

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum
18 maart 2019

Onderwerp
Wijziging Vuurwerk-
besluit

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs
ATR0556/2019-U026

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 14 februari 2019 heeft u het voorstel tot wijziging van het Vuurwerkbesluit aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

Het voorstel regelt de verplichtstelling van het meeleveren van vuurwerkbrillen en aansteeklonten bij de verkoop van consumentenvuurwerk en het geven van instructies bij het veilig afsteken hiervan. Verder regelt het voorstel expliciet dat het Vuurwerkbesluit ruimte laat voor gemeenten, om op grond van hun autonome verordenende bevoegdheid, het (volledige) grondgebied van de gemeente vuurwerkvrij te kunnen verklaren.

De maatregelen zijn gericht op het verminderen van het aantal incidenten met consumenten-vuurwerk en ongelukken met (letsel)schade tot gevolg gedurende de jaarwisseling.

Toetsingskader

ATR beoordeelt voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Onderstaand advies omvat de uitkomst van de toetsing van het voorgenomen wijzigingsvoorstel en de toelichting hierbij, aan de hand van de bovenstaande vier toetsvragen. Het college doet met onderstaand advies geen uitspraak over de (politiek bestuurlijke of maatschappelijke) wenselijkheid of over de proportionaliteit van de al dan niet te nemen maatregelen. Het advies betreft hoofdzakelijk aandachtspunten gericht op de onderbouwing en toelichting bij het voorstel.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Nut en noodzaak

Veiligheidsrisico's en structureel terugkerende veiligheidsincidenten bij de jaarwisseling vormen aanleiding voor aanscherping van beleid en regelgeving. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) bracht op 1 december 2017 het rapport '*Veiligheidsrisico's jaarwisseling*' uit. De OvV heeft in dit rapport meerdere aanbevelingen gedaan om de jaarwisseling veiliger te kunnen laten verlopen.

Het kabinet heeft in een kamerbrief van 8 juni 2018¹ aangegeven in 2019 vervolg te geven aan de aanbeveling van de OvV om bij de verkoop van consumentenvuurwerk veiligheidsbrillen te verplichten, evenals veilige aansteeklonten. Ook dienen verkopers voorlichting te geven over het veilig gebruik van de verkochte vuurwerkartikelen.

Verder geeft het onderhavige wijzigingsvoorstel opvolging aan de aangenomen Tweede Kamer-motie Dik-Faber/Den Boer die verzoekt om een wettelijke bevoegdheid voor gemeenten om het gehele grondgebied vuurwerkvrij te kunnen maken.

De Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak) heeft in een uitspraak van 14 december 2016 reeds aangegeven dat op grond van de autonome gemeentelijke verordening vuurwerkvrije zones kunnen worden aangewezen en dat deze beperking van het afsteken van vuurwerk niet strijdig is met de landelijke regeling van de afsteektijden in het Vuurwerkbesluit. Met de onderhavige wijziging van het Vuurwerkbesluit wordt deze bevoegdheid en mogelijkheid nogmaals bevestigd.

Het college constateert dat op hoofdlijn nut en noodzaak van de wijzigingen zijn onderbouwd. Het college plaatst twee kanttekeningen bij de onderbouwing en de toelichting van het voorstel.

Evaluatie eerdere maatregelen

In de kamerbrief van 8 juni 2018 zijn de aanbevelingen van de OvV kort uiteengezet, gevolgd door de reactie van het kabinet en welke maatregelen zij neemt in navolging van het OvV-rapport. Één van de aanbevelingen van de OvV luidde: '*Evalueer maatregelen voor de jaarwisseling op effectiviteit. Zorg ervoor dat gemeenten van elkaar leren door beter gebruik te maken van elkaars ervaringen en goede voorbeelden*'

Bij de maatregelen die het kabinet in reactie op de OvV-aanbeveling neemt, staat aangegeven dat de (Rijks)overheid de politie, brandweer en gemeenten betrekken bij de evaluatie van reeds genomen maatregelen. En dat "*de uitkomsten van de evaluaties steeds worden gebruikt bij de voorbereiding van de daaropvolgende jaarwisseling*".

Ook vermeldt de kamerbrief van 8 juni 2018 dat vuurwerk voor de jaarwisseling 2018/2019 alleen mag worden verkocht als deze voorzien is van een stabilisatiemechanisme voor het afsteken. Deze maatregel (lanceerstandaard) moet er sinds eind 2018 voor zorgen dat het afsteken van vuurpijlen veiliger wordt en zo minder letsel veroorzaakt. Over deze maatregel meldt de kamerbrief dat deze begin 2019 wordt geëvalueerd aan de hand van de letselcijfers. En dat vervolgens "*bekeken zal worden of aanvullende maatregelen met betrekking tot vuurpijlen nodig zijn*".

