



Adviescollege
toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2800/2023-U045

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 22 mei 2023

Betreft Wijziging Vuurwerkbesluit i.v.m. implementatie Benelux-beschikking
inzake invoering pyro-pass

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 12 april 2023 is een voorstel tot wijziging van het Vuurwerkbesluit ter toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt de introductie van de pyro-pass en het pyro-pass-register in de nationale wetgeving. Nederland is verplicht de pyro-pass in te voeren op grond van een Benelux-beschikking. De pyro-pass is een document waarmee een verkoper van bepaalde typen pyrotechnische artikelen (in het bijzonder professioneel vuurwerk) kan controleren of de koper de benodigde specialistische kennis heeft om die artikelen te kopen.

Fabrikanten, importeurs en distributeurs die professioneel vuurwerk, pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en pyrotechnische artikelen van categorie P2 op de markt aanbieden, worden verplicht de documenten te controleren om na te gaan of de koper gerechtigd is deze pyrotechnische artikelen aan te schaffen. Dit kan in de toekomst aan de hand van de controle van de pyro-pass. In het pyro-pass-register kan de verkopende partij nagaan of de pyro-pass van de koper geldig is, en daarmee of de kopende partij aan de vereisten voldoet. De verkoper is bovendien verplicht om een kopie van de pyro-pass en de factuur te bewaren in zijn administratie. Het voorstel regelt tevens dat de geldigheidsduur voor een toepassingsvergunning wordt ingekort van onbeperkte tijd naar een geldigheid van 5 jaar.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (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?

1. Nut en noodzaak

Met het voorstel geeft Nederland invulling aan de Benelux-beschikking over de pyro-pass en het pyro-pass-register. De pass en het register maken het voor verkopers van bepaalde pyrotechnische artikelen in een Benelux-land eenvoudiger om een document van een koper op echtheid en geldigheid te controleren. Daarmee draagt het voorstel bij aan de werking van de interne markt. Het college merkt daarbij op dat het voorstel niet concreet maakt of het kenbaarheids- en controleprobleem van documenten tussen partijen uit verschillende Benelux-landen mede het gevolg is van verschillen in de nationale regulering van vuurwerkhandel in Nederland, België en Luxemburg.

Het voorstel heeft verder tot doel een bijdrage te leveren aan de strijd tegen de illegale vuurwerkhandel en daarmee het voorkomen van letsel en materiële schade als gevolg van (illegaal) vuurwerk. De toelichting bij het voorstel benoemt dat de "de effectiviteit en doelmatigheid" van de pass en het register "in eerste instantie beperkt zijn omdat de pyro-pass alleen in de Benelux wordt ingevoerd". Veel van de vuurwerkhandel door landen in de Benelux vindt echter plaats met en via landen buiten de Benelux (onder andere Duitsland, Italië, Spanje en landen in Oost-Europa en Azië). Het voorstel heeft volgens de toelichting "ook een belangrijke proeftuinfunctie" die vanuit de EU met belangstelling wordt gevolgd. Vanuit de Benelux is het streven dat de pyro-pass binnen de (gehele) Europese Unie wordt ingevoerd.

Het college onderschrijft het maatschappelijk belang van de (aanvullende) aanpak van illegale vuurwerkhandel. Dat belang is er (mede) in gelegen dat ook letsel en materiële schade als gevolg van illegaal vuurwerk kan worden voorkomen. Het college merkt in dit verband op dat niet duidelijk is in welke mate de voorgenomen pyro-pass en het pyro-pass-register (in de Benelux) hier een bijdrage aan zullen leveren. Zo geeft het voorstel (a) geen inzicht in de omvang van de handel in pyrotechnische artikelen in Benelux-verband, (b) geen indicatie van de omvang van de illegale handel in pyrotechnische artikelen binnen de Benelux (en de gevolgen van die handel voor letsel en materiële schade), en (c) geen beeld van de doelgroepen (type verkopers en kopers) die betrokken waren bij deze (illegale) vuurwerkhandel.¹ Bovendien constateert het college dat de toelichting niet duidelijk maakt wat de belangrijkste oorzaken zijn van illegale vuurwerkhandel en in welke mate de pyro-pass aangrijpt op die oorzaken.

1.1 Het college adviseert de effectiviteit van de pyro-pass nader te onderbouwen door (1) een indicatie te geven van de omvang van de (illegale) vuurwerkhandelsstromen in de Benelux en (2) aan te geven hoe de maatregelen (pass, register en wijzigingen in geldigheidsduur van vergunningen) aangrijpen op de oorzaken van de illegale vuurwerkhandel.

Het ontbreken van een goede onderbouwing van de maatregelen betekent dat niet kan worden vastgesteld of en in welke mate zij daadwerkelijk zullen bijdragen aan de strijd tegen de illegale handel en het voorkomen van letsel. Daar komt bij dat is gekozen voor

¹ Nederland houdt jaarlijks bij hoeveel illegaal vuurwerk in beslag is genomen. Zo rapporteerde het OM in de vuurwerkbarometer dat in 2022 in totaal ruim 680.000 kilo aan illegaal vuurwerk in beslag is genomen. Dit betreft al het illegale vuurwerk zoals omschreven de Richtlijn voor Strafvordering Vuurwerkdelen. Hierbinnen valt ook illegaal consumentenvuurwerk. Uit de cijfers is niet duidelijk welk deel hiervan in Benelux-verband is verhandeld en welk deel hiervan de vuurwerk-categorieën betreft waarvoor in de toekomst handel is aangewezen met gebruik van de pyro-pass.

de Benelux als proeftuin voor mogelijke regelgeving in de EU. De vraag is of en in hoeverre deze proef tot bruikbare informatie leidt. Naar verwachting is de (illegale) handel niet beperkt tot de Benelux. Bovendien is de vraag of kwaadwillende handelaren de maatregelen niet zullen ontwijken, bijvoorbeeld door hun handel via een niet-Benelux-land (in het bijzonder Duitsland) te laten lopen. De maatregelen en de regeldrukgevolgen daarvan treffen in dat geval alleen goedwillende handelaren. Dit zal de effectiviteit van de maatregelen en de zeggingskracht van de proef beperken. Indien de pyro-pass vanaf 2024 in de Benelux wordt toegepast, geeft het college in overweging om bij de evaluatie ervan expliciet aandacht te besteden aan het aspect van ontwijking.

2. Minder belastende alternatieven

Voor het mogen ontsteken van professioneel vuurwerk is een toepassingsvergunning vereist. Een aanvrager van deze vergunning moet beschikken over een persoonscertificaat vuurwerkdeskundige.² Ook dient de aanvrager te beschikken over een geldige Verklaring omtrent het gedrag (VOG) die op het moment van aanvragen van de vergunning niet ouder is dan 6 maanden. De toepassingsvergunning kent op dit moment een onbeperkte geldigheidsduur. Volgens het voorstel is het daardoor niet goed mogelijk te controleren of de houder van de vergunning nog voldoet aan alle vereisten, zoals een geldige VOG. Het voorstel regelt daarom dat de geldigheidsduur van de toepassingsvergunning wordt aangepast van onbeperkt naar vijf jaar. Dit betekent dat vergunninghouders eens in de vijf jaar hun vergunning moeten laten verlengen. Op dat moment kan worden beoordeeld of de vergunninghouder in kwestie nog aan de vereisten voldoet.

De pyro-pass en het pyro-pass-register kunnen er in de toekomst voor zorgen dat een verkoper gemakkelijker kan nagaan of de kopende partij voldoet aan de wettelijke vereisten en in ieder geval beschikt over een geldige toepassingsvergunning, een geldig certificaat en een geldige VOG. Ook de pyro-pass krijgt een beperkte geldigheidsduur. De Benelux-beschikking zelf regelt deze geldigheidsduur niet. Deze geldigheidsduur wordt door de lidstaten vastgesteld. Vanwege de samenhang met de certificering als vuurwerkdeskundige is het voorstel de geldigheidsduur van de pyro-pass te bepalen op vijf jaar. Eens in de vijf jaar ontstaan daardoor regeldruklasten voor de pyro-pass-houder. Het inkorten van de geldigheidsduur van de toepassingsvergunning resulteert ook in extra regeldruk voor bedrijven. Zij dienen vaker dan nu een nieuwe vergunning aan te vragen of een verlenging van de bestaande vergunning. Bij die aanvraag dient ook (minimaal eens in de vijf jaar) een nieuwe VOG te worden aangevraagd, met bijbehorende lasten voor de aanvrager.

Het college merkt op dat het voorstel niet duidelijk maakt of en in hoeverre minder belastende alternatieven zijn onderzocht. Die alternatieven zijn er echter wel. Zo is het mogelijk om de toepassingsvergunning en de pyro-pass voor onbepaalde tijd geldig te laten zijn, als een actuele koppeling wordt gelegd met de geldigheid van de VOG en het persoonscertificaat vuurwerkdeskundige. Dit beperkt de regeldruk voor aanvragende partijen. De VOG-verplichting kan daarbij worden omgezet in een VOG met continue screening. Dit beperkt de regeldruk voor bedrijven, omdat deze slechts eenmalig aan de

² Op dit moment bedraagt de geldigheidsduur van het certificaat 3 jaar. Via een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit wordt de geldigheidsduur van dit certificaat verlengd naar 5 jaar.

orde is en niet elke (minimaal) vijf jaar opnieuw optreedt.^{3,4} Deze aanpassing zorgt er – naast de regeldrukvermindering – tevens voor dat de screening van professionals en bedrijven op het voldoen aan te wettelijke vereisten verbeterd en daarmee het doelbereik van de regelgeving vergroot.

2.1 Het college adviseert de VOG-verplichting te wijzigen en daarbij te kiezen voor een VOG voor onbepaalde tijd met continue screening.

2.2 Het college adviseert de geldigheidsduur van een toepassingsvergunning niet te wijzigen en de geldigheid voor onbepaalde tijd te behouden.

2.3 Het college adviseert de geldigheidsduur van een pyro-pass te bepalen op onbepaalde tijd, en indien dit niet mogelijk blijkt te kiezen voor een maximale geldigheidsduur (van bijvoorbeeld 20 jaar).

Het huidige Vuurwerkbesluit (artikel 1.4.1) bepaalt dat vuurwerkhandelaren melding moeten doen bij de ILT van de verkoop van professioneel vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik. Deze melding moet 48 uur voor de terbeschikkingstelling aan de kopende partij aan de ILT worden gemeld. Bij die melding moet de verkopende partij in ieder geval de naam en adresgegevens van de kopende en de verkopende partij vermelden en een aantal gegevens over de aard en omvang van het vuurwerk.

Het voorgestelde pyro-pass-register legt geen (actieve) koppeling tussen de verplichte melding aan de ILT en de controle van de pyro-pass van de kopende partij door de verkopende partij. Een actieve (digitale) koppeling tussen het pyro-pass-register en de ILT(-melding) kan regeldruk besparen voor bedrijven, bijvoorbeeld in het geval een verkopende partij in het digitale meldingsformulier aan de ILT de kopende partij uit het pyro-pass-register kan selecteren. Hierdoor vervalt de noodzaak tot een verplichte kopie van de pyro-pass bij een transactie en neemt de tijdsbesteding voor het doen van de melding bij de ILT af.

2.4 Het college adviseert een koppeling te realiseren tussen het pyro-pass-register en de verplichte melding van vuurwerkhandel aan de ILT.

3. Werkbaarheid

Verkopende partijen zijn in de toekomst verplicht om de pyro-pass te vragen van een kopende partij, de geldigheid daarvan te controleren in het pyro-pass-register en het bewijs te bewaren bij de administratie. De verplichting om na te gaan of de persoon die pyrotechnische artikelen koopt, een persoon is met de juiste gespecialiseerde kennis, geldt nu ook al. Deze 'controle' vindt veelal plaats op grond van een kopie van vergunningen. Voor verkopende partijen is het niet altijd eenvoudig om de echtheid en geldigheid van de documenten te beoordelen. De pyro-pass en de controle in het pyro-pass-register kunnen dit vereenvoudigen. Zodoende kunnen de pass en het register bijdragen aan de werkbaarheid van de regelgeving.

³ In zowel de kinderopvang-sector als de taxibranche is de VOG voor onbepaalde tijd met continue screening al enkele jaren praktijk: [Kinderopvang | Justis](#) & [Taxibranche | Justis](#).

⁴ Bij de introductie van de VOG met continue screening in de kinderopvang-sector stelde het voorstel (2013) dat die werkwijze "de administratieve last voor de sector tot een minimum beperkt". Het voorstel om in de taxibranche over te gaan naar een VOG met continue screening gaf in 2019 eveneens aan dat die werkwijze resulteert in minder administratieve en financiële lasten voor de sector.

De toelichting bij het voorstel maakt verder duidelijk dat in de voorbereidende fase van de pyro-pass overleg heeft plaatsgevonden met de vuurwerksector. Deze consultatie heeft bijgedragen aan de uitwerking van het voorstel en de werkbaarheid ervan voor betrokken partijen. Zo heeft een bijstelling plaatsgevonden van de categorieën vuurwerk waarvoor de pyro-pass-houder in de toekomst gemachtigd is.

Het college merkt op dat de adviespunten genoemd bij toetsvraag 2 ook de werkbaarheid voor bedrijven kunnen vergroten. Het college ziet geen aanleiding voor aanvullende adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve beschrijving van de regeldrukgevolgen van de pyro-pass en het pyro-pass-register. Zo is de inschatting dat de aanvraagtijd van de pyro-pass 2 uur per aanvrager bedraagt. Met 50 tot 150 aanvragers is de inschatting dat de regeldruklasten hiervan uitkomen op een totaal van 5.000 tot 15.000 euro. Voor het vaker moeten aanvragen van de toepassingsvergunning is een vergelijkbare kwantificering opgenomen. De structurele regeldrukgevolgen hiervan bedragen (voor circa 75 aanvrager) 7.500 euro. Tot slot vermeldt de toelichting dat kennisnamekosten van de nieuwe regelgeving worden geschat op 1 uur per marktdeelnemer en het verplicht verwerken van informatie in de eigen administratie op 5 minuten per handeling. Het ministerie kwalificeert deze regeldruk als "vrijwel nihil".

Het college constateert dat de regeldrukeffecten-analyse is uitgevoerd conform de Rijksbrede methodiek. Wel merkt het op dat de analyse van de (regeldruk)kosten voor bedrijven nog niet volledig is. Het college wijst daarbij als voorbeeld op twee aspecten:

- a. Voor het verplicht verwerken van informatie in de eigen administratie wordt 5 minuten gerekend. Het gaat hierbij onder andere om het maken van een kopie van de pyro-pass en het daarvan opslaan in de eigen administratie. Niet duidelijk is hoe vaak dergelijke transacties plaatsvinden. Als sprake is van veel transacties, kan de benodigde tijdsbesteding en daarmee de regeldruk omvangrijk zijn.
- b. De aanvrager van een (hernieuwde) toepassingsvergunning dient als bijlage een nieuwe VOG te overleggen. De kosten van deze VOG voor de aanvrager zijn niet in de kostenanalyse van het voorstel uitgewerkt.

4.1 Het college adviseert om de analyse van de regeldrukkosten voor bedrijven compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij de genoemde punten te verwerken.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit niet indienen.

Het college benadrukt dat het dictum geen uitspraak is over de noodzaak van (aanvullende) overheidsinterventie om illegale vuurwerkhandel tegen te gaan. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om

de onderbouwing van de effectiviteit van de voorgenomen maatregelen en de afweging van minder belastende alternatieven.

Het college concludeert dat het voorstel mogelijk bijdraagt aan het versterken van controle op de (grensoverschrijdende) legale vuurwerkhandel in Benelux-verband. De bijdrage aan de aanpak van illegale vuurwerkhandel is echter zeer onzeker. Daarbij speelt in het bijzonder mee dat de pyro-pass vooralsnog niet in Duitsland (en andere EU-landen) wordt geïmplementeerd. Kwaadwillende handelaren kunnen de aanvullende controle op de handelsstroom ontwijken door handel via bijvoorbeeld Duitsland te laten verlopen.

Het college merkt aanvullend op dat niet duidelijk is of en in hoeverre de regeldrukgevolgen van het voorstel een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de Benelux-beschikking. Het geeft in overweging om bij de besluitvorming in Benelux-verband expliciet aandacht te besteden aan (de proportionaliteit van) de regeldrukgevolgen van de te nemen besluiten.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris