

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Wijziging Regeling aanwijzing consumentenvuurwerk

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- De vuurwerkbranche (detailhandel en importeurs). Voor de branche hebben de aanpassingen in de Regeling aanwijzing consumentenvuurwerk (Rac) met name gevolgen voor wat wel en niet getransporteerd, opgeslagen en aan consumenten verkocht mag worden.
- De ILT is verantwoordelijk voor het toezicht op het transport van vuurwerk en onderzoekt ook de productveiligheid en kwaliteit van vuurwerk. Regelgeving op dat gebied raakt hen dan ook direct.
- Gemeenten/provincies zijn het bevoegd gezag voor de opslag van vuurwerk. Zij zijn verantwoordelijk voor de controle van vuurwerkopslagen op hun grondgebied.
- Omgevingsdiensten controleren namens het bevoegd gezag de vuurwerkopslagen, bufferbewaarplaatsen en verkooplocaties. Daardoor hebben zij direct te maken met eventuele wijzigingen over de opslag van vuurwerk.
- Hulpverleningsdiensten, met name de brandweer, hebben direct te maken met regels rondom de opslag van vuurwerk. De brandweer bepaalt hun handelingsperspectief op basis van wat wel of niet opgeslagen mag worden in vuurwerkopslagen.
- Inwoners die in de buurt wonen van vuurwerkopslagen. Voor hen is het belangrijk te weten dat deze opslagen veilig zijn, dat deze opslagen voldoen aan de eisen en dat er enkel vuurwerk wordt opgeslagen waarop de opslagplaatsen berekend zijn.

1. Wat is het probleem?

Op dit moment kan de veiligheid van vuurwerkopslagen, en daarmee de veiligheid van omwonenden, niet gegarandeerd worden. Dit komt door opsluiting van consumentenvuurwerk in speciale gaasverpakkingen. Deze gaasverpakkingen zijn nodig om het consumentenvuurwerk in de ADR-transportklasse 1.4G te kunnen vervoeren en op te slaan. Hierdoor gelden lichtere vervoerseisen dan bij een zwaardere gevarenklasse.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft geconstateerd dat een aantal vuurwerkproducten verpakt in een gaasverpakking massa-explosief reageerden. Zo'n reactie zou op basis van deze transportklasse niet mogelijk moeten zijn. Daarnaast heeft de ILT geconstateerd dat deze speciale gaasverpakking überhaupt onvoldoende functioneert. Dit betekent dat er

verhoogde risico's bestaan bij zowel het transport als de opslag van bepaalde typen consumentenvuurwerk. De ILT heeft in 2022 een signaalrapportage opgesteld. Hierin geeft zij aan niet uit te kunnen sluiten dat de geconstateerde massa-explosiviteit verband houdt met de volledige omsluiting door gaas van de vuurwerkartikelen in combinatie met een hoge ladingsmassa.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de ILT de betrokken importeurs met een last onder dwangsom aangeschreven om:

- vuurwerk zo te classificeren dat het klopt met de uitkomsten van de testen;
- vuurwerk niet meer op Nederlands grondgebied te brengen en/of op te slaan;
- het hier aanwezige niet correct geclassificeerde vuurwerk over te brengen naar vergunde locaties in het buitenland.

Daarnaast zijn het bevoegd gezag, de omgevingsdiensten, veiligheidsregio's en andere EU-landen geïnformeerd over het risico op massa-explosiviteit bij gaasverpakkingen.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de oorzaken van de aangetroffen reactie hebben de ILT en de vuurwerkbranche een aantal maatregelen geïdentificeerd om massa-explosiviteit te voorkomen. De ILT heeft daarop de volgende afspraken met de vuurwerkbranche (Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland of BPN) als tijdelijke maatregel geaccepteerd. Deze afspraken zijn gemaakt om de veiligheid bij opslag en transport te waarborgen:

- Alle producten met een 'screamer' effect (fluitend geluid) niet meer in gaasverpakking vervoeren/opslaan, ongeacht het type gaasverpakking. Dit geldt zowel bij plastic als papieren buizen.
- Alle producten met een 'whirl' effect (ronddraaiend) niet meer in gaasverpakking vervoeren/opslaan, ongeacht het type gaasverpakking.
- Alle producten met een burstpercentage van meer dan 12,5 procent niet meer in 'rondom gaasverpakking' vervoeren/opslaan.

Deze maatregelen heeft de ILT in de periode september 2023 tot en met mei 2024 getest. Hierbij is een steekproef genomen, waarbij de dozen eerst gecontroleerd zijn op inhoud. Hieruit bleek dat de vuurwerkbranche zich gehouden heeft aan de afgesproken maatregelen. Uit de onderzoeken van de ILT kon de directe oorzaak van de eerdere massa-explosies echter niet worden achterhaald. Ook de recente onderzoeken door TNO, in opdracht van de ILT, toonden geen massa-explosiviteit meer aan. Dit is een sterke indicatie dat de door de sector getroffen maatregelen effect hebben gehad. Maar de exacte oorzaak is nog steeds onduidelijk. Deze afspraken met de branche zijn op dit moment niet in wet- en regelgeving geborgd. Dit is problematisch, omdat de afspraken die met de branche zijn gemaakt op dit moment op vrijwilligheid gebaseerd zijn. Ook zijn niet alle relevante partijen lid van de BPN. Daardoor is het niet zeker dat iedere partij zich aan deze vrijwillige afspraken houdt.

2. Wat is het beoogde doel?

Vuurwerkopslagen in Nederland zijn toegerust op het scenario brand. Het strenge pakket aan bestaande veiligheidsmaatregelen is hierop afgestemd, inclusief de gehanteerde afstanden tot woonbebouwing. Het recente onderzoek van het RIVM¹ naar de geldende eisen voor opslagplaatsen heeft bevestigd dat de geldende veiligheidseisen voldoen mits het risico op massa-explosiviteit nog verder wordt geminimaliseerd. Doel is daarom het wegnemen van de oorzaak van massa-explosiviteit veroorzaakt door vuurwerk in gaasverpakkingen. Daarmee voldoen de vuurwerkopslagen weer aan de daarvoor geldende veiligheidseisen. Dit minimaliseert nog verder het risico op massa-explosiviteit bij vuurwerkartikelen.

De brandweer heeft naar aanleiding van de geconstateerde massa-explosiviteit de blusinstructie bij brand in vuurwerkopslagen aangepast. Deze aanpassing betekent dat bij een brand in een vuurwerkopslag wordt opgetreden als ware het zwaar c.q. illegaal vuurwerk. In de praktijk betekent dit dat de brandweer bij een dergelijke brand ruim zal afzetten en zal overgaan tot de evacuatie van omwonenden. Doel is daarom ook om de oorzaak van de geconstateerde massa-explosiviteit weg te nemen, waardoor de brandweer de blusinstructie kan heroverwegen.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Er bestaan diverse oplossingsrichtingen om (al dan niet in combinatie met elkaar) het geconstateerde probleem op te lossen en het risico nog verder te minimaliseren.

- a. Een optie is het wijzigen van de Rac op een zodanige wijze dat alleen vuurwerk voor consumenten is toegestaan. Het gaat dan om vuurwerk dat zonder aanvullende maatregelen (bijvoorbeeld gaasverpakkingen) als 1.4G geclassificeerd opgeslagen en getransporteerd mag worden. Het wijzigen van de Rac kan nog in 2025 plaatsvinden. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft onderzocht hoe de chemische samenstelling van consumentenvuurwerk in de Rac aangepast moet worden om dit te borgen.
- b. Een andere optie is de fluit- en whirlrlading in al het consumentenvuurwerk te verbieden. Het onderzoek van het RIVM heeft uitgewezen, dat alleen het overbodig maken van het gebruik van gaasverpakkingen niet voldoende is. Uit testen is onvoldoende gebleken dat fluit- en whirlrlading in consumentenvuurwerk bij opsluiting (in kartonnen dozen in een vuurwerkopslag) geen massa-explosieve reactie laat zien. Om de veiligheid van vuurwerkopslagen en daarmee omwonenden te waarborgen is het daarmee een optie om ook fluit- en whirlrlading in consumentenvuurwerk te verbieden.
- c. Met de wijziging van de Rac zijn gaasverpakkingen *de facto* niet meer aan de orde, maar juridisch nog niet formeel verboden. Om risico's met gaasverpakkingen geheel uit te sluiten, moet het gebruik van gaasverpakkingen bij de opslag expliciet verboden worden. Hiervoor moet het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden aangepast; dit lukt mogelijk echter niet meer vóór aankomende jaarwisseling.

¹ Toevoegen

- d. Een andere optie is de geconstateerde problematiek internationaal aan te kaarten, bijvoorbeeld in de ADR (Accord européenne relative au transport international des marchandises Dangereuses par Route) of de Verenigde-Naties (VN). Het kabinet zet zich op internationaal niveau reeds in om bovenstaande problematiek aan te kaarten. Naar aanleiding van de signaalrapportage van de ILT heeft Nederland dit onderwerp in de zomer van 2022 geagendeerd op de internationale VN-vergadering. Deze vergadering ziet onder meer toe op de internationale vervoersregels met betrekking tot classificatie van vuurwerk. Sindsdien wordt aan deze problematiek gewerkt in de Werkgroep Explosieven binnen de Verenigde Naties. Verschillende landen, waaronder Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, verrichten onderzoek naar deze problematiek. Nederland is 'trekker' van deze werkzaamheden.
- e. Tot slot is het overgaan tot een algeheel vuurwerkverbod, waarbij het afsteken van vuurwerk door consumenten niet meer wordt toegestaan een optie. In dit scenario zou het risico op massa-explosiviteit verdwijnen, doordat het vuurwerk niet meer toegestaan is. Echter, recent heeft de Tweede Kamer ingestemd met een algeheel vuurwerkverbod voor consumenten met de mogelijkheid voor ontheffingen op gemeentelijk niveau. Daarbij heeft de Kamer een motie aangenomen dat dit verbod niet vóór 2026 in mag gaan.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

- a. Wijziging Rac zodanig vormgegeven dat enkel 1.4 geclassificeerd vuurwerk wordt aangewezen, zal ervoor zorgen dat gaasverpakkingen de facto niet meer nodig zijn. Dit betekent het reduceren van de burstlading in consumentenvuurwerk tot maximaal vijf procent per pyrotechnische unit en het niet meer toestaan van fluit- en screamladingen in vuurwerkartikelen. Dit betekent dat enkel als 1.4 geclassificeerd vuurwerk is toegestaan voor consumenten om af te steken tijdens de jaarwisseling. Ook mag enkel 1.4 geclassificeerd vuurwerk worden verkocht aan consumenten in Nederland. Dit zal zorgen voor een nog verder geminimaliseerd risico op massa-explosiviteit en daarmee een veiligere leefomgeving. Deze wijziging kan tot gevolg hebben dat ondernemers restvoorraden van deze producten hebben die zij niet meer op de Nederlandse markt kunnen verkopen aan consumenten.
- b. Wijziging Bal. Hiermee worden gaasverpakkingen formeel verboden in Nederland.
- c. Internationale inzet. Ook de internationale inzet kan leiden tot een oplossing van het bestaande probleem. Door op dat niveau tot een soortgelijke wijziging te komen als de voorgestelde wijziging van de Rac in Nederland. De verwachting is echter dat het verder doorlopen van dit traject tot een definitieve wijziging van internationale vervoersregels rondom de classificatie van vuurwerk vele malen langer gaat duren dan een wijziging van de Rac en een wijziging van het Bal. Daarmee blijft het risico op massa-explosiviteit te lang bestaan.
- d. Algeheel vuurwerkverbod voor consumenten. Hiermee wordt het voor consumenten verboden om vuurwerk te kopen en af te steken (met uitzondering van F1-vuurwerk). Dit betekent echter niet automatisch dat alle opslagen uit Nederland actief verdwijnen.

5. Wat is de voorkeursoptie?

De gekozen optie dient voor IenW te zorgen voor het veilig en verantwoordelijk opslaan en vervoeren van toegestaan vuurwerk, en dient op die wijze bij te dragen aan een veilige leefomgeving. Dit betekent dat gekozen wordt voor optie a, aangevuld met opties b en c.

De voorkeursoptie is optie a, waarmee enkel 1.4 geclassificeerd vuurwerk wordt aangewezen. Daardoor zorgt deze wijziging van de Rac (optie a) ervoor dat gaasverpakkingen de facto niet meer aan de orde zijn vóór aankomende jaarwisseling. Conform advies van het RIVM worden fluit- en whirlloadingen in consumentenvuurwerk niet langer toegestaan. Deze beide maatregelen zorgen voor een nog verder geminimaliseerd risico van massa-explosiviteit en daarmee een veiligere leefomgeving. Dit met name omdat vuurwerkopslagen in Nederland toegerust zijn op het scenario brand. Door het risico op massa-explosiviteit nog verder te minimaliseren, voldoet het strenge pakket aan bestaande veiligheidsmaatregelen weer om de veiligheid van dergelijke opslagen. Daarmee wordt de veiligheid van de omwonenden geborgd. Aanvullend wordt op termijn ook een wijziging van het Bal voorbereid om gaasverpakkingen expliciet te verbieden bij de opslag (optie b). Ook wordt blijvend ingezet om het probleem op internationaal niveau aan te kaarten (optie c).

Daarbij kan deze wijziging van de Rac leiden tot een herziening van de blusinstructie door de brandweer. Namelijk dat de brandweer brand in vuurwerkopslagen niet meer benaderd als ware het zwaar illegaal vuurwerk.

De optie om het geconstateerde probleem op te lossen door middel van een landelijk vuurwerkverbod voor consumenten (optie e) heeft niet de voorkeur. De Tweede Kamer heeft een voorstel aangenomen voor de optie van ontheffingen door gemeentes. Daardoor blijft F2-vuurwerk bestaan, en daarmee ook het geconstateerde risico met betrekking tot de gaasverpakkingen. Ook biedt het geen oplossing voor aankomende jaarwisseling. Hiermee blijft het geconstateerde risico nog te lang bestaan.