

REACTIE

Van : mr. I.C. Dunhof – Lampe, advocaat
Datum : 30 juli 2025
Referentie : IDL/20251559
Betreft : Internetconsultatie wijziging Rac

Namens Belangenvereniging Pyrotechniek Nederland (BPN) en Stichting VuurwerkCheck, reageer ik op de “Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, nr. IENW/BSK-2025/136310, tot wijziging van de Regeling aanwijzing consumentenvuurwerk in verband met het minimaliseren van risico’s bij de opslag van consumentenvuurwerk.

BPN is een belangenvereniging die de belangen behartigt van het grootste deel van de Nederlandse Vuurwerkimporteurs. BPN trekt zich het imago van de gehele vuurwerkbranche aan. Dit doet zij door onder meer een bijdrage te leveren aan verhoging van de professionaliteit van de vuurwerksector en bestrijding van handel in verboden consumentenvuurwerk (illegaal vuurwerk), en daarmee ook verkleining van risico’s voor consumenten en de maatschappij.

BPN bestaat uit acht leden, zijnde vuurwerkimporteurs in Nederland

VuurwerkCheck is een stichting die onder meer tot doel heeft beperking van overlast door vuurwerk, bestrijding van illegaal vuurwerk, beperken en voorkomen van (letsel)schade door vuurwerk, instellen en onderhouden van een keurmerk (VuurwerkCheck), herkenning en uitdragen Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) jegens consumenten en voorlichting aan consument en bevorderen van veilig vuurwerk afsteken.

VuurwerkCheck vertegenwoordigt circa 550 van de in totaal 850 detaillisten in Nederland

De leden van BPN en de deelnemers van VuurwerkCheck en overige niet aangesloten importeurs en verkopers van consumentenvuurwerk, zijn de enige partijen in Nederland, Europa en de rest van de wereld (zoals China), die de directe catastrofale financiële gevolgen ondervinden van het voorstel. Om deze redenen verzoeken zij om de voorgestelde wijziging niet in te voeren en deze te laten meeliften of opgaan in het landelijk vuurwerkverbod. Mocht dit verzoek niet worden gehonoreerd ontvang ik de onvoorwaardelijke toezegging dat de gedupeerden in de vuurwerkbranche (importeurs en detaillisten) volledig schadeloos worden gesteld.

Doel wijziging van de Regeling aanwijzing consumentenvuurwerk (Rac)

Het doel van deze wijziging is “*het wegnemen van het risico op massa-explosiviteit om zo de veiligheid van vuurwerkopslagen en daarmee de veiligheid van omwonenden te borgen*”.

Het voorstel om de Regeling aanwijzing consumentenvuurwerk (Rac) te wijzigen, houdt kort gezegd in dat in art. 1 van de Rac twee begrippen (fluitlading en whirllading) worden toegevoegd en in Bijlage I van de Rac wordt het maximaal toegestane gewicht aan pyrotechnische stoffen of preparaten (burstlading) naar beneden (5%) bijgesteld. Ook wordt toegevoegd dat (naast knallading) fluitlading of whirllading in consumentenvuurwerk niet zijn toegestaan. Hiermee zou het niet langer noodzakelijk zijn consumentenvuurwerk in gaasverpakking te verpakken voor een lagere transportklasse.

BPN en VuurwerkCheck kunnen zich met de voorgenomen wijziging van de Rac niet verenigen.

Wijziging Rac in strijd met het Unierecht | Dienstenrichtlijn | Pyrorichtlijn

De gewijzigde regeling moet in overeenstemming zijn met hogere regelgeving (de wet in formele zin), de Grondwet, internationale verdragen, zoals het EVRM en rechtstreeks werkende bepalingen in Europese richtlijnen.

De regeling beperkt het vrij verkeer van goederen binnen de Europese markt en de Dienstenrichtlijn en leidt tot aantasting van het eigendomsrecht.

Beperking vrij verkeer van goederen en diensten

Art. 34 VWEU bepaalt dat kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden zijn. Een uitzondering is mogelijk als een verbod of inperking gerechtvaardigd is ter bescherming van onder meer de openbare veiligheid of de gezondheid en het leven (art. 36 VWEU). Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

Volgens de Dienstenrichtlijn moeten eisen van lidstaten niet in strijd zijn met de evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. Detailhandel in goederen vormt een dienstenactiviteit.¹

De wijziging richt zich op vuurwerk dat onder de werking van Richtlijn 2013/29/EU (Pyrorichtlijn) valt en behelst een inperking van het vrije verkeer van goederen als bedoeld in titel II VWEU.

Een inperking van het vrij verkeer van goederen is alleen gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en als het nagestreefde doel niet door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt (art. 34 Dienstenrichtlijn, titel II VWEU). Art. 34 VWEU verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten. Slechts (art. 36 VWEU) die maatregelen ter bescherming van onder meer de openbare veiligheid zijn gerechtvaardigd, maar die mogen geen willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.

¹ zie HvJEU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 AB 2018/181 m.nt. Nijmeijer, JB 2018/60, m.nt. Sanderink (*Visser Vastgoed Beleggingen*), punt 97).

Geschied, noodzaak en evenwichtig?

Dit betekent dat een maatregel geschikt moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken (geschiktheidsvereiste), niet verder mag gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen moet kunnen worden bereikt (noodzakelijkheidsvereiste). Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) voldoen overheidsmaatregelen bovendien slechts aan het evenredigheidsvereiste, indien de door die maatregelen veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (vereiste van evenredigheid in enge zin).

Het is aan de Minister als regulerende overheid om de effectiviteit van de maatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zij kan zich niet uitsluitend beroepen op beleidsmatige inzichten en/of algemene ervaringsregels zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde negatieve gevolgen aannemelijk worden gemaakt.²

Hierna zal worden aangetoond dat er maatregelen zijn getroffen die het risico op massa-explosieve reactie hebben weggenomen althans tot een verwaarloosbaar risico hebben beperkt. De gemaakte afspraken tussen BPN en ILT over de gaasverpakkingen hebben effect, zoals de Staatssecretaris ook erkent in zijn brief van 30 september 2024. Er bestaat dan ook geen risico meer voor opslag en/of transport. Er bestaat daarom geen dwingende reden voor een algemene aanscherping van de regeling met vergaande (financiële) schade voor de vuurwerkbranche, mede gezien in het licht van de op stapel staande landelijk vuurwerkverbod.

De vuurwerkhandelaren verzoeken namelijk om in ieder geval het verbod/de inperking niet in te voeren en samen te laten opgaan in het landelijk vuurwerkverbod.

Noodzakelijkheidsvereiste

Volgens vaste rechtspraak van het HvJEU en de Dienstenrichtlijn voldoet nationale regelgeving slechts aan het evenredigheidsvereiste, indien zij niet verder gaat dan nodig is om het gerechtvaardigde doel (in dit geval het voorkomen van nadelige gevolgen voor de openbare veiligheid) te bereiken in die zin dat dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen moet kunnen worden bereikt.

Ten onrechte is niet aan de hand van een analyse met specifieke gegevens aangetoond dat de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is om de openbare veiligheid te beschermen.³ Dat betekent dat de voorgenomen regeling verder gaat dan noodzakelijk is en dus in strijd is met het noodzakelijkheidsvereiste, omdat voor het voorkomen van die nadelige gevolgen reeds maatregelen zijn getroffen in een afspraak tussen BPN en ILT. Van overheidswege mag worden verwacht dat zij de handhaving intensificeert en controle en toezicht houdt op de classificatie.

² Zie ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062, AB 2018/246 m.nt. Nijmeijer, r.o. 13.2 en ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4195, r.o. 13.2 en 13.12.

³ Vergelijk bijvoorbeeld HvJEU 19 oktober 2016, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776 (*Deutsche Parkinson Vereinigung*), punten 34-36.

Evenredigheid in enge zin

Volgens vaste rechtspraak van het HvJEU voldoen overheidsmaatregelen slechts aan het evenredigheidsvereiste, indien de door die maatregelen veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.⁴ Dit is het vereiste van evenredigheid in enge zin.

Het vereiste van evenredigheid in enge zin vereist dat de door de maatregel gediende belangen worden afgewogen tegen de door de Dienstenrichtlijn beschermde belangen die door de voorgestelde maatregel worden aangetast. De Dienstenrichtlijn beoogt de verwijdering van beperkingen van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en van het vrije verkeer van diensten tussen deze lidstaten teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van een vrije en concurrerende interne markt waarop consumenten een grotere keuze en betere diensten tegen lagere prijzen krijgen.⁵

De Staatssecretaris kwantificeert of motiveert niet in welke mate de maatregel nadelige gevolgen voor de openbare veiligheid voorkomt of kan voorkomen en in welke mate de wijzigingen nadelige gevolgen hebben voor de door de Dienstenrichtlijn beschermde belangen van vuurwerkimporteurs en - verkopers. Aldus blijkt niet dat de voordelen van de maatregel voor de algemene belangen opwegen tegen de nadelen hiervan voor de door de Dienstenrichtlijn beschermde belangen van de vuurwerkhandelaren.

De voorgestelde wijzigingen zijn derhalve in strijd met het vereiste van evenredigheid in enge zin.

Hierna zal verder worden uiteengezet dat de gevolgen van de wijzigingen van de Rac niet evenredig zijn aan het doel: het borgen van de veiligheid van de omwonenden van een opslagplaats van consumentenvuurwerk.

Vrij verkeer van pyrotechnische goederen - Pyrorichtlijn

Art. 4 lid 1 van Richtlijn 2013/29 (Richtlijn voor pyrotechnische artikelen) bepaalt dat lidstaten het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen, die aan de eisen van de richtlijn voldoen, niet mogen verbieden, beperken of belemmeren. Uitzonderingen hierop (art. 4 lid 2 Pyrorichtlijn) gelden alleen als deugdelijk is gemotiveerd dat de maatregel geschikt, proportioneel en noodzakelijk is.

De voorgenomen wijziging van de Rac is niet geschikt, proportioneel en noodzakelijk.

De Universiteit Twente⁶ heeft aan de Tweede Kamer drie handvatten gegeven om noodzakelijke maatregelen te treffen rond de opslag van vuurwerk ter voorkoming van herhaling. Geen enkel handvat behelst het advies om de Rac te wijzigen als nu wordt beoogd.

⁴ Zie bijvoorbeeld HvJEU 21 juli 2011, C-2/10, ECLI:EU:C:2011:502 (*Azienda Agro-Zootecnica Franchini en Eolica di Altamura*), punt 73, HvJEU 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 (*Sky Österreich*), punt 50 en HvJEU 20 maart 2018, C-537/16 (*Garlsson Real Estate e.a.*), punt 48.

⁵ Zie HvJEU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 AB 2018/181 m.nt. Nijmeijer, JB 2018/60 m.nt. Sanderink (*Visser Vastgoed Beleggingen*), punt 104 en overweging 2 van de considerans van de Dienstenrichtlijn.

⁶ Rapport Universiteit Twente "Leren van twee vuurwerkrampen" (1 december 2023).

Door de tussen BPN en ILT gemaakte afspraken zijn de risico's weggenomen. De branche heeft zelf ook onderzoek naar de oorzaak van massa-explosie van vuurwerk in gaasverpakking gedaan. Er is getest door kooi-verpakking in brand te steken. De conclusie is dat de toegepaste gaasverpakking (kooi) zo sterk was dat de druk op het verpakte vuurwerk massa-explosie kon veroorzaken. Besloten is om deze artikelen met whirl- en of fluiteffect niet meer in gaas te verpakken.

In opslagplaatsen van consumentenvuurwerk in de nabijheid van een woning wordt het vuurwerk dat naar de verkoopplaats wordt overgebracht, uit de kooi uitgepakt in speciale, veilige uitpakbunkers (de zogeheten bufferbewaarplaats). Met deze maatregelen bestaat geen dan wel een verwaarloosbaar risico op massa-explosie en is de veiligheid van omwonenden van een vuurwerkopslag van consumentenvuurwerk niet in geding. Sinds de aanpassingen aan de kooi-verpakkingen zijn bij diverse steekproeven in de periode september 2023 - mei 2024 geen massa-explosieve reacties meer voorgekomen. Recent nog – op 18 februari 2025 – heeft de Staatssecretaris de Kamer bericht dat er op dat moment geen inhoudelijke veiligheidsredenen voor aanvullende maatregelen zijn, omdat de in het UT-rapport gesignaleerde zaken al eerder zijn aangepakt of worden aangepakt met het verbod op gaasverpakkingen (welk verbod in de praktijk door de afspraak met BPN al wordt nageleefd, maar dat is u wel bekend).

Het is zeer ongeloofwaardig dat precies een maand later het RIVM, zonder een deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing, wel aanvullende maatregelen 'noodzakelijk' acht en een wettelijk verbod en beperking adviseert.⁷ Dit is in het geheel niet te rijmen met de informatie van de Staatssecretaris aan de Kamer. Daarenboven is geen acht geslagen op de aanbeveling van het RIVM in de bijlage bij de brief van 17 maart 2025, 4^e alinea: omdat het consumentenvuurwerk ruim voor elke jaarwisseling wordt geproduceerd en in januari/februari in China wordt besteld, stelt RIVM voor om voor de zekerheid bij de vuurwerkbranche te sonderen of de voorgestelde maatregelen voor de komende jaarwisseling voor hen praktisch haalbaar is. Er wordt dus niet geluisterd: de voorgestelde maatregelen zijn praktisch NIET voor de jaarwisseling 2025 haalbaar. Dan creëert u - al dan niet onbewust - dat alle betrokkenen, zowel ondernemers als consumenten, ongewild strafbaar handelen door het enkel nog in huis hebben van voorraad door consumenten, en ondernemers die hun voorraden niet legaal kunnen overbrengen naar het buitenland en aldus deze niet kunnen afzetten op de buitenlandse markt.

Terzijde, maar waarop mijn klanten wel een klip en klaar antwoord van u verwachten.

Als bij de opslag van consumentenvuurwerk in Nederland aantoonbaar risico bestaat op massa-explosie, bestaat dit risico dan niet in onze buurlanden? Dit is niet logisch. En als het risico zo groot is zoals wordt beweerd, mogen de bewoners van onze buurlanden wel aan dit risico worden blootgesteld en is het aanvaardbaar dat daar wel slachtoffers vallen? Heeft u met de verantwoordelijke bewindslieden van de buurlanden hierover gesproken en heeft u ze gewaarschuwd?

In zijn brief van 20 mei 2025 heeft het RIVM twee onderdelen uit zijn brief van 18 februari 2025 teruggenomen. De redenen zijn dat het transport van consumentenvuurwerk (in zeecontainers) in

⁷ Adviesbrief van 17 maart 2025 en 20 mei 2025.

gaasverpakking vanuit Nederland uitsluitend naar Duitsland heeft plaatsgevonden, transport de afgelopen jaren (sinds 2023) sterk is afgenomen, het consumentenvuurwerk in gaasverpakking wordt getest en dat vuurwerk aan de ADR-subklasse 1.4G voldoet. Tevens blijkt uit onderzoek (een niet openbare brief van 30 april 2025) “dat er adequate drukontlasting geborgd is via de deur van de vuurwerkopslagen in het Bal. Drukopbouw en ook gedragingen door effecten van opschaling van consumentenvuurwerk in een opslag zijn dus niet te verwachten”. Hieruit blijkt wederom dat er geen noodzaak bestaat voor de maatregelen in relatie tot het doel van de voorgestelde wijziging.

Op basis van (niet openbare) studies en zonder dat wetenschappelijk de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen is aangetoond - laat staan geadviseerd - wordt nu door RIVM een beperking voorgesteld die onuitvoerbaar is en veel te ver gaat, veel verder dan strikt noodzakelijk is om de veiligheid van omwonenden te borgen. Met de getroffen maatregelen en het landelijk vuurwerkverbod in aantocht, wordt het handhavingsprobleem vanzelf opgelost, terwijl de gevolgen voor de gedupeerde ondernemers in de vuurwerkbranche enorm zijn, zonder de keiharde toezegging dat de schade, begroot op € 65 miljoen, volledig vergoed zal worden. De maatregel is derhalve evenmin geschikt en bovendien disproportioneel.

Wellicht ten overvloede: voor zover er problemen zijn, zitten deze in de handhaving en niet in het risico van opslag in woonwijken (en transport). Het UT-rapport legt bloot dat handhaving en interne problemen binnen de ministeries de oorzaak zijn van de veiligheidsproblemen. Daarnaast is een omissie bij de invoering van de Omgevingswet geconstateerd, dan ligt het voor de hand dat de omissie in de Amvb wordt hersteld? Dat is toch veel minder belastend voor het hele land?

Al met al zijn nut en noodzaak van handhaving aangetoond, maar niet van de voorgenomen wijzigingen gelet op het doel van de wijziging van de Rac. Deze noodzaak is ook niet wetenschappelijk aangetoond. De problemen die geweest zijn, zijn veroorzaakt door foutieve classificaties, dan moet het toezicht hierop worden geïntensiveerd. Te meer daar het maar een kwestie van tijd is dat de noodzaak van de maatregelen niet meer aan de orde is. De conclusie is dat er geen noodzaak bestaat voor de voorgenomen wijziging van de regeling. Met de voorgestelde wijziging van de Rac wordt de rekening voor het tekortschieten van handhaving bij het niet vergoeden van de schade van € 65.000.000,= feitelijk aan de ondernemers gepresenteerd.

Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de overige niet onderkende negatieve gevolgen en bijkomende effecten van de regeling. Het is een feit van algemene bekendheid dat bij verboden en beperkingen in Nederland er meer vuurwerk in het buitenland wordt gekocht, ingevoerd en aangestoken. De consument mag maximaal 25 kg consumentenvuurwerk in het buitenland kopen en invoeren in Nederland. Dit vuurwerk moet echter wel voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving (bijvoorbeeld: een vuurpijl mag in Nederland niet, maar deze wordt wel gekocht in het buitenland en in Nederland ingevoerd, zonder te weten dat dit verboden is). Door de wijziging van de Rac wordt het voor de consument nog onduidelijker wat wel en wat niet is toegestaan. In het buitenland staat namelijk niet op het product hoeveel burstpercentage erin zit, en/of er een whirl- of fluiteffect voorkomt. Hierdoor is de regeling in strijd met de rechtszekerheid en is handhaving onuitvoerbaar.

Dit geldt ook voor producten in het bezit van de consument. Een consument mag maximaal 25 kg vuurwerk per huishouden in bezit hebben. Gezien de harde wind in de kustprovincies in Nederland de afgelopen jaarwisseling, is het aannemelijk dat veel consumenten het vuurwerk niet hebben afgestoken, maar dit bewaard hebben om af te steken bij betere weercondities. Een compound is immers best kostbaar, die steek je niet zomaar af. Het is daarom aannemelijk dat als dit vuurwerk per 1 oktober 2025 wordt verboden, de burger een strafbaar feit pleegt. Het is voor een consument niet mogelijk aan de buitenkant van het product te zien of dit te veel burst, whirl of fluit bevat. De conclusie is dat de regeling ondoordacht is en strafbare feiten in de hand werkt.

Wijziging Rac is onrechtmatig

De wijziging van de regeling moet aan verschillende voorwaarden voldoen om rechtmatig en zorgvuldig te kunnen zijn. Een regeling die zozeer indruist tegen de algemene rechtsbeginselen of het ongeschreven recht, waaronder dus het evenredigheidsbeginsel, is onrechtmatig. Naast dat de inhoud van de regeling aan art. 3:4 Awb en aan ongeschreven materiële beginselen als het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel moet voldoen, spelen ook het beginsel van zorgvuldige besluitvorming en het beginsel van een deugdelijke motivering een rol spelen.

De Staatssecretaris moet bij de voorbereiding (en vaststelling) van de (wijziging van de) regeling de negatieve gevolgen ervan voor de groep gedupeerden uitdrukkelijk betrekken en moet de afweging deugdelijk motiveren.⁸

Motiveringsbeginsel

De toelichting van het voorstel bevat diverse onjuistheden en verkeerde aannames, waardoor de regeling in strijd is met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zoals hiervoor is uiteengezet, bestaat er geen wetenschappelijke onderbouwing voor aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat consumentenvuurwerk, dat in combinatie met gaasverpakking als 1.4 classificeert, bij opslag en vervoer, massa-explosief is. Het verbieden van whirls/fluit en beperking burstlading, is enkel gestoeld op het recente advies van de handhaver ILT.⁹ Het kan echter niet dienen als wetenschappelijke onderbouwing voor het verbod en beperkingen.

Het RIVM-advies bevat de volgende onvolkomenheden:

- Er zijn geen incidenten of testresultaten vermeld waaruit de massa-explosiviteit van screamer- en whirl-effecten in combinatie met verpakkingsmethode P135 blijkt
- Er wordt geadviseerd om de Rac in lijn te brengen met de UN-default-list voor de gevarenklasse 1.4G, terwijl in de list screamer- en whirl-effecten voor gevarenklasse 1.4G niet worden uitgesloten

⁸ Vgl. de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:452, r.o. 6.

⁹ Brief van 17 maart 2025 en 20 mei 2025.

- Hoewel een product met screamer- of whirl-effecten wel kan worden toegestaan als voor het betreffende product een UN6C test wordt uitgevoerd waaruit 1.3 of 1.4 rolt, wordt dit niet geadviseerd
- Er wordt telkens gesproken over screamer-effecten, dit sluit aan bij eerdere onderzoeken van BPN in samenwerking met ILT. Echter wordt in de voorgenomen wijziging over fluit-effecten gesproken. Dit is een veel breder begrip, waardoor onnodig veel producten getroffen worden door het voorgenomen verbod. De noodzaak en de gevolgen voor de praktijk wordt ten onrechte niet gemotiveerd
- In een aanvullend memo van RIVM worden diverse testmethodes om massa-explosiviteit na te gaan geadviseerd. Deze wijken echter substantieel af van het advies van 17 maart 2025 (blz. 5), waarin staat dat een UN6C test voldoende. BPN heeft deze test uitvoerig uitgevoerd
- Het is op voorhand niet te voorspellen welke vuurwerkartikelen in gaasverpakking een massa-explosief gedrag vertonen. Het massa-explosieve gedrag kan niet exclusief worden toegeschreven aan specifieke effecten, zoals een Screamer of Whirl. Zie ook blz. 10 1^e alinea: Er kan vooralsnog niet worden aangegeven wat de oorzaak is van het waargenomen massa-explosief gedrag. Toch gokt het RIVM erop dat dit kan komen doordat het materiaal voor deze effecten eigenschappen heeft die overeenkomen met flitspoeder. Dit is echter speculatief en niet gebaseerd op enig wetenschappelijk onderzoek. Juist omdat de oorzaak niet vast staat, bestaat geen noodzaak voor een zeer ingrijpende maatregel en kan dit onderzoek niet dienen voor rechtvaardiging van de regeling
- De noodzaak voor de reductie van gevaarzetting door de burstlading te verminderen, is niet aangetoond. Er wordt een optie besproken die echter niet wordt onderzocht vanwege de drang op de regeling per 1 oktober 2025 te laten ingaan. Dit kan echter geen reden zijn om geen volwaardig wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar betere opties dan de voorgestelde verboden en beperkingen die geen rekening houden met de gevolgen voor de ondernemers en de liefhebbers van vuurwerk
- Hoewel wordt bevestigd dat zich geen massa-explosie meer heeft plaatsgevonden na de aanvullende maatregelen van de BPN, wordt dit gegeven niet betrokken bij de noodzaak van de maatregel
- De bewaarplaatsen en bufferbewaarplaatsen zijn veilig, er bestaat geen gevaar voor de omgeving (blz. 11). De wijziging levert geen bijdrage aan het hoofddoel een veilige omgeving voor omwonenden van opslagplaatsen van consumentenvuurwerk (blz. 11, 2^e alinea). Dan is de regeling ook niet noodzakelijk en geschikt
- Hoewel geadviseerd, is niet bij de vuurwerkbranche gesondeerd of de voorgestelde verboden en beperkingen praktisch haalbaar zijn. Dat zijn ze niet, de regeling is niet uitvoerbaar, voer deze dan niet in, dat had de conclusie moeten zijn.

De Staatssecretaris liet BPN op 8 juli 2025 weten dat de afspraken met alleen BPN niet afdoende zijn en dat in de Rac moet worden opgenomen. Dit zijn echter enkel afspraken over de gaasverpakkingen, welke afspraken overigens goed worden nageleefd. De leden en deelnemers van BPN en VuurwerkCheck vormen het grootste deel van de betrokken vuurwerkondernemers in Nederland. Deze grote groep komt de afspraken na. Er zijn sinds de wetenschap van de brief van september 2024 geen nieuw vuurwerk met gaasverpakkingen ingekocht. Nu de afspraken over

gaasverpakkingen worden nageleefd en zich geen incidenten hebben voorgedaan, is de vraag naar een deugdelijke motivering van de noodzaak des te meer prangend. De kleine groep ondernemers die misschien niet op de hoogte is van de gentlemen's agreement hebben evenwel een wettelijke zorgplicht in het belang van de veilig woon- en leefklimaat. De Staatssecretaris wordt verzocht deugdelijk te motiveren waarom de bestaande afspraken en de wettelijke zorgplicht niet volstaan.

Het vorenstaande neemt overigens niet weg dat de brief van 24 september 2024 enkel betreft het verbod op gaasverpakking en de afspraak dat er vanaf dat moment geen gaasverpakking meer zal worden ingekocht (hetgeen ook niet is gebeurd). Dit neemt niet weg dat er een voorraad op de markt is die zeer ruim voor 24 september 2024 al was besteld en onverkochte voorraad die nog over is van de vorige jaren. Ik herhaal dat consumentenvuurwerk in het laatste kwartaal van de vorige jaarwisseling al voor de nieuwe jaarwisseling en in januari/februari van het nieuwe jaar al wordt besteld. Er zijn ook consumenten die een voorraadjie (kunnen) hebben. Het zijn de voorraden die direct worden geraakt. In een dergelijk geval moet stevig worden gemotiveerd waarom een uitsterfregeling/overgangsregeling voor de bestaande voorraad (zowel bij de importeur als de detaillist) ontbreekt en waarom de wijziging van de Rac noodzakelijk is.

Evenredigheidsbeginsel

De voorgestelde wijziging lijkt voort te komen uit de politieke wens om het gebruik van consumentenvuurwerk verder aan banden te leggen, terwijl niet voldoende wordt onderbouwd dat deze beperking ook strikt noodzakelijk is. Hiertegenover staan de belangen van (de leden van) BPN en (de deelnemers van) VuurwerkCheck, waarmee niet dan wel zwaar ondermaats rekening wordt gehouden. Dit terwijl deze wijziging zeer ingrijpend is voor de in Nederland gevestigde importeurs van consumentenvuurwerk en de winkeliers die consumentenvuurwerk aan de man brengen. De bedrijfsvoering van deze twee doelgroepen komt door de wijziging grotendeels stil te liggen en de nog opgeslagen partijen zullen niet (meer) worden verkocht althans kunnen niet worden verkocht, ook niet aan het buitenland.

Een dergelijke ingrijpende wijziging van de Rac vergt op grond van het evenredigheidsbeginsel een zorgvuldige afweging. De gevolgen van het doel dat nageleefd wordt, mogen niet onevenredig zwaar zijn voor de getroffen partijen. Cliënten stellen vast dat de conceptregeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, deze voldoet niet aan de norm van art. 3:4 lid 2 Awb, waarbij de geschiktheid, de noodzaak en de evenwichtigheid een rol spelen.¹⁰

Op internationaal vlak trekt Nederland de kar wat betreft de problematiek met gaasverpakkingen. Hierin wacht Nederland de onderzoeksresultaten af van de VN-werkgroep. Het is onbegrijpelijk dat deze resultaten niet afgewacht kunnen worden. Een totaalverbod op gaasverpakkingen is te rigoureus met extreme grote schade, terwijl reeds passende en doeltreffende maatregelen zijn genomen. Het afwachten van deze onderzoeksresultaten met instandhouding van de afspraken tussen BPN en ILT en handhaving op classificering, zijn minder ingrijpende maatregelen die het doel van de voorgenomen wijziging van de Rac, de veiligheid van omwonenden van opslag van consumentenvuurwerk en transport, hebben bereikt.

¹⁰ Vgl. de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3003, r.o. 6.8.

Daarenboven zijn de maatregelen disproportioneel. In de brief van september 2024 wordt niet gesproken over het verbieden van whirls en fluit en het beperken van burstlading. Pas bij de bekendmaking van de voorgenomen wijziging van de Rac medio 2025, werd dit duidelijk. De gevolgen hiervan zijn erger dan het alleen verbieden van gaasverpakkingen.

Gelet op de in samenspraak tussen BPN en ILT reeds getroffen maatregelen, het feit dat zich sinds Enschede geen massa-explosies met legaal vuurwerk in Nederland hebben voorgedaan, het versterken van de handhaving en het ophanden zijnde landelijk vuurwerkverbod, is de voorgenomen wijziging enkel symboolpolitiek. Daarnaast is de vuurwerkbranche volkomen verrast door het vergaand verbod en inperking van de betreffende ladingen.

Evenwichtigheid

De belangen van de vuurwerkondernemers zijn op geen enkele wijze serieus en zorgvuldig afgewogen. De gevolgen voor de ondernemers worden gebagatelliseerd, terwijl de geschatte schade € 65 mio is. Er wordt met geen woord gerept over de schade en de vergoeding ervan. Er wordt zeer luchtig gedaan over de mogelijkheden om in het buitenland de voorraden te verkopen, zonder dat er enig onderzoek naar uitvoerbaarheid en haalbaarheid is gedaan. Zo is verkoop van de voorraden in het buitenland niet mogelijk.

Daarnaast is geen acht geslagen op de correlatie tussen de voorgestelde regeling (verbod en/of beperking in Nederland) en de toename van de koop en invoer van vuurwerk in respectievelijk uit het buitenland (Duitsland en België). Kortom: het verbieden van vuurwerk met bepaalde ladingen in Nederland lost het onderliggende veiligheidsprobleem niet op. Onderzoek toont aan dat naarmate er in Nederland meer vuurwerk verboden wordt, de vraag naar illegaal vuurwerk uit het buitenland toeneemt. Consumenten en particulieren reizen zelf naar het buitenland om vuurwerk aan te schaffen dat in Nederland al langere tijd verboden is. Dit vuurwerk wordt vervolgens thuis opgeslagen, zonder de veiligheidsmaatregelen die professionele aanbieders wel hanteren. Juist deze particuliere opslag vormt een groot risico.

Nederland kent strikte regels voor de verkoop van vuurwerk, waaronder voorlichting aan consumenten en het aanbieden van beschermingsmiddelen. In het buitenland gelden deze verplichtingen vaak niet. Bovendien hebben Nederlandse autoriteiten geen zicht op welk vuurwerk het land binnenkomt en hoe dit wordt opgeslagen. Een verdere beperking van de gereguleerde vuurwerkverkoop in Nederland kan dus averechts werken: het vergroot de kans op onveilige situaties in woonwijken, doordat het toezicht en de controle verdwijnen.

In september 2024 is het voornemen tot aanpassing van de Rac kenbaar gemaakt. Deze Kamerbrief is niet algemeen bekendgemaakt. De aankondiging voorzag enkel op een wijziging dat consumentenvuurwerk is toegestaan als het geclassificeerd kan worden in de categorie 1.4. Hier werden geen uitlatingen gedaan over ladingen van het vuurwerk. Het niet tijdig communiceren van een concrete wijziging heeft geleid tot een situatie waarin bedrijven al aanzienlijke hoeveelheden vuurwerk hebben ingekocht, wat door de voorgenomen wijziging ineens als 'professioneel vuurwerk'

wordt aangemerkt. Dit vuurwerk kan niet meer (legaal) opgeslagen of verkocht worden als consumentenvuurwerk.

Hoewel voorgesteld door het RIVM (advies van 17 maart 2025, blz. 12), is de vuurwerkbranche niet geconsulteerd over de (praktische en legale) haalbaarheid van de voorgestelde verboden en beperkingen bij invoering per 2025. Deze consultatie gebruikt de branche dan ook om te laten weten dat deze niet haalbaar zijn en dat het onmogelijk is aan de regeling te voldoen.

De regeling houdt er verder geen rekening mee dat het vuurwerk al in het eerste kwartaal van het kalenderjaar – en ook zelfs eerder, namelijk in het vierde kwartaal van het jaar ervoor - wordt ingekocht. Dit vuurwerk was al besteld tijdens de aankondiging. Daar komt nog bovenop dat niet al het vuurwerk in één jaar verkocht wordt en er restanten overblijven. Vuurwerkimporteurs beschikken over restvoorraden en retour gezonden vuurwerk dat niet in de afgelopen jaarwisseling is verkocht. Hierom was het niet mogelijk om te anticiperen op een verbod voor de aankomende jaarwisseling. Dit verklaart ook de forse schade.

Uit een inventarisatie bij de leden van de BPN blijkt dat er nog meer dan 100.000 kartons vuurwerk met gaasverpakking zijn opgeslagen. Bij invoering van de regeling per komende jaarwisseling, bedraagt de schade van de importeurs circa € 60 mio en de winkeliers ruim € 5 mio, in totaal circa € 65.000.000,=. De kosten van de importeurs bestaan uit extra opslag- en transportkosten (binnen- en buitenland), vernietigingskosten in het buitenland en de inkoopprijs van de voorraden. De winkeliers hebben voornamelijk inkoopkosten van niet verkocht vuurwerk.

De problemen met de mogelijkheid om vuurwerk te mogen uitvoeren naar opslagplaatsen in Duitsland moeten echter wel eerst door de Staatssecretaris worden opgelost, omdat het anders niet mogelijk is alle voorraden uit te voeren zonder in strijd te handelen met de ADR. Het niet invoeren van de regeling dan wel het geven van een extra jaarwisseling dit jaar, betekent dat de voorraden beperkt zullen zijn en hiermee ook de schade.

Rechtszekerheidsbeginsel

Het uitgangspunt is dat de betrokken burgers moeten kunnen vertrouwen op de voorspelbaarheid van wettelijke regels en op de juiste toepassing hiervan door de overheid. In de Kamerbrief van 30 september 2024 is het verbod op gaasverpakking aangekondigd. Het is onjuist dat alle ondernemers van de inhoud hiervan op de hoogte waren. Voor de ondernemers die wel van de inhoud wisten, is het van belang te memoreren dat de reikwijdte van de voorgenomen wijziging niet zover strekt als in de toelichting nu staat. De brief beperkte zich tot het voornemen om uitsluitend consumentenvuurwerk toe te staan dat geclassificeerd kan worden in categorie 1.4, zonder nadere toelichting over de aard of samenstelling van de ladingen.

De vuurwerkbranche mocht erop vertrouwen dat het bij het verbod van gaasverpakkingen zou blijven. In plaats daarvan wordt pas op het allerlaatste moment met de bekendmaking van de voorgenomen wijziging van de Rac ook een algeheel verbod van whirls en fluit en beperking van burstlading ingevoerd. Niemand heeft daarom op dit verbod/aanscherping kunnen anticiperen. Dit is

niet alleen flagrant in strijd met de rechtszekerheid, maar ook is dit onacceptabel onzorgvuldig jegens de gedupeerde vuurwerkondernemers. Daarnaast was het de bedoeling om alleen rauwe fluit te verbieden, maar om de een of andere vage reden is ervoor gekozen om alle fluit dan maar te verbieden. Hiermee worden onbedoeld meer vuurwerkartikelen geraakt en verboden. Dit is in strijd met de rechtszekerheid, maar ook is de categorische weigering disproportioneel. Deze voorgenomen maatregel gaat veel verder dan strikt noodzakelijk is om het doel te bereiken.

Het is dan ook in strijd met de rechtszekerheid om nu op een zeer korte termijn (concept-toelichting van 13 juni 2025) een wijziging aan te kondigen die veel verder strekt dan in 2024 is gecommuniceerd en waarop niemand heeft kunnen anticiperen. Het is dan ook evident onjuist dat de sector één volledige jaarwisseling de tijd heeft gehad om zich aan te passen aan het voornemen.

Bovendien geeft de Staatssecretaris er blijk van de branche niet te kennen. De vaste praktijk binnen de vuurwerkbranche is dat vuurwerk al in het laatste kwartaal van het lopende jaar en het eerste kwartaal van het nieuwe kalenderjaar wordt ingekocht. De bestellingen voor de jaarwisseling 2024–2025 waren dus reeds geplaatst op het moment van de aankondiging in september 2024. In sommige gevallen was het vuurwerk zelfs al onderweg van China naar Nederland. Anticiperen op het aangekondigde verbod op gaasverpakking was op dat moment feitelijk onmogelijk. Daarbij komt dat vuurwerk in gaasverpakkingen ook vóór 2024 al in voorraad (kunnen) zijn, als restanten van eerdere jaarwisselingen. Vuurwerk kent namelijk geen houdbaarheidsdatum en wordt vaak meerjarig opgeslagen. Het is dan ook niet realistisch te veronderstellen dat alle voorraden in één verkoopseizoen volledig worden verkocht. Na de aankondiging in september 2024 hebben de leden van cliënten geen nieuwe inkopen van vuurwerk met gaasverpakkingen meer gedaan. De huidige voorraden vormen dus een afgebakende groep producten die alleen via verkoop kan worden afgebouwd. De branche heeft hiermee aantoonbaar rekening gehouden met het aangekondigde beleid.

Er wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat onverkocht vuurwerk na de jaarwisseling wordt geretourneerd aan de groothandel die het vuurwerk opslaat. Deze groothandelaren — veelal leden van de BPN — zijn niet betrokken bij het onderzoek van Royal HaskoningDHV van 29 november 2024, waardoor het rapport een zeer vertekend beeld geeft van de werkelijke situatie in de branche. Dit rapport is enkel uitgegaan van de voorraden bij winkeliers, niet ook bij de importeurs. De stelling dat er na de jaarwisseling 2024–2025 geen vuurwerk met gaasverpakkingen meer in omloop zou zijn, is dan evident onjuist.

Tot slot wil ik benadrukken dat de verkoop van vuurwerk zich beperkt tot slechts drie dagen per jaar. Het is onrealistisch te verwachten dat binnen die korte periode alle voorraden worden verkocht. Minimaal een extra jaarwisseling is noodzakelijk om de bestaande voorraden op verantwoorde wijze af te bouwen, zonder de garantie dat de voorraden tot nihil zullen slinken. Nog immer zal er restschade zijn, maar die kan worden beperkt. Dit maakt dat de schade van de getroffen ondernemers volledig moet worden vergoed. Hier gaat de opvatting van de regering op: hoe later de

inwerkingtreding, hoe lager de compensatie; en vice versa.¹¹ De keerzijde hiervan is: hoe eerder de inwerkingtreding, hoe hoger de schadevergoeding.

Strijd met art. 1 EP bij het EVRM

De wijziging van de Rac heeft tot gevolg dat de importeurs de voorraden consumentenvuurwerk van zowel de winkeliers als de importeurs, niet kunnen verkopen. Het is anders dan de Minister stelt absoluut onmogelijk om de voorraden op de buitenlandse markt te brengen, zonder overtreding van de ADR. Dit is in strijd met het recht op eigendom uit art. 1 Eerste Protocol (EP) bij het EVRM. Als eigendom in de zin van art. 1 EP worden immers ook rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen beschouwd. Nu de wijziging de verkoop en uitvoer naar het buitenland van de voorraad raakt, is de voorgestelde wijziging in strijd met art. 1 EP.

Conclusie en verzoek

Gelet op de onrechtmatigheid van de voorgestelde wijziging van de Rac, wordt de Staatssecretaris verzocht de wijziging van de Rac niet door te zetten en deze te laten delen in het lot van het landelijke vuurwerkverbod.

###

¹¹ EK 2024/2025, 35 386, C, p. 15.