ook is gegarandeerd na bedrijfsbeëindiging en of er is nagedacht over een centraal bestand. Bij de totstandkoming van de richtlijn is in EU-verband gesproken met vertegenwoordigers van de producenten die de meeste kosten moeten maken om de explosieven anders te merken dan tot nu toe. Omdat binnen de gehele EU producenten en handelaren aan dezelfde voorschriften moeten voldoen, kunnen de kosten in de prijzen worden verwerkt en is

een concurrentienadeel niet te verwachten. Mede om die reden is met de Nederlandse ondernemers geen apart overleg over de financiële consequenties gevoerd. In meer algemene zin is voorafgaand aan de onderhandelingen over de richtlijn wel met ondernemers gesproken. Dat leverde, naast enkele suggesties voor verbetering, instemming met het voorstel op. Ook producenten buiten de EU krijgen met deze kosten te maken, omdat handelaren binnen de EU niet in explosieven mogen handelen zonder unieke identificatie.

Na bedrijfsbeëindiging blijft de ondernemer verplicht om het register te bewaren. Vaak zal er dan sprake zijn van een rechtsopvolger die ook verplichtingen moet overnemen en een goede bestemming kan zoeken voor nog aanwezige voorraden en het register. Is er geen rechtsopvolger, dan ligt deze taak bijvoorbeeld bij een curator. Vooralsnog zie ik geen reden om dwingend te regelen wat in zo'n bijzondere situatie moet gebeuren.

Een centraal bestand met gegevens over transacties is een kostbare optie, waarbij op centraal niveau de juistheid van de gegevens in het bestand niet kan worden gegarandeerd. De verantwoordelijkheid voor het juist bijhouden van transacties moet bij de handelaren en de gebruikers liggen, omdat die ook informatie kunnen geven over de wijze van bijhouden en de betrouwbaarheid van de gegevens.

## **6. Overige**

De leden van de CDA-fractie vragen nog waar de grens ligt tussen explosieven voor civiel gebruik en de zware soorten vuurwerk die illegaal kunnen worden aangeschaft.

Bij de implementatie van richtlijn nr. 2004/57 in 2005 is aan de Wegc een lijst toegevoegd van pyrotechnische artikelen (waaronder vuurwerk), die van de werking van de Wegc zijn uitgesloten. De werkingssfeer van de Wegc is daarmee afgebakend, zodat vuurwerk uitsluitend onder de werking van het Vuurwerkbesluit valt.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag dien ik een nota van wijziging op het wetsvoorstel in, waarmee enkele tekortkomingen van technische aard uit het wetsvoorstel worden weggenomen. Voor een uitleg daarvan verwijs ik naar de toelichting op de nota van wijziging.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer