

Vergaderjaar 2020–2021

28 684

Naar een veiliger samenleving

Nr. 658

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2021

Inleiding

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voortgang van de Tijdelijke Subsidie Vuurwerkverbod Covid-19. Daarnaast ga ik in op de resultaten van een aantal afgeronde onderzoeken. Het gaat om de volgende rapportages, die als bijlage¹ bij deze brief zijn gevoegd:

- «Type vuurwerk en letsel 2020–2021», «Vuurwerkaankoop en -gebruik 2021» en bijbehorende infographic, VeiligheidNL;
- «Veiligheid van consumentenvuurwerk rond de jaarwisseling», RHDHV;
- «Productveiligheidsonderzoek fop- en schertsvuurwerk 2020», ILT;
- «Milieulast van vuurwerk», RIVM;
- «Overweldigende overlast of typische traditie», Taalstrategie.

De eerste twee onderzoeken worden jaarlijks uitgevoerd door VeiligheidNL. In deze brief zijn ook de uitkomsten van een aantal incidentele onderzoeken opgenomen. Zo is er onderzoek gedaan naar vuurwerkveiligheid in het algemeen, zoals eerder aan uw Kamer aangekondigd² en heeft de ILT risicogericht onderzoek gedaan naar categorie F1 vuurwerk, fop- en schertsvuurwerk, waarover uw Kamer eerder een tussentijds bericht heeft ontvangen³. Tot slot is gekeken naar de milieulast van vuurwerk en naar taalgebruik rond vuurwerk.

Voortgang Tijdelijke Subsidieregeling Vuurwerkverbod Covid-19

Afgelopen jaarwisseling is besloten⁴ tot een tijdelijk verbod op eindejaarsvuurwerk in verband met de situatie rond COVID-19 en meer in het bijzonder de noodzaak van het ontlasten van de zorg en handhaving. Een

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerbrief van 8 mei 2020, Kamerstuk 28 684, nr. 620

³ Toezichtssignaal ILT van 2 dec 2020, Kamerstuk 28 684, nr. 641

⁴ Kamerbrief van 13 november 2020, Kamerstuk 28 684, nr. 640

tijdelijk vuurwerkverbod heeft een grote impact op de vuurwerk-branche. Daarom heeft het kabinet een tegemoetkoming voor de branche toegezegd: de Tijdelijke Subsidieregeling Vuurwerkverbod Covid-19 (TSVC-19). Zoals eerder gewisseld met uw Kamer, zal in de loop van volgende week het loket opengaan waar ca. 1400 detailhandelaren een subsidieaanvraag voor de TSVC-19 detailhandel kunnen indienen. Deze tegemoetkoming is gericht op de extra kosten die detailhandelaren hebben gemaakt die specifiek zijn voor vuurwerkverkopers en niet ondervangen worden in het instrumentarium van de generieke steunmaatregelen (zoals TVL/NOW). Het loket is geopend tot en met 14 juni 17.00 uur, vervolgens worden door RVO voor 1 augustus de voorschotten 100% uitbetaald en wordt de TSVC-19 detailhandel in 2021 volledig afgerond.

Openstelling van het loket voor de TSVC-19 opslag en vervoer wordt pas aan het einde van de zomer verwacht. Deze tegemoetkoming, voor met name importeurs⁵, is gericht op de extra kosten voor opslag- en vervoer⁶ van het ingekochte consumentenvuurwerk dat bestemd was voor afgelopen jaarwisseling.

Aanvankelijk was de intentie om beide tegemoetkomingen in één regeling vast te leggen en openstelling gelijktijdig plaats te laten vinden. Echter, tegemoetkomingen die de Staat aan ondernemers toekent, moeten in lijn zijn met Europese regelgeving op het gebied van staatssteun. Sinds begin 2021 is de Europese Commissie kritischer op het goedkeuren van aanvullende steunmaatregelen van meer dan € 200.000 bovenop de generieke coronasteunmaatregelen. Door de regeling in twee aparte subsidieregelingen te splitsen – de TSVC-19 detailhandel en de TSVC-19 opslag en vervoer – is het mogelijk om het loket voor het onderdeel detailhandel over een paar dagen open te stellen, omdat de aanvullende steunmaatregel onder de grens van € 200.000 per aanvraag valt. De Europese Kaders voor coronasteunmaatregelen beantwoorden onvoldoende aan de beoogde tegemoetkoming voor opslag en vervoer, aangezien onder andere het maximumbedrag van € 200.000 niet overeenkomt met de eerder besproken orde van grootte van de tegemoetkoming voor opslag en vervoer. Dit maakt dat voor de tegemoetkoming voor opslag en vervoer een andere basis wordt gezocht⁷ met meer ruimte voor maatwerk. Dit kost meer tijd. Een regeling die inhoudelijk zo goed mogelijk past bij de met de branche besproken uitgangspunten en richtbedragen, geniet ook bij de branche de voorkeur boven een snelle regeling met minder financiële mogelijkheden voor de branche. Hierover vindt steeds overleg plaats met de branche, zij steunen de opsplitsing in twee regelingen.

Bij de afronding van de Tijdelijke subsidieregeling restantvoorwaarden vuurwerk (TSRV) was het gereserveerde budget niet geheel uitgeput. Op de vraag van Kamerleden Ziengs en Van Dam hierover, heb ik u⁸ toegezegd te kijken of er hele concrete zorgpunten zijn, die niet fraudegevoelig maar wel uitvoerbaar zijn. Uit een inventarisatie onder de branche zijn echter geen nieuwe concrete zorgpunten naar voren gekomen die een aanvullende subsidie op de TSRV rechtvaardigen. De door de vuurwerksector aangedragen zorgpunten zijn al tijdens de totstandkoming van de

⁵ Detailhandelaren met minimaal 10.000kg opgeslagen vuurwerk kunnen hier ook gebruik van maken.

⁶ Mits door externe bedrijven uitgevoerd.

⁷ Het VWEU, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, biedt meer ruimte voor maatwerk, maar vraagt tegelijkertijd ook meer tijd.

⁸ Notaoverleg van 3 november 2020, Kamerstuk 28 684, nr. 639

TSRV overwogen en niet overgenomen om redenen van fraudepreventie en goede uitvoerbaarheid van de subsidieregeling.

Rapport «Type vuurwerk en letsel 2020–2021»

Op 11 januari jl.⁹ heb ik uw Kamer schriftelijk geïnformeerd over het verloop van de jaarwisseling, die dit jaar anders was in verband met de speciale situatie rond Covid-19 en het tijdelijke vuurwerkverbod. Het aantal vuurwerkslachtoffers is in vergelijking met voorgaande jaren met 70% gedaald. Het voornaamste doel van het tijdelijk vuurwerkverbod, het ontlasten van de zorg tijdens de jaarwisseling, is daarmee behaald. Inmiddels is een analyse uitgevoerd op de letselcijfers.

Zwaar illegaal vuurwerk was verantwoordelijk voor de meeste letsels. Carbidschieten (hetgeen overigens geen vuurwerk betreft) zorgde ook voor relatief veel letsel evenals grondbloemen/grondtollen/springtollen¹⁰. Ruim 1 op de 10 letsels werd veroorzaakt door categorie F1 vuurwerk¹¹. Dit aandeel is hoger dan in andere jaren omdat het aandeel F1 vuurwerk door het tijdelijke vuurwerkverbod op oudejaarsvuurwerk veel groter was dan in voorgaande jaren. Het oudejaarsvuurwerk dat tijdelijk verboden was, was relatief weinig betrokken bij vuurwerkongevallen (7%). Meer dan in eerdere jaren, namelijk twee derde van de vuurwerkletsels, ontstond door gedrag, 12% door productfalen. Van de overige ongevallen kon de oorzaak niet vastgesteld worden.

VeiligheidNL merkt op dat het voorbarig kan zijn de ervaringen met het verbod op consumentenvuurwerk van dit jaar rechtstreeks te generaliseren naar een vuurwerkverbod bij een normale jaarwisseling. Per 1 december 2020 heb ik een aantal typen vuurwerk verboden (knalstrengen, knalvuurwerk vuurpijlen en enkelschotsbuizen). Door het tijdelijke verbod op oudejaarsvuurwerk (F2) heb ik nog geen inzicht gekregen in de effecten van dit verbod op het aantal letsels. Dit moet gaan blijken uit de evaluatie van de jaarwisseling 2021–2022 door VeiligheidNL.

Rapport «Vuurwerkaankoop en -gebruik 2021»

Jaarlijks voert VeiligheidNL in januari een onderzoek uit naar vuurwerkaankoop en -gebruik¹². De vragen gaan over het kopen en afsteken van vuurwerk, de beschermingsmaatregelen die zijn getroffen, de kwaliteit van het vuurwerk en de eventuele gehoorschade die ooit is opgelopen. Daarnaast is de mening van respondenten gevraagd over diverse aspecten rond vuurwerk. Wegens het coronavirus was er sprake van een (tijdelijk) vuurwerkverbod, waardoor het niet toegestaan was om F2 vuurwerk te kopen en af te steken. Het was nog wel toegestaan om F1 vuurwerk te kopen en af te steken. Hierdoor zijn veel van de resultaten – en verschillen met de voorgaande meting – te verklaren.

In vergelijking met de voorgaande meting heeft dit jaar een kleiner deel van de respondenten vuurwerk gekocht en afgestoken. Een kleiner deel van de vuurwerkafstekers en -kijkers gebruikte beschermingsmaatregelen zoals een veiligheidsbril of een vuurwerkklont, dan bij de voorgaande meting. Een mogelijke verklaring is dat respondenten waarschijnlijk minder belang hechten aan beschermingsmaatregelen bij F1 vuurwerk dan bij F2 vuurwerk. Een andere verklaring is dat relatief meer jongeren

⁹ Kamerbrief van 11 januari 2021, Kamerstuk 28 684, nr. 647

¹⁰ Hierbij kan niet vastgesteld worden of het categorie F1 of F2 vuurwerk betrof.

¹¹ Dat wel als zodanig te identificeren was.

¹² Het betreft een representatieve steekproef van 1537 Nederlandse huishoudens met respondenten tussen de 20 en 75 jaar.

vuurwerk hebben afgestoken. Over het algemeen nemen zij minder preventieve maatregelen. Door het vuurwerkverbod is de publiekscampagne voor jongeren gericht op veilig omgaan met vuurwerk niet doorgegaan.

20 Procent van de respondenten heeft vuurwerk gekocht. Het merendeel (67%) kocht dat bij een supermarkt of grootwinkelbedrijf¹³ in Nederland, waar alleen F1 vuurwerk verkocht wordt. Daarnaast zegt 24% van deze groep vuurwerk bij een officieel verkooppunt van vuurwerk in Nederland te hebben gekocht. Slechts 8% heeft het vuurwerk in een vuurwerkspecialzaak in het buitenland gekocht.

Het draagvlak voor een algeheel vuurwerkverbod is gestegen naar 54%. Een jaar eerder was dat 44% en in 2018–2019 27%.

Rapport «Onderzoek vuurwerkveiligheid van vuurwerk rond de jaarwisseling»

In eerder aangekondigd¹⁴ onderzoek naar vuurwerkveiligheid is een evaluatie van samengesteld vuurwerk (compounds) opgenomen evenals een onderzoek naar de veiligheid van cakeboxen en sierpotten/fonteinen. Ook is de vraag betrokken wat kan helpen in het vergroten van de stabiliteit van vuurwerk, zoals ik heb toegezegd¹⁵ aan het lid Kuiken (PvdA). Conform het OVV-advies¹⁶ is de relatie tussen vuurwerkproducten en vuurwerkletsel onderzocht.

Royal Haskoning/DHV (RHDHV) heeft dit onderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn drie pijlers van veiligheid betrokken: mens, organisatie en techniek. Bij het onderzoek is ook inbreng vanuit stakeholders betrokken. Het hoge afkeurpercentage (19–27%) van vuurwerk¹⁷ wijst op een tekortschietende technische kwaliteit van het vuurwerk dat in Nederland op de markt wordt gebracht. Instabiliteit is de meest voorkomende reden van afkeur. De instabiliteit is tevens een van de oorzaken van letsel bij omstanders. De CE-markering blijkt onvoldoende waarborg te bieden voor een goede technische kwaliteit van consumentenvuurwerk. RHDHV stelt dat niet alleen toezicht en handhaving, maar juist ook het gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het voldoen aan de eisen van de Pyrorichtlijn meer soelaas biedt. De vuurwerkbranche heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het beschikbaar stellen van veilig vuurwerk aan consumenten, consumenten voor het veilig gebruik van vuurwerk en de overheid voor helder en effectief vuurwerkbeleid. Die verantwoordelijkheid wordt nog niet in de volle breedte en volle omvang gevoeld en waargemaakt.

Ook voor compounds geldt dat de technische kwaliteit tekortschiet. De ILT vindt relatief hoge afkeurpercentages. Bij letsel door compounds blijkt productfalen de belangrijkste oorzaak. Daarnaast is ook aandacht nodig voor de wijze van afsteken (buiten de verpakking). Compounds zijn bij wijze van proef toegestaan¹⁸. Uit het onderzoek van RHDHV is echter gebleken dat de essentiële veiligheidseisen niet op orde zijn. De sector is komend jaar aan zet om het tegendeel te bewijzen. Indien het niet mogelijk blijkt een veilig product aan te bieden, zal hernieuwde besluitvorming plaatsvinden¹⁹ en de proef gestopt worden.

¹³ Bijvoorbeeld Action, Hema, Lidl of Aldi

¹⁴ Tijdens debat van 5 februari 2020 (Handelingen II 2019/20, nr. 50, item 6) en in Kamerbrief van 18 december 2019, Kamerstuk 28 684, nr. 592.

¹⁵ Tijdens het debat van 5 feb 2020

¹⁶ Onderzoeksraad Voor de Veiligheid, Veiligheidsrisico's jaarwisseling (2017).

¹⁷ Het betreft hier categorie F2 vuurwerk

¹⁸ Stcrt. 2017, nr. 64908

¹⁹ Zoals is aangegeven in de toelichting bij de RACT d.d. 15 dec 20217

Het rapport noemt drie richtingen voor het beleid om te komen tot het verbeteren van de vuurwerkveiligheid:

1. *Optimalisatie* waarbij binnen de huidige wet- en regelgeving verbetering wordt gezocht in technische kwaliteit van vuurwerk en gedrag.
2. *Escalatie* gaat verder waar *Optimalisatie* stopt. Uitgangspunt is een helder beleidsdoel en een sterker beroep op de verantwoordelijkheid van zowel de vuurwerkbranche als de consumenten om dat beleidsdoel te bereiken. Aanscherping van regelgeving volgt indien het beleidsdoel niet wordt gehaald.
3. *Verbod* is de meest duidelijke en meest vergaande oplossingsrichting en gaat uit van een verbod op consumentenvuurwerk. Alleen F1 vuurwerk blijft in deze optie toegestaan.

De drie oplossingsrichtingen zijn door stakeholders²⁰ beoordeeld op veiligheidswinst, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. De oplossingsrichting Escalatie kreeg daarbij de hoogste beoordeling. Formulering van beleidsdoelen, de wijze van evalueren, vastleggen het escalatiestappen en een gezamenlijk plan van aanpak zijn hierbij de eerste stappen.

Naast de inzichten die het rapport biedt ten aanzien van de technische kwaliteit van vuurwerk, schetst het rapport met de drie beleidsrichtingen een aanzet voor de vernieuwing van het vuurwerkbeleid. Het is aan een nieuw kabinet om hierin keuzes te maken.

ILT-onderzoek naar categorie F1 vuurwerk, fop- en schertsvuurwerk
In december heeft ILT een toezichtssignaal gegeven naar aanleiding van de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek naar productveiligheid bij fop- en schertsvuurwerk²¹. Medio april heeft de ILT haar complete rapportage productveiligheidsonderzoek fop- en schertsvuurwerk 2020 afgerond. Via deze brief, zoals toegezegd in december 2020²², informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van fase twee en drie van dit onderzoek.

Uit de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat het merendeel van het risico gestuurde geteste fop- en schertsvuurwerk niet voldeed aan daaraan gestelde eisen. Daarop heeft de ILT in fase twee deze testen herhaald voor verschillende F1 vuurwerkpakketten. Deze vuurwerkpakketten bestaan uit verschillende producten. Uit de tweede fase blijkt wederom dat het overgrote deel niet voldoet aan de gestelde eisen aan F1 vuurwerk. In zowel de eerste als tweede fase is het hoofdprobleem dat de producten niet zoals geëist, binnen de veiligheidscirkel van één meter blijven. In de derde fase, is onderzocht of door chemische analyse van F1 fonteinen, verklaart kan worden waarom de geteste vuurwerkproducten niet voldeden aan de gestelde veiligheidseisen. TNO concludeert dat over het algemeen deze producten niet te veel kruit²³ bevatten. Het onderzoek heeft niet duidelijk waardoor de fonteinen niet voldoen aan de essentiële veiligheidseisen. De ILT kondigt in haar rapportage aan vervolgonderzoek te gaan doen naar CE markering voor consumentenvuurwerk²⁴.

Ik ben de ILT erkentelijk voor haar rapportage productveiligheidsonderzoek fop- en schertsvuurwerk 2020 en vinden het een goede zaak dat zij opvolging geven aan het onderzoek, door onderzoek te doen naar de relatie tussen afgekeurd vuurwerk en CE-markering zoals die door Notified

²⁰ In bijlage A4 van het rapport zijn de deelnemende stakeholders opgenomen.

²¹ Kamerstuk 28 684, nr. 641

²² Kamerstuk 28 684, nr. 641

²³ In F1 en fop- en schertsvuurwerk is een maximaal kruitgewicht, ook wel aangeduid als Netto Explosieve Massa (NEM) van 7,5 gram toegestaan.

²⁴ Notified Bodies: aangewezen instanties in Europa voor het juist uitvoeren van de conformiteitsbeoordelingsprocedure, waarna de CE-markering aangebracht kan worden.

Bodies is aangebracht op het consumentenvuurwerk. Na de eerdere signaleringen van vergelijkbare afkeur percentages bij F2 vuurwerk van zowel de ILT als de Deense toezichhouders, heeft ook de Europese Commissie aandacht voor de Notified Bodies. De Europese Commissie vindt deze afkeurpercentages ook te hoog en wil weten hoe gecertificeerd vuurwerk niet kan voldoen aan de gestelde veiligheidseisen. Nederland steunt dit initiatief en waar mogelijk zullen wij de benodigde (test) informatie verstrekken aan de Europese Commissie voor verdere uitdieping van de problematiek. Het vervolgonderzoek van de ILT naar de relatie tussen afgekeurd vuurwerk en de CE-markering op vuurwerk door Notified Bodies kan hier mogelijk een belangrijke rol in spelen. Tevens wordt in reactie op dit onderzoek op de volgende punten geacteerd:

- De branche moet verantwoordelijkheid nemen. De importeur is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de producten die hij op de Europese markt brengt. Deze verantwoordelijkheid wordt nog onvoldoende gevoeld.
- Consumenten worden geattendeerd op het hoge aandeel vuurwerk dat niet aan de veiligheidseisen voldoet.
- Tot slot willen we in voorlichting op scholen en de campagne ons nadrukkelijk ook richten op ouders als doelgroep om zowel goed voorbeeld te geven als kinderen te wijzen op de gevaren van (ook F1) vuurwerk.
- Tevens geeft het onderzoek van RHDVH richting voor aanvullende beleidskeuzes als het gaat om vuurwerkveiligheid. Gezien de demissionaire fase, is gekozen om geen appreciatie te verbinden aan deze keuzes maar dit mee te geven aan een volgend kabinet.

Onderzoek naar de milieulast van vuurwerk

Jaarlijks worden tijdens de jaarwisseling miljoenen kilogrammen vuurwerk afgestoken in Nederland. Ook al gaat het om kleine hoeveelheden, vuurwerk kan stoffen bevatten die schadelijk zijn voor bodem, water of lucht. Daarom is het RIVM gevraagd een inventarisatie op hoofdlijnen te doen naar de emissies van vuurwerk naar het milieu. Op basis van literatuurstudie is gekeken naar emissies van gasvormige componenten, zware metalen en fijnstof. De variatie is groot en wordt door vele factoren²⁵ beïnvloed. Vanuit een «worst case scenario» is berekend wat de risico's zijn. Uit dat onderzoek is gebleken dat op piekmomenten over het algemeen de berekende cijfers onder de gestelde maximale normen blijven, maar een enkele keer worden de normen overschreden. De toename als gevolg van vuurwerk op jaarbasis is verwaarloosbaar.

Concluderend kan gesteld worden dat de milieulast die veroorzaakt wordt door vuurwerk beperkt lijkt te zijn²⁶. Desalniettemin is het van belang de milieudruk zo veel mogelijk verder te beperken. Hierin ligt een taak bij de branche om actief aan de slag te gaan met substitutie van milieubelastende materialen.

Rapport Taalstrategie

Het publieke debat rondom vuurwerk wordt niet alleen gevoed door feiten, maar ook overtuigingen, gevoelens en frames spelen een grote rol in de houding van Nederlanders tegenover vuurwerk. Van bepaalde frames kan een polariserende werking uitgaan. Juist die polarisatie maakt

²⁵ Denk hierbij aan het weer, de hoeveelheid en type afgestoken vuurwerk, waterafvoer, RWZI, locatie-kenmerken.

²⁶ In de jaren 2002–2012 werd jaarlijks door het RIVM een rapport opgesteld over fijn stof, de belangrijkste luchtverontreiniging die bij vuurwerk vrijkomt. Omdat hier geen onverwachte zaken uit voortkwamen wordt dat niet meer jaarlijks gedaan.

vuurwerkbeleid moeilijk te implementeren. Taalstrategie heeft een groot aantal frames in kaart gebracht, inclusief achterliggende waarden. Deze inzichten helpen bij de verbetering van de communicatie en bij reflectie op het eigen taalgebruik.

Tot slot

De specifieke tegemoetkoming voor de vuurwerksector na het eenmalige en tijdelijke vuurwerkverbod in verband met COVID-19 vordert, detailhandelaren kunnen hun aanvraag al indienen. Mijn streven is dit ook spoedig mogelijk te maken voor opslag en vervoer. De verschillende rapporten en onderzoeken bieden handvatten voor verbetering waar de branche en gebruikers hun voordeel mee kunnen doen en waar in de campagne vanuit de rijksoverheid rekening mee gehouden kan worden. Eventuele nadere besluitvorming over het vuurwerkbeleid op grond van deze onderzoeksresultaten is aan een volgend kabinet. Ik heb hoop en vertrouwen dat de branche, maar ook gebruikers en toeschouwers, het belang zien van veilige producten en veilig gebruik ervan.

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