De toelichting bij het onderhavige besluit vermeldt niet in hoeverre de evaluatie van eerdere maatregelen (waaronder de verplichte lanceerstandaard) zijn uitgevoerd, wat hiervan de uitkomsten zijn, en in hoeverre de evaluatie(uitkomst) aanleiding geeft voor aanvullende maatregelen.²

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 28 684, nr. 526. Onderwerp: *Landelijke aanpak jaarwisselingsproblematiek*.

² In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat de uitkomsten van de evaluatie van (eerdere) maatregelen in brieven aan de Tweede Kamer worden gemeld. Het college geeft u in overweging om die uitkomsten (kort) in de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving te benoemen, omdat ze voor onderbouwde besluitvorming over (nieuwe) maatregelen van belang kunnen zijn.

Doeltreffendheid van de veiligheidsbril

De artikelsgewijze toelichting bij het onderhavig voorstel maakt duidelijk dat de verplicht mee te leveren veiligheidsbril bij verkoop van consumentenvuurwerk als maatregel wordt genomen om toekomstig oogletsel te voorkomen.

Hoewel het college onderkent dat deze veiligheidsbril naar verwachting zal bijdragen aan het voorkomen van oogletsel bij de afstekers van consumentenvuurwerk, maakt de toelichting niet duidelijk in welk deel van de incidenten de verplichte veiligheidsbril (voor diegene die het vuurwerk afsteekt) een oplossing vormt. Het college vraagt aandacht voor dit aspect omdat uit de analyse van de (oog)letselschade-incidenten van de afgelopen jaren is gebleken dat ongeveer de helft van de incidenten met oogletsel als gevolg van vuurwerk aan de orde is bij omstanders.³ Voor deze oogletsel-situaties vormt de veiligheidsbril voor de persoon die het vuurwerk afsteekt geen bescherming c.q. oplossing.

De nota van toelichting besteedt geen expliciete aandacht aan de doeltreffendheid van de maatregel om verplicht een veiligheidsbril mee te leveren bij consumentenvuurwerk en aan eventuele (aanvullende) maatregelen om deze doeltreffendheid te vergroten.

1.1 Het college adviseert de onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen aan te vullen door in de nota van toelichting aandacht te besteden aan:

- de evaluatie en effectiviteit van de eerder getroffen (veiligheid)maatregelen, en
- de verwachte doeltreffendheid van de voorgestelde maatregelen.

2. Minder belastende alternatieven

Het onderhavige wijzigingsvoorstel van het Vuurwerkbesluit omvat drie maatregelen in navolging van het OvV-rapport. In de kamerbrief van 8 juni 2018 is ingegaan op alle adviespunten en door de OvV voorgestelde maatregelen, inclusief de mogelijkheid tot het verbieden van bepaald type vuurwerk om zo het aantal incidenten verder te verminderen.

Het college merkt op dat een verbod van bepaald type vuurwerk in beginsel lastenluw is en naar verwachting doeltreffender zal zijn om het aantal incidenten als gevolg van vuurwerk-ongeregeledheden terug te dringen.

De Kamerbrief bevat de stellingname van het kabinet en een onderbouwing waarom op dit moment (vooralsnog) niet gekozen wordt voor verdergaande maatregelen dan in het onderhavige besluit zijn opgenomen. Het college constateert dat daarmee reeds een afweging heeft plaatsgevonden van eventuele (mogelijk lastenluwere) alternatieven. Inzicht in deze afweging is ook voor de (politiek-bestuurlijke) beoordeling van het onderhavige voorstel en de daarin opgenomen maatregelen van belang.

2.1 Het college adviseert de keuze om vooralsnog geen verbod in te stellen voor bepaalde typen vuurwerk inhoudelijk te motiveren in de toelichting bij het voorstel.⁴

³ Het *Nederlands Oogheelkundig Gezelschap* (NOG, de beroepsvereniging van de Nederlandse oogartsen) registreert jaarlijks het totale aantal door vuurwerk veroorzaakte oogletsels in Nederland rondom de jaarwisseling. Daaruit blijkt dat ongeveer de helft van de situaties met oogletsel door vuurwerk bij de jaarwisseling aan de orde is bij omstanders en ongeveer de helft van de situaties met oogletsel bij zelfafstekers van vuurwerk.

⁴ Het college gaat er vanuit dat deze motivering in lijn is met de standpuntbepaling in de Kamerbrief van 8 juni 2018 waarin de kabinetsreactie is opgenomen op het OvV-rapport *Veiligheidsrisico's jaarwisseling*.

3. Werkbare uitvoeringswijze

In de toetsversie van het wijzigingsbesluit is nog geen uitwerking opgenomen bij de paragraaf “*Consultatie en inspraak*”. De nota van toelichting besteedt slechts beperkt aandacht aan de uitvoerbaarheid van het voorstel. De toelichting gaat niet expliciet in op uitvoeringsaspecten die van belang zijn voor (mkb)bedrijven en burgers.

In ambtelijk overleg met uw ministerie is tevens gebleken dat geen aparte internetconsultatie zal plaatsvinden over het voorstel. Reden hiervoor is volgens uw ministerie dat conform artikel 21.6 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid wordt geboden te reageren op het voorstel gedurende de periode van voorhang bij de Kamers. Ook is in ambtelijk overleg aangegeven dat de inschatting van het ministerie is dat er geen significante wijzigingen voor burgers en bedrijven optreden als gevolg van het voorstel.

Het college is van mening dat de maatregelen effecten zullen hebben op (MKB-)bedrijven en burgers. Het college merkt aanvullend op dat over de wijziging van de *Vuurwerkregeling* in 2018 wel internetconsultatie heeft plaatsgevonden. Dit betrof het voorstel waarbij de lanceerstandaard bij vuurpijlen verplicht werd gesteld. De internetconsultatie heeft destijds bijgedragen aan verduidelijking en verfijning van de definitie van de lanceerstandaard en tot verduidelijkingen voor de uitvoering van de maatregelen in de praktijk. De inbreng vanuit de praktijk in de internetconsultatie heeft zodoende bijgedragen aan de *kenbaarheid, werkbaarheid en uitvoerbaarheid* van de regelgeving. Mogelijk hebben consultatie en/of een MKB-toets een vergelijkbare toegevoegde waarde bij het wijzigingsvoorstel van het *Vuurwerkbesluit*.

3.1 Het college adviseert tijdens de voorhangprocedure de uitvoeringspraktijk actief te consulteren over het voorstel en daarmee mogelijke aandachtspunten ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid vanuit de praktijk op te halen.

3.2 Het college adviseert in het definitieve voorstel aandacht te besteden aan aandachtspunten vanuit de uitvoeringspraktijk en hoe hier in de voorstel mee is omgegaan.

4. Regeldrukgevolgen

De nota van toelichting bij het besluit bevat een paragraaf over de ‘*Financiële gevolgen*’. Hierin staat dat “*de kosten van het verstrekken van een veiligheidsbril en een lont per bestelling ongeveer 2 euro betreffen*”. En dat “*de nalevingskosten van het geven van instructies voor veilig gebruik beperkt zijn*.”

De toelichting bevat geen analyse van de omvang van de doelgroep c.q. de frequentie waarmee de verplichtingen zullen moeten worden nageleefd. Hierdoor bestaat geen inzicht in de totale nalevingskosten van de voorgenomen maatregelen. Het college merkt hierbij op dat een deel van deze kosten zijn te kwalificeren als ‘bedrijfseigen’ omdat, zoals ook in de toelichting staat opgenomen, een deel van de verkooppunten van consumentenvuurwerk al veiligheidsbrillen en aansteekklonten verstrekt en zorgt voor voorlichting over het gebruik van consumentenvuurwerk.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van het voorstel in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en deze analyse op te nemen in de toelichting bij het voorstel.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot wijziging van het Vuurwerkbesluit:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat het hiervoor opgenomen dictum volgt uit de toetsing van de consultatieversie van het voorstel aan de hand van de toetsvragen uit het ATR-toetskader en geen inhoudelijke oordeel is over de wenselijkheid of proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorliggende wijzigingen volgens ATR aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij volgens het college om aanvulling van de onderbouwing van nut en noodzaak, consultatie over het wijzigingsbesluit en een vollediger beeld van de (regeldruk)kosteneffecten van het voorstel. Door opvolging te geven aan de adviespunten is het tevens mogelijk de proportionaliteit van de regeldruk te beoordelen, omdat zowel kosten als baten van het voorstel in beeld zijn.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